



**Der
Rechnungshof**

Reihe Bund
2005/8

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Nationalfonds

Allgemeiner Entschädigungsfonds

Projekt Chipkarte (e-card)

Mitwirkung an der OECD-Studie
„Bildung auf einen Blick“

Aktion LESEFIT

Raum Thayatal: Naturschutz,
Wasserqualität und
internationale Zusammenarbeit

Evaluierung des Gesetzes über
den öffentlichen Personennah-
und Regionalverkehr

ÖSAG: Planung der
A 6 Nordost Autobahn

IAF-Service GmbH

Bisher erschienen

- Reihe Bund 2005/1 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Ausgliederung der Bundesstaatlichen bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalt Innsbruck
 - Lehrveranstaltungs- und Prüfungsverwaltung an zwei Fakultäten der Universität Wien
 - Zentrales Wirtschaftsamt (Strafvollzug)
 - Dienstfreistellungen bei den ÖBB
- Reihe Bund 2005/2 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Kostenersätze an die Wirtschaftsuniversität Wien
 - Österreichische Bundesfinanzierungsagentur: Rechtsträgerfinanzierung
 - Wirksamkeit des INVEKOS
 - Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
- Reihe Bund 2005/3 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Luftraumüberwachungsflugzeuge:
 - Kaufverträge
 - Finanzierung
 - Gegengeschäftsvertrag
- Reihe Bund 2005/4 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Leistungskennzahlen in der Bundesverwaltung
 - Österreichisches Konferenzzentrum Wien
 - Internationales Amtssitz- und Konferenzzentrum Wien
 - Bankenaufsicht über die Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank
 - IT-Projekt „Papierlose Außenwirtschaftsadministration“
- Reihe Bund 2005/5 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Kunsthistorisches Museum mit Museum für Völkerkunde und Österreichischem Theatermuseum
- Reihe Bund 2005/6 Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Bundespolizeidirektion Wien
 - Schienen-Control Österreichische Gesellschaft für Schienenverkehrsmarktregulierung mit beschränkter Haftung

Fortsetzung auf dem hinteren Umschlagbogen



Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

**Nationalfonds der Republik Österreich
für Opfer des Nationalsozialismus**

**Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik Österreich
für Opfer des Nationalsozialismus und Maßnahmen zur
Naturalrestitution**

**Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungs-
träger: Projekt Chipkarte (e-card)**

**Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie
„Bildung auf einen Blick“**

Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“

**Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Naturschutz
und Biodiversität im Raum Thayatal**

**Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der
Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya**

**Internationale Zusammenarbeit mit Bezug auf
Gewässergüte, Biodiversität und Naturschutz
im Raum Thayatal**

**Evaluierung des Bundesgesetzes über die Ordnung des
öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs**

**Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-
Gesellschaft m.b.H.: Planung der A 6 Nordost Autobahn**

IAF-Service GmbH

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
Nationalrat	Nationalrat	
	<u>Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus</u>	3
	<u>Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus und Maßnahmen zur Naturalrestitution</u>	21
BMGF BMSG	Bundesministerien für Gesundheit und Frauen soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz	
	<u>Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Projekt Chipkarte (e-card)</u>	35
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	<u>Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“</u>	59
	<u>Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“</u>	85
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	<u>Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Naturschutz und Biodiversität im Raum Thayatal</u>	93
	<u>Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya</u>	103
	<u>Internationale Zusammenarbeit mit Bezug auf Gewässergüte, Biodiversität und Naturschutz im Raum Thayatal</u>	121

BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Evaluierung des Bundesgesetzes über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs	129
	Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft m.b.H.: Planung der A 6 Nordost Autobahn	149
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	
	IAF-Service GmbH	169
Anhang	Entscheidungsträger	
	Aufsichtsratsvorsitzende und deren Stellvertreter sowie Vorstandsmitglieder der überprüften Unternehmungen	187

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLS	für öffentliche Leistung und Sport
BMLV	für Landesverteidigung
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWV	für öffentliche Wirtschaft und Verkehr
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IT	Informationstechnologie
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PC	Personalcomputer
RH	Rechnungshof
S.	Seite
USD	US-Dollar
Z	Ziffer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH berichtet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 zweiter Satz B-VG nachstehend über die Ergebnisse der von ihm durchgeführten Gebarungüberprüfungen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

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

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

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



Wirkungsbereich des Nationalrates

Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

Kurzfassung

Der im Jahr 1995 errichtete Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus wickelte auf rasche und unbürokratische Weise Gestezahlungen und ab dem Jahr 2001 auch Entschädigungsleistungen an Opfer des Nationalsozialismus ab. Bis Ende 2003 erfolgten rd. 48.500 dieser Individualleistungen und 215 Projektförderungen in Höhe von insgesamt 306,82 Mill. EUR.

Der Nationalfonds erbrachte bis Ende 2003 in rd. 29.200 Fällen Gestezahlungen in Höhe von jeweils 5.087 EUR. 93 % der dafür getätigten Gesamtauszahlungen von 148,41 Mill. EUR erfolgten in den Jahren zwischen 1995 und 1999.

Der Nationalfonds leistete weiters ab 2001 pauschale Entschädigungsleistungen in Höhe von jeweils 7.630 EUR bzw. 7.000 USD zur endgültigen Abgeltung von Bestandrechten an Wohnungen und gewerblichen Geschäftsräumlichkeiten, Hausrat sowie persönlichen Wertgegenständen. Dem Fonds wurde dazu aus dem Bundesbudget der Euro-Gegenwert von 150 Mill. USD überwiesen. Bis Ende 2003 erfolgten rd. 19.300 Auszahlungen im Gesamtbetrag von 149,07 Mill. EUR.

Um möglichst viele Antragsberechtigte zu erreichen, trat der Nationalfonds aktiv an betroffene Personen heran und leistete intensive Hilfestellung bei der Einbringung der Leistungsanträge.

Im Zuge der Leistungszuerkennung nahm das Komitee des Nationalfonds eine Erweiterung der Auslegung des im Gesetz normierten Opferbegriffs vor, die zusammen mit der Einrichtung eines Härteausgleichsfonds aus Projektmitteln zu einer Ausweitung des Kreises der Leistungsempfänger führte.

Bis Ende 2003 erfolgten 215 Projektförderungen in Höhe von 9,34 Mill. EUR. Der Schwerpunkt der Förderung lag auf sozialmedizinischen Projekten sowie dem Gedenken und der Erinnerung dienenden Projekten. Der RH empfahl Verbesserungen bei der administrativen Abwicklung der Projektförderung und bei der Abrechnungskontrolle der Projekte.

Kurzfassung

Die durchschnittlichen Verwaltungsaufwendungen des Fonds lagen von 1995 bis einschließlich 2003 bei nur rd. 2 % der Transferleistungen; mit rückgängigen Fallzahlen ist der Anteil zuletzt jedoch deutlich angestiegen.

Rund die Hälfte der Verwaltungsaufwendungen betraf den Personalaufwand für die fix angestellten Mitarbeiter des Fonds. In der Personalverwaltung, z.B. bei der Erstellung der Dienstverträge, stellte der RH Mängel fest.

Die Zuordnung der Verwaltungsaufwendungen zu den einzelnen Teilbereichen des Nationalfonds und die Abgrenzung zu den Aufwendungen für den Allgemeinen Entschädigungsfonds folgten keinem durchgängigen System.

Bei der Mittelveranlagung erzielte der Nationalfonds grundsätzlich gute Konditionen. Ihm entgingen jedoch Zinserträge, weil die Veranlagung der Fondsmittel in den ertragreicheren Termineinlagen zeitlich nicht lückenlos erfolgte.

Die Finanzgebarung des Fonds erfolgte nach dem Vier-Augen-Prinzip. Die eingerichtete begleitende Kontrolle erhöhte die Gebarungssicherheit, sollte jedoch deutlicher von operativen Tätigkeiten abgegrenzt werden.

Kenndaten zum Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

Rechtsgrundlagen

BGBI. Nr. 432/1995	Errichtungsgesetz für den beim Nationalrat eingerichteten Nationalfonds (Nationalfondsgesetz)
BGBI. I Nr. 183/1998	Erweiterung des Aufgabenbereiches: Erbringung von Leistungen aus den Mitteln des Raubgoldfonds, Verwertung von Kunstgegenständen und Leistungserbringung aus dem Verwertungserlös
BGBI. I Nr. 131/1999	Schaffung der Möglichkeit, von Rechtsträgern Zuwendungen zur Gewährung von Leistungen an Opfer des Nationalsozialismus entgegenzunehmen
BGBI. I Nr. 11/2001	Erweiterung des Aufgabenbereiches: Erbringung von Leistungen zur endgültigen Abgeltung von Bestandrechten, Hausrat und persönlichen Wertgegenständen (§ 2b Nationalfondsgesetz)
BGBI. I Nr. 14/2001	Kundmachung des In-Kraft-Tretens dieser Bestimmung
BGBI. I Nr. 19/2003	Verlängerungsmöglichkeit der Einreichfrist für Entschädigungsleistungen gemäß § 2b Nationalfondsgesetz

Rechtsstellung

Der Nationalfonds besitzt eigene Rechtspersönlichkeit

Gebarung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
--	------	------	------	------	------	------

Transferleistungen

Gestezahlungen

Anzahl	689	9.196	8.429	6.776	1.980	735
Betrag in Mill. EUR	3,51	46,77	42,89	34,47	10,07	3,74

Projektförderungen

Anzahl	–	2	3	8	21	42
Betrag in Mill. EUR	–	0,04	0,05	0,81	1,04	2,42

Verwaltungsaufwendungen

in Mill. EUR

Personalaufwand	0,04	0,18	0,20	0,24	0,24	0,27
Sachaufwand	0,04	0,31	0,32	0,28	0,15	0,11
Summe	0,08	0,49	0,52	0,52	0,39	0,38

Personal

Anzahl

Angestellte ¹⁾	5	9	10	10	9	10
Freie Dienstnehmer ²⁾	12	8	8	7	10	4

	2001	2002	2003	Summe 1995 bis 2003	2004 ³⁾
Transferleistungen					
Gestezahlungen					
Anzahl	353	569	447	29.174	382
Betrag in Mill. EUR	1,80	2,89	2,27	148,41	1,94
Entschädigungsleistungen					
Anzahl	7.107	11.206	1.032	19.345	1.482 ⁴⁾
Betrag in Mill. EUR	63,16	78,74	7,17	149,07	6,22
Projektförderungen					
Anzahl	43	52	44	215	70
Betrag in Mill. EUR	1,70	2,71	0,57	9,34	1,19
Verwaltungsaufwendungen					
				in Mill. EUR	
Personalaufwand	0,57	0,56	0,57	–	0,79
Sachaufwand	0,80	0,70	0,54	–	0,94
Summe	1,37	1,26	1,11	–	1,73
Personal					
				Anzahl	
Angestellte ¹⁾	20	18	15	–	17
Freie Dienstnehmer ²⁾	16	6	9	–	12
¹⁾ Jahresdurchschnitt in Vollbeschäftigungsäquivalenten ²⁾ Stand jeweils zum Stichtag 31. Dezember ³⁾ Daten gemäß Rechnungsabschluss 2004 ⁴⁾ einschließlich 778 Zweitauszahlungen gemäß § 2b Nationalfondsgesetz zu jeweils 1.000 EUR					

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis April 2004 die Gebarung des Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus (Nationalfonds) und die Gebarung des Allgemeinen Entschädigungsfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus (Entschädigungsfonds) sowie die Maßnahmen zur Naturalrestitution im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung, weil zwischen den beiden Fonds über gemeinsame Organe und einen teilweise gemeinsamen Geschäftsapparat eine enge Verflechtung gegeben war.

Prüfungsschwerpunkte beim Nationalfonds bildeten die Abwicklung der Individualleistungen und der Projektfinanzierungen sowie Teilbereiche der Fondsadministration (Personalverwaltung, Finanzgebarung, interne Kontrollsysteme). Der Prüfungszeitraum reichte grundsätzlich von 1995 bis Ende 2003.

Zu den im September 2004 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm der Nationalfonds im November 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2005.

Entstehung, Aufgaben und • nanzielle Grundlagen

- 2 Mit der Errichtung des Nationalfonds im Jahr 1995 brachte die Republik Österreich die moralische Mitverantwortung für das den Menschen in Österreich durch den Nationalsozialismus zugefügte Leid zum Ausdruck. Der beim Nationalrat eingerichtete Fonds sollte auf eine möglichst rasche und unbürokratische Art und Weise individuelle finanzielle Leistungen an Opfer des Nationalsozialismus erbringen. Darüber hinaus sollten auch Projekte unterstützt werden, die Opfern des Nationalsozialismus zugute kamen oder mit dem Gedenken an diese Opfer im Zusammenhang standen.

Dem Nationalfonds wurde 1998 weiters die Erbringung von Leistungen an Opfer des Nationalsozialismus aus den von der Deutschen Reichsbank geraubten Goldbeständen (so genanntes „Raubgold“) und aus der Verwertung jener Kunstgegenstände, die nicht rücküberignet werden konnten, übertragen.

Verhandlungen zur Regelung noch offener Fragen im Zusammenhang mit der Restitution führten zum Washingtoner Abkommen vom 17. Jänner 2001. Demnach sollte unter anderem ein Betrag von 150 Mill. USD zur Entschädigung von Bestandrechten an Wohnungen und Betrieben, von Hausrat und von persönlichen Wertgegenständen über den Nationalfonds beschleunigt an noch lebende, aus Österreich stammende Opfer ausbezahlt werden (Entschädigungsleistungen gemäß § 2b des Nationalfondsgesetzes).

- 3 Organe des Nationalfonds sind das Kuratorium mit dem Präsidenten des Nationalrates als Vorsitzendem, das Komitee und die Generalsekretärin. Das Kuratorium erließ eine Geschäftsordnung, eine Finanzordnung sowie für die jeweiligen Leistungsbereiche Richtlinien für die Zuerkennung von Leistungen.

Entstehung, Aufgaben und •nanzielle Grundlagen

Die wesentliche finanzielle Grundlage des Nationalfonds bildeten Zuwendungen des Bundes. Weiters wurde dem Nationalfonds vom Internationalen Fonds für Opfer des Nationalsozialismus der Anteil Österreichs am Raubgold überwiesen. Aus Mittelveranlagungen erzielte der Nationalfonds erhebliche Zinserträge. Seit seiner Errichtung im Jahr 1995 bis zum Jahr 2003 sind dem Nationalfonds folgende Mittel zugeflossen*:

	in Mill. EUR
Zuwendungen Bund Nationalfonds	154,96
Zuwendungen Bund § 2b Nationalfondsgesetz	178,87
Raubgoldmittel	7,93
Zinserträge	7,85
Sonstige Erträge	0,81
Summe	350,42

* ohne saldenneutrale Verrechnungen zwischen den Teilbereichen (Verrechnungskreisen) des Fonds für den Verwaltungsaufwand

Leistungen des Nationalfonds

- 4.1** Das Nationalfondsgesetz sieht die Erbringung von Leistungen an aus Österreich stammende Opfer des Nationalsozialismus vor, die vom nationalsozialistischen Regime aus politischen Gründen, aus Gründen der Abstammung, Religion, Nationalität, sexuellen Orientierung, aufgrund einer körperlichen oder geistigen Behinderung oder aufgrund des Vorwurfes der so genannten Asozialität verfolgt oder auf andere Weise Opfer typisch nationalsozialistischen Unrechts geworden sind oder das Land verlassen haben, um einer solchen Verfolgung zu entgehen.

Um möglichst viele Antragsberechtigte zu erreichen und diese bei der Einreichung zu unterstützen, setzte der Nationalfonds eine Reihe begleitender Maßnahmen. So trat er aktiv an betroffene Personen heran und leistete intensive Hilfestellung bei der Einbringung der Leistungsanträge. Insgesamt erfolgten Auszahlungen in 70 verschiedene Länder.

Im Zuge der Leistungszuerkennung hat das Komitee des Nationalfonds mehrfach eine erweiterte Interpretation des Opferbegriffs des Nationalfondsgesetzes vorgenommen und zusätzliche, zunächst nicht berücksichtigte Personengruppen (z.B. Mischlinge ersten Grades, Witwen und Hinterbliebene von Justifizierten, von in Haft oder im Konzentrations-



Leistungen des Nationalfonds

Nationalrat

**Nationalfonds der Republik Österreich
für Opfer des Nationalsozialismus**

lager Verstorbenen, Partisanen, „Spiegelgrundkinder“) als anspruchsberechtigt anerkannt. Die Organe des Fonds gingen nach dem Konsensprinzip vor und fassten durchwegs einstimmige Beschlüsse.

- 4.2 Nach Einschätzung des RH war der Nationalfonds seinem Selbstverständnis entsprechend um eine möglichst entgegenkommende Vorgangsweise gegenüber den Antragstellern bemüht und konnte mit seinen Unterstützungsleistungen einen sehr hohen Anteil der antragsberechtigten Personen erreichen.

Der Nationalfonds erfüllte somit den gesetzlichen Auftrag einer raschen, unbürokratischen und respektvollen Abwicklung der Leistungen an die Opfer des Nationalsozialismus. Da wesentliche Aufgaben bereits weitgehend erfüllt sind, sollten rechtzeitig Überlegungen zur beabsichtigten weiteren Ausrichtung des Fonds angestellt werden.

- 4.3 *Der Nationalfonds sagte dies zu.*

Gestezahlungen

- 5.1 Die vom Kuratorium beschlossenen Richtlinien legten einen für alle Opfer des Nationalsozialismus gleich hohen Grundbetrag von 5.087 EUR als so genannte Gestezahlung in Anerkennung ihrer Eigenschaft als Opfer des Nationalsozialismus fest. Für Personen, die in besonderer Weise der Hilfe bedurften, sahen die Richtlinien Auszahlungen bis zur Höhe des dreifachen Grundbetrages vor.

Im Mai 1999 beschloss das Kuratorium die Einrichtung eines Härteausgleichsfonds aus Projektmitteln, um über die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten hinaus Opfer des Nationalsozialismus zu unterstützen. Folgende Zahlungen wurden bis zum Jahr 2003 geleistet:

	Anzahl der Gestezahlungen	Betrag in Mill. EUR
Grundbeträge	28.770	146,34
Zweit- und Drittauszahlungen	338	1,73
Härteausgleichsfonds	66	0,34
<hr/> Summe	<hr/> 29.174	<hr/> 148,41

Gestezahlungen

Von insgesamt rd. 31.500 Anträgen wurden rd. 29.200 Fälle positiv erledigt. Die Gesamtauszahlungen in Höhe von 148,4 Mill. EUR erfolgten zu 93 % in den Jahren zwischen 1995 und 1999, danach gingen die Anträge bis zum Jahr 2001 deutlich zurück. Publicitätsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Allgemeinen Entschädigungsfonds führten zu einem leichten Wiederanstieg in den beiden Folgejahren, dieser war jedoch mit einer starken Zunahme jener Anträge verbunden, welche die gesetzlichen Erfordernisse nicht erfüllten und daher abgelehnt werden mussten.

- 5.2** Der RH stellte fest, dass das Kuratorium in Auslegung des gesetzlichen Rahmens einen für alle Antragsteller gleich hohen symbolischen Zuerkennungsbetrag als Grundbetrag festlegte, der als moralische Anerkennung der Opfer des Nationalsozialismus zu betrachten war und nicht nach dem Grad des erlittenen Schadens oder nach sonstigen Kriterien differenzierte.

Nach Ansicht des RH gewährleistete diese Vorgangsweise eine rasche, flexible und unbürokratische Abwicklung, die dem hohen Lebensalter der Antragsteller Rechnung trug. Neuanträge sind trotz unbefristeter Antragsmöglichkeit nur mehr in beschränktem Umfang zu erwarten.

Zweit- und Drittauszahlungen bei besonderer Hilfsbedürftigkeit (Härtefälle)

- 6.1** Für Personen, die im Einzelfall glaubhaft machen konnten, einer besonderen Hilfe zu bedürfen, waren Auszahlungen bis zum dreifachen Grundbetrag vorgesehen. In den Jahren 1996 bis 2003 wurden insgesamt 338 Mehrfachauszahlungen (297 Zweit- und 41 Drittauszahlungen) im Gesamtbetrag von 1,73 Mill. EUR geleistet. Dies entsprach rd. 1,2 % der gesamten Gestezahlungen. Der Fonds orientierte sich an bestimmten Einkommensobergrenzen, darüber hinaus bestanden keine eindeutigen Zuerkennungsrichtlinien.
- 6.2** Der RH stellte fest, dass der Nationalfonds mit der Möglichkeit der Zuerkennung von Zweit- und Drittauszahlungen entsprechend der Intention des Gesetzgebers ein Instrumentarium zur Berücksichtigung der Lebenssituation und sozialen Lage des Antragstellers geschaffen hatte. Er wies jedoch darauf hin, dass klarere interne Zuerkennungsrichtlinien für die Behandlung von Härtefällen die Entscheidungen im Einzelfall erleichtern und transparenter machen würden.
- 6.3** *Der Nationalfonds teilte mit, dass bereits Richtlinien für die Zuerkennung von Zweit- und Drittzahlungen beschlossen worden seien.*

Entschädigungsleistungen nach § 2b des Nationalfondsgesetzes

7.1 Der Nationalfonds leistete in Umsetzung des Washingtoner Abkommens ab 2001 weiters pauschale Entschädigungsleistungen für Opfer des Nationalsozialismus in Höhe von jeweils 7.630 EUR bzw. 7.000 USD zur endgültigen Abgeltung von Bestandrechten an Wohnungen und gewerblichen Geschäftsräumlichkeiten, Hausrat und persönlichen Wertgegenständen. Dem Fonds wurde zu diesem Zweck in den Jahren 2001 und 2002 ein Betrag von insgesamt 178,87 Mill. EUR vom Bund überwiesen, der dem Gegenwert von 150 Mill. USD entsprach.

Eine im Gesetz vorgesehene Härteklausele ermöglichte Zahlungen an Personen, die zwar nicht alle Voraussetzungen zur Leistungsberechtigung erfüllten, deren Ablehnung aber eine besondere Härte dargestellt hätte. Bis Ende 2003 erfolgten rd. 19.300 Auszahlungen im Gesamtbetrag von 149,07 Mill. EUR, die sich wie folgt verteilten:

	Anzahl der Gestezahlungen	Betrag in Mill. EUR
Grundbeträge	19.245	148,34
Härtefälle	100	0,73
<u>Summe</u>	<u>19.345</u>	<u>149,07</u>

Die zeitliche Befristung für die Antragseinreichung wurde vom Kuratorium mehrfach, zuletzt bis zum 30. Juni 2004 erstreckt. Nach der gesetzlichen Regelung ist ein allenfalls verbleibender Restbetrag zu gleichen Teilen auf die Leistungsberechtigten aufzuteilen.

7.2 Der RH stellte fest, dass die im Gesetz und den Richtlinien verankerte pauschale Abgeltung der Verluste, die nicht auf den konkreten Wert des entzogenen Vermögens abstellte, eine rasche Abwicklung sehr erleichterte. Zusammen mit der Anerkennung einer Anspruchsberechtigung für alle Haushaltsmitglieder kam den Zahlungen neben der Entschädigungsfunktion auch der Charakter einer Gestenleistung zu.

Der RH empfahl, die nach Ende der Einreichfrist noch offenen Anträge gemäß § 2b des Nationalfondsgesetzes möglichst rasch zu erledigen, um diesen Aufgabenbereich durch die Auszahlung des Restbetrages endgültig abschließen zu können.

7.3 *Der Nationalfonds teilte dazu mit, dass das Kuratorium im September 2004 die Auszahlung des verbliebenen Restbetrages beschlossen und den Auszahlungsbetrag für die Zweitauszahlung mit 1.000 EUR pro Leistungsberechtigtem festgelegt habe. Neben der Erledigung der offenen Anträge wurde 2004 bereits mit den Zweitauszahlungen begonnen.*

Projektförderungen

- 8.1** Der Nationalfonds förderte gemäß seinem gesetzlichen Auftrag Projekte, die Opfern des Nationalsozialismus zugute kamen, der wissenschaftlichen Erforschung des Nationalsozialismus und des Schicksals seiner Opfer dienten, die an das nationalsozialistische Unrecht erinnerten sowie das Andenken an die Opfer bewahrten.

Die Unterstützung von 215 Projekten bis Ende 2003 in Höhe von 9,34 Mill. EUR wurde überwiegend aus den Raubgoldmitteln finanziert und betraf ein breites inhaltliches Spektrum mit dem Schwerpunkt auf sozial-medizinischen Projekten sowie dem Gedenken und der Erinnerung dienenden Projekten. Die Zuschusshöhe lag im Durchschnitt bei 43.500 EUR, bei der Hälfte aller Projekte unter 11.000 EUR.

Der Nationalfonds strebte grundsätzlich eine gemeinsame Förderung mit anderen Institutionen an. Bei rd. 80 % der Projekte erging die Förderung an einen österreichischen Projektträger. Zwei Projektfinanzierungen betrafen eine vom Nationalfonds selbst herausgegebene Broschüre sowie die Beschaffung von Unterlagen zur Antragsbearbeitung.

Im März 2004 beschloss das Komitee interne Projektförderungsrichtlinien, die auf der bisherigen Förderungspraxis basierten. Bauvorhaben wollte der Nationalfonds künftig ebenso wie den laufenden Betrieb von sozialen oder medizinischen Einrichtungen nicht mehr fördern.

- 8.2** Im Interesse einer transparenten und nachvollziehbaren Fördertätigkeit anerkannte der RH die Erarbeitung interner Projektförderungsrichtlinien, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt zweckmäßig gewesen wäre. Der RH empfahl deren Bekanntmachung und die möglichst strikte Einhaltung der darin angeführten Einschränkungen hinsichtlich des Förderungsgegenstandes.

Eine Mitfinanzierung lediglich geringer Gesamtkostenanteile eines Vorhabens sollte nur in Ausnahmefällen erfolgen. Bei den zwei angeführten Projektfinanzierungen wäre nach Ansicht des RH eine Zuordnung zum Verwaltungsaufwand des Fonds sachgerechter gewesen.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des Nationalfonds habe sich die Projektförderung sukzessive entwickelt, weshalb die Erarbeitung der Projektförderungsrichtlinien erst später erfolgt sei. Eine Bekanntmachung werde im Internet erfolgen. Der Nationalfonds sei bei beschränktem Förderungsbudget an der Durchführung vieler Projekte in unterschiedlichen Bereichen interessiert.*



Projektförderungen

Nationalrat

Nationalfonds der Republik Österreich
für Opfer des Nationalsozialismus

- 9.1** Grundlage der Projektförderung bildete das Förderungsansuchen, das auch als Projektvertrag diente, zumal kein gesonderter vom Fonds unterschriebener Förderungsvertrag ausgefertigt wurde. Projektangaben wurden vom Fonds teilweise doppelt eingefordert. Die Auszahlung der gesamten Förderung erfolgte grundsätzlich in einem Betrag nach Vorlage der Projektunterlagen.

Die Projektbearbeitung und die Abrechnungskontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Projektmittel erfolgten durch dieselbe Sachbearbeiterin.

- 9.2** Nach Auffassung des RH sollte sich die administrative Abwicklung der Projektförderungen stärker an den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (BGBl. II Nr. 51/2004) orientieren.

Der RH regte an, für die Projektfinanzierungen Musterförderungsverträge zu erarbeiten und die geförderten Maßnahmen in den Förderungsverträgen möglichst genau zu spezifizieren, um bei der Abrechnung den Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel zu erleichtern. Die Auszahlung sollte verstärkt von der endgültigen Konkretisierung des Projekts, dem Vorliegen aller Förderungszusagen und dem konkreten Mittelbedarf abhängig gemacht werden.

Der RH empfahl weiters eine personelle Trennung von Projektbearbeitung und Abrechnungskontrolle sowie Verbesserungen bei der Abrechnungskontrolle (bessere Dokumentation, Originalbelege als Verwendungsnachweis, Ermittlung einer allfälligen Vorsteuerabzugsberechtigung).

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Nationalfonds werde den Empfehlungen des RH zur administrativen Abwicklung der Projektförderungen Rechnung getragen.*

Verwaltungs- aufwendungen

- 10.1** Der Verwaltungsaufwand des Nationalfonds betrug im Jahr 2003 1,11 Mill. EUR. Davon betraf rund die Hälfte den Personalaufwand für die fix angestellten Mitarbeiter. Der durchschnittliche Verwaltungsaufwand über den gesamten Betrachtungszeitraum 1995 bis einschließlich 2003 lag bei rd. 2 % der Transferleistungen des Fonds. Mit der zurückgehenden Anzahl an Gestezahlungen und Entschädigungsleistungen stieg der Anteil der Verwaltungsaufwendungen trotz eines absoluten Rückganges um rd. 150.000 EUR von 1,50 % im Jahr 2002 auf 11,13 % im Jahr 2003.
- 10.2** Es war dem Nationalfonds gelungen, den Verwaltungskostenanteil insbesondere in den Jahren mit starker Antragsaktivität niedrig zu halten. Der RH wies auf den mit den gesunkenen Transferleistungen einhergehenden deutlichen Anstieg hin und hielt dazu fest, dass im Hinblick auf die abnehmende Antragsanzahl einer vorausschauenden Personalplanung mit einer raschen und flexiblen Anpassung der Kosten besondere Bedeutung zukommt.
- 10.3** *Laut Mitteilung des Nationalfonds werde er der Personalplanung, dem Personaleinsatz sowie der Entwicklung des Verwaltungsaufwandes besondere Aufmerksamkeit widmen.*

Zuordnung der Verwaltungs- aufwendungen

- 11.1** Die Erfassung der Transferleistungen des Nationalfonds erfolgte in eigenen Verrechnungskreisen (Nationalfonds, Internationaler Fonds für Opfer des Nationalsozialismus (Raubgold) und Entschädigungszahlungen gemäß § 2b des Nationalfondsgesetzes); der Verwaltungsaufwand wurde hingegen nicht aufgeteilt, sondern insgesamt im Verrechnungskreis Nationalfonds erfasst.

In den Jahren 2001 und 2002 erfolgte ein nach budgetären Erfordernissen bestimmter Zuschuss zum Verwaltungsaufwand aus Veranlagungszinsen des Verrechnungskreises für Entschädigungszahlungen gemäß § 2b des Nationalfondsgesetzes.

Die Abgrenzung zu den Aufwendungen für den personell und organisatorisch eng verflochtenen Entschädigungsfonds war bei mehreren Aufwandspositionen nicht durchgehend schlüssig begründet.

- 11.2** Die Zuordnung der Verwaltungsaufwendungen zu einzelnen Teilbereichen des Nationalfonds und zum Allgemeinen Entschädigungsfonds folgte keinem durchgängigen System; den gesetzlichen Bestimmungen war jedoch keine sehr klare Abgrenzungsleitlinie für das Tragen des Verwaltungsaufwandes zu entnehmen.



Zuordnung der Verwaltungsaufwendungen

Nationalrat

Nationalfonds der Republik Österreich
für Opfer des Nationalsozialismus

Der RH empfahl, die administrativen Kosten entsprechend dem Grundsatz der Kostenwahrheit möglichst schlüssig und verursachungsgerecht den einzelnen Teilbereichen des Nationalfonds bzw. dem Entschädigungsfonds zuzurechnen. Soweit gesetzlich begründet Kosten des Entschädigungsfonds aus dem Budget des Nationalfonds bestritten werden, wären transparente Zahlungsströme zwischen den beiden Fonds vorzusehen.

11.3 *Der Nationalfonds wies darauf hin, dass sich in den gesetzlichen Bestimmungen für den Nationalfonds keine Hinweise auf eine gesonderte Verrechnung des Verwaltungsaufwandes in unterschiedlichen Verrechnungskreisen finden würden. Die vom RH empfohlene Aufteilung zwischen Nationalfonds und Allgemeinem Entschädigungsfonds entspreche den bestehenden Intentionen, sei aber aufgrund der Vernetzung zwischen den beiden Fonds nur in sehr kleinen Bereichen möglich.*

11.4 Der RH sah seine Vorschläge in den gesetzlichen Bestimmungen gedeckt und verwies auf eine genaue Verrechnungsmöglichkeit gerade bei größeren Aufwandspositionen.

Personal- angelegenheiten

12.1 Die nachfolgenden Ausführungen betreffen grundsätzlich auch den Allgemeinen Entschädigungsfonds, weil eine einheitliche Personalverwaltung erfolgte und Mitarbeiter zwischen den Fonds wechselten bzw. anteilsmäßig Leistungen erbrachten.

Beide Fonds beschäftigten zur Erledigung ihrer Aufgaben sowohl fix angestellte Mitarbeiter als auch freie Dienstnehmer. Die Angestelltenzahl (Jahresdurchschnitt in Vollbeschäftigungsäquivalenten) des Nationalfonds stieg auf 20 Mitarbeiter im Jahr 2001 an und sank bis 2003 wieder auf 15 Mitarbeiter ab. Dabei wurden Angestellte des Nationalfonds in den Personalstand des Entschädigungsfonds übernommen.

Trotz sinkender Mitarbeiteranzahl blieben die Personalkosten beim Nationalfonds zwischen 2001 und 2003 mit rd. 570.000 EUR konstant, wodurch sich höhere durchschnittliche Personalkosten pro Mitarbeiter ergaben. Die Generalsekretärin war als Beamtin dem Planstellenbereich der Parlamentsdirektion zugeordnet. Ihre Bezüge schienen nicht im Rechnungsabschluss des Fonds auf.

Personalangelegenheiten

12.2 Der RH hob das durchwegs große Engagement der Mitarbeiter hervor. Der Anstieg bei den Personalkosten pro Mitarbeiter war nach den Feststellungen des RH vor allem auf eine im Jahr 2003 erfolgte Neuberechnung des Vorrückungstages, eine Aufwertung von Arbeitsplätzen und die Beschäftigung höher qualifizierter Mitarbeiter zurückzuführen. Der RH empfahl, die Gehälter der Generalsekretärin der Parlamentsdirektion zu refundieren und im Verwaltungsaufwand des Fonds auszuweisen.

12.3 *Der Nationalfonds wird sich diesbezüglich mit der Parlamentsdirektion ins Einvernehmen setzen.*

13.1 Die Mitarbeiter der beiden Fonds waren Privatangestellte nach dem Angestelltengesetz, auf deren Dienstverhältnisse gemäß der Finanzordnung des Nationalfonds das Vertragsbedienstetengesetz 1948 sinngemäß anzuwenden war. Die Dienstverträge nahmen aber ausschließlich auf das Angestelltengesetz Bezug und waren teilweise nicht aktualisiert.

Für die Entlohnung wurden Gehaltsansätze des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 herangezogen, dort vorgesehene Vordienstzeitenanrechnungen erfolgten jedoch nur in Einzelfällen bzw. generell erst ab Juli 2003. Einige Mitarbeiter verlangten daher Gehaltsnachzahlungen.

Hohe Überstundenleistungen führten zu einer großen Anzahl von offenen Zeitausgleichsstunden, deren Auszahlung vom Fonds aus Kapazitätsgründen erwogen wurde. Die Abfertigungsansprüche der Mitarbeiter betragen per 31. März 2004 für den Bereich des Nationalfonds rd. 50.800 EUR und für den Bereich des Allgemeinen Entschädigungsfonds rd. 27.800 EUR.

13.2 Der RH empfahl, eindeutige Festlegungen für die auf Dienstverhältnisse anzuwendenden rechtlichen Regelungen zu treffen und allen Mitarbeitern überarbeitete Dienstverträge auszuhändigen. Er regte weiters an, durch interne Umstrukturierungen und Überstundenobergrenzen eine neuerliche Kumulation von Überstundenleistungen zu vermeiden. Bestehende Abfertigungsansprüche und noch nicht vergütete bzw. ausgeglichene Überstunden sollten in den Rechenwerken offen gelegt werden.

**Nationalfonds der Republik Österreich
für Opfer des Nationalsozialismus**

Nach den Feststellungen des RH war der Personalverwaltungsbereich über einen längeren Zeitraum fachlich nicht ausreichend abgedeckt. Er empfahl, die entsprechende Fachkompetenz für Personalangelegenheiten aufzubauen bzw. als Alternative die Personalverwaltung mit der Finanzadministration und dem Beschaffungswesen bei einem dafür ausgebildeten Mitarbeiter zusammenzuführen.

13.3 *Der Nationalfonds teilte mit, dass sich die Anregungen und Empfehlungen des RH in Umsetzung befänden bzw. teilweise bereits umgesetzt seien.*

Mittelveranlagungen

14.1 Die Veranlagung der für die Entschädigungsleistungen gemäß § 2b des Nationalfondsgesetzes und der aus dem Raubgoldfonds überwiesenen Mittel (178,9 Mill. EUR bzw. 7,9 Mill. EUR) führte der Fonds selbständig durch; dabei stimmte er sich hinsichtlich Veranlagungsstrategie und Konditionen mit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur ab. Die Veranlagung erfolgte in Termineinlagen, kurzfristig benötigte Mittel verblieben auf den Bankkonten.

Der Fonds erzielte grundsätzlich gute Konditionen, ihm entgingen jedoch Zinserträge, weil die Veranlagung in Termineinlagen zeitlich nicht lückenlos erfolgte. Die administrativen Instrumente für ein professionelles Veranlagungsmanagement und die Kontrolle der Mittelveranlagungen und Zinsabrechnungen fehlten weitgehend.

14.2 Der RH bemängelte das Entstehen von Zinsverlusten, weil Fondsmittel über bestimmte Zeiträume nicht in den ertragreicheren Termineinlagen veranlagt waren. Er empfahl, verstärkt auf eine optimale Veranlagung der Fondsmittel zu achten und künftig Veranlagungen von bedeutenden Finanzmitteln allenfalls der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zu übertragen.

14.3 *Der Nationalfonds sagte ein noch stärkeres Bemühen um optimale Zinserträge zu und begrüßte die Anregung des RH.*

Interne Kontrollsysteme

- 15.1** Die Finanzgebarung des Fonds erfolgte nach dem Vier-Augen-Prinzip. Der Fonds richtete einen ständigen begleitenden Kontrollausschuss ein. Ein Kontrollausschussmitglied führte im Rahmen eines Konsulentenvertrages eine speziell für den Fonds eingerichtete begleitende Kontrolle durch und leistete beratende Unterstützung bei haushaltsrechtlichen und finanziellen Problemstellungen.
- 15.2** Die eingerichtete begleitende Kontrolle erhöhte die Gebarungssicherheit; der RH empfahl jedoch eine stärkere Trennung von Kontrolle und operativen Tätigkeiten. Im Hinblick auf die Mitarbeiteranzahl und zusätzliche Aufgabenbereiche im Allgemeinen Entschädigungsfonds wäre im Finanz- und Verwaltungsbereich auf ausreichende fachliche Qualifikationen Bedacht zu nehmen.
- 15.3** *Der Nationalfonds erwiderte, die intensive Einbindung eines Mitgliedes des Kontrollausschusses in die begleitende Kontrolle habe sich bewährt. Aus Sicht des Fonds seien daher keine Veränderungen anzustreben.*
- 15.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung.

Sonstige Feststellungen

- 16** Sonstige Feststellungen des RH betrafen die Raumsituation mit einer unzureichenden Anzahl an IT-Arbeitsplätzen und einer ungünstigen Aufteilung auf zwei Standorte, die Notwendigkeit einer gegenüber der Parlamentsdirektion eigenständigen Vorgangsweise bei Beschaffungen, fehlende Auswertungsmöglichkeiten in der unter großem Zeitdruck aufgebauten IT-Datenbank sowie einen durch Wechselkursveränderungen bedingten erheblichen bilanziellen Wertberichtigungsbedarf beim USD-Konto des Fonds.

Hinsichtlich dieser Feststellungen sagte der Nationalfonds geeignete Maßnahmen zu und teilte mit, dass die Zusammenlegung der beiden Standorte durch die Übersiedelung in größere Räumlichkeiten bereits umgesetzt sei.



Nationalrat

Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

Schluss- bemerkungen

17 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die noch offenen Anträge gemäß § 2b des Nationalfondsgesetzes wären möglichst rasch zu erledigen, um diesen Aufgabenbereich durch die vom Kuratorium bereits beschlossene und in Umsetzung befindliche Auszahlung des Restbetrages endgültig abschließen zu können.

(2) Für die Projektförderungen wären die internen Förderungsrichtlinien zu veröffentlichen und Musterförderungsverträge zu erarbeiten. Es wären die Abrechnungskontrolle von der Projektbearbeitung zu trennen und Verbesserungen bei der Abrechnungskontrolle vorzusehen.

(3) Die administrativen Kosten sollten möglichst schlüssig und verursachungsgerecht den einzelnen Teilbereichen des Nationalfonds bzw. dem Allgemeinen Entschädigungsfonds zugerechnet werden.

(4) Es wären eindeutige Festlegungen für die auf Dienstverhältnisse anzuwendenden rechtlichen Regelungen zu treffen, allen Mitarbeitern überarbeitete Dienstverträge auszuhändigen und eine Kumulation von Überstundenleistungen zu vermeiden.

(5) Eine stärkere Trennung von Kontrolle und operativen Tätigkeiten sollte sichergestellt werden.



Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus und Maßnahmen zur Naturalrestitution

Kurzfassung

Gemäß dem Washingtoner Abkommen vom 17. Jänner 2001 sollen bis dahin noch bestehende Lücken bei der Restitution und Entschädigung von Opfern des Nationalsozialismus endgültig geschlossen werden. Das zur Umsetzung des Abkommens erlassene Entschädigungsfondsgesetz sieht für Verluste und Schäden, die als Folge oder im Zusammenhang mit Ereignissen auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich während der Zeit des Nationalsozialismus entstanden sind, die Errichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds vor.

Durch Leistungen des mit 210 Mill. USD zu dotierenden Fonds soll die moralische Verantwortung für diese Verluste und Schäden anerkannt werden. Weiters wurde eine Schiedsinstanz zur Naturalrestitution von öffentlichem Vermögen eingerichtet.

Die Dotierung des Fonds setzt die Abweisung aller in den Vereinigten Staaten am 30. Juni 2001 gegen Österreich oder österreichische Unternehmen im Zusammenhang mit der Zeit des Nationalsozialismus anhängigen Klagen voraus. Ende 2004 standen der für die Mittelüberweisung an den Fonds erforderlichen Rechtssicherheit noch zwei nicht entschiedene Sammelklagen entgegen (zwischenzeitlich wurde eine Sammelklage erledigt).

Um mit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes im Jahr 2001 dennoch entsprechende Publizitätsmaßnahmen in internationalen Printmedien setzen und die Entgegennahme und Bearbeitung der Anträge sofort aufnehmen zu können, erfolgte eine Finanzierung der Vorlaufkosten aus Budgetmitteln des Bundes.

Für Personal- und Sachaufwendungen wurden dem Allgemeinen Entschädigungsfonds bis zum Jahr 2004 insgesamt 7,54 Mill. EUR zur Verfügung gestellt, wobei die Abgrenzung zu den Verwaltungsaufwendungen des organisatorisch eng verflochtenen Nationalfonds nicht durchgehend schlüssig begründet erfolgte.

Kurzfassung

Die Opfer des Nationalsozialismus sollten für Verluste in bestimmten Vermögenskategorien entschädigt werden. Anspruchsberechtigt waren im Gegensatz zum Nationalfonds auch die Erben der Opfer. Insgesamt langten 19.125 Anträge innerhalb der vorgesehenen Einreichfrist beim Fonds ein. Der Fonds war um eine intensive Unterstützung der Antragsteller bemüht.

Ausgehend vom Verhandlungsergebnis des Washingtoner Abkommens sieht das Entschädigungsfondsgesetz für die Anspruchsermittlung sehr komplexe und damit schwierig zu vollziehende Regelungen in zwei unterschiedlichen Verfahrensarten vor, die vor einer endgültigen Mittelauszahlung – ungeachtet der dafür erforderlichen Rechtssicherheit – die Erledigung aller eingelangten Anträge erforderlich machen.

Zur Entscheidung über geltend gemachte Ansprüche war ein aus drei Personen bestehendes unabhängiges Antragskomitee berufen, das seine Tätigkeit im November 2001 aufnahm.

Trotz vieler grundlegender Vorbereitungsarbeiten war der Erledigungsstand der Einzelanträge im April 2004 noch gering und der Abschluss der Arbeiten nicht absehbar. Der Fonds trachtete, die für die Antragsbearbeitung noch erforderliche Zeitspanne durch ein standardisiertes Verfahren und zusätzliche Personalaufnahmen in allen Arbeitsbereichen zu verkürzen.

Die Schiedsinstanz für die Naturalrestitution von öffentlichem Vermögen (Liegenschaften und Superädifikate; bei jüdischen Gemeinschaftsorganisationen auch bewegliche Güter) konstituierte sich im Oktober 2001. Neben dem Bund haben sich der Regelung über die Naturalrestitution auch fast alle Bundesländer angeschlossen.

Die bis April 2004 bei der Schiedsinstanz für Naturalrestitution eingereichten 1.111 Anträge erfüllten überwiegend nicht die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen. Rund 90 Anträge stufte der Fonds als materielle Anträge ein. Der Nationalrat beschloss zuletzt eine Verlängerung der Antragsfrist bis 31. Dezember 2004. Bis Mai 2004 traf die Schiedsinstanz vier Entscheidungen über elf Einzelanträge.

Kenndaten zum Allgemeinen Entschädigungsfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus und zu den Maßnahmen zur Naturalrestitution

Rechtsgrundlagen	Rahmenvereinbarung für die weiteren Restitutionsverhandlungen vom 5. Oktober 2000				
	Washingtoner Abkommen vom 17. Jänner 2001				
	Bundesgesetz über die Errichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus und über Restitutionsmaßnahmen, BGBl. I Nr. 12/2001				
	Bekanntgabe des In-Kraft-Tretens, BGBl. I Nr. 58/2001				
Rechtsstellung	Der Allgemeine Entschädigungsfonds besitzt eigene Rechtspersönlichkeit.				
Gebarung	2001	2002	2003	2004³⁾	Summe
	in Mill. EUR				
Finanzierung der Vorlaufkosten					
Zuwendung des Bundes	1,74	1,10	1,47	3,23	7,54
Sonstige Erträge	0,02	0,09	0,01	0,01	0,13
Summe	1,76	1,19	1,48	3,24	7,67
Verwaltungsaufwendungen					
Personalaufwand	0,10	0,64	1,08	1,70	
Sachaufwand	0,59	1,21	0,63	0,76	
Summe	0,69	1,85	1,71	2,46	
Personal					
Angestellte ¹⁾	12	19	28	37	
Freie Dienstnehmer ²⁾	6	17	30	35	

¹⁾ Jahresdurchschnitt in Vollbeschäftigungsäquivalenten

²⁾ Stand jeweils zum Stichtag 31. Dezember

³⁾ Daten gemäß Rechnungsabschluss 2004

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis April 2004 die Gebarung des Allgemeinen Entschädigungsfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus (Entschädigungsfonds) und die Maßnahmen zur Naturalrestitution sowie die Gebarung des Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus (Nationalfonds) im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung, weil zwischen den beiden Fonds über gemeinsame Organe und einen teilweise gemeinsamen Geschäftsapparat eine enge Verflechtung gegeben war.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Prüfungsschwerpunkte beim Allgemeinen Entschädigungsfonds bildeten die rechtlichen und finanziellen Grundlagen, die komplexen Anspruchsvoraussetzungen, die vom Fonds getroffenen Publizitätsmaßnahmen und der Stand der Antragsbearbeitung. Bei den Maßnahmen zur Naturalrestitution, die mit der gleichen gesetzlichen Grundlage geregelt wurden, ermittelte der RH den Stand der bisherigen Antragsbearbeitung. Der Prüfungszeitraum reichte grundsätzlich von 2001 bis April 2004.

Zu den im September 2004 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm der Allgemeine Entschädigungsfonds im November 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2005.

Allgemeiner Entschädigungsfonds

Entstehung und
rechtliche Grundlagen

2 (1) Zu einer von der Bundesregierung angestrebten umfassenden Lösung noch offener Fragen im Zusammenhang mit der Restitution und der Entschädigung von Opfern des Nationalsozialismus begannen im Mai 2000 die Verhandlungen mit der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika. Die wesentlichen Grundlagen für die Einigung wurden in einer Rahmenvereinbarung vom 5. Oktober 2000 festgelegt.

Die Verhandlungen mündeten schließlich im Washingtoner Abkommen vom 17. Jänner 2001 (eine gemeinsame Erklärung der Regierungen der Republik Österreich und der Vereinigten Staaten, der österreichischen Unternehmen, der Claims Conference, der österreichischen jüdischen Gemeinde und von Opferanwälten).

Bestehende Lücken und Unzulänglichkeiten bei der Restitution und Entschädigung von Opfern des Nationalsozialismus sollten endgültig geschlossen und für Österreich und österreichische Unternehmen hinsichtlich diesbezüglicher Ansprüche eine allumfassende und andauernde Rechtssicherheit erlangt werden.

(2) Das Bundesgesetz über die Errichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus und über Restitutionsmaßnahmen stellte die Umsetzung des Washingtoner Abkommens dar und war durch das detaillierte Verhandlungsergebnis inhaltlich weitestgehend vorgegeben.



Allgemeiner Entschädigungsfonds

Nationalrat

Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik
Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

Das Gesetz sah die Einrichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds vor und regelte das Verfahren für die Zuerkennung von Leistungen. Für die Naturalrestitution war die Einrichtung einer Schiedsinstanz vorgesehen.

Als Bedingung für das In-Kraft-Treten des Entschädigungsfondsgesetzes musste sichergestellt sein, dass die für den Entschädigungsfonds vorgesehenen Mittel im Euro-Gegenwert von 210 Mill. USD in vollem Umfang zur Verfügung stehen werden. Die Bundesregierung gab als Datum des In-Kraft-Tretens den 28. Mai 2001 im Bundesgesetzblatt bekannt.

(3) Um die im Nationalfonds vorhandenen Kapazitäten und das dort gesammelte Know-how effizient nutzen zu können, bestimmte das Entschädigungsfondsgesetz dessen Kuratorium und Generalsekretärin auch zu Organen des Entschädigungsfonds. Damit stand den leistungsberechtigten Opfern ein bereits vertrauter Ansprechpartner zur Verfügung. Ein weiteres Organ des Entschädigungsfonds war auch das im Folgenden behandelte Antragskomitee.

(4) Die Erfüllung der österreichischen Verpflichtungen sollte gemäß dem Washingtoner Abkommen zu einer Abweisung oder Zurückziehung der zum damaligen Zeitpunkt gegen Österreich und österreichische Unternehmen im Zusammenhang mit der Zeit des Nationalsozialismus anhängigen Klagen mit Präjudizwirkung führen. Nach Vorliegen der Rechtssicherheit sollte die Überweisung der Mittel für die Entschädigungsleistungen an den Fonds erfolgen.

Ende 2004 waren vor den in ihren Entscheidungen unabhängigen amerikanischen Gerichten noch zwei Sammelklagen gegen die Republik Österreich und österreichische Unternehmen anhängig. Eine definitive Einschätzung über die voraussichtliche Dauer der Verfahren war dem mit der Vertretung Österreichs befassten Völkerrechtsbüro des BMA nicht möglich (zwischenzeitlich wurde eine Sammelklage erledigt).

Allgemeiner Entschädigungsfonds

Finanzielle Grundlagen

Dotierung des Fonds

- 3.1** Gemäß § 2 des Entschädigungsfondsgesetzes wird der Entschädigungsfonds mit einem gedeckelten Betrag von 210 Mill. USD ausgestattet. Der Betrag ist dem Fonds 30 Tage nach Abweisung aller in den Vereinigten Staaten am 30. Juni 2001 gegen Österreich oder österreichische Unternehmen anhängigen Klagen zur Verfügung zu stellen. Der Ausstattung (Dotierung) des Fonds mit Mitteln stand Ende 2004 die fehlende Rechtssicherheit entgegen. Der Fonds konnte deshalb die Mittel auch nicht zinsbringend veranlagen.

Die Aufbringung des Gesamtbetrages soll durch die Republik Österreich und durch österreichische Unternehmen erfolgen; es bestehen jedoch keine gesetzlichen Regelungen über die jeweils aufzubringenden Anteile. Durch eine Novelle zum Bundesfinanzgesetz 2001 hat der Bund 66,86 Mill. EUR bereitgestellt, die mangels Fälligkeit vorerst einer Rücklage zugeführt wurden.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die Erwartungen hinsichtlich einer raschen Zurückziehung oder Abweisung der anhängigen Klagen nicht erfüllt haben und dass dem Fonds wegen der fehlenden Rechtssicherheit ein entsprechender Zinsverlust entstanden ist. Mangels gesetzlicher Regelungen über die Aufteilung der für den Fonds aufzubringenden Mittel besteht nach Ansicht des RH die ungeteilte Verpflichtung des Bundes, bei Fälligkeit die Einzahlung der Fondsmittel zu gewährleisten.

Finanzierung der Vorlaufkosten

- 4.1** Unabhängig von der Klärung der Rechtssicherheit und damit der Dotierung des Fonds bestand die Notwendigkeit der Finanzierung verschiedener gesetzlich und völkerrechtlich gebotener Tätigkeiten (z.B. Publizitätsmaßnahmen, Entgegennahme und Bearbeitung von Anträgen, Betreuung des Antragskomitees und der Schiedsinstanz). Die bisher entstandenen Vorlaufkosten (Personal- und Sachaufwendungen) wurden daher vom Bund vorfinanziert. Seit seiner Errichtung im Jahr 2001 bis Ende 2004 sind dem Fonds aus dem Bundeshaushalt 7,54 Mill. EUR zugeflossen.



Allgemeiner Entschädigungsfonds

Nationalrat

Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

Anspruchsvoraussetzungen und Verfahrensregelungen

4.2 Der RH anerkannte die Notwendigkeit einer Vorfinanzierung der Vorlaufkosten, um die Antragsbearbeitung aufnehmen und vorantreiben zu können. Die Vorteile einer rascheren Bearbeitung der beim Fonds eingereichten Anträge überwiegen das im Extremfall bestehende Risiko verlorener Aufwendungen. Entwicklungen bei den in den Vereinigten Staaten anhängigen Verfahren sollten genau beobachtet werden, um darauf rasch reagieren zu können.

4.3 *Der Entschädigungsfonds wies darauf hin, dass die Entwicklung dieses Verfahrens ein nur schwer abschätzbarer und beurteilbarer Faktor wäre.*

5.1 Der Kreis der anspruchsberechtigten Personen ist im Entschädigungsfondsgesetz sehr ähnlich definiert wie im Bereich des Nationalfonds, es sind allerdings auch die Erben von Opfern des Nationalsozialismus und die Rechtsnachfolger von Vereinigungen antragsberechtigt. Entschädigt werden Schäden und Verluste in bestimmten Vermögenskategorien, sofern darüber nicht bereits zuvor endgültig entschieden oder eine einvernehmliche Regelung getroffen wurde. Extreme Ungerechtigkeiten einer früheren Entscheidung oder Regelung sowie neue Beweise können allerdings geltend gemacht werden.

Je die Hälfte der Fondsmittel werden in zwei unterschiedlichen Verfahrensarten vergeben. Im Forderungsverfahren sind eine Bewertung der Ansprüche und eine anteilmäßige Mittelzuteilung an anspruchsberechtigte Personen sowie ein Rechtsbehelf gegen Entscheidungen vorgesehen. Im Billigkeitsverfahren mit geringeren Beweisstandards werden gestaffelte Zahlungen pro Haushalt geleistet.

5.2 Ausgehend vom detaillierten Verhandlungsergebnis des Washingtoner Abkommens wurden sehr komplexe gesetzliche Regelungen geschaffen, die vor einer endgültigen Mittelauszahlung – ungeachtet der dafür erforderlichen Rechtssicherheit – die Erledigung aller eingelangten Anträge erforderlich machen.

Wegen der Anspruchsvoraussetzungen und der verfahrensrechtlichen Erfordernisse ist nach Ansicht des RH mit deutlich längeren Bearbeitungsfristen und höheren Verwaltungskosten als im Nationalfonds zu rechnen. Die Unterschiede und die längeren zeitlichen Abläufe waren insbesondere betagten Antragstellern trotz der Informationsbemühungen der Fondsadministration nur schwer verständlich zu machen.

Allgemeiner Entschädigungsfonds

Einreichung der Entschädigungsanträge

- 6.1** Die Information der Leistungsberechtigten erfolgte durch im Washingtoner Abkommen vorgesehene weltweite Publicitätsmaßnahmen in internationalen Printmedien mit Kosten von rd. 953.000 EUR, durch Vortrags- und Informationsreisen sowie insbesondere durch intensive direkte Kontaktnahme mit antragsberechtigten Personen.

Die Ansprüche waren bis spätestens 28. Mai 2003 unter Verwendung eines umfangreichen Antragsformulars beim Entschädigungsfonds geltend zu machen. Insgesamt wurden 19.125 Anträge fristgerecht eingereicht, wobei rd. 68 % der Antragsteller im Entschädigungsfonds zuvor bereits beim Nationalfonds Leistungen beantragt haben. Der Entschädigungsfonds überprüfte die eingelangten Anträge auch auf bisher nicht genutzte Leistungsberechtigungen beim Nationalfonds. Die Anzahl der Anträge von Erben ist hinter den ursprünglichen Erwartungen des Fonds zurückgeblieben.

- 6.2** Nach Auffassung des RH hat sich der Fonds intensiv um eine umfassende Information und möglichst vollständige Erfassung der Antragsberechtigten bemüht. Die unübersichtliche Gestaltung des Antragsformulars machte oftmals Hilfestellungen des Fonds oder anderer Stellen erforderlich.
- 6.3** *Laut Stellungnahme des Entschädigungsfonds habe die Gestaltung des Antragsformulars den komplexen gesetzlichen Vorgaben entsprochen und sollte verhindern, dass Möglichkeiten zur Forderungsgeltendmachung übersehen werden.*

Antragsbearbeitung

Fondsinterne Bearbeitungsschritte

- 7.1** Die Bearbeitung eines Entschädigungsantrages erfolgte in mehreren Stufen. Im Wesentlichen konnten drei organisatorisch getrennte Arbeitsbereiche unterschieden werden: Die Recherche, die Datenaufbereitung bzw. -eingabe und die juristische Sachbearbeitung.

Den wesentlichen Arbeitsschwerpunkt des Entschädigungsfonds nahm zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wegen der großen Anzahl zu überprüfender Fakten die Recherche historischer Dokumente sowohl in fondsinternen Recherchequellen als auch in Archiven ein. Die nachfolgende Datenaufbereitung strukturierte die Akten für die juristischen Sachbearbeiter.

Eine stichprobenartige interne Revision bearbeiteter Anträge sollte durch die Generalsekretärin erfolgen.



Allgemeiner Entschädigungsfonds

Nationalrat

Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik
Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

7.2 Die im Fonds praktizierte Organisation der Fallbearbeitung führte dazu, dass sich qualifizierte Mitarbeiter aus drei Arbeitsbereichen inhaltlich intensiv mit demselben Antrag auseinandersetzen mussten. Der RH empfahl die Zusammenführung zu zwei Bearbeitungsfeldern (Datenerfassung bereits im Rahmen der Recherche), weil dies eine effizientere Bearbeitung mit zusätzlichen Recherchekapazitäten ermöglichen würde.

Die interne Revision der Fallbearbeitung sollte als prozessunabhängige Prüfung durch eine von der Fondsadministration unabhängige Person (z.B. durch ein Mitglied des Kontrollausschusses) vorgenommen werden.

7.3 *Der Entschädigungsfonds teilte mit, das Prinzip der Mehrfachbearbeitung sei teilweise durch administrative Notwendigkeiten bedingt und zum großen Teil bewusst gewählt worden. Die Arbeitsteilung führe zur Beschleunigung des Verfahrensablaufes, weil durch Spezialisierung Lerneffekte und Erfahrungen genützt werden könnten. Eine Umstellung des Aktenlaufes sei jedoch geplant.*

Eine prozessunabhängige Revision werde eingerichtet.

7.4 Der RH sah in einer Datenerfassung bereits im Rahmen der Recherche weiterhin Vorteile und verblieb bei seiner Empfehlung.

Antragskomitee

8 Zur Entscheidung über geltend gemachte Entschädigungsansprüche war ein aus drei Personen bestehendes unabhängiges Antragskomitee berufen. Je ein Mitglied wurde von den Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und Österreichs bestellt und diese beiden Mitglieder bestimmten ein weiteres Mitglied als Vorsitzenden. Das Antragskomitee hat sich im November 2001 konstituiert. In elf Sitzungen bis April 2004 wurden insbesondere Leitlinien für grundsätzliche rechtliche Problemstellungen erarbeitet.

Allgemeiner Entschädigungsfonds

Bearbeitungs- und Erledigungsstand

- 9.1** Im April 2004 befanden sich etwa ein Viertel der eingereichten 19.125 Anträge im Stadium der Recherche, rd. 4.500 Anträge waren bereits in der Datenbank erfasst und aufbereitet. Rund 530 Fälle waren vom Fonds so weit abgeschlossen, dass sie dem jeweils zuständigen Mitglied des Antragskomitees in seiner Funktion als Berichterstatter übermittelt werden konnten. In rd. 230 Fällen lagen die Entscheidungsanträge der Berichterstatter an das Antragskomitee vor.
- 9.2** Der RH stellte fest, dass viele grundlegende Vorbereitungsarbeiten für die Antrags erledigung geleistet wurden, der Erledigungsstand der Einzelanträge im April 2004 jedoch noch gering war. Unabhängig von der fehlenden Rechtssicherheit war noch nicht absehbar, wann die Bearbeitung aller Anträge abgeschlossen sein wird und eine Auszahlung der Mittel stattfinden kann. Da das Antragskomitee über sämtliche Anträge entscheiden muss, ist in diesem Gremium mit einer entsprechenden Arbeitsbelastung zu rechnen.
- 9.3** *Laut Mitteilung des Entschädigungsfonds solle ein zwischenzeitlich eingeführtes internes Berichtswesen künftig Prognosen über den Zeitbedarf für die Bearbeitung der Fälle ermöglichen und die Planung verbessern.*

Standardisierung und Beschleunigung der Antragsbearbeitung

- 10.1** Der Fonds trachtete, die Dauer der Antragsbearbeitung durch ein automationsunterstütztes standardisiertes Verfahren mit vorgegebenen Prüfschritten und Standard erledigungen sowie durch zusätzliche Personalaufnahmen in allen Arbeitsbereichen zu verkürzen. Im Mai 2004 wurde im Kuratorium die Aufnahme von weiteren 22 Mitarbeitern beschlossen.
- 10.2** Der RH bewertete die angestrebte Automationsunterstützung positiv und wies auf die gebotene besondere Sorgfalt bei der Programmabnahme hin, weil dem einwandfreien Funktionieren der eingesetzten Programme und Hardwarekomponenten besondere Bedeutung zukam. Er empfahl eine möglichst weitgehende Standardisierung der Antragsbearbeitung und Entscheidungsvorbereitung für das Antragskomitee, weil dies eine Voraussetzung für eine rasche Erledigungsmöglichkeit darstellt.



Allgemeiner Entschädigungsfonds

Nationalrat

Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik
Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

Er sprach sich auch grundsätzlich für alle im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehenden Maßnahmen zur Vereinfachung und Pauschalierung von Entschädigungsleistungen aus.

Der RH anerkannte grundsätzlich auch die Notwendigkeit der Erhöhung der eingesetzten Personalkapazitäten, um die Bearbeitungsdauer zu verkürzen und die Abwicklung bei eintretender Rechtssicherheit rasch abschließen zu können. Der Entschädigungsfonds sollte im Personalbereich wegen seiner zeitlichen Befristung die Arbeitsverhältnisse bei den erforderlichen Neuaufnahmen möglichst flexibel gestalten und eine vorausschauende Personalplanung vornehmen.

10.3 *Der Entschädigungsfonds teilte mit, dass die Standardisierung der Bearbeitungs- und Entscheidungsabläufe vollkommen seinen Intentionen entspräche. Das automationsunterstützte standardisierte Verfahren zur Antragsbearbeitung habe sich als stabiles Werkzeug zur Beschleunigung der Fallbearbeitung erwiesen. Zur Prüfung der Zuverlässigkeit habe der Fonds zwei Gutachten in Auftrag gegeben.*

Verwaltungsaufwand

11.1 Die Verwaltungsaufwendungen des Entschädigungsfonds betragen im Jahr 2003 rd. 1,7 Mill. EUR, wobei insbesondere der Personalaufwand und dessen Anteil am Gesamtaufwand wegen steigender Mitarbeiterzahl und höherer Qualifikationen kontinuierlich anstieg (von rd. 15 % im Jahr 2001 auf rd. 63 % im Jahr 2003).

Der Personalstand erhöhte sich von 12 angestellten Mitarbeitern (Jahresdurchschnitt in Vollbeschäftigungsäquivalenten) und 6 freien Dienstnehmern (Stand zum Stichtag 31. Dezember) im Jahr 2001 auf 28 Angestellte und 30 freie Dienstnehmer im Jahr 2003. Zur rascheren Antragsbearbeitung war eine weitere Personalaufstockung geplant.

Die Abgrenzung zu den Aufwendungen für den personell und organisatorisch eng verflochtenen Nationalfonds war bei mehreren Aufwandspositionen nicht durchgehend schlüssig begründet.

Das Entschädigungsfondsgesetz sieht vor, dass die Erträge des Fondsvermögens und die sonstigen Einnahmen auch zum Tragen des Verwaltungsaufwandes zu verwenden sind, soweit dieser nicht aus dem Budget des Nationalfonds bestritten werden kann. Der Nationalfonds leistet technische und administrative Unterstützung, daraus entstehende Mehrkosten sind dem Nationalfonds aus den Erträgen des Fondsvermögens zu vergüten. Die Kosten der Schiedsinstanz werden unter Nutzung des Geschäftsapparates des Entschädigungsfonds vom Bund getragen.

Verwaltungsaufwand

- 11.2** Nach Ansicht der RH war den gesetzlichen Bestimmungen keine sehr klare Abgrenzungsleitlinie für das Tragen des Verwaltungsaufwandes zwischen dem Entschädigungsfonds und dem Nationalfonds zu entnehmen. Er empfahl, die administrativen Kosten entsprechend dem Grundsatz der Kostenwahrheit möglichst schlüssig und verursachungsgerecht zuzurechnen. Soweit gesetzlich begründet Kosten des Entschädigungsfonds aus dem Budget des Nationalfonds bestritten werden, wären transparente Zahlungsströme zwischen den beiden Fonds vorzusehen.

Naturalrestitution

Grundlagen

- 12** Das Entschädigungsfondsgesetz schuf auch die gesetzliche Grundlage für die im Washingtoner Abkommen vereinbarte Naturalrestitution von öffentlichem Vermögen (Liegenschaften und Superädifikate im Eigentum des Bundes; bei jüdischen Gemeinschaftsorganisationen auch bewegliche Güter). Zur Prüfung von diesbezüglichen Anträgen wurde beim Entschädigungsfonds eine aus drei Personen bestehende Schiedsinstanz eingerichtet.

Durch eine so genannte Opting-in-Klausel hatten sich bis Ende 2003 fast alle Bundesländer der Regelung angeschlossen. Grundlagen für die Antragstellung und die Beurteilung lieferte ein diesbezügliches Projekt der österreichischen Historikerkommission. Über bereits zuvor entschiedene oder einvernehmlich geregelte Ansprüche durfte die Schiedsinstanz gemäß § 32 Abs. 2 des Entschädigungsfondsgesetzes nur bei „extremer Ungerechtigkeit“ der früheren Regelung oder zwischenzeitlich zugänglich gewordenen neuen Beweisen befinden.

Durch eine im Juli 2004 beschlossene Gesetzesänderung wurde die Frist zur Einbringung von Entschädigungsanträgen bis 31. Dezember 2004 verlängert. Mit Stand 1. April 2004 waren bei der Schiedsinstanz insgesamt 1.111 Anträge auf Naturalrestitution eingelangt. Die überwiegende Anzahl dieser Anträge waren jedoch so genannte Formalanträge, bei denen Anspruchsvoraussetzungen des Gesetzes offenkundig nicht erfüllt waren.

86 Anträge wurden bis April 2004 als materielle Anträge eingestuft, die eine intensive inhaltliche Befassung der Schiedsinstanz erforderlich machten. In einer Vielzahl der Fälle machten die Antragsteller eine „extreme Ungerechtigkeit“ einer früheren Regelung geltend.



Naturalrestitution

Nationalrat

Allgemeiner Entschädigungsfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus

Schiedsinstanz

Einrichtung und Verfahren

- 13.1** Die Schiedsinstanz für Naturalrestitution von öffentlichem Vermögen konstituierte sich im Oktober 2001. Die Schiedsinstanz prüft die Anträge und entscheidet darüber in Form einer begründeten Empfehlung. Bis März 2004 hielt die Schiedsinstanz 32 Sitzungen ab. Zur Entscheidungsvorbereitung waren jeweils umfangreiche historische Recherchen und juristische Erhebungen erforderlich.

Von den 86 eingebrachten materiellen Anträgen wurden bis Mai 2004 durch vier Entscheidungen der Schiedsinstanz elf Einzelanträge endgültig erledigt. In einem Fall mit sieben Einzelantragstellern empfahl die Schiedsinstanz dem zuständigen Bundesminister die Rückstellung der Liegenschaft, ein Fall wurde zurückgewiesen und zwei weitere Fälle mit drei Einzelanträgen wurden abgelehnt.

Bis Jänner 2005 wurden neben diesen vier Entscheidungen drei weitere auf der Website des Entschädigungsfonds veröffentlicht. Die Umsetzung von Empfehlungen ist an den Eintritt der Rechtssicherheit gebunden.

- 13.2** Nach Ansicht des RH machte die Komplexität der zu beurteilenden Fragestellungen im Fonds umfangreiche und profunde Erhebungstätigkeiten zur Vorbereitung der Entscheidungen der Schiedsinstanz erforderlich. Die Erledigung aller Anträge wird trotz der intensiven Sitzungstätigkeit der Schiedsinstanz und der Anstrengungen der ihr beigestellten Mitarbeiter – im Sinne der gesetzlichen Vorgaben zu raschen Entscheidungen zu gelangen – nur mittelfristig möglich sein.

- 13.3** *Der Entschädigungsfonds wies darauf hin, dass umfangreiche Recherchen zumeist bereits für die Präzisierung des Antrages erforderlich seien und dass die gesetzlich vorgesehene Entscheidungsfrist von sechs Monaten nicht zu Lasten der Antragsteller wirken solle.*

Kosten der Schiedsinstanz

- 14.1** Die für die Tätigkeit der Schiedsinstanz angefallenen Kosten betragen seit ihrer Konstituierung im Oktober 2001 bis April 2004 insgesamt rd. 424.000 EUR. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren drei Juristen, zwei voll- und ein halbbeschäftigter Historiker sowie drei weitere Mitarbeiter als freie Dienstnehmer für die Schiedsinstanz tätig.

Naturalrestitution

Bisher erfolgte keine gesonderte Dotierung für die Kosten der Schiedsinstanz, diese wurden aus den zur Vorfinanzierung der Vorlaufkosten des Entschädigungsfonds überwiesenen Budgetmitteln mitfinanziert. Ein gesonderter Ausweis im Jahresabschluss des Entschädigungsfonds erfolgte nicht.

14.2 Der RH regte an, die gesondert zu finanzierenden Kosten der Schiedsinstanz in den Jahresabschlüssen des Entschädigungsfonds darzustellen und aufgliedert nach den einzelnen Kostenarten auszuweisen.

14.3 *Der Entschädigungsfonds sagte dies zu.*

Schluss- bemerkungen

15 Zusammenfassend empfahl der RH:

(1) Es wäre eine möglichst weitgehende Standardisierung der Antragsbearbeitung und Entscheidungsvorbereitung für das Antragskomitee vorzusehen.

(2) Die drei getrennten Arbeitsbereiche Recherche, Datenaufbereitung bzw. -eingabe und juristische Sachbearbeitung wären zu zwei Bearbeitungsfeldern zusammenzuführen.

(3) Im Personalbereich sollte der Fonds wegen seiner zeitlichen Befristung die Arbeitsverhältnisse bei den erforderlichen Neuaufnahmen möglichst flexibel gestalten und eine vorausschauende Personalplanung vornehmen.

(4) Die administrativen Kosten wären möglichst schlüssig und verursachungsgerecht dem Allgemeinen Entschädigungsfonds bzw. dem Nationalfonds zuzurechnen.

(5) Die interne Revision der Fallbearbeitung sollte durch eine von der Fondsadministration unabhängige Person (z.B. durch ein Mitglied des Kontrollausschusses) vorgenommen werden.

(6) Die gesondert zu finanzierenden Kosten der Schiedsinstanz wären in den Jahresabschlüssen des Allgemeinen Entschädigungsfonds darzustellen und aufgliedert nach den einzelnen Kostenarten auszuweisen.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Gesundheit und Frauen soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz

Hauptverband der österreichischen Sozial- versicherungsträger: Projekt Chipkarte (e-card)

Kurzfassung

Der RH hielt die Einführung der e-card, deren flächendeckende Ausgabe durch die Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H (SV-ChipBE) mit Ende 2005 abgeschlossen sein sollte, für notwendig. Er bemängelte jedoch die hohen Projektnebenkosten, Fehler im Projektmanagement und den Projekttrückstand von zweieinhalb Monaten bis Mai 2004.

Auch waren wesentliche Vereinbarungen zwischen dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und der Österreichischen Ärztekammer über die Anwendung der e-card und die Kostenbelastung der künftigen Nutzer noch ausständig.

Zu Beginn des neuen Projekts e-card im April 2003 lagen keine Kostenschätzungen vor. Es fehlten auch entsprechende Beschlüsse der Geschäftsführung des Hauptverbandes sowie des Aufsichtsrates der SV-ChipBE.

Die vom Hauptverband und der SV-ChipBE Ende Februar 2004 vorgenommenen Kostenschätzungen waren unvollständig und nur begrenzt aussagekräftig. Nach Schätzungen des RH vom Mai 2004 werden die Kosten für das Projekt e-card bis zur flächendeckenden Einführung und für den anschließenden Probetrieb bis September 2006 (Fertigstellungstermin) zirka 128 Mill. EUR betragen.

Der Personalaufwand der SV-ChipBE war, gemessen an der Aufgabe und ihrer Verantwortung, zu hoch. Weiters beauftragte sie großzügig externe Gutachter.

Die SV-ChipBE schloss mit einem an der Technischen Universität Wien lehrenden Professor im Namen der informell eingerichteten Forschungsgruppe „Research Industrial Software Engineering“ (RISE) einen Vertrag über Consulting- und Werkleistungen ab.

Kurzfassung

In der Folge leistete die SV-ChipBE Zahlungen für Leistungen aus diesem Vertrag an den später – vom Professor der Technischen Universität Wien – gegründeten Verein RISE, mit dem jedoch kein eigener Vertrag abgeschlossen wurde.

Es fehlten eine vertragliche Regelung über den Know-how-Transfer der RISE an die SV-ChipBE sowie Bestimmungen über eine Haftung für den Projekterfolg seitens der RISE.

Die Rahmenbedingungen für die Fortführung des Projekts e-card waren – bedingt durch die Auflösung des Aufsichtsrates der SV-ChipBE im Jänner 2004 und die Geschäftsenthebung des technischen Geschäftsführers der SV-ChipBE im November 2003 – ungünstig.

Da die Neuauflage des Projekts e-card unter Zeitdruck stand und wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Durchführung fehlten, griff der Hauptverband vermehrt in das operative Geschäft der SV-ChipBE ein.

Kenndaten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Rechtsgrundlage	§ 31 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG; BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.)				
Aufgaben	Wahrnehmung der allgemeinen und gesamtwirtschaftlichen Interessen im Vollzugsbereich der Sozialversicherung; zentrale Erbringung von Dienstleistungen für die Sozialversicherungsträger; Erstellung von Richtlinien zur Förderung oder Sicherstellung der gesamtwirtschaftlichen Tragfähigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Einheitlichkeit der Vollzugspraxis der Sozialversicherungsträger				
Gebarungsentwicklung	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mill. EUR				
Erträge	26,49	26,35	30,27	30,00	31,84
Aufwendungen	26,40	26,27	29,30	29,60	34,31
<i>davon</i>					
<i>Personalaufwand</i>	14,89	15,02	15,61	16,68	17,69
<i>sonstiger Aufwand</i>	11,51	11,25	13,69	12,92	16,62
Mitarbeiter jeweils zum 31. Dezember			Anzahl		
	273	272	283	299	315

Kenndaten der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. – SV-ChipBE

Rechtsgrundlagen	§§ 31a bis 31c ASVG				
Aufgaben	Einführung, Betrieb und Weiterentwicklung eines elektronischen Verwaltungssystems (ELSY) für den gesamten Vollzugsbereich der Sozialversicherung				
Gebarungsentwicklung	2001	2002	2003	2004	
	in Mill. EUR				
Aufwendungen*	0,34	2,28	3,17	6,56	
<i>davon</i>					
<i>Personalaufwand</i>	0,18	1,19	1,42	2,56	
<i>sonstiger Aufwand</i>	0,16	1,09	1,75	4,00	
Mitarbeiter jeweils zum 31. Dezember			Anzahl		
	5	15	20	50	

* Die Aufwendungen werden vom Hauptverband ersetzt.

Die im Bericht angeführten Beträge enthalten keine Umsatzsteuer.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** Bereits im Juni 2004 hat der RH dem Nationalrat in einem Wahrnehmungsbericht (Reihe Bund 2004/4) über den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger – Projekt Chipkarte berichtet.

Mit Schreiben vom Dezember 2003 stellte der Bundesminister für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Mag. Herbert Haupt, das Ersuchen gemäß Art. 126b Abs. 4 B-VG um Durchführung einer Überprüfung der Gebarung der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungsgesellschaft m.b.H. (SV-ChipBE). Hervorgehoben waren Fragen zu den Projektkosten, zur Projektorganisation und zum Projektablauf.

Der RH überprüfte von März bis Mai 2004 Teilgebiete der Gebarung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) mit dem Schwerpunkt Projekt Chipkarte (e-card). Zu dessen Umsetzung wurde im Jänner 2001 die SV-ChipBE gegründet.

Zu dem im Juli 2004 übersandten Prüfungsergebnis nahm der Hauptverband im November 2004 Stellung. Das BMGF verzichtete mit Bezug auf die gemäß dem Bundesministeriengesetz gegebene Zuständigkeit des BMSG als Aufsichtsbehörde über den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger auf eine Stellungnahme. Das BMSG übermittelte dem RH seine Stellungnahme im Dezember 2004. Es schloss sich darin weitgehend den Ausführungen des RH an.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen dem Hauptverband, dem BMSG und dem BMGF im Dezember 2004.

Projektkosten

Gesamtkosten

- 2.1** Zu Beginn des neuen Projekts e-card im April 2003 lagen keine Kostenschätzungen vor. Weiters fehlten die erforderlichen Beschlüsse der Geschäftsführung des Hauptverbandes und des Aufsichtsrates der SV-ChipBE. Eine detaillierte, aber nicht vollständige Kostenaufstellung lag erst Ende Februar 2004 vor, nachdem Aufsichtsorgane des BMSG ihre Prüfung bei der SV-ChipBE abgeschlossen hatten.
- 2.2** Der RH nahm daher im Mai 2004 gemeinsam mit dem Hauptverband und der SV-ChipBE eine Kostenberechnung vor. Diese umfasste die voraussichtlichen Kosten bis zum geplanten Fertigstellungstermin (26. September 2006):



Projektkosten

BMGF BMSG

Projekt Chipkarte (e-card)

Voraussichtliche Projektkosten zum 7. Mai 2004

		laut RH	laut Hauptverband
		in 1.000 EUR	
ERRICHTUNGSKOSTEN	Errichtungskosten Teilprojekte 1 und 2	76.663	76.663
	Errichtungskosten Teilprojekt 3	18.070	8.000
	Errichtungskosten Teilprojekte 4 bis 6	4.640	4.640
	Zusatzkosten laut Vertragsergänzung	1.359	309
	Zwischensumme	100.732	89.612
PROJEKTNEBENKOSTEN	SV-ChipBE	15.005	15.005
	Hauptverband	4.207	4.207
	Sozialversicherungsträger	6.358	6.358
	externe Zusatzkosten	1.456	1.456
	Zwischensumme	27.026	27.026
PROJEKTKOSTEN		127.758	116.638

Zwischen dem Hauptverband und dem RH gab es hinsichtlich der Zuordnung der Kostentragungspflicht Auffassungsunterschiede. So ging der Hauptverband beim Teilprojekt 3 von einer Kostenübernahme von rd. 10 Mill. EUR durch die 20.000 Vertragspartner (Ärzte, Optiker etc.) aus. Da jedoch eine diesbezügliche Bereitschaft der Österreichischen Ärztekammer zum damaligen Zeitpunkt nicht erkennbar war, setzte der RH entsprechend höhere Kosten an. Weiters waren die Kosten von bereits als Vertragsergänzungen verhandelten Zusatzleistungen zu berücksichtigen.

Der RH empfahl, die gesamten Projektkosten bis zum Fertigstellungstermin (September 2006) exakt zu erfassen. Weiters wäre das Budget der SV-ChipBE einschließlich der jährlichen Zahlungen für das Projekt e-card von den Führungsorganen des Hauptverbandes zu genehmigen.

Projektkosten

- 2.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes seien Kostenschätzungen vorgelegen, die im Koordinationsausschuss mit der Geschäftsführung des Hauptverbandes besprochen worden waren.*

Hinsichtlich des Kostenvergleichs lägen nunmehr zusätzliche Daten vor. Nach Ansicht des Hauptverbandes werde das neue Projekt wesentlich zukunftssicherer und nicht teurer sein als das vorangegangene.

- 2.4** Der RH erwiderte, dass der Koordinationsausschuss nach dem Grundlagenvertrag zwischen Hauptverband und SV-ChipBE vorrangig der Steuerung des Projektablaufs dient. Er war kein Entscheidungsträger für die Beschlussfassung der Projektkosten.

Zum Vergleich der Projektkosten wies der RH darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur grobe Kostenschätzungen des Hauptverbandes vorlagen. Die in der Stellungnahme nunmehr angeführten zusätzlichen Kostenfaktoren nahm der RH zur Kenntnis.

Projektnebenkosten

- 3.1** Die voraussichtlichen Projektnebenkosten, bestehend aus Eigenleistungen des Hauptverbandes, der Sozialversicherungsträger sowie der SV-ChipBE und externen Zusatzkosten, schätzte der RH bis Projektende im September 2006 auf rd. 27 Mill. EUR. Der Anteil an den Errichtungskosten wird somit 27 % betragen.

- 3.2** Nach Ansicht des RH waren die Projektnebenkosten von rd. 27 Mill. EUR zu hoch. Der RH stützte seine Ansicht auf die Erfahrungen im Zuge von Gebarungsüberprüfungen, wo die Projektnebenkosten 16 % der Errichtungskosten nicht überschritten.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes wären Eigenleistungen der Sozialversicherungsträger und der SV-ChipBE nicht den Projektnebenkosten hinzuzuzählen, sondern ein Bestandteil von Entwicklungs- und damit Errichtungskosten. Es dürften auch nicht die Leistungen der SV-ChipBE für die Projektkoordination über das nunmehr in Teilen vergebene Projekt e-card zu den Projektnebenkosten gezählt werden.*

- 3.4** Nach Ansicht des RH war die Projektkoordination und -begleitung des Projekts e-card eine zentrale Aufgabe der zu diesem Zweck errichteten SV-ChipBE und wäre deshalb den Projektnebenkosten zuzuordnen. Im Übrigen hatte der Hauptverband die gleiche Berechnungsgrundlage für das vorangegangene Projekt zur Kenntnis genommen.



Projektkosten

BMGF BMSG

Projekt Chipkarte (e-card)

Aufwand der
SV-ChipBE

4.1 Der Aufwand der SV-ChipBE stieg von 343.000 EUR (im Jahr 2001) auf 6,56 Mill. EUR (im Jahr 2004). So stieg die Zahl der Angestellten und Mitarbeiter auf Werkvertragsbasis von 2001 bis 2003 von zwei auf 25 bzw. im Jahr 2004 auf 50 Mitarbeiter. Im Dezember 2003 weitete die SV-ChipBE ihren Organisationsaufbau um die neu geschaffene Funktionsstelle „Gesamtprojektkoordination“ von fünf auf sechs leitende Bereiche für 14 untergeordnete Arbeitsgruppen und 20 Mitarbeiter aus. Im sonstigen Aufwand 2004 waren mehr als 2,00 Mill. EUR für Entwicklungsaufträge an externe IT-Experten enthalten.

Der durchschnittliche Personalaufwand der SV-ChipBE (einschließlich Dienstgeberbeiträge) betrug im Jahr 2003 rd. 94.000 EUR je Mitarbeiter. Die Monatsbezüge der Mitarbeiter lagen um durchschnittlich 45 % über den Mindestgrundgehältern des Kollektivvertrags für IT-Unternehmen.

Das Durchschnittseinkommen ergab sich aus den nachstehenden Gehältern:

Funktion	Monatsgehalt 2003
technischer Geschäftsführer	8.072 EUR
kaufmännische Geschäftsführerin	8.072 EUR
Prokurist für Bereich Leitung/Technik	8.912 EUR*
Prokurist für Bereich Recht/Organisation	7.158 EUR
Projektkoordinatorin	7.715 EUR*
technische Mitarbeiter (durchschnittlich)	rd. 4.000 EUR*

* einschließlich Zahlungen in eine Pensionskassa

Zusätzlich wurden Leistungsprämien, Überstundenabgeltungen und Erfolgsprämien ausbezahlt.

Im Vergleich dazu hatten Angehörige des „leitenden Dienstes“ (Generaldirektoren) in den Sozialversicherungsträgern mit einigen hundert Beschäftigten Monatsbezüge von höchstens rd. 9.000 EUR. Die monatlichen Bezüge der IT-Mitarbeiter im Hauptverband betragen durchschnittlich rd. 3.400 EUR.

Projektkosten

- 4.2** Wie der RH feststellte, war der hohe Anstieg der Aufwendungen auf die vermehrte Aufnahme von Mitarbeitern und die zusätzliche Beauftragung von Expertenleistungen zurückzuführen. Im Hinblick darauf, dass die SV-ChipBE ein 100 %iges Tochterunternehmen des Hauptverbandes war und bei den Sozialversicherungsträgern ebenfalls aufwendige IT-Projekte entwickelt wurden, hielt der RH die vertraglich vereinbarten Gehälter in der SV-ChipBE für überhöht.

Der RH empfahl, die Projektorganisation der SV-ChipBE zu straffen und die Führungsebenen zu reduzieren. Weiters wäre der Personalstand auf das für die Weiterentwicklung des elektronischen Verwaltungssystems notwendige Ausmaß zu verringern.

- 4.3** *Der Hauptverband ersuchte den RH in seiner Stellungnahme um konkrete Beispiele, die belegen, dass Mitarbeiter der SV-ChipBE überbezahlt waren.*

- 4.4** Für den Vergleich der Mitarbeiterbezüge – ohne Prokuristen, Geschäftsführer und Projektkoordinatorin – stellte der RH die Qualifikation jedes Mitarbeiters auf Grundlage seines Personalakts und seiner Aufgabenstellung in der SV-ChipBE fest. Diese verglich der RH – unter Weglassen allfälliger Prämienzahlungen, Überstunden und freiwilliger Altersversorgungsleistungen sowie unter Berücksichtigung des jeweiligen Alters – mit den bestmöglichen Einstufungen laut Kollektivvertrag. Anhand dieser Bewertung stellte der RH fest, dass die Bandbreite der Bezüge von 10 % bis zu 96 % über dem Kollektivlohn lag.

Beauftragung eines Programmdirektors

- 5.1** Zur Unterstützung für die Umsetzung des neuen Projekts e-card sollte nach Meinung der Geschäftsführung des Hauptverbandes ab Mai 2003 ein so genannter Programmdirektor eingesetzt werden. Die SV-ChipBE war jedoch von den technischen Kenntnissen des Kandidaten nicht überzeugt und ihr technischer Geschäftsführer lehnte die Bestellung eines Programmdirektors ab. Die Geschäftsführung des Hauptverbandes schränkte daraufhin, ohne Gesellschafterbeschluss, den Aufgabebereich des technischen Geschäftsführers ein.

Die Geschäftsführung des Hauptverbandes klärte dazu nicht ab, ob der Programmdirektor weisungsbefugt gegenüber den Geschäftsführern der SV-ChipBE sei und die Geschäftsführer der SV-ChipBE für die Handlungen des Programmdirektors aus der Haftung entbunden hätten werden können.



Projektkosten

BMGF BMSG

Projekt Chipkarte (e-card)

Im September 2003 nahm der Programmdirektor – ohne schriftlichen Vertrag – seine Tätigkeit im Projekt e-card zu einem mündlich vereinbarten Stundensatz von 200 EUR auf. Erst am 22. Dezember 2003 wurde ohne Beachtung der Vorschriften des Bundesvergabegesetzes 2002 ein schriftlicher Honorarvertrag mit der SV-ChipBE geschlossen. Der Gesamthonorarrahmen für seine Tätigkeit bis Ende 2005 wurde mit 654.000 EUR veranschlagt. Nach diesem Vertrag wurden ein Monatshonorar von 17.600 EUR (Stundensatz 110 EUR) und Honorarpauschalen für bestimmte Zielerreichungen in Höhe von 225.000 EUR festgelegt.

Aufgrund der mündlichen Vereinbarung verrechnete der Programmdirektor für 38 Leistungsstunden à 200 EUR und für zwei Zielerreichungen bis Mai 2004 ein Gesamthonorar von 47.600 EUR. Den Rechnungen lagen nur Stundenaufzeichnungen ohne zusätzliche Erläuterungen bei. Die Leistungen aus dem Honorarvertrag mit dem Programmdirektor wurden ab 3. Jänner 2004 mangels Vorliegens konkreter Aufgaben vom Hauptverband nicht mehr in Anspruch genommen.

- 5.2** Der RH beanstandete die offensichtlich nicht unbedingt notwendige Beauftragung des Programmdirektors. Er bemängelte dessen unklare Aufgabenstellung im Rahmen der Organisationsstruktur der SV-ChipBE und die Einschränkung der Aufgaben des technischen Geschäftsführers ohne entsprechenden Gesellschafterbeschluss.

Weiters wies der RH darauf hin, dass im Hinblick auf das veranschlagte Gesamthonorar von 654.000 EUR ein Ausschreibungsverfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2002 erforderlich gewesen wäre.

- 5.3** *Der Hauptverband nahm die Ausführungen des RH unter Hinweis auf die außergewöhnliche Projektsituation zur Kenntnis.*

Arbeitsvereinbarung mit einer informellen Forschungsgruppe

- 6.1** Im Juli 2003 vereinbarte der Hauptverband mit einem Professor der Technischen Universität Wien (TU-Wien)/Forschungsgruppe Research Industrial Software Engineering (RISE) mündlich, ihn beim Projekt e-card, insbesondere bei der Bewertung der Ausschreibungsunterlagen und bei der Vergabe, zu unterstützen. Der Professor wirkte auch in den vorbereitenden und projektentscheidenden Gremien, wie Lenkungsausschuss und Koordinationsausschuss, mit. Für seine Leistungen legte er an die SV-ChipBE unter dem Titel „wissenschaftlich-industrielle Beratungsstunden“ zwischen August und Oktober 2003 drei Honorarnoten in Höhe von insgesamt 52.000 EUR.

Projektkosten

Eine Meldung über die Tätigkeit der RISE an den Rektor im Wege des Dekans unterblieb ebenso, wie die Meldung einer Nebenbeschäftigung des Professors. Weiters verfügte dieser über keine Gewerbeberechtigung für Consultingleistungen. Es erfolgte auch kein Kostenersatz an die TU-Wien.

Der bereits mündlich beauftragte Professor legte der SV-ChipBE am 3. November 2003 ein Offert über eine so genannte Referenzarchitektur vor, die eine Parallelentwicklung zu jener des mit dem e-card-Teilprojekt 1 (Betriebszentralen und Terminalsoftware) beauftragten Unternehmens sein sollte. Damit wollte der Hauptverband ein „Sicherheitsnetz“ gegenüber dem Auftragnehmer des Teilprojekts 1 für den Fall eines neuerlichen Projektscheiterns schaffen.

Für diese Parallelentwicklung fehlten die erforderlichen Beschlüsse des Hauptverbandes und des Koordinationsausschusses sowie die Zustimmung des Aufsichtsrates der SV-ChipBE. Die kaufmännische Geschäftsführerin der SV-ChipBE veranlasste gemeinsam mit einem Prokuristen am 7. November 2003 mit Wissen der Geschäftsführung des Hauptverbandes eine Akontozahlung an die RISE in Höhe von 250.000 EUR.

Erst am 24. Februar 2004 wurde mit dem Professor – im Namen der TU-Wien/RISE – ein schriftlicher Vertrag über technische und fachliche Consultingleistungen im Wert von 990.000 EUR und über Werkleistungen im Wert von 1,23 Mill. EUR nachgeholt.

In der Folge legte der Professor im Namen seines Ende November 2003 gegründeten gemeinnützigen Vereins Rechnungen im Wert von rd. 840.000 EUR.

Mit diesem Verein wurde kein schriftlicher Vertrag abgeschlossen. Die bis Mai 2004 erbrachten Leistungen wurden nicht genau dokumentiert und es gab keinen vertraglich vereinbarten Know-how-Transfer zur SV-ChipBE im Sinne des vom Hauptverband gewünschten „Sicherheitsnetzes“.

6.2 Nach Ansicht des RH widersprach die Beauftragung der RISE mehreren Verfahrens- und Rechtsgrundsätzen und war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig:

- Gemäß dem Organisationsplan der TU-Wien war die RISE weder ein Institut noch eine Abteilung, sondern eine informelle Forschungsgruppe. Nach dem Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten (UOG 1993) waren aber nur die Universität, die Fakultät, die Institute sowie die Universitätsbibliotheken berechtigt, Forschungsaufträge im Auftrag Dritter durchzuführen.
- Die Leistungen des Professors entsprachen einer Consultingtätigkeit. Sie wären daher als kaufmännische Tätigkeit einzustufen, wofür eine Gewerbeberechtigung notwendig und die Leistungen umsatzsteuerpflichtig gewesen wären.
- Die Beauftragung über 2,22 Mill. EUR erfolgte als Direktvergabe und daher nicht nach den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2002.
- Nach der Geschäftsordnung des Hauptverbandes wäre für einen Vertrag ab 50.000 EUR ein Kollegialbeschluss der Geschäftsführung herbeizuführen gewesen. Nach den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags der SV-ChipBE wäre bei Investitionen ab 35.000 EUR die Zustimmung des Aufsichtsrates einzuholen gewesen.
- Auch fehlten die Beschlüsse des Koordinationsausschusses, die verpflichtend und einstimmig, d.h. mit den Stimmen der Geschäftsführer der SV-ChipBE und des Hauptverbandes, herbeizuführen gewesen wären.
- Die SV-ChipBE zahlte Consultingleistungen an den vom Professor gegründeten Verein, obwohl mit dem Verein kein schriftlicher Vertrag abgeschlossen wurde.
- Die Parallelentwicklung durch den Auftragnehmer des Teilprojekts 1 und der RISE war aufgrund des knappen Zeitbudgets wenig sinnvoll.
- Das vom Hauptverband gewünschte „Sicherheitsnetz“ der RISE bei Nichterfüllung des Auftragnehmers war fraglich, weil es keinen Know-how-Transfer an die SV-ChipBE und keinerlei Haftung für den Projekterfolg seitens der RISE gab.

Projektkosten

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes war die Vorgangsweise zur Beauftragung der RISE auf das zwingende Erfordernis zurückzuführen, alles zu veranlassen, um die ursprünglich finanziell hohen Vorstellungen der Anbieter aus den Verhandlungsverfahren auf ein realistisches Maß zu bringen.*

Auch würde die Beauftragung von Dienstverträgen nicht dem Bundesvergabegesetz 2002 unterliegen. Der Hauptverband räumte aber ein, dass bei Vertragsabschluss größere Transparenz und Nachvollziehbarkeit angezeigt gewesen wären.

- 6.4** Nach Ansicht des RH handelte es sich bei der Beauftragung um keinen Dienstvertrag, weil das beauftragte Arbeitsverhältnis durch die vertragliche Festlegung eines Endtermins und dem Eintreten eines Erfolgs bestimmt war. Die Consultingleistungen wären somit auszuschreiben gewesen.

Externe Beratungsleistungen

- 7.1** Die SV-ChipBE beauftragte im Mai 2003 einen Experten mit der Beratung über mögliche Vergabeverfahren bei der Neuvergabe des Projekts e-card. Zuvor arbeitete er über mündlichen Auftrag der beiden Prokuristen der SV-ChipBE eine Stellungnahme über die anzuwendende Verfahrensart bei der Neuvergabe des Projekts e-card aus, wofür er eine Rechnung von 7.100 EUR legte.

Zur Unterstützung bei der Neuausschreibung des Projekts e-card vergab die SV-ChipBE Ende Juni 2003 an einen weiteren Berater einen Auftrag über 147.000 EUR. Am 11. September 2003 trat die SV-ChipBE vom Vertrag zurück, weil der Auftragnehmer gegen die vertraglichen Geheimhaltungsverpflichtungen verstoßen hatte. Die SV-ChipBE machte vertragskonform eine Vertragsstrafe im Ausmaß von 75.000 EUR, jedoch ohne Erfolg, geltend.

Die SV-ChipBE beauftragte im Oktober 2003 ein externes Consultingunternehmen mit der „Bewertung und konzeptionellen Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausschreibung der österreichischen Sozialversicherungskarte“ ohne nähere Spezifikation zu einem Maximalbetrag von 67.800 EUR. Bis Anfang 2004 waren 116.000 EUR in Rechnung gestellt.

Ein Mitglied der von der SV-ChipBE beauftragten Bewertungskommission, welche die korrekte Vorgangsweise während des Vergabeverfahrens prüfte, erhielt seine Fahrzeiten zum gleich hohen Stundensatz von 175 EUR wie für seine Expertenleistung vergütet.

Projekt Chipkarte (e-card)

7.2 Der RH verwies auf seine bereits anlässlich der Gebarungüberprüfung des Projekts e-card im Jahr 2003 hinsichtlich der Beauftragung von Experten getroffenen Feststellungen.

7.3 Der Hauptverband nahm die Ausführungen des RH zur Kenntnis.

Projektorganisation

Entscheidungsträger

8.1 Der Hauptverband, vertreten durch vier Geschäftsführer, war alleiniger Gesellschafter der im Jänner 2001 gegründeten SV-ChipBE und Auftraggeber für alle abgeschlossenen Vergabeverfahren (Teilprojekte 1 und 2). Für die Umsetzung und das Schnittstellenmanagement zur SV-ChipBE war der mit Juli 2003 neue geschaffene Geschäftsbereich für „EDV und IT“ des Hauptverbandes zuständig.

Weitere Entscheidungsträger waren der Aufsichtsrat der SV-ChipBE und die Geschäftsführung der SV-ChipBE, die aus einem technischen Geschäftsführer und einer kaufmännischen Geschäftsführerin bestand.

Ferner wirkten der Lenkungs- und der Koordinationsausschuss des Projekts e-card, besetzt mit Vertretern des Hauptverbandes, der SV-ChipBE und des Auftragnehmers, der von September bis Dezember 2003 bei der SV-ChipBE tätige Programmdirektor und beratend die von der Geschäftsführung des Hauptverbandes bzw. der SV-ChipBE beauftragte RISE an den Entscheidungen mit.

Der aufgrund des Gesellschaftsvertrags eingerichtete, aus acht Mitgliedern bestehende Aufsichtsrat der SV-ChipBE beendete im Jänner 2004 nach dem Rücktritt der sechs Kapitalvertreter seine Funktion.

Die Gründe für den Rücktritt waren die nach Ansicht des Aufsichtsrates rechtswidrige Beauftragung der RISE, die Verletzung der Informationspflicht der kaufmännischen Geschäftsführerin gegenüber dem Aufsichtsrat und die unbefriedigenden Kommunikationsverhältnisse zwischen dem Aufsichtsrat und dem Gesellschafter Hauptverband, dessen Geschäftsführer fallweise in Belange der SV-ChipBE eingriff, ohne den Aufsichtsrat vorher informiert zu haben.

Projektorganisation

An der Spitze der SV-ChipBE standen seit Jänner 2002 ein technischer Geschäftsführer und eine kaufmännische Geschäftsführerin. Der technische Geschäftsführer verlor jedoch am 18. November 2003 auf Weisung des im Hauptverband für „EDV und IT“ zuständigen Geschäftsführers seine Funktion. Die Weisung enthielt keine Gründe für die Geschäftsenthebung. Es waren auch weder arbeitsrechtliche noch sonstige Fehlverhalten bekannt, die eine allfällige Entlassung des Geschäftsführers hätten geboten erscheinen lassen.

Im Zuge der Projektabwicklung bemängelte ein Geschäftsführer des Hauptverbandes, dass er über die Vorgänge zum Projekt e-card zu wenig informiert sei. Ein von ihm in Auftrag gegebenes externes Gutachten zur Klärung von Fragen über das bisherige Projektmanagement verursachte Kosten von rd. 8.200 EUR.

- 8.2** Nach Ansicht des RH war die bestehende Projektorganisation aufgrund der zersplitterten Entscheidungsstruktur und der unzureichenden Abgrenzung der Verantwortlichkeiten für eine zeit- und kostengünstige Projektabwicklung nicht geeignet. Im Wesentlichen war die organisatorische Rahmumgebung beim zweiten Projekt nicht besser gelöst als beim ersten, gescheiterten Projekt e-card.

Der RH empfahl, für die Projektabwicklung klare Abgrenzungen der Aufgabenbereiche zwischen den Organen des Hauptverbandes und der Geschäftsführung der SV-ChipBE sowie deren eindeutig zuordenbare Verantwortungen festzulegen.

- 8.3** *Der Hauptverband wies darauf hin, dass das Projekt sich in einer heiklen Phase befand, wo weniger auf organisatorische Richtigkeit als auf die Weiterführung des Projekts Wert gelegt würde.*

SV-ChipBE als
Systemintegrator

- 9.1** Im Gegensatz zur ersten Ausschreibung der e-card vertraten der Hauptverband und die SV-ChipBE im April 2003 die Ansicht, dass es zweckmäßiger wäre, das neue Projekt in mehrere, getrennt zu vergebende Teilprojekte zu gliedern. Die übergreifende Koordination der einzelnen Teilprojekte sollte die SV-ChipBE als so genannter Systemintegrator wahrnehmen.

Diese wesentliche Managemententscheidung, welche für die SV-ChipBE eine einheitliche Projektverantwortung für das Gesamtsystem bringen würde, setzte allerdings voraus, dass eine neue Aufbauorganisation mit entsprechend geschulten Mitarbeitern zu schaffen war.

Bis April 2004 waren noch 13 geplante Stellen unbesetzt. Die Projektorganisation wurde im Laufe eines Jahres mehrmals geändert, wobei der Bereich für Technik aufgabenmäßig und personell reduziert und dafür der Bereich Betrieb ausgeweitet wurde. Der Hauptverband sowie zusätzlich von ihm bzw. von der SV-ChipBE beauftragte Berater, wie der Programmdirektor und die RISE, waren seit Oktober 2003 als Krisenmanager tätig.

Wegen schlechter Erfahrungen beim ersten Projekt e-card und mangelndem Vertrauen in eine zuverlässige Controllingtätigkeit der SV-ChipBE beauftragte der Hauptverband einen externen Spezialisten mit dem Projektcontrolling. Der Auftragswert betrug 456.000 EUR.

Ferner fehlten die für die Entwicklung der e-card erforderlichen Erhebungen über den EDV-Ausrüstungsbedarf in den Arztpraxen und bei anderen Vertragspartnern.

- 9.2** Nach Ansicht des RH war die Aufbauorganisation der SV-ChipBE nicht geeignet, die Systemintegration professionell durchzuführen. Trotz des Wissens, dass ab Frühjahr 2003 eine Neuauflage des Projekts e-card erfolgen musste, verabsäumte es die SV-ChipBE, zeitgerecht entsprechendes Know-how und Arbeitskapazitäten für ein geeignetes Projektmanagement aufzubauen.

Dies kam auch dadurch zum Ausdruck, dass die Geschäftsführung des Hauptverbandes seit dem Neustart des Projekts im Frühjahr 2003 durch die Hinzunahme von externem Fachwissen und einem externen Projektcontrolling als Krisenmanager tätig war.

Zudem bemängelte der RH, dass noch umfassende Bedarfserhebungen über den EDV-Ausrüstungsbedarf in den Arztpraxen und bei anderen Vertragspartnern fehlten.

- 9.3** *Der Hauptverband nahm die Ausführungen des RH grundsätzlich zur Kenntnis. Allerdings wies er darauf hin, dass das Projekt nunmehr im Zeitplan sei.*

Projektorganisation

Verhandlungen mit der Österreichischen Ärztekammer

- 10.1** Zwischen dem Hauptverband und der Österreichischen Ärztekammer wurde Ende Juni 1999 eine Vereinbarung über die Einführung der e-card abgeschlossen. Ein Bestandteil der Vereinbarung war, dass bei jeder Änderung des Chipkartensystems das Einvernehmen mit der Österreichischen Ärztekammer herzustellen ist.

Auch im neuen Projekt fanden wesentliche Änderungen statt. Die darüber geführten Verhandlungen zwischen Hauptverband und Österreichischer Ärztekammer brachten bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung im Mai 2004 keine nennenswerten Ergebnisse. Besonders strittig waren die Kostentragung, die geplante permanente Onlineverbindung Arztterminal – Server der Sozialversicherungsträger und die Anschlussleistungen in den Ordinationen.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass die Verhandlungen zwischen Hauptverband und Österreichischer Ärztekammer zur Einführung der e-card seit rund vier Jahren kein zufrieden stellendes Ergebnis brachten.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei im September 2004 ein vorläufiges Verhandlungsergebnis erzielt worden.*

Projekttablauf

Terminplan

- 11.1** Der Auftragnehmer des Teilprojekts 1 hatte in seinem Angebot die Entwicklungszeit für das Projekt bis zum Probetrieb mit zwei Jahren und acht Monaten festgelegt. Diese Entwicklungszeit wurde im Zuge des Verhandlungsverfahrens auf nur ein Jahr ab Projektstart 12. Jänner 2004 verkürzt. Diese starke Verkürzung der Projektentwicklungszeit ließ Zweifel – auch die eines externen Gutachters – an der Umsetzbarkeit des Projekts in der vorgegebenen Zeit aufkommen.

Das Projekt hatte sich bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung im Mai 2004 um zirka zweieinhalb Monate verzögert.

- 11.2** Nach Ansicht des RH bargen die knappen Zeitvorgaben das Risiko von Verzögerungen.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei das Projekt zwischenzeitlich im Zeitplan.*



Projektablauf

BMGF BMSG

Projekt Chipkarte (e-card)

Preisreduktion im Verhandlungsverfahren

- 12.1** Im Oktober 2003 lagen der SV-ChipBE zwei gültige Offerte über das Teilprojekt 1 (Betriebszentrale und Terminalsoftware) mit Angebotspreisen von rd. 148 Mill. EUR und rd. 67 Mill. EUR vor.

Bei den Verhandlungen mit dem in der Folge beauftragten Bieter (Auftragnehmer) erzielte der Hauptverband eine Preisreduktion von 67,36 Mill. EUR auf 36,98 Mill. EUR. Diese Reduktion war im Wesentlichen auf die Übernahme der Betriebszentralen durch die SV-ChipBE sowie auf rechtliche Änderungen in den Pönaleforderungen und auf technische Klarstellungen zurückzuführen. Nach Ansicht der SV-ChipBE habe auch die Verkürzung der Projektlaufzeit zu einer Preisreduktion geführt.

- 12.2** Nach Ansicht des RH waren die zur Verhandlung gebrachten Bereiche aufgrund der Erfahrungen aus dem ersten Projekt e-card bereits bekannt und hätten schon bei der Ausschreibung berücksichtigt werden können.

- 12.3** *Der Hauptverband verwies in seiner Stellungnahme auf sein Bemühen, die Ausschreibung und das anstehende Verhandlungsverfahren unter dem Gesichtspunkt zu sehen, etwaige Anfragen von Mitbewerbern bzw. Vorwürfe zu vermeiden. Schließlich wären mit der vom Hauptverband gewählten Vorgangsweise rd. 30,5 Mill. EUR eingespart worden.*

Verhandlungen im Bereich Technik

- 13.1** Gemäß § 31a ASVG hatte der Hauptverband für den gesamten Vollzugsbereich der Sozialversicherung ein elektronisches Verwaltungssystem flächendeckend einzuführen und dessen Betrieb sicherzustellen. Diese gesetzliche Vorgabe erforderte jedoch eine technisch adäquate Ausstattung in den Arztpraxen, um die Transaktionen mit den Rechenzentren der Sozialversicherungsträger durchführen zu können.

In der Ausschreibung vom 19. August 2003 war der Stationäre Ordinations-Client (Schnittstelle zwischen Hauptverband- und Arzt-EDV) als Applikationssoftware geplant. Die Vorgabe der flächendeckenden Ausstattung konnte diese Applikationssoftware aber nicht erfüllen, weil nur jene Ärzte „erreicht“ worden wären, die bereits über eine EDV-Ausstattung verfügten.

Projektablauf

Von dieser technischen Lösung ging die SV-ChipBE mit beratender Unterstützung der RISE im Zuge des Verhandlungsverfahrens ab. Sie schlug vor, als Stationären Ordinations-Client einen PC mit Hard- und Softwarekomponenten (GINA-Box*) in das Konzept aufzunehmen.

* Gesundheits-Informations-Netz-Adapter. Das ist ein PC, auf dem die Applikationssoftware installiert wird.

Der Wegfall der ursprünglich ausgeschriebenen Applikationssoftware erbrachte eine Preisreduktion von ca. 3 bis 4 Mill. EUR und eine Verkürzung der Entwicklungszeit.

Diesen Einsparungen standen jedoch vom RH geschätzte Mehrkosten in Höhe von 11,6 Mill. EUR durch die zusätzliche Hardware und Anschlussleistungen bei den Vertragspartnern gegenüber. Einen Kostenvergleich zwischen beiden Systemen hatte die SV-ChipBE nicht angestellt.

13.2 Der RH hielt die Entscheidung, den Stationären Ordinations-Client in Form einer so genannten GINA-Box einzuführen, trotz der erheblichen Mehrkosten für grundsätzlich richtig. Er bemängelte jedoch, dass der Entscheidung kein entsprechender Kostenvergleich vorausging. Nach Ansicht des RH war die Notwendigkeit, eine eigene, von den Ärzte-PC unabhängige Lösung zu schaffen, schon vor der Ausschreibung bekannt. Daher hätte dies unter anderem bereits Gegenstand der Ausschreibung und des Bieterwettbewerbs sein müssen.

13.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes seien im Sonder-Koordinationsausschuss vom 24. November 2003 die Kosten von Applikationssoftware und Standard-PC (GINA-Box) aufgelistet worden.*

Hinsichtlich der endgültigen Festlegung des Systems hatte der Hauptverband die Standpunkte der Ärztekammer zu berücksichtigen, weil diese aufgrund der vertraglichen Vereinbarung mit dem Hauptverband die Projekteinführung verhindern hätte können.

13.4 Der RH entgegnete, dass es im Sonder-Koordinationsausschuss nur eine vergleichende Darstellung zwischen dem Installationssystem mittels Software-Client oder GINA-Box gab. Aus dieser Darstellung konnte keine Differenzierung der Kosten je nach IT-Ausstattungslevel in den Arztpraxen entnommen werden.

Leistungen der RISE

14.1 Die SV-ChipBE hatte die RISE neben Beratungsleistungen für den technischen Teil der Ausschreibung (Honorar 52.000 EUR) und Consultingleistungen während der Abwicklung des Teilprojekts 1 (Honorarvolumen 990.000 EUR) auch mit Werkleistungen für folgende Entwicklungen beauftragt:

- Gewerk I, LAN-fähiger* Chipkartenleser mit 369.600 EUR: Mit der Entwicklung des LAN-fähigen Chipkartenlesers, den es am Markt nicht gab, sollte dem Bedarf einiger Ärzte (in ganz Österreich weniger als hundert), die in ihrer Ordination an mehr als einem Arbeitsplatz Patientendaten erfassen, entsprochen werden. Seine Entwicklung war nach Ansicht der SV-ChipBE notwendig, falls mehr als zwei Kartenlesegeräte über mehr als fünf Meter Entfernung aufgestellt werden sollten.

* Local Area Network: Ein Kartenleser, der für den Anschluss an ein IT-Netzwerk geeignet ist.

- Gewerk II, GINA-Box mit 369.600 EUR: Der Vertragsgegenstand zur Entwicklung einer eigenen Version der GINA-Box durch die RISE umfasste die Soft- und die Hardware. Diese Entwicklung lief parallel zur Entwicklung der GINA-Box durch den Auftragnehmer. Dieser hatte in seinem Angebot und Pflichtenheft die vorgegebene Hardware und die zu erstellende Software abgedeckt.
- Gewerk III, Referenzsystem mit 431.200 EUR: Es ist international bei Großprojekten üblich, Referenzsysteme einzusetzen. Sie werden im Vorfeld einer Ausschreibung erstellt, sind Bestandteil der Angebotsunterlagen sowie der Lasten- und Pflichtenhefte. So war auch im Angebot des Auftragnehmers das von der RISE zu liefernde System bereits abgedeckt.
- Gewerk IV, Softwareprototyp für den Auslandskrankenschein mit 61.600 EUR.

Insgesamt ergab dies beauftragte Werkleistungen von 1,23 Mill. EUR.

14.2 Nach Ansicht des RH bestand für die Implementierung eines LAN-fähigen Kartenlesers keine zwingende technische Notwendigkeit. Ergänzend wies der RH darauf hin, dass sein Einsatz auch in Krankenanstalten technisch sehr aufwendig und damit zu teuer sei.

Projekttablauf

Der RH hielt die Verwendung von Standardhardware, wie durch den Auftragnehmer dokumentiert, für sinnvoll, nicht jedoch die Parallelentwicklung einer GINA-Box durch die RISE.

Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum die RISE eine Referenzarchitektur entwickelte.

Im Hinblick auf die dargelegte Doppelgleisigkeit zwischen RISE und Auftragnehmer empfahl der RH der SV-ChipBE, für die technische Umsetzung die am Markt erhältliche Standardhardware einzusetzen. Weiters wäre die Arbeitsvereinbarung mit der RISE im Bereich Gewerke zu beenden.

14.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei die Entwicklung eines LAN-fähigen Chipkartenlesers auch für die zukünftige Vielzahl zusätzlicher Nutzer, wie z.B. Institute, Ambulatorien, sinnvoll gewesen. Der Vertrag mit der RISE über das Referenzmodell sei zwischenzeitlich beendet.*

Betrieb e-card

15.1 Die SV-ChipBE beabsichtigte, ab dem Start der Musterpraxis zehn Mitarbeiter an den Auftragnehmer für den Betrieb zu entsenden. Diese sollten für den Hauptverband und indirekt für die Sozialversicherungsträger den Betrieb der Betriebszentralen im Bereich der e-card übernehmen. Mit der Schaffung eines eigenen Mitarbeiterstabes würde sich die Geschäftstätigkeit der SV-ChipBE auch nach Projektabschluss fortsetzen.

15.2 Der RH erachtete den Einsatz von SV-ChipBE-Mitarbeitern für die Betriebszentralen für nicht zweckmäßig, weil die Kernaufgaben der Leistungsverrechnung nicht vom Hauptverband an einen externen Dienstleister vergeben werden sollten. Er empfahl, die für das Projekt e-card einzurichtenden Betriebszentralen nach Projektabschluss und Projektoptimierung in die Betriebszentralen (Rechenzentren) anderer Sozialversicherungsträger einzugliedern.

15.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes gehöre zum Unternehmensgegenstand der SV-ChipBE neben dem Betrieb der e-card auch die Weiterentwicklung bestehender Applikationen und die Neuentwicklung von Folgeprojekten.*

15.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Betriebszentralen in die Rechenzentren anderer Sozialversicherungsträger eingegliedert werden sollten.



Projekttablauf

BMGF BMSG

Projekt Chipkarte (e-card)

Mobiler
Ordinations-Client

- 16.1** Die Erfassung des Patientenbesuchs außerhalb der Ordinationsräume hätte mit einem so genannten Mobilien Ordinations-Client erfolgen sollen. Diese Lösung wurde jedoch nach der Auftragsvergabe von der SV-ChipBE verworfen, weil die Ärzte die Anschaffungskosten für die Geräte, die sich aufgrund der wenigen Hausbesuche nicht lohnten, nicht übernehmen wollten. Ein zweiter technischer Lösungsvorschlag in Form eines „dual slot handset“ (Handy mit zusätzlichem Einschub für Karten) musste ebenfalls verworfen werden, weil es die dafür notwendigen Geräte am Markt nicht gab.
- 16.2** Der RH bemängelte die unzureichende technische Kompetenz der SV-ChipBE, brauchbare Lösungen vorzulegen. Er empfahl, den Mobilien Ordinations-Client nach Maßgabe günstiger Anschaffungs- und Betriebskosten sowie in Bezug auf dessen Einsatzfrequenz zu planen und einzuführen.
- 16.3** *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes hätte die Österreichische Ärztekammer sehr wenig Aufgeschlossenheit gezeigt, einen der beiden Wege zu unterstützen.*

Elektronische
Signaturen

- 17.1** Die e-card wird, wie in der Ausschreibung von der SV-ChipBE verlangt, mit vier elektronischen Signaturen technisch vorbereitet; zwei beziehen sich auf den Bereich der Sozialversicherung mit Sozialversicherungs-Signatur sowie Sozialversicherungs-Verwaltungssignatur und zwei weitere auf den Bereich der Bürgerkarte. Die Bürgerkarte ist eine Kombination aus amtlichen Ausweisdokumenten und eigenhändiger Unterschrift im elektronischen Verwaltungsverfahren.

Über die technische Umsetzung und die Anzahl der Signaturen auf der e-card gab es zwischen der SV-ChipBE und der IKT-Stabsstelle des Bundes* (IKT-Board) Gespräche, die jedoch zu keiner gemeinsamen Sicht der Umsetzung geführt hatten. Die Verwendung von nur zwei Signaturschlüsseln, wie in der Bürgerkarte vorgesehen, wäre nach Meinung des IKT-Board ausreichend.

* Informations- und Kommunikationstechnik-Zentrum. Diese Stabsstelle, eingerichtet beim BKA, entwickelt, koordiniert und unterstützt die Umsetzung des E-Governments in Österreich.

Projektablauf

Nach Ansicht des Hauptverbandes beschritt die SV-ChipBE die Vorbereitung der e-card auch mit Sozialversicherungs-Signaturen vor allem deshalb, weil kein PIN-Code* notwendig und damit die Anwendung der e-card patientenfreundlicher wäre. Außerdem könnten die jährlichen Zertifizierungskosten wegfallen. Zudem gäbe es keine Konkurrenzsituation zu anderen Zertifizierungsdiensteanbietern und das Überschreiben der Sozialversicherungs-Signatur beim Nachladen der Bürgerkarte könnte entfallen.

* Persönliche Identifikationsnummer

17.2 Der RH anerkannte die schlüssige Darstellung der SV-ChipBE zur Entstehung der Sozialversicherungs-Signaturen, auch wenn diese einen höheren technischen Aufwand notwendig machten. Er empfahl, die Gespräche mit dem IKT-Board im Sinne einer gemeinsam umsetzbaren Lösung abzuschließen.

Schluss- bemerkungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

In Verwirklichung begriffene Anregungen

(1) Es wären die Projektorganisation der SV-ChipBE zu straffen, die Führungsebenen zu reduzieren und der Personalstand auf das für die Weiterentwicklung des elektronischen Verwaltungssystems notwendige Ausmaß zu verringern.

(2) Für die Projektabwicklung sollten klare Abgrenzungen der Aufgabenbereiche zwischen den Organen des Hauptverbandes und der Geschäftsführung der SV-ChipBE sowie deren eindeutig zuordenbare Verantwortungen festgelegt werden.

(3) Für die technische Umsetzung des LAN-fähigen Kartenlesers sowie der GINA-Box wäre auch der Einsatz von am Markt erhältlicher Standardhardware geeignet.

(4) Der Mobile Ordinations-Client wäre nach Maßgabe günstiger Anschaffungs- und Betriebskosten sowie in Bezug auf dessen Einsatzfrequenz zu planen und einzuführen.

(5) Die gesamten Projektkosten bis zum Fertigstellungstermin (September 2006) wären exakt zu erfassen.



Verwirklichte Empfehlungen

(6) Das Budget der SV-ChipBE einschließlich der jährlichen Zahlungen für das Projekt e-card sollte von den Führungsorganen des Hauptverbandes genehmigt werden.

(7) Die Beauftragung von externen Beratern sollte nach den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2002 erfolgen.

(8) Die Arbeitsvereinbarung mit der RISE wäre zu beenden.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“

Kurzfassung

Die von den OECD-Staaten eingesetzten finanziellen Mittel für ihre Bildungssysteme standen nicht immer im Verhältnis zu den Leistungen ihrer Schüler. Laut den jährlich erscheinenden OECD-Studien „Bildung auf einen Blick“ wendete Österreich im internationalen Vergleich für sein Bildungssystem sehr viel auf, die Leistungen seiner Schüler waren jedoch nur mittelmäßig.

Die von Österreich der OECD gemeldeten Kosten des Bildungssystems waren insgesamt zu niedrig, weil die diesbezüglichen Daten auf viele Bereiche verteilt und häufig mit anderen vermischt waren, so dass sie nicht vollständig ermittelt werden konnten.

Im BMBWK bearbeiteten mehr als zehn Organisationseinheiten Agenden im Zusammenhang mit internationalen Leistungsvergleichen. Eine hierarchisch übergeordnete Stelle sollte alle Tätigkeiten koordinieren und insbesondere die Durchführung von Reformmaßnahmen an Schulen und in der Verwaltung überwachen.

Österreich beteiligte sich nicht an allen Studien der OECD. Dadurch fehlten Vergleichsdaten für die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Verbesserung des österreichischen Bildungssystems.

Höhere Lehrergehälter gewährleisteten nicht eine größere Effektivität des Unterrichts. Laut der OECD-Studie des Jahres 2003 waren in Finnland die Lehrergehälter wesentlich niedriger als in Österreich, die Leistungen der Schüler jedoch bedeutend besser. Die Motivation der Lehrer und Schüler sowie die angewendeten Lehrmethoden beeinflussen den Lernertrag wesentlich.

Zwischen dem zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnis bzw. der Klassengröße und den Kompetenzen der Schüler ist aus den Ergebnissen von „Bildung auf einen Blick“ kein Zusammenhang erkennbar. Dieser Indikator wird vor allem von der Lehrverpflichtung der Lehrer und den Unterrichtsstunden der Schüler beeinflusst.

Kurzfassung

Der im internationalen Vergleich geringen Anzahl von Lehrern zwischen 50 und 59 Jahren stand eine höhere Anzahl von Frühpensionisten gegenüber. Eine sorgfältige Planung des Lehrbedarfs war notwendig.

In Österreich war die einzige Voraussetzung für den Beginn des Lehramtsstudiums die körperliche Eignung für die Ausbildung. In Finnland dagegen mussten die Kandidaten einen Eingangstest bestehen.

Laut der PISA-Studie 2000 war die Unterstützung der Schüler durch die Lehrer in Österreich durchschnittlich. In Finnland dagegen war eine gezielte, individuelle Lernhilfe für schwächere Schüler Bestandteil des Dienstverhältnisses der Lehrer.

Um die Motivation und die Freude der Schüler für das Lernen zu erhöhen, ist die Förderung von Stärken – z.B. besonderer Begabungen – wichtiger als das aufwendige und häufig vergebliche Beseitigen von Schwächen.

Im internationalen Vergleich war in den skandinavischen Ländern der Einfluss des sozioökonomischen Status der Schüler auf ihren Lernerfolg gering. Zur besseren Erfassung der vorhandenen Begabungen sind ein günstiges Lernklima für alle Schüler und neue Unterrichtsmodelle notwendig.

Längere Unterrichtszeiten erhöhten nicht stets den Lernerfolg der Schüler. Laut der OECD-Studie des Jahres 2003 waren in Finnland die Unterrichtszeiten deutlich geringer als in Österreich, die Leistungen der Schüler jedoch bedeutend besser.

Die Autonomie der Schulen in pädagogischen Fragen hat zur Bildung von Schulprofilen wesentlich beigetragen. Internationale Vergleiche zeigen, dass eine erweiterte Mitsprache der Schulen bei der Lehrerauswahl und der Einsatz von Verwaltungsbediensteten für Verwaltungs- und Schulmanagement Vorteile für die Schulen bringen.

Internationale Vergleiche zeigen auch, dass der Besuch von vorschulischen Einrichtungen mit Bildungsfunktion sich vorteilhaft auf den späteren Lernerfolg der Kinder auswirkt. Beispielsweise besuchten in Finnland 90 % der Kinder ein fakultatives Vorschuljahr.



Kurzfassung

BMBWK

Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“

International war die pädagogische Sinnhaftigkeit von Klassenwiederholungen umstritten. Beispielsweise waren sie in Finnland eine Ausnahme. Klassenwiederholungen verursachen persönliche und volkswirtschaftliche Mehrkosten, die durch gezielte Förderung vermieden werden können.

Die Schlüsselfaktoren für die Qualität des Bildungswesens waren Motivation, Fachwissen sowie pädagogische und didaktische Fähigkeiten der Lehrer. Reformen sowohl bei der Erstausbildung der Lehrer aller Stufen als auch bei der berufsbegleitenden Weiterbildung sind notwendig.

Kenndaten betreffend die Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“

Rechtsgrundlage Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

Datenerhebung in Österreich durch

- das BMBWK (Schulstatistik, Hochschulstatistik, Lernumfeld und Schulorganisation),
- das BMWA (berufliches Umfeld) und
- die Statistik Österreich (Ausgaben und Schulerhalter)

Ausgaben des BMBWK für die PISA-Studie 2000 1,19 Mill. EUR

Durchschnittliche jährliche Reisekosten des BMBWK in den Jahren 2000 bis 2003 für die Mitwirkung in OECD-Gremien 13.000 EUR

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im August und September 2003 die Gebarung des BMBWK betreffend die Mitwirkung an der Erstellung der jährlichen OECD-Studien „Bildung auf einen Blick“.

Zu dem im Februar 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMBWK im August 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenüberung im Dezember 2004.

Allgemeines

- 2.1** Die OECD veröffentlicht jährlich in „Bildung auf einen Blick“ so genannte Bildungsindikatoren, die den aktuellen Stand der Bildungssysteme in den OECD-Staaten vom Kindergarten bis zum lebensbegleitenden Lernen der Erwachsenen beschreiben.

Das „Programme for International Student Assessment“ (PISA) der OECD beschreibt in regelmäßigen Abständen (derzeit alle drei Jahre) Schülerleistungen in wichtigen Fachbereichen (z.B. Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften). Damit ist es möglich, Bildungs- und Lernergebnisse sowie die wichtigsten Faktoren, die diese beeinflussen, zu vergleichen.

Die OECD-Studie „Bildung auf einen Blick 2002“ enthielt erstmals auch Ergebnisse der PISA-Studie. Deren Ergebnisse lösten in Österreich heftige Diskussionen aus. Neben Kritik an Österreichs Schulen („Österreich hat das teuerste Bildungssystem, seine Schüler sind aber nur Mittelmaß“) wurde auch auf die Probleme beim Vergleich internationaler Daten hingewiesen.

- 2.2** Der RH überprüfte die Stichhaltigkeit der vorgebrachten Argumente anhand der Bildungsindikatoren der OECD und weiterer Vergleichsstudien (unter anderem der EU und EURYDICE*). Insbesondere untersuchte er, welche Faktoren die Kosten des österreichischen Bildungssystems bzw. die Qualität der österreichischen Schulen beeinflussen.

* Informationsnetz für das Bildungswesen in Europa

Bei internationalen Vergleichen wählte der RH als „best practice“-Beispiel Finnland, das bei vielen Bildungsindikatoren sehr gut lag.

Der RH zog für seine Analyse die OECD-Veröffentlichungen der Jahre 2001 bis 2003 heran. Die im Folgenden getroffenen Feststellungen behalten auch im Hinblick auf die OECD-Studie des Jahres 2004 und die PISA-Ergebnisse 2003, die mittlerweile veröffentlicht worden waren, ihre Gültigkeit und Aktualität.

- 2.3** *Das BMBWK wies darauf hin, dass der RH zum Vergleich der Leistungen der 15-jährigen Schüler fast ausschließlich die PISA-Ergebnisse herangezogen habe. Allerdings könnten ergänzend auch andere Indikatoren wie die Jugendarbeitslosigkeit herangezogen werden. Hier habe Österreich mit 6,9 % den niedrigsten Wert in der EU, Finnland jedoch liege mit 20,5 % nur auf Platz 17.*

- 2.4** Der RH erwiderte, er habe lediglich die Arbeitsergebnisse des BMBWK im Bereich der schulischen Bildung untersucht.

Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“

Bildungsindikatoren

Internationale Vergleichbarkeit

- 3.1** Die jährlichen Veröffentlichungen der OECD „Bildung auf einen Blick“ waren ein Instrument zur Verbreitung von Indikatoren, die den Konsens der Fachwelt zur Erfassung und Messung des gegenwärtigen Standes des Bildungssystems im internationalen Vergleich widerspiegelten (Bildungsindikatoren).

Die OECD berechnete die Bildungsindikatoren mit Hilfe der von den Mitgliedsländern in einem Fragebogen gemeldeten Daten, weiteren statistischen Zahlen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie der Bevölkerungsstruktur von EUROSTAT und UNESCO. Zahlreiche Staaten hatten Probleme, ihre landesspezifischen Daten an das vorgegebene Schema der OECD anzupassen. Dies betraf insbesondere die Schulstruktur, die Arbeitszeit der Lehrer und die Kosten des Bildungssystems.

In Österreich wurden die erforderlichen Daten vor allem im BMBWK (Schulstatistik, Hochschulstatistik, Kommunikation Lehrer-Schüler und Schulorganisation) und bei der Statistik Österreich (Bildungskosten, volkswirtschaftliche Daten) gesammelt.

- 3.2** Die vom BMBWK und von der Statistik Österreich der OECD zur Verfügung gestellten Daten entsprachen weitgehend den Vorgaben. Allerdings wiesen sie in Teilbereichen, wie die Kommunikation Lehrer-Schüler und die Schulorganisation, Ungenauigkeiten auf, was auf die begrenzten Ressourcen für die Datenerhebung zurückzuführen war. Angesichts der beträchtlichen Unterschiede zwischen den Bildungssystemen der OECD-Staaten waren sie aber unerheblich.

Der RH empfahl dem BMBWK, in den Expertengremien der OECD das Problem der internationalen Vergleichbarkeit verstärkt vorzubringen und auf eine Vereinheitlichung zu dringen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei die Problematik der Vergleichbarkeit internationaler Daten schon seit einiger Zeit bekannt. Daher finde sich auch im Arbeitsprogramm der Bundesregierung ein entsprechendes Arbeitsvorhaben. Ferner hätten Vertreter Österreichs in den einzelnen OECD-Gremien entsprechende Vorbringen unterbreitet.*

Bildungsindikatoren

Organisation im BMBWK

4.1 Im BMBWK waren die Tätigkeiten im Zusammenhang mit „Bildung auf einen Blick“ auf acht Abteilungen, vier Sektionen und eine Projektgruppe zur Betreuung von PISA verteilt. Mit der Datenerhebung waren weitere fünf Abteilungen befasst. Der nationale Gesamtkoordinator der österreichischen Daten war ein Mitarbeiter der Abteilung für Bildungsstatistik des BMBWK.

Über die Ergebnisse der Beratungen der OECD-Arbeitsgruppen und die damit zusammenhängenden Arbeiten war keine formale Berichtsstruktur festgelegt. Auch wurden dem RH keine zusammenfassenden Berichte über die Tätigkeiten aller beauftragten Bediensteten und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen oder durchzuführenden Maßnahmen vorgelegt.

4.2 Der RH erachtete die Aufteilung der Aktivitäten des BMBWK – im Zusammenhang mit internationalen Leistungsvergleichen wie „Bildung auf einen Blick“ und PISA auf mehr als zehn Organisationseinheiten bzw. mehr als 20 Mitarbeiter – ohne zentrale Koordination für eine zielgerichtete Entwicklungsarbeit ungeeignet.

Er empfahl, eine einzige, hierarchisch übergeordnete Stelle einzurichten, die alle diesbezüglichen Tätigkeiten überwacht und steuert. Dazu gehörten insbesondere die

- Überwachung der Datenerhebung und Überprüfung der zu meldenden Daten,
- Analyse internationaler Vergleichsstudien,
- Ausarbeitung von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung oder Kosteneinsparung,
- Überwachung der Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen an Schulen und im Verwaltungsbereich sowie
- Überprüfung der durchgeführten Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit und Zielerreichung.

4.3 *Laut Mitteilung des BMBWK sei im Hinblick auf eine adäquate Organisationsstruktur die Koordination aller Abläufe im Zusammenhang mit internationaler Bildungsstatistik der Abteilung für Bildungsstatistik übertragen worden. Die Gesamtkoordination der Bildungsinformation obliege unmittelbar der Leitung der Sektion V.*



Bildungsindikatoren

BMBWK

Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie
„Bildung auf einen Blick“

Teilnahme an
Vergleichsstudien

- 5.1** Die jährlichen Veröffentlichungen von „Bildung auf einen Blick“ enthielten gleiche oder ähnliche Schwerpunkte, deren Inhalte jedoch durch die laufende Weiterentwicklung der Bildungsindikatoren und die Aufnahme neuer Indikatoren nicht immer eine fortlaufende Datenreihe darstellten.

Österreich nahm bei den meisten Indikatorenvergleichen für „Bildung auf einen Blick“ der Jahre 2001 bis 2003 teil. Allerdings fehlten Daten aus Österreich für die Erwachsenenbildung (in den Jahren 2001 und 2002), für das unterrichtende und nicht unterrichtende (die Lehrer unterstützende) Personal (im Jahr 2003) und für die Lesefähigkeit nach der vierten Schulstufe (IGLU bzw. PIRLS*; im Jahr 2003). Teilweise fehlten Daten aus Österreich auch zur Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie an Schulen und im privaten Bereich sowie bezüglich der Erträge aus Bildungsinvestitionen.

* IGLU: Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
PIRLS: Progress in Reading Literacy Study

Die Ausgaben des BMBWK für die PISA-Studie 2000 betragen insgesamt rd. 1,19 Mill. EUR. Die durchschnittlichen jährlichen Reisekosten der Bediensteten des BMBWK in den Jahren 2000 bis 2003 für die Mitwirkung in OECD-Gremien beliefen sich auf rd. 13.000 EUR.

- 5.2** Der RH empfahl dem BMBWK eine verstärkte Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien, um aus den Ergebnissen Maßnahmen zur Verbesserung des österreichischen Bildungssystems ableiten zu können.
- 5.3** *Laut Mitteilung des BMBWK begrüße es die vom RH empfohlene verstärkte Teilnahme an internationalen Aktivitäten und Vergleichen. Allerdings sei stets die Sinnhaftigkeit jeder einzelnen Teilnahme an Vergleichsprojekten zu prüfen, weil vor allem Studien, die mit der Erhebung von Primärdaten verbunden seien, sehr kostspielig sein könnten.*

Bildungsausgaben

Ermittlung

6.1 Die OECD verwendete für die Berechnung der Indikatoren über die Bildungskosten die „laufenden“ Ausgaben für die Bildungseinrichtungen. Die Grundlage dafür waren die Rechnungsabschlüsse der öffentlichen Schulerhalter Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Diesen Rechnungsabschlüssen konnten die Ausgaben für Bildung aber nur dann ohne besonderen Aufwand entnommen werden, wenn sie als solche bezeichnet waren.

Zahlreiche Ausgaben, wie jene für künftige Pensionen der Lehrer, die Gemeinkosten der öffentlichen Schulerhalter und zusätzliche Leistungen wie Verköstigung, Unterbringung, schulärztlicher Dienst bei Pflichtschulen, Fahrtkosten sowie die betrieblichen Aufwendungen für Lehrlinge im Rahmen der dualen Ausbildung, waren nicht als „Bildungsausgaben“ verbucht. Sie konnten daher entweder gar nicht erhoben werden oder wurden geschätzt. Darüber hinaus waren die privaten Schulerhalter nicht verpflichtet, ihre Kosten zu melden.

6.2 Der RH empfahl dem BMBWK, auf eine Verbesserung der Datenerfassung zu dringen. Notwendig wäre beispielsweise eine bessere Darstellung der Bildungsausgaben in den Rechnungsabschlüssen der öffentlichen Schulerhalter.

6.3 *Laut Mitteilung des BMBWK unterstütze es die Statistik Österreich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durch inhaltliche Beratung und Beauftragung von Studien.*

Höhe

7.1 Die OECD veröffentlichte in „Bildung auf einen Blick 2003“ für 45 OECD-Staaten die Bildungsausgaben des Jahres 2000 je Schüler/Studierenden. In der folgenden Tabelle sind die von Österreich und Finnland aufgewendeten Ausgaben einander gegenüber gestellt.

Ausbildungsstufe	Reihung nach der Höhe der Bildungsausgaben		Höhe der Ausgaben Finnlands bezogen auf jene Österreichs in %
	Österreich	Finnland	
Primarbereich (Volksschule)	4	14	66
Sekundarbereich I (Hauptschule und allgemein bildende höhere Schulen – Unterstufe)	1	9	75
Sekundarbereich II (allgemein und berufsbildende mittlere und höhere Schulen, Berufsschulen)	6	14	69
Sekundarbereiche I und II gesamt	3	14	71
Gesamter Tertiärbereich (Universitäten und Hochschulen)	15	19	76
Je Studierenden für die gesamte Studiendauer	4	5	75
Anteil am Bruttoinlandsprodukt je Kopf	3	20	80

Die PISA-Ergebnisse enthielten stets auch eine statistische Bandbreite. Danach hatte Finnland beim Lesetest im Jahr 2000 eindeutig den ersten Platz belegt, während Österreich zwischen den Rängen 11 und 16 (Gesamtergebnis an zehnter Stelle) lag.

Neben Finnland wendeten auch Australien, Südkorea und das Vereinigte Königreich deutlich geringere Bildungsausgaben je Schüler im Primar- und Sekundarbereich I als Österreich auf. Trotzdem erbrachten ihre Schüler laut der PISA-Studie 2000 bessere Leistungen.

Bildungsausgaben

7.2 Nach Ansicht des RH sollte der Erfolg der Schulen und Universitäten vermehrt am „output“ bzw. „outcome“ gemessen werden, die beide wesentlich von Faktoren abhängen, die nicht unmittelbar mit finanziellen Mitteln beeinflusst werden können (z.B. die Kommunikation zwischen Schülern und Lehrern oder das Lern- und Lehrklima an den Schulen).

Ferner empfahl der RH die Einführung einer leistungsgerechten Besoldung für Lehrer.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK teile es die Ansicht des RH, dass einzelne Faktoren nicht isoliert gesehen werden könnten, sondern die Wechselwirkungen beachtet werden müssten.*

Kosten der Bildung

Lehrergehälter

8.1 Die folgende Tabelle zeigt die Jahresgehälter von Lehrern im Sekundarbereich I an öffentlichen Bildungseinrichtungen (in Österreich Hauptschulen und allgemein bildende höhere Schulen – Unterstufe) in ausgewählten Staaten.

	Gehälter ¹⁾			Verhältnis des Gehalts nach 15 Jahren zum BIP/Kopf	Rang beim PISA-Lesetest (unter Berücksichtigung der statistischen Bandbreite bei 31 Staaten) ²⁾
	am Laufbahnbeginn	nach 15 Jahren Berufserfahrung in US-Dollar, kaufkraftbereinigt	am Laufbahnde		
Finnland	22.320	30.945	32.429	1,17	1
Irland	23.861	37.234	41.977	1,24	2 bis 9
Südkorea	25.045	42.713	68.449	2,69	3 bis 9
Österreich	24.251	33.187	50.428	1,16	8 bis 17
Schweiz	41.358	54.852	64.707	1,81	10 bis 24
Tschechische Republik	10.704	13.941	18.429	0,97	15 bis 24
Deutschland	39.853	49.053	51.210	1,84	15 bis 26
Ländermittel aller Teilnehmerstaaten	23.283	31.968	38.787	1,34	–

1) Quelle: „Bildung auf einen Blick 2003“: Tabelle D5.1; „Lehrergehälter (2001)“

2) Quelle: „Bildung auf einen Blick 2003“: Tabelle A5.2; Mehrfachvergleich der mittleren Schülerleistungen der Länder auf der PISA-Skala der Lesefähigkeit und des Leseverständnisses (2000)

**Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie
„Bildung auf einen Blick“**

Die OECD-Studie „Bildung auf einen Blick 2003“ zeigte, dass höhere Lehrergehälter nicht in allen Fällen den Lernerfolg der Schüler erhöhen. Die Gehälter der Lehrer im Sekundarbereich I lagen in Finnland unter dem Mittel aller OECD-Staaten und waren nur rund halb so hoch wie in der Schweiz. Trotzdem wurden die finnischen Schüler Testsieger, während jene der Schweiz im hinteren Mittelfeld lagen.

Andererseits zeigten die Schüler in Korea, das von den angeführten Staaten die höchsten Lehrerausgaben hatte, bei PISA gute Leistungen (z.B. beim Schwerpunkt Leseverständnis Platz 5 und bei den Fragen im mathematischen und naturwissenschaftlichen Bereich die Plätze 2 bzw. 1).

Auch für den Primarbereich (Volksschule) und den Sekundarbereich II (allgemein bildende höhere Schulen – Oberstufe und berufsbildende mittlere und höhere Schulen) zeigte die Statistik der OECD das gleiche Bild.

Die internationalen Erfahrungen waren widersprüchlich. So waren gute Schülerleistungen bzw. eine hohe Effektivität der Schule sowohl bei niedrigen als auch bei hohen Lehrergehältern möglich.

- 8.2** Nach Ansicht des RH gibt es keinen „absolut richtigen“ Weg bei der Gehaltspolitik. Er empfahl dem BMBWK, beabsichtigte Reformmaßnahmen anhand von internationalen Erfahrungen auf ihre Eignung zur Erreichung des jeweils angestrebten Ziels zu prüfen. Insbesondere sollte davon Abstand genommen werden, isoliert die Anfangsgehälter zu erhöhen, weil damit jedenfalls die Kosten erhöht werden, ohne gleichzeitig eine Qualitätsverbesserung zu garantieren.
- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK war es nicht beabsichtigt, eine einseitige Erhöhung der Anfangsbezüge vorzunehmen, sondern – dem Weg des RH folgend – werde eine gesamthafte Sichtweise aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit einerseits und der zu erwartenden Entwicklungen andererseits allen Überlegungen zugrunde gelegt.*

Kosten der Bildung

Klassengröße

9.1 In vielen Staaten wurde über die optimale Klassengröße diskutiert. Kleinere Klassen wurden deshalb geschätzt, weil sich die Lehrer den einzelnen Schülern mehr widmen konnten. Gleichzeitig stiegen damit jedoch der Bedarf an Lehrern und die Bildungskosten insgesamt.

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Klassengrößen im Primarbereich (Volksschule) und im Sekundarbereich I (in Österreich Hauptschulen und allgemein bildende höhere Schulen – Unterstufe) in ausgewählten Staaten.

Land	Durchschnittliche Klassengrößen	
	Primarbereich	Sekundarbereich I
Finnland	keine Angaben	keine Angaben
Irland	24,5	21,9
Korea	36,3	37,7
Österreich	19,4	23,6
Schweiz	19,8	18,7
Tschechische Republik	20,0	22,0
Deutschland	22,4	24,6
Ländermittel aller Teilnehmerstaaten	22,0	24,0

Quelle: „Bildung auf einen Blick 2003“: Tabelle D2.1; „Durchschnittliche Klassengröße nach Art der Bildungseinrichtung und Bildungsbereich (2001)“

9.2 Aus den internationalen Statistiken ließ sich kein Zusammenhang zwischen Klassengröße und Lernerfolg ableiten. So wurden beispielsweise in Korea – entgegen der allgemeinen Ansicht – mit außerordentlich hohen Klassenschülerzahlen sehr gute Ergebnisse erzielt. Nach Ansicht des RH ist das ein Hinweis darauf, dass der Lernerfolg offensichtlich auch von anderen Faktoren (z.B. Motivation der Schüler, soziales Lernen) stark beeinflusst wird.

Zahlenmäßiges
Schüler/Lehrer-
Verhältnis

- 10.1** Auch das zahlenmäßige Schüler/Lehrer-Verhältnis wurde häufig als indirekte Kennzahl zur Messung der Bildungsqualität herangezogen. Dem lag die Annahme zugrunde, dass bei einer niedrigen Verhältniszahl die Lehrer die Schüler besser betreuen könnten.

Die folgende Tabelle zeigt das zahlenmäßige Schüler/Lehrer-Verhältnis im Primarbereich (Volksschule) und im Sekundarbereich I (in Österreich Hauptschulen und allgemein bildende höhere Schulen – Unterstufe) in ausgewählten Staaten.

Land	Zahlenmäßiges Schüler/Lehrer-Verhältnis	
	Primarbereich	Sekundarbereich I
Finnland	16,1	10,9
Irland	20,3	15,2
Korea	32,1	21,0
Österreich	14,3	9,8
Schweiz	keine Angaben	keine Angaben
Tschechische Republik	19,4	14,5
Deutschland	19,4	15,7
Ländermittel aller Teilnehmerstaaten	17,0	14,5

Quelle: „Bildung auf einen Blick 2003“: Tabelle D2.2; „Zahlenmäßiges Verhältnis von Schülern zu Lehrkräften in öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen (2001)“

Das in Österreich im internationalen Vergleich niedrige Verhältnis von Schülern je Lehrer wurde mit dem Fehlen des in anderen Staaten vorhandenen unterstützenden Personals erklärt. Darüber enthielten die Studien „Bildung auf einen Blick“ von 2001 bis 2003 keine Informationen.

- 10.2** Nach Ansicht des RH lässt sich kein Zusammenhang zwischen dem Lernerfolg und dem zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnis ableiten. Dieser Indikator wird vor allem von der Klassengröße, der Anzahl der Unterrichtsstunden der Schüler und der Unterrichtszeit der Lehrer bestimmt.

Der RH empfahl dem BMBWK, bei der OECD eine Untersuchung über das die Lehrer unterstützende Personal an Schulen anzuregen.

Kosten der Bildung

Unterrichts- und
Arbeitszeit der Lehrer

11.1 Die folgende Tabelle zeigt die vorgeschriebene Unterrichtszeit (Nettoarbeitszeit in Stunden zu je 60 Minuten) eines Vollzeitlehrers in öffentlichen Schulen in der Primarstufe und den beiden Sekundarstufen I und II in ausgewählten Staaten.

Land	Nettounterrichtszeit der Lehrer		
	während eines Jahres in Stunden zu 60 Minuten		
	Primarstufe	Sekundarstufe I	Sekundarstufe II
Finnland	656	555	542
Irland	915	735	735
Korea	828	553	519
Österreich	799	627	602
Schweiz	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Tschechische Republik	605	605	576
Deutschland	784	735	684
Ländermittel aller Teilnehmerstaaten	792	714	656

In allen angegebenen Ländern, ausgenommen der Tschechischen Republik, mussten die Lehrer nur während des Unterrichts an der Schule anwesend sein.

Quelle: „Bildung auf einen Blick 2003“: Tabelle D6.1; Aufteilung der Arbeitszeit von Lehrern (2001)“

Der Indikator „Unterrichtszeit und Arbeitszeit der Lehrer“ zeigte keinen Zusammenhang mit dem Lernertrag. Bei PISA konnten sowohl Staaten mit einer niedrigen Anzahl an Unterrichtsstunden (z.B. Finnland) als auch solche mit einer hohen (z.B. Irland) gute Ergebnisse erzielen.

11.2 Nach Ansicht des RH waren die Unterrichts- bzw. Arbeitszeit der Lehrer in Verbindung mit der Ferienregelung ein entscheidender Bestandteil der Arbeitsbedingungen der Lehrer und beeinflussten die Attraktivität des Lehrberufs.

Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“

Sonstige Kostenfaktoren

- Alter der Lehrer
- 12.1** Aufgrund der Gehaltssteigerungen war das Alter der Lehrer ein wesentlicher Kostenfaktor. Österreich hatte zwar im internationalen Vergleich verhältnismäßig wenig Lehrer zwischen 50 und 59 Jahren, doch stand dem eine hohe Anzahl an Frühpensionisten gegenüber; dadurch entstanden in Summe höhere Kosten.
- 12.2** Der RH empfahl dem BMBWK, verstärkt auf die Anhebung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters hinzuwirken und künftig den Bedarf an Lehrern sorgfältiger zu planen. Der RH schätzte das Einsparungspotenzial pro zusätzlichen Dienstjahr (Verlängerung der Gesamtdienstzeit und späterer Übertritt in den Ruhestand) auf jährlich rd. 25 Mill. EUR.
- 12.3** *Laut Mitteilung des BMBWK würden derzeit beträchtliche Energien in die Planung des künftigen Lehrerberarfs fließen. Beispielsweise würden von einem externen Forschungsinstitut Prognosen zu Schülerzahlenentwicklungen und -strömen erstellt werden.*
- Organisation von Lehrerabwesenheiten
- 13.1** Wenn Lehrer beispielsweise wegen Krankheit oder Weiterbildung von der Schule abwesend waren und ihren Unterricht nicht halten konnten, wurden andere Lehrer als Vertretung eingesetzt. Dadurch entstand ein Mehraufwand in Form von Überstundenentgelt (Mehrdienstleistungsvergütungen) oder durch die gehaltene Lehrerreserve.
- 13.2** Die wesentliche Ursache für den Mehraufwand bei Lehrerabwesenheiten lag in der Arbeitszeitregelung für Lehrer. Der RH empfahl dem BMBWK, Alternativen zur bisherigen Vertretungspraxis zu entwickeln, die nicht automatisch zu einem Mehraufwand führen. Der RH schätzte das Einsparungspotenzial durch eine zweckmäßigere Organisation auf rd. 30 Mill. EUR.
- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei im neuen Landeslehrerdienstgesetz eine Jahresverpflichtung von zehn Stunden für unvorhergesehene Vertretungen vorgesehen. Weiters würden seit dem Schuljahr 2001/2002 im Bundesschulbereich nicht mehr alle Supplierstunden automatisch bezahlt. Insgesamt würden die Lehrerabwesenheiten finanziell nur in sehr geringem Ausmaß wirksam.*

Qualität der Bildung

Aus- und Weiter- bildung der Lehrer

- 14.1** Die Ausbildung der Lehrer umfasste in allen OECD-Staaten einen fachbezogenen und einen pädagogischen Teil sowie praktische Unterrichtserfahrung. Diese drei Ausbildungsteile konnten entweder gleichzeitig (so genanntes „paralleles Modell“) oder hintereinander (so genanntes „zeitversetztes Modell“) durchlaufen werden. Beim zeitversetzten Modell erwarben die Studierenden zuerst einen höheren Bildungsabschluss und begannen danach die pädagogische Ausbildung.

In Österreich erfolgte die Ausbildung der Lehrer für die allgemein bildenden Pflichtschulen an Pädagogischen Akademien und die der Lehrer für mittlere und höhere Schulen an Universitäten. Die einzige Voraussetzung für den Beginn des Studiums war die körperliche Eignung für die Ausbildung.

Im Vergleich dazu wurden in Finnland die Kindergartenerzieher, die Lehrer im Primarbereich und in den Sekundarbereichen I und II an den pädagogischen Fakultäten der Universitäten oder gleichwertigen Lehrerausbildungseinrichtungen nach dem parallelen Modell ausgebildet. Voraussetzung für das Studium war das Absolvieren eines Eingangstests.

Zur beruflichen Weiterbildung der Lehrer in den einzelnen Staaten gab es nur wenige Daten. In „Bildung auf einen Blick 2003“ hatte die OECD die Ergebnisse einer Untersuchung in 14 Staaten „International Survey of Upper Secondary Schools“ (ISUSS) veröffentlicht, an der Österreich allerdings nicht teilnahm. Danach war die häufigste eingesetzte Methode die schulinterne Fort- und Weiterbildung, oft verbunden mit Forschungstätigkeiten. Für einzelne Lehrer vorteilhaft waren Veranstaltungen oder Lehrgänge mit offiziellen Abschlüssen, die zu einer höheren oder spezifischen Qualifikation führten.

- 14.2** Nach Ansicht des RH kann die Lehrerausbildung nur der erste Schritt in der Berufslaufbahn eines Lehrers sein. Gestützt auf die Daten von „Bildung auf einen Blick“ der Jahre 2002 und 2003 und internationalen Beispielen, insbesondere dem Finnlands, hielt der RH für Österreich sowohl bei der Erstausbildung der Lehrer aller Stufen als auch bei der berufsbegleitenden Weiterbildung zur Erhaltung der Fachkompetenz auf hohem Niveau unter anderem folgende Reformmaßnahmen für zweckmäßig:

- Aufnahmekriterien für ein Lehramtsstudium (z.B. Test bezüglich der Eignung für den Lehrberuf, Aufnahmegespräch, bisheriger Studienerfolg),
- eine gleichwertige pädagogische Ausbildung für Lehrer aller Stufen (Elementarbereich bis Sekundarbereich II) und
- verpflichtende Lehrerfortbildung mit Prüfungen.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei derzeit ein „Kernteam“ damit beauftragt, die Eckpunkte der neuen Hochschulen für pädagogische Berufe vorzubereiten. Ferner sei dieses Team damit beauftragt, verschiedene Möglichkeiten der Evaluierung in der Studieneingangsphase zu prüfen und entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.*

Bezüglich der verpflichtenden Lehrerfortbildung mit offiziellem Abschluss-test wies das BMBWK darauf hin, dass im Bereich der Pflichtschullehrer bereits eine Verpflichtung zur Fortbildung bestehe. Aufgrund der gänzlich verschiedenen Erfordernisse und Zielsetzungen etwa im Bereich des berufsbildenden Schulwesens sei eine Standardisierung jedoch sehr schwierig.

Unterrichts- und
Schulklima

15.1 In den OECD-Staaten verbrachten 6- bis 15-jährige Schüler im Durchschnitt 900 Stunden pro Jahr in der Schule bzw. im Unterricht. Die in dieser Zeit erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen bestimmten nicht nur die künftige Form des Lernens, sondern auch die Motivation und den späteren Lebensstil.

Bei der PISA-Studie 2000 wurden 15-jährige Schüler unter anderem zum Thema „Unterstützung durch die Lehrkräfte“ befragt. Im OECD-Durchschnitt gaben 60 % an, dass die Lehrer sie unterstützten. Die Unterstützung war in Deutschland, Korea, Luxemburg, Polen und der Tschechischen Republik am geringsten, in Australien, Kanada, Neuseeland, Portugal, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) am höchsten.

In Finnland beispielsweise war eine gezielte individuelle Lernhilfe für schwächere Schüler Bestandteil der Dienstverhältnisse der Lehrer. Für Österreich zeigten die Daten eine unterdurchschnittliche Unterstützung.

Qualität der Bildung

Die Mehrzahl der Staaten, die bei der PISA-Studie 2000 im Spitzengebiet lagen, hatte bei den Indikatoren „Unterstützung der Schüler durch die Lehrkräfte“, „Schuldisziplin“, „Arbeitshaltung der Lehrer“, „Leistungsorientierung“ und „Nutzung der Bildungsressourcen“ hohe oder durchschnittliche Werte.

Die OECD kam zu dem Schluss, dass eine positive Ausprägung dieser Indikatoren auf eine Schulpolitik hinweist, die den Schüler und nicht den Input in die Schulen (Personal- und Sachaufwand) oder die Lehrinhalte (Lehrpläne) in den Mittelpunkt stellt.

- 15.2** Die internationalen Vergleiche zeigten, dass der Schlüsselfaktor für das Schulklima das Verhalten der Lehrkräfte gegenüber den Schülern ist. Nach Ansicht des RH ist auf diesem Gebiet in Österreich eine grundsätzliche Neuorientierung notwendig.

Der RH empfahl daher dem BMBWK, den Lehrern in Zukunft eine größere Verantwortung für den Erfolg ihrer Schüler zu übertragen. Dafür ist ein organisatorischer Rahmen notwendig, in dem die Lehrer sich mehr als bisher auf ihre Lehrtätigkeit konzentrieren und ihre Arbeit als befriedigend empfinden können.

Ferner regte der RH eine grundsätzliche Änderung der Ausbildungsstrategien dahingehend an, dass vermehrt die Stärken gefördert und nicht nur die Schwächen beseitigt werden sollten. Derzeit müssten Schüler in den Fächern, wo sie schlechte Leistungen bringen und für die sie meist auch nicht besonders begabt sind, am meisten arbeiten. Dieser große und häufig auch vergebliche Einsatz von Energien führt zur Entmutigung und Frustration.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass für den Einzelnen wie auch für die gesamte Volkswirtschaft die Förderung von Spitzenleistungen in Detailbereichen (Spezialwissen) im Sinne des Entrepreneurships* nach Joseph Schumpeter wesentlich ist.

* unternehmerisches Handeln für die Fortentwicklung der Volkswirtschaft

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK käme die hervorragende Arbeit der österreichischen Lehrkräfte nicht nur im guten Abschneiden im Rahmen der PISA-Studie zum Ausdruck, sondern auch im äußerst positiven Image der Lehrer bei der österreichischen Bevölkerung.*



Qualität der Bildung

BMBWK

**Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie
„Bildung auf einen Blick“**Sozioökonomischer
Status

- 16.1** Internationale Vergleiche zeigten, dass das Lernklima bzw. der Unterricht in einer Schule umso besser waren, je höher der sozioökonomische Status der Schüler war. Dieser wird aus der beruflichen Stellung der Eltern, ihrem Bildungsgrad und dem Einkommen ermittelt.

Die OECD folgerte im Umkehrschluss, dass Schüler mit einem geringeren sozioökonomischen Status seltener Schulen mit einem günstigen Lernklima besuchten. In den skandinavischen Ländern war der Einfluss des sozioökonomischen Status deutlich geringer als im deutschsprachigen Raum.

- 16.2** Der RH wies auf das Beispiel der skandinavischen Länder hin, denen es gelungen war, den Einfluss des sozioökonomischen Status auf die Bildung gering zu halten. Er empfahl, zur besseren Ausschöpfung der in Österreich vorhandenen Begabungen Maßnahmen, beispielsweise neue Unterrichtsmodelle, zu entwickeln, um möglichst allen Schülern ein günstiges Lernklima zu bieten.

- 16.3** *Laut Mitteilung des BMBWK würden die Ressourcen, die einem Kind im Elternhaus zur Verfügung stünden, in mehr Faktoren als den im sozioökonomischen Faktor berücksichtigten abgebildet. Dazu gehörten z.B. die Zahl der im Elternhaus vorhandenen Bücher, Bildungsressourcen und kulturelle Kommunikation im Elternhaus.*

Auf Initiative der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur seien verschiedene Strategien gegen die Benachteiligung einzelner Gruppen, insbesondere die Aktion „LESEFIT“ und die Bildungsstandards entwickelt worden.

Qualität der Bildung

Unterrichtszeit
für Schüler

17.1 Die folgende Tabelle zeigt die vorgesehenen Unterrichtszeiten eines Jahres für typische Bildungsgänge in ausgewählten Ländern.

Unterrichtszeiten während eines Jahres in Stunden zu 60 Minuten

Land	Alter der Schüler in Jahren			
	7 bis 8	9 bis 11	12 bis 14	15
Finland	542	665	798	855
Irland	915	915	839	802
Korea	612	718	867	963
Österreich	678	833	997	1.095
Schweiz	keine Angaben			
Tschechische Republik	648	720	806	886
Deutschland	642	788	878	900
Ländermittel aller Teilnehmerstaaten	747	813	900	908

Quelle: „Bildung auf einen Blick 2003“: Tabelle D1.1; „Vorgesehene Unterrichtszeit für den Pflicht- und den Nichtpflichtteil des Lehrplans in öffentlichen Bildungseinrichtungen“

Bei der Beurteilung der Werte muss berücksichtigt werden, dass die vorgesehene Unterrichtszeit weder die Qualität der Lernangebote während dieser Zeit noch die Art der Qualität der beteiligten Human- oder Sachressourcen (Lehrer, Lehrmittel) erfasst. Nur dadurch ist erklärbar, dass, obwohl die Unterrichtszeiten in Finnland und zum Teil auch in Korea unter dem OECD-Durchschnitt lagen, die jeweiligen Schüler im Vergleich zur Tschechischen Republik und zu Deutschland, wo die Unterrichtszeiten länger waren, deutlich bessere Resultate lieferten.

Auch in Österreich lagen die Unterrichtszeiten – ausgenommen die der 7- bis 8-Jährigen – über dem OECD-Durchschnitt.

17.2 Die internationalen Vergleiche zeigten, dass die Anzahl der Unterrichtsstunden der Schüler über den Lernerfolg wenig aussagen. Die häufig vertretene Meinung, dass eine Verkürzung der Kontaktzeit Lehrer-Schüler die Qualität der Schule mindere, wurde nicht bestätigt. Wie das Beispiel Finnland zeigt, können kürzere Unterrichtszeiten deutlich bessere Lernerträge liefern.

Nach Ansicht des RH reicht eine bloße Verlängerung der Unterrichtszeit nicht aus, um die Lernleistung der Schüler zu verbessern. Umgekehrt ist allerdings davon auszugehen, dass eine Verringerung nicht zwangsläufig eine Qualitätsminderung bewirkt.

Schulautonomie

- 18.1** Die Auswahl, Anstellung und Bezahlung der Lehrer, die Verantwortung für die bauliche Errichtung und Instandhaltung der Schulen sowie die Erstellung der Lehrpläne und die Evaluierung des Unterrichts waren in den OECD-Staaten unterschiedlich organisiert.

Während es in einigen Staaten eine zentrale Lenkung gab (z.B. in Frankreich), hatten in anderen Staaten (z.B. im Vereinigten Königreich und in Finnland) einzelne Schulen oder Gemeinden und Regionen eine weitreichende budgetäre, personelle, organisatorische und pädagogische Verantwortung. Sie konnten z.B. Lehrer anstellen, den Lehrstoff bestimmen und die Unterrichtszeiten frei wählen. Wesentlich war jedoch immer das Erreichen staatlicher Bildungsstandards.

In manchen Staaten (z.B. in Finnland) waren die Schulleiter und ihre Stellvertreter Verwaltungsbedienstete. Weitere Bedienstete, die in der Regel nicht auch zugleich Lehrer waren, waren z.B. Schulpsychologen, Schülerberater, IT-Betreuer und Bibliothekare.

In Österreich waren der Bund, die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände die gesetzlichen Schulerhalter, die den gesamten Sachaufwand für ihre Schulen zu tragen hatten. Die Lehrer waren Bundes- oder Landesbedienstete. Die Mittel für die Besoldung aller Lehrer stellte der Bund zur Verfügung. Die Schulen hatten eine begrenzte pädagogische Autonomie, aber nur geringe Mitwirkungsrechte bei der Auswahl ihrer Lehrer.

- 18.2** Die österreichischen Schulen hatten die Möglichkeiten der Schulautonomie sowohl in finanzieller als auch in pädagogischer Hinsicht in beträchtlichem Umfang genützt. Sie versuchten damit stets die Attraktivität der eigenen Schule zu erhöhen. Mit zusätzlichen finanziellen Mitteln konnte die Lehrmittelausstattung verbessert werden. Spezialausbildungen steigerten die Motivation sowohl der Lehrer als auch der Schüler und damit auch die Qualität der Ausbildung.

Ausgehend von den bisherigen guten Erfahrungen in Österreich und in anderen Staaten empfahl der RH dem BMBWK, den Schulen auch im personellen Bereich z.B. bei der Lehrerauswahl mehr Mitsprache einzuräumen.

Ferner regte der RH an, künftig an Schulen für Verwaltungs- und Schulmanagementaufgaben Verwaltungsbedienstete mit entsprechender Ausbildung einzusetzen.

Qualität der Bildung

18.3 *Laut Mitteilung des BMBWK seien auch im Reformpapier der Zukunftskommission Vorschläge zu einer gesteigerten Autonomie der Schulen im Personalbereich enthalten. Diese und die Vorschläge des RH würden bei der Weiterentwicklung des Schulwesens eine zentrale Rolle spielen. Es müsste aber für den Personaleinsatz verantwortliche Entscheidungsträger geben, um die Erfordernisse eines qualitativ hochwertigen Unterrichtsangebots sicherzustellen. Den Mitsprachemöglichkeiten der Schulleiter seien daher enge Grenzen gesetzt.*

18.4 Der RH entgegnete, dass gemäß § 56 Abs. 3 des Schulunterrichtsgesetzes 1986 die Schulleiter in erster Linie für die Qualität des Unterrichts an ihrer Schule verantwortlich seien. Diese Aufgabe könnten sie nur dann erfüllen, wenn sie auch entsprechende Befugnisse bei der Auswahl ihrer Lehrer hätten.

Elementarbereich

19.1 Der Elementarbildung im Kindergarten oder in der Vorschule wurde international eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Kinder auf die Schule zuerkannt. Die Zielsetzungen der Elementarbildungen in den einzelnen Staaten waren unterschiedlich. In vielen Staaten waren Vorschuleinrichtungen mit Bildungsfunktion eingerichtet, wobei generell jedoch dafür bedeutende Mittel aufgewendet wurden.

Aus den von der EU veröffentlichten Daten der Besuchsfrequenz (Dauer des Besuchs und Prozentsatz der Kinder) war kein Zusammenhang mit den Ergebnissen der PISA-Studie 2000 zu erkennen.

19.2 Nach Ansicht des RH ist für den Erfolg der Einrichtungen im Elementarbereich nicht allein die Besuchsfrequenz, sondern vor allem die Qualität ausschlaggebend. Der RH verwies auf internationale Vergleiche, wonach der Besuch von vorschulischen Einrichtungen mit Bildungsfunktion sich vorteilhaft auf den späteren Lernerfolg der Kinder auswirkte. Beispielsweise besuchten in Finnland, wo es lange Zeit üblich war, dass die Kinder bei Schuleintritt schon lesen konnten, 90 % der Kinder ein fakultatives Vorschuljahr.



Qualität der Bildung



Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie
„Bildung auf einen Blick“

Nutzung der
Informations-
technologie

- 20.1** Die OECD hat sich in ihren Veröffentlichungen mehrfach mit dem Einsatz von Computern bzw. der Informations- und Kommunikationstechnologie im Unterricht beschäftigt. Bei der Erhebung von PISA 2000 lag Österreich bei der Anzahl der Schüler pro Computer sowohl hinsichtlich der Art der Schulen (öffentlich oder privat) als auch der Lage der Schulen (ländliche Gegend, Kleinstadt, Großstadt) im obersten Viertel der teilnehmenden 27 OECD-Staaten und damit weit besser als das Ländermittel.

Im Jahr 2001 führte die OECD eine weitere Studie über die Nutzung von Computern durch Lehrer und Schüler durch. Danach waren die größten Hindernisse Mängel in der Ausstattung (Hardware, Software, Wartung) und mangelndes Wissen der Lehrer. Österreich nahm an dieser Studie nicht teil.

- 20.2** In der Regel wird der Einsatz von Computern im Unterricht als pädagogisch vorteilhaft angesehen. Daher gilt eine geringe Anzahl von Schülern je Computer als anstrebenswert. Der RH verwies jedoch darauf, dass die bloße Verfügbarkeit von Computern nicht deren sinnvolle Nutzung durch Schüler und Lehrer garantierte und in Österreich die Wirkung auf den Lernertrag der Schüler nicht untersucht wurde.

Er empfahl dem BMBWK, in Hinkunft verstärkt auf die Art und Weise des Computereinsatzes im Unterricht zu achten und seinen Beitrag zur Erreichung der Lernziele zu untersuchen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK habe es den für nationale Probleme vorgesehenen Teil des Fragebogens von PISA 2000 für andere Fragestellungen verwendet.*

Vorzeitiger Schul-
abbruch und
Repetenten

- 21.1** Die OECD stellte fest, dass gering qualifizierte Jugendliche eher von langfristiger Arbeitslosigkeit, instabilen oder unbefriedigenden Beschäftigungsverhältnissen bedroht waren. Daher war der vorzeitige Schulabbruch bzw. der fehlende Abschluss der Grundschulbildung (Sekundarstufe I) zu einem der größten Probleme der Bildungspolitik geworden.

In Österreich mussten Schüler, welche die jeweilige Schulstufe nicht positiv abschließen konnten, diese in der Regel wiederholen (repetieren). Häufig hatten solche Schüler (Repetenten) ihre gesetzliche Schulpflicht bereits erfüllt, aber die achte Schulstufe noch nicht erfolgreich abgeschlossen. Wenn diese Schüler nicht freiwillig die Schule weiter besuchten, schieden sie aus dem Bildungssystem ohne Abschluss aus.

Qualität der Bildung

Der Schulstatistik des BMBWK war z.B. zu entnehmen, dass im Schuljahr 2001/2002 insgesamt 88.628 Schüler im neunten Jahr ihrer Schulpflicht waren, jedoch nur 70.764 in der neunten Schulstufe. 15.550 Schüler hatten ein Jahr und 2.099 Schüler zwei Jahre verloren bzw. eine oder zwei Klassen wiederholt.

International war die pädagogische Sinnhaftigkeit von Klassenwiederholungen umstritten. Beispielsweise waren sie in Finnland eine Ausnahme. Wiederholt wurde meistens nur im Falle einer längeren Krankheit eines Schülers oder auf ausdrücklichen Wunsch der Eltern.

- 21.2** Der RH schätzte die Gesamtanzahl der Repetenten in den Schulstufen fünf bis zwölf auf zumindest 25.000 und den dadurch für die Öffentlichkeit entstehenden jährlichen Mehraufwand auf zumindest 150 Mill. EUR. Ferner wies er auf die Mehrkosten für die betroffenen Familien und auf den persönlichen und volkswirtschaftlichen Verlust durch einen verspäteten Berufseintritt hin.

Der RH empfahl, dem Beispiel Finnlands zu folgen. Nach Ansicht des RH wäre es die vordringliche Aufgabe der Schule bzw. der jeweiligen Lehrer, Schülern individuelle Unterstützungen und Lernhilfen zu bieten. Besonders in Krisensituationen sollten die Schule und die Lehrer ihre Verantwortung für den Lernerfolg der Schüler verstärkt wahrnehmen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK müssten die angenommenen Mehrkosten des Repetierens auch mit den Kosten möglicher alternativer Maßnahmen gegen Schulversagen gegengerechnet werden.*

Schluss- bemerkungen

- 22** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die Erfassung und Darstellung der Bildungskosten wäre zu verbessern.
 - (2) Es wäre eine zentrale Stelle im BMBWK einzurichten, die alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit Schülervergleichen überwacht und steuert.
 - (3) Eine verstärkte Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien wäre zweckmäßig, um aus den Ergebnissen Maßnahmen zur Verbesserung des österreichischen Bildungssystems ableiten zu können.
 - (4) Durch die Einrichtung eines pädagogischen Mittelmanagements an den Schulen sollten finanzielle Leistungsanreize für Lehrer geschaffen und die Lehrmethoden verbessert werden.

**Mitwirkung des BMBWK an der OECD-Studie
„Bildung auf einen Blick“**

(5) Der Lernertrag der Schüler sollte weniger durch Verringerung des zahlenmäßigen Schüler/Lehrer-Verhältnisses, sondern mehr durch didaktische Reformen verbessert werden.

(6) Der künftige Lehrerbedarf sollte sorgfältiger geplant werden, um teure Frühpensionierungen zu vermeiden.

(7) Vor Beginn eines Lehramtsstudiums sollte ein Eingangstest absolviert werden.

(8) Das BMBWK sollte von den Lehrern die im § 17 Abs. 1 des Schulunterrichtsgesetzes enthaltenen Grundsätze der Unterrichtsarbeit, insbesondere die Förderung jedes Schülers entsprechend seinen Anlagen, verstärkt einfordern.

(9) In der schulischen Ausbildung sollte weniger versucht werden, die Schwächen zu beseitigen als die Stärken zu fördern.

(10) Durch neue Unterrichtsmodelle sollte verstärkt versucht werden, den Einfluss des sozioökonomischen Faktors auf die Lernerfolge zu verringern.

(11) Die Lernerfolge der Schüler sollten weniger durch längere Unterrichtszeiten als durch die Förderung von eigenverantwortlichem Lernen der Schüler erhöht werden.

(12) Im Rahmen der personellen Autonomie der Schulen sollte ihre Mitwirkung bei der Auswahl der Lehrer erhöht werden. Ferner sollten entsprechend geschulte Verwaltungsbedienstete Aufgaben des Verwaltungs- und Schulmanagements erledigen.

(13) Das BMBWK sollte auf den verstärkten Besuch von Kindern zwischen dem dritten und sechsten Lebensjahr in Einrichtungen mit Bildungsfunktion hinarbeiten.

(14) Das Wiederholen von Klassen (Repetieren) wäre mit Hilfe gezielter Fördermaßnahmen möglichst zu vermeiden.

(15) Durch Reformen sowohl bei der Erstausbildung der Lehrer aller Stufen als auch bei der berufsbegleitenden Weiterbildung sollte die Fachkompetenz auf hohem Niveau weiterentwickelt werden.



Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“

Kurzfassung

In der PISA-Studie 2000, mit der die OECD unter anderem die Lesekompetenz von 15-Jährigen untersucht hatte, belegte Österreich unter 32 teilnehmenden Staaten den zehnten Platz. In der Folge startete das BMBWK in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Buchklub der Jugend die Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“.

Die Aktion LESEFIT umfasste Maßnahmen zur Erhöhung der Lesesicherheit der Schüler (z.B. Entwicklung von Lesetests und –standards), Lesedidaktik für Lehrer und die Einbindung der Eltern in die Leseerziehung.

Bis einschließlich des Schuljahres 2003/2004 konnten der Aktion LESEFIT Ausgaben in Höhe von rd. 371.000 EUR zugeordnet werden. Dabei handelte es sich zumeist um Zahlungen an den Österreichischen Buchklub der Jugend; sie ergänzten die dem Buchklub jährlich gewährten Subventionen.

Die getroffenen Maßnahmen trugen zur Erreichung des allgemeinen Ziels, die Lesekompetenz der österreichischen Schüler zu erhöhen, bei. Allerdings war die Organisation der Aktion LESEFIT mangelhaft. Quantifizierte Zielvorgaben fehlten weitestgehend, Messgrößen zur Projektevaluierung waren nicht festgelegt.

Bei der PISA-Studie 2003, an der 41 Staaten teilnahmen, erreichten Österreichs Schüler in Bezug auf die Lesekompetenz den 19. Platz. Da hier Schüler am Ende der Pflichtschulzeit getestet wurden und sich die Aktion LESEFIT in erster Linie auf Volksschüler bezog, besteht kein Zusammenhang zwischen dem PISA-Ergebnis 2003 und dieser Aktion. Erste Auswirkungen könnten frühestens in der PISA-Studie 2009 sichtbar werden.

Kenndaten zur Aktion LESEFIT			
Gebahrung	2002	2003	2004*
		in 1.000 EUR	
Ausgaben	109	170	92
* erstes Halbjahr			

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai 2004 die Gebahrung des BMBWK betreffend die Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“. Zu dem im September 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMBWK im Februar 2005 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

PISA–Studie 2000

- 2 (1) Das „Programme for International Student Assessment“ (PISA) der OECD zur standardisierten Leistungsbeurteilung 15-jähriger Schüler verfolgt das Ziel, international vergleichbare Daten über Schulleistungen zu erhalten.

Im Mittelpunkt der PISA–Studie des Jahres 2000, an der sich 32 Länder beteiligten, stand die Frage, wie gut Jugendliche ihre Kenntnisse und Fertigkeiten zur Bewältigung realitätsnaher Herausforderungen einsetzen können. Besonders detailliert überprüft wurde die Lesekompetenz.

Österreich lag im Gesamtergebnis an zehnter Stelle und damit im oberen Mittelfeld. 9 % der österreichischen Schüler des Altersjahrgangs 1984 haben sich im Test als ausgezeichnete (OECD–Leistungsstufe 5), 25 % als sehr gute Leser (Stufe 4) erwiesen. Jeder Zehnte wurde im Lesen allerdings nur in die niedrigste Stufe (1) eingeordnet und 4 % der Jugendlichen liegen als extreme Risikogruppe für möglichen Analphabetismus sogar noch darunter (www.pisa-austria.at, OECD/PISA 2000 Zusammenfassung aus österreichischer Sicht).

(2) Wie in allen anderen Teilnehmerstaaten zeigte die PISA–Studie 2000 auch in Österreich, dass die Lesekompetenz der Mädchen deutlich höher war als jene der Buben. Zusammen mit den anderen deutschsprachigen Ländern gehörte Österreich außerdem zu jenen Staaten, in denen Schulerfolge stark von Zusatzleistungen der Familien abhingen. Bei Kindern aus einer ungünstigen sozialen Umgebung verringerten sich die Chancen, die gleichen Leistungsstandards zu erreichen wie Schüler aus einem unterstützenden sozialen Milieu.

Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“

Die Ergebnisse der PISA-Studie waren Ausgangspunkt der Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“ (Aktion LESEFIT), die das BMBWK in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Buchklub der Jugend – einem gemeinnützigen Verein mit dem Zweck, alle an der Leseentwicklung der Jugend interessierten Menschen zusammenzuschließen – im Schuljahr 2002/2003 startete.

LESEFIT – Projektorganisation

Projektziel

- 3.1** Das von der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Elisabeth Gehrler, formulierte Ziel des Projekts war es, die Zahl der Jugendlichen mit Leseschwierigkeiten in den nächsten fünf Jahren zu halbieren sowie bei allen Kindern die Lust am Lesen zu wecken und zu stärken.

Die Zielvorgaben des Österreichischen Buchklubs der Jugend waren die Entwicklung österreichweiter Standards für Leseförderung und Lese-didaktik, die individuelle Förderung der Schüler beim Lesenlernen und die Vermittlung des Lesens als Basiskompetenz in allen Fächern.

- 3.2** Die getroffenen Maßnahmen trugen zur Erreichung des allgemeinen Ziels, die Lesekompetenz der österreichischen Schüler zu erhöhen, bei. Nach Ansicht des RH war jedoch lediglich das Ziel, die Zahl der Jugendlichen mit Leseschwierigkeiten in den nächsten fünf Jahren zu halbieren, quantifiziert. Bei den übrigen Teilzielen fehlten die inhaltlichen und zeitlichen Kriterien. Außerdem definierte das BMBWK keine Messgrößen zur Projektevaluierung.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK würden auf der Grundlage der Auswertung der PISA-Studie 2003 Evaluierungsstrategien ausgearbeitet und Messkriterien entwickelt werden.*

Zeitrahmen

- 4.1** Die Aktion LESEFIT konzentrierte sich auf das Schuljahr 2002/2003 und setzte sich – um Nachhaltigkeit zu gewährleisten – im Schuljahr 2003/2004 fort. Für die folgenden Schuljahre waren weiterführende Aktivitäten geplant.
- 4.2** Der RH anerkannte das Bemühen des BMBWK um Nachhaltigkeit, bemängelte jedoch das Fehlen eines Zeitrahmens für das Gesamtprojekt.

LESEFIT – Projektorganisation

4.3 *Nach Ansicht des BMBWK werde sich die nachhaltige Wirkung der Maßnahmen zur Leseförderung in den Ergebnissen der PISA-Studie 2012 zeigen.*

Projektteam

5.1 Projektleiter war ein seinerzeitiger Sektionschef des BMBWK. Nach dessen Pensionierung blieb die Projektleitung unbesetzt. Die Steuerung der Aktivitäten innerhalb des BMBWK war zwischen zwei Sektionen aufgeteilt, der Österreichische Buchklub der Jugend war mit wesentlichen Teilen der Projektdurchführung betraut.

5.2 Wie der RH kritisch feststellte, gab es nach dem Abgang des Projektleiters keinen Gesamtverantwortlichen.

Projektkonzept

6.1 Das Projekt führte viele bereits bestehende Maßnahmen – wie die Initiative Verlässliche Volksschule, den Grundsatzterlass Leseeziehung oder die Leseaktivitäten der Institutionen zur Lehreraus- und -fortbildung – unter der gemeinsamen Bezeichnung LESEFIT weiter. Es gab jedoch nur wenige neu entwickelte Aktivitäten zur Leseförderung.

6.2 Der RH erachtete die Nutzung vorhandener Ressourcen und die Weiterführung vorhandener Aktivitäten zur Leseförderung für zweckmäßig. Er vermisste jedoch ein eigenständiges LESEFIT-Projektkonzept.

LESEFIT – Aktivitäten

Lesesicherheit

7.1 Zur Überprüfung der grundlegenden (basalen) Lesefertigkeit von Volksschülern stellte das BMBWK den Schulen ein von der Universität Salzburg entwickeltes Lesescreening zur Verfügung. Im Schuljahr 2002/2003 kam dieser Test, der in erster Linie die Lesegeschwindigkeit misst, in 1.168 Volksschulen bzw. 3.069 Klassen mit rd. 60.000 Schülern zum Einsatz. Im Schuljahr 2003/2004 wurde das Salzburger Lesescreening erneut durchgeführt.

Weiters war das BMBWK bestrebt, Lesestandards zu entwickeln.

Der Österreichische Buchklub der Jugend präsentierte eine Reihe von Fördermaterialien für das Erstlesen und das weiterführende Lesen. Außerdem fanden im Rahmen der Initiative LESEFIT mehrere Enqueten für Lehrer statt.



LESEFIT – Aktivitäten

BMBWK

**Aktion „LESEFIT –
Lesen können heißt lernen können“**

- 7.2** Der RH erachtete einen standardisierten Test zur Erkennung von Problemen bei der Lesegeschwindigkeit für sinnvoll. Zur differenzierteren Diagnose regte er den Einsatz weiterführender Verfahren an. Weiters empfahl er, Lesestandards möglichst rasch zu entwickeln und künftig als wesentliches Element der Qualitätssicherung verpflichtend einzuführen.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK würden Bildungsstandards für das Unterrichtsfach Deutsch zur Zeit entwickelt und erprobt.*

Lesedidaktik

- 8.1** Zur Unterstützung der Lehrer präsentierte die Aktion LESEFIT lesedidaktische Grundsätze und aktuelle Forschungen auf dem Gebiet des Lesens. Dafür standen das Magazin des Österreichischen Buchklubs der Jugend, eine Internetplattform sowie Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer zur Verfügung.

Sowohl das Magazin, dessen Auflage erhöht wurde, als auch die Internetplattform boten einen guten Überblick und machten die Aktion LESEFIT in breiten Kreisen bekannt.

Zu den verschiedenen Themen der Lesedidaktik und den Inhalten der Aktion LESEFIT fanden in den Jahren 2002 und 2003 200 Veranstaltungen mit rd. 6.700 Teilnehmern statt. An den Pädagogischen Akademien und Instituten gab es in den Schuljahren 2002/2003 und 2003/2004 rd. 900 Seminare und Lehrgänge, an denen mehr als 24.000 Lehrer teilnahmen.

- 8.2** Der RH anerkannte, dass die Anliegen der Aktion LESEFIT bei der Aus- und Fortbildung der Lehrer berücksichtigt wurden, regte jedoch eine koordinierte Planung durch eine zentrale Einrichtung an.
- 8.3** *Das BMBWK teilte mit, die Lehrerfortbildungsinitiativen würden von einer mittlerweile eingerichteten Steuergruppe zusammengeführt und koordiniert. Weiters stimme das Pädagogische Institut des Bundes in Salzburg die lesedidaktische Ausbildung der Grundschullehrer ab.*

LESEFIT – Aktivitäten

Lesepartner Eltern

9.1 Die Aktion LESEFIT versuchte, Eltern verstärkt in die Lesepartnerschaft zwischen Kindern und Schule einzubeziehen. Zur Förderung des Leseinteresses boten der Österreichische Buchklub der Jugend und das BMBWK eine Broschüre für Eltern von Schulanfängern, ein Beratungsservice bei Lese Problemen sowie ein Elternmagazin an.

Um die Aktion LESEFIT auch in der Öffentlichkeit allgemein bekannt zu machen, wurde außerdem eine Medienkampagne gestartet. Damit gelang es, die Öffentlichkeit über die Aktion zu informieren: 17 Prozent der Gesamtbevölkerung war die Aktion bekannt; bei Lehrern lag die Quote bei 60 Prozent, bei der Gruppe der Eltern von Schulkindern bei 29 Prozent.

9.2 Der RH hielt die Maßnahmen zur Elterninformation und –beratung für zweckmäßig.

Zukünftige Schwerpunkte

10.1 Neben der Fortführung der bisherigen Maßnahmen richtete das BMBWK im Schuljahr 2003/2004 – teilweise in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Buchklub der Jugend – fünf Arbeitskreise ein:

Bezeichnung	Ziele
Vorschulische Lesesozialisation	Leseförderung im Kindergarten bzw. im familiären Bereich
Spätleser	Unterstützung von Kindern mit Lese Problemen ab der fünften Schulstufe
Migrantenkinder	gezielte Leseförderung von Kindern mit einer anderen Muttersprache als Deutsch
Gender und Lesen	Analyse des geschlechtsspezifischen Leseverhaltens und Entwicklung von Strategien für geschlechtssensible Leseerziehung
Leseförderung an Berufsschulen	Steigerung der Lesefreude von Berufsschülern

Nur der Arbeitskreis „Spätleser“ konnte bereits umfangreiche Ergebnisse vorweisen. Die übrigen Arbeitskreise befanden sich erst am Anfang ihrer Tätigkeit.



LESEFIT – Aktivitäten

BMBWK

Aktion „LESEFIT – Lesen können heißt lernen können“

10.2 Der RH anerkannte, dass das BMBWK erfolgreiche LESEFIT–Aktivitäten fortführte und durch Arbeitskreise neue Schwerpunkte setzte. Er empfahl, in allen Arbeitskreisen rasch umsetzbare und evaluierbare Konzepte zu entwickeln.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK würden im Jahr 2005 insbesondere die Bereiche Gender–Lesen, Sach–Lesen und Migrantenkinder schwerpunktmäßig bearbeitet.*

Ausgaben

11.1 Das BMBWK legte für die Aktion LESEFIT keinen Ausgabenrahmen fest; es wurden lediglich die jährlichen Subventionszahlungen an den Österreichischen Buchklub der Jugend erhöht bzw. teilweise mittels Werkverträgen abgewickelt. Darüber hinausgehende Maßnahmen finanzierten die zuständigen Sektionen des BMBWK aus den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln.

Die Abgrenzung der Ausgaben für die Aktion LESEFIT gestaltete sich schwierig, weil viele der im Rahmen des Projekts definierten Aktivitäten bereits bestanden und lediglich um LESEFIT–Aspekte ergänzt wurden.

Bis einschließlich des Schuljahres 2003/2004 konnten der Aktion Ausgaben in Höhe von rd. 371.000 EUR zugeordnet werden. Dabei handelte es sich zumeist um Zahlungen an den Österreichischen Buchklub der Jugend; sie ergänzten die dem Buchklub jährlich gewährten Subventionen. Die Trennung dieser beiden Zahlungsströme erwies sich als sehr aufwendig.

11.2 Da die Projektevaluierung – als Vergleich des Mitteleinsatzes mit der Zielerreichung – ein klar abgegrenztes Budget erfordert, sollten künftig die geplanten Ausgaben für die Aktion LESEFIT eindeutig festgelegt werden. Dabei wären die im Bereich des BMBWK und die beim Österreichischen Buchklub der Jugend anfallenden jährlichen Ausgaben zu berücksichtigen und Letztere von den Subventionszahlungen zu trennen.

11.3 *Das BMBWK teilte mit, es habe der Empfehlung des RH mit Beginn des Jahres 2005 entsprochen.*

PISA–Studie 2003

12 Bei der PISA–Studie 2003, an der 41 Staaten teilnahmen, erreichten Österreichs Schüler in Bezug auf die Lesekompetenz den 19. Platz. Da hier Schüler am Ende der Pflichtschulzeit getestet wurden und sich die Aktion LESEFIT in erster Linie auf Volksschüler bezog, besteht kein Zusammenhang zwischen dem PISA–Ergebnis 2003 und dieser Aktion. Erste Auswirkungen könnten frühestens in der PISA–Studie 2009 sichtbar werden.

**Schluss-
bemerkungen**

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das BMBWK sollte für die Ziele der Aktion LESEFIT inhaltliche und zeitliche Kriterien festlegen sowie Messgrößen zur Projektevaluierung definieren.

(2) Es wären Lesestandards möglichst rasch zu entwickeln und als wesentliches Element der Qualitätssicherung verpflichtend einzuführen.

(3) Die lesedidaktische Aus- und Fortbildung der Lehrer wäre in Zukunft zentral zu koordinieren.

(4) Zur eindeutigen Festlegung der Ausgaben für die Aktion LESEFIT wären die im Bereich des BMBWK und die beim Österreichischen Buchklub der Jugend dafür anfallenden jährlichen Ausgaben zu berücksichtigen und Letztere von den Subventionszahlungen zu trennen.

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

Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Naturschutz und Biodiversität im Raum Thayatal

Kurzfassung

Die Festlegung der Grenzen des Nationalparks Thayatal erfolgte nicht nur nach naturschutzfachlichen Kriterien, sondern stellte auch ein Zugeständnis an forst- und jagdökonomische Interessen von Großgrundbesitzern dar. Ökologisch sinnvolle Erweiterungen und für das Naturraummanagement des Nationalparks notwendige Arrondierungen wurden vorläufig zurückgestellt.

Das Land Niederösterreich nahm eine Biotopkartierung außerhalb des Nationalparks nur bei Bedarf und nicht flächendeckend vor.

Die Thaya wird im Bereich des Nationalparks Thayatal vom tschechischen Kraftwerk Vranov stark negativ beeinflusst. Nach dem Kraftwerk ist der Fluss als nicht naturnahe eingestuft; ein natürlicher Flusscharakter ist erst in einer Entfernung von ca. 45 km wiederhergestellt.

Im Nationalpark Thayatal wurden Managementmaßnahmen auf der Grundlage eines zehnjährigen, mit dem tschechischen Nationalpark abgestimmten Managementkonzepts durchgeführt. Im restlichen direkten Einzugsbereich der Thaya waren keine systematischen Managementmaßnahmen in den Schutzgebieten vorgesehen. Monitoring-systeme waren nur im Nationalpark Thayatal eingerichtet, nicht jedoch für die anderen geschützten Bereiche.

Zwischen dem Nationalpark Thayatal und dem Národní Park Podyjí in der Tschechischen Republik besteht eine enge Zusammenarbeit.

Kenndaten zum Nationalpark Thayatal

Rechtsgrundlage	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich zur Errichtung und Erhaltung eines Nationalparks Thayatal, BGBl. I Nr. 58/1998; LGBl. 5507
Eigentümer	Bund und Land Niederösterreich je zur Hälfte
Finanzierung	50 : 50 durch Bund und Land Niederösterreich durchschnittliche jährliche Zahlungen 725.000 EUR Flächensicherungen 8,72 Mill. EUR
Fläche	rd. 1.330 ha, davon 93 % Naturzone; gemeinsam mit dem tschechischen Národní Park Podyjí rd. 76 km ² zusammenhängendes Schutzgebiet

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im April und Mai 2004 die Gebarung des BMLFUW sowie der Niederösterreichischen Landesregierung betreffend Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Naturschutz und Biodiversität* im Thayatal.

* Biodiversität: biologische Vielfalt

Ziel der Überprüfung war die Bewertung der Maßnahmen hinsichtlich der Erfüllung der ökologischen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie* und bezüglich des Schutzes von Lebensräumen und Arten sowie die Beurteilung der Einbindung des Nationalparks Thayatal und der Auswirkungen des Kraftwerks Vranov im Raum Thayatal für den Zeitraum 1999 bis 2003.

* 91/676/EWG: Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen

Überprüftes Gebiet war der direkte Einzugsbereich der Thaya und ihrer Zuflüsse, die Grenzgewässer darstellen, im örtlichen Bereich ab und einschließlich der Mährischen Thaya bis zum ersten Pegel nach dem letzten Wiedereintritt auf österreichisches Staatsgebiet bei Rabensburg.

Die Gebarungsüberprüfung wurde zeitgleich mit zwei thematisch gleich gelagerten Prüfungen des RH und drei Prüfungen der Obersten Rechnungs- und Kontrollbehörde der Tschechischen Republik (Nejvyšší kontrolní úrad) durchgeführt und abgestimmt.

Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Naturschutz und Biodiversität im Raum Thayatal

Zu dem im Oktober 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Niederösterreich sowie das BMF im Dezember 2004 und das BMLFUW im Jänner 2005 Stellung. Gegenäußerungen des RH waren nicht erforderlich.

Erhebung schutzwürdiger Arten und Räume

- 2.1** Das Land Niederösterreich nahm eine Biotopkartierung nur bei Bedarf und nicht systematisch bzw. flächendeckend vor. Es wurde versucht, im Zuge von Projekten die kulturlandschaftssteuernden Prozesse – wenn auch nur für einen Teil Niederösterreichs – zu erfassen und zu beschreiben.

Das im Internet abrufbare und damit öffentliche Naturschutzkonzept sollte den aktuellen Stand der Naturschutzforschung nachvollziehbar machen und den zur Erreichung der Ziele erforderlichen Handlungsbedarf beinhalten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren im Naturschutzkonzept lediglich für einen von neun Teilräumen im überprüften Gebiet eine Beschreibung und eine Zusammenfassung der Naturschutzziele enthalten. Systematische Arbeiten neueren Datums lagen nur für den Nationalpark vor.

- 2.2** Nach Ansicht des RH ist eine möglichst flächendeckende Kartierung Voraussetzung für eine umfassende und systematische Naturschutzarbeit, wie sie das Niederösterreichische Naturschutzgesetz fordert. Sie liefert Informationen für die Festlegung von Prioritäten und für einen optimalen Mitteleinsatz. Eine Biotopkartierung ist nach Ansicht des RH auch im Sinne der Umsetzung des Art. 7 der Biodiversitätskonvention geboten.
- 2.3** *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei eine flächendeckende Biotopkartierung im Hinblick auf die Landesgröße mit hohem Ressourcenaufwand verbunden. Zudem könne mangels Berücksichtigung dynamischer Prozesse die Effizienz eines derartigen Vorgehens nicht gewährleistet werden. Das Naturschutzkonzept werde neu strukturiert werden.*

Abgrenzung des Nationalparks

- 3.1** Die Fläche des im Jahr 2000 gegründeten Nationalparks betrug zur Zeit der Gebarungsüberprüfung rd. 1.330 ha, wovon der Großteil der Lebensräume aus Laub- und Mischwald sowie aus Aufforstungen von Nadelwald bestand. Die Flächenverteilung wies rd. 93 % Naturzone aus.

Die Abgrenzung des Nationalparks war in einigen Bereichen aus Sicht des Naturschutzes nicht optimal, sondern stellte auch ein Zugeständnis an forst- und jagdökonomische Interessen der Großgrundbesitzer dar.

Die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zur Errichtung und Erhaltung eines Nationalparks Thayatal sieht bereits eine geplante Erweiterung auf rd. 1.770 ha vor. Ökologisch sinnvolle und für das Naturraummanagement notwendige Erweiterungen wurden zwar wiederholt diskutiert, jedoch – zuletzt im April 2004 – vorläufig zurückgestellt.

Da die grenzbildenden Wege seinerzeit nicht dem Nationalpark zugeschlagen worden waren, stellte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Weigerung bestimmter Großgrundbesitzer, den vertraglichen Vereinbarungen über die Benutzung der für Forstarbeiten und Managementmaßnahmen notwendigen Zufahrtswege zuzustimmen, ein Problem für die Zielerreichung des Nationalparks dar.

- 3.2** Der RH empfahl, die in der Vereinbarung geplante Erweiterung als strategisches Ziel weiter zu verfolgen und ökologisch sinnvolle Arrondierungen durchzuführen. Vorrangig sollten dabei die Probleme mit der Wegbenutzung – auch unter Anwendung der Möglichkeiten des hoheitlichen Naturschutzes – gelöst werden.

- 3.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW halte der Bund grundsätzlich am Ziel der Erweiterung fest; auch seien Optimierungen des Grenzverlaufes in Vorbereitung. Vorerst seien jedoch die Ergebnisse der anhängigen Gerichtsverfahren abzuwarten.*

Die Niederösterreichische Landesregierung wies darauf hin, dass zur Realisierung des Vorhabens noch die nötigen Mittel sicherzustellen wären.

Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Naturschutz und Biodiversität im Raum Thayatal

Nutzungskonflikte

- 4.1 Das Kraftwerk Vranov teilt die Thaya räumlich und ökologisch in zwei Flussabschnitte, die sich hinsichtlich der Artenzusammensetzung und der Biomasse deutlich unterscheiden. Infolge der massiven Schwellwasserführung herrschen durch ständigen Wechsel von Wassermangel und Überflutung extrem unnatürliche Gegebenheiten und problematische Lebensbedingungen.

Anlässlich der Verleihung des Europadiploms des Europarates wurde den beiden Nationalparks empfohlen, innerhalb von zwei Jahren alternative Vorschläge zur Lösung dieser Störung zu erarbeiten und umzusetzen. Der Fluss wurde als nicht naturnahe eingestuft; dieser Zustand ändert sich erst in einer Entfernung von ca. 45 km nach dem Kraftwerk.

Aufgrund fehlender Wegrechte wurden forstliche Maßnahmen des Nationalparks behindert. Die derzeitigen Eigentumsverhältnisse erschweren die Erfüllung der Managementpläne und somit die Zielerreichung wesentlich. Hinsichtlich der Nutzung der Thaya zu Fischereizwecken galten in den beiden Staaten unterschiedliche Regelungen. Für die Schutzgebiete außerhalb des Nationalparks waren keine Nutzungskonflikte dokumentiert.

- 4.2 Neben den bestehenden ökologischen Problemfeldern können auch die Auflagen des Europadiploms den Nationalpark Thayatal in Hinkunft vor Probleme stellen. Es liegt daher an den Eigentümern, insbesondere am Bund, im Rahmen der Verhandlungen um das Kraftwerk die Interessen des Nationalparks stärker zu vertreten.

Die Konflikte im Bereich Forstwirtschaft waren durch die Grenzziehung des Nationalparks und den Vertragsnaturschutz verursacht. Nach Ansicht des RH lassen sich diese kurzfristig aber nur durch überhöhte Entschädigungszahlungen oder die Erweiterung des Nationalparks um die benötigten Flächen lösen.

Hinsichtlich der Fischerei empfahl der RH, die Verhandlungen mit den zuständigen tschechischen Stellen weiterzuführen, um eine zufriedenstellende Lösung erzielen zu können.

Nutzungskon•ikte

4.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung werde derzeit versucht, gemeinsam mit der tschechischen Seite ein (INTERREG-) gefördertes Projekt* zu starten. Ziel sei eine Untersuchung, welche Maßnahmen im Thayatal für die Zielerreichung gemäß der EU-Wasserrahmenrichtlinie erforderlich seien. Diese Untersuchung umfasse auch den Betrieb des Kraftwerkes Vranov. Trotz intensiver Bemühungen sei es aber bisher nicht gelungen, von tschechischer Seite eine offizielle Projektzusage zu erwirken.*

* INTERREG: Gemeinschaftsinitiative der EU hinsichtlich der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgeglichenen Entwicklung und Raumplanung im Gemeinschaftsgebiet

Im Hinblick auf die von beiden Staaten gemeinsam umzusetzenden Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie sei damit zu rechnen, dass die Erreichung des guten Zustandes bzw. des erwünschten ökologischen Potenzials bis zum Jahr 2015, bei Ausnützung der Verlängerungsmöglichkeit spätestens bis zum Jahr 2027 gegeben sein werde.

Das BMLFUW teilte mit, dass mit hoher Priorität an der Verbesserung der hydrologischen Gegebenheiten in der Thaya gearbeitet werde. Besonders seien im Wege der Grenzgewässer- und der Nationalparkkommission weitere Schritte vereinbart worden, um die Probleme aus dem Kraftwerksbetrieb zu lösen. Dazu sei unter Einbeziehung aller relevanten Stellen ein Vorschlag für ein INTERREG III A-Projekt ausgearbeitet worden, dessen Einreichung beim Land Niederösterreich in Kürze erfolgen solle.

Die Nationalparkverwaltung werde die von der Tschechischen Republik erklärte Bereitschaft zu einer abgestimmten Vorgangsweise bezüglich der Nutzung der Thaya zu Fischereizwecken genau verfolgen.

Management- und Monitoringmaßnahmen

5.1 Die Managementmaßnahmen wurden auf Grundlage eines zehnjährigen Managementkonzepts und in Abstimmung mit dem tschechischen Nationalpark durchgeführt. Im Mittelpunkt stand dabei eine vom Menschen weitgehend unbeeinflusste Dynamik in der freien Entwicklung der Natur. Die Nationalparkverwaltung führte Monitoringmaßnahmen im Nationalpark Thayatal mittels verschiedener Systeme und in entsprechend angepassten Abständen durch. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen zehn Studien zu einzelnen Themen vor.



Management- und
Monitoringmaßnahmen

BMLFUW

Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Naturschutz und Biodiversität im Raum Thayatal

Außerhalb des Nationalparks ergab sich im überprüften Gebiet nach Angaben des Landes Niederösterreich kein naturschutzfachlicher Schwerpunkt, der den Mitteleinsatz für die Erarbeitung und die Finanzierung von Managementmaßnahmen gerechtfertigt hätte. Ebenso waren keine Monitoringsysteme eingerichtet; eine Überwachung des Zustandes der geschützten Gebiete erfolgte durch die Naturschutzbehörde nach Maßgabe der personellen Möglichkeiten.

- 5.2** Nach Ansicht des RH ist die angestrebte Sicherung einer weitgehend unbeeinflussten Dynamik in der Entwicklung des Nationalparks im Abschnitt unterhalb des Kraftwerks nicht möglich. Zudem scheint durch die bereits erwähnte Behinderung der forstlichen Maßnahmen die Erfüllung der mittelfristigen Managementziele ohne Änderung der Sachlage in Frage gestellt.

Weiters sollten bei Ausweisung von Schutzgebieten die notwendigen Managementmaßnahmen zumindest definiert werden, um die mögliche finanzielle Belastung der Umsetzung abschätzen zu können.

Die Effizienz getroffener Maßnahmen kann nur durch ständige Beurteilung des Grades der Zielerreichung festgestellt werden. Der RH empfahl daher, unabhängig von der Schutzkategorie, für alle geschützten Gebiete ein Mindestmaß an Monitoring sicherzustellen.

- 5.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass an der Verbesserung der hydrologischen Gegebenheiten der Thaya vordringlich gearbeitet werde.*

Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung werde wegen der notwendigen Anpassung an die dynamischen Veränderungen von der Definition von Managementmaßnahmen in allen Arten von Schutzgebieten außerhalb des Nationalparks abgesehen. Die Beurteilung der Effizienz von Schutzmaßnahmen außerhalb des Nationalparks erfolge regelmäßig im Rahmen von Überprüfungen durch Sachverständige.

Finanzierung

- 6.1** Die grundsätzliche Kostenaufteilung im Verhältnis 50 : 50 zwischen Bund und dem Land Niederösterreich galt auch für Investitionen in die Nationalparkinfrastruktur und für den laufenden Betrieb; dabei waren in diesen Bereichen die jährlichen Aufwendungen betragsmäßig limitiert. Allfällige weitere Kosten resultierten aus der Übernahme des Aufwandes für die Nationalparkbeiräte und Ausschüsse sowie der Betriebskosten für das Informationszentrum; sie waren vom Land Niederösterreich zu tragen.

Finanzierung

Die Nationalparkverwaltung initiierte eine Vielzahl von grenzüberschreitenden, EU-kofinanzierten Projekten, die wesentlich zur Entwicklung des Nationalparks beitrugen. Die Finanzierung der Errichtung und Ausgestaltung des Nationalparkzentrums Thayatal-Podyjí erfolgte im Zuge eines INTERREG III A-Projekts. Weitere grenzüberschreitende Projekte wurden mit Hilfe des EUREGIO Kleinprojektfonds* abgewickelt. Die Einrichtung einer gemeinsamen Besucheraufsicht der beiden Nationalparks war Ergebnis eines Umweltkommunikationsprojekts.

* EUREGIO Kleinprojektfonds: Teil der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIa (2000–2006); es werden damit so genannte people-to-people-Projekte und Schul(austausch)projekte unterstützt.

Die Kosten des Schutzwasserwirtschaftlichen Grundsatzkonzeptes für die Pulkau finanzierten Bund und Land Niederösterreich je zur Hälfte. Darauf bauten mehrere Projekte zur Hochwassersicherheit und zur Verbesserung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Pulkau auf. Weitere Maßnahmen wurden aus dem Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raumes und unter Einbeziehung der EU als Finanzierungspartner umgesetzt.

- 6.2** Der RH anerkannte die grenzüberschreitenden und vielfältigen Aktivitäten und Projekte mit der EU als Kofinanzierungspartner. Er bewertete weiters die im Einzugsbereich der Pulkau durchgeführten Projekte, die sowohl Ziele des Naturschutzes als auch der Schutzwasserwirtschaft verfolgen, positiv.

Der RH empfahl jedoch den Vertragsparteien, im Verhandlungswege eine gleichmäßige Kostentragung anzustreben und damit dem gemeinsamen Bekenntnis zur Erhaltung der ökologisch wertvollen Gebiete im Thayatal gerecht zu werden.

- 6.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW sei die Finanzierung des Nationalparks Thayatal aus Sicht des Bundes als ausgeglichen zu beurteilen. Im Bereich der verpflichtenden Zuwendungen würden die Zahlungsmodalitäten in der Nationalparkkommission beraten und festgelegt; bei freiwilligen Zuwendungen ergebe sich eine Unausgewogenheit durch verschiedene Interessenslagen der Gesellschafter.*

**Maßnahmen und Programme im Hinblick auf
Naturschutz und Biodiversität im Raum Thayatal**

- 7.1** Die Finanzierung der Flächensicherung im Nationalpark Thayatal wird grundsätzlich zu 50 % vom Bund und vom Land Niederösterreich getragen. Ein bereits genehmigter EU-Kofinanzierungsanteil wurde nur zu 80 % ausgeschöpft. Durch eine notwendige Rückverrechnung von Zahlungen änderten sich die ursprünglich vereinbarten Finanzierungsverhältnisse zugunsten des Landes Niederösterreich.

Der RH stellte bei der Abrechnung des Projekts überdies Verrechnungsfehler von insgesamt 270.000 EUR fest. Eine lückenlose Verrechnung des Hälfteanteils an den Bund für die jährlichen Entschädigungen erfolgte nicht.

Die aus dem Titel der Nationalparkerklärung an die Grundeigentümer zu leistenden Zahlungen gelten gemäß einem Erlass des BMF als „unecht“ steuerfreie Umsätze. Eine veröffentlichte Rechtsmeinung zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Entschädigungen für die Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen für Naturschutzmaßnahmen lag jedoch nicht vor.

- 7.2** Der RH bemängelte die nur teilweise Ausschöpfung der genehmigten EU-Förderungsmittel. Er empfahl, die ursprünglich vereinbarten Finanzierungsverhältnisse wieder herzustellen und für eine transparente und ordnungsgemäße Abrechnung zu sorgen.

Weiters bemängelte er, dass eine generell einheitliche Behandlung von Naturschutzentschädigungen nicht gewährleistet ist. Er empfahl dem Land Niederösterreich, sich um eine Ausweitung des Erlasses auf Entschädigungen für alle Naturschutzmaßnahmen zu bemühen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung seien die offenen Fragen hinsichtlich des Finanzierungsverhältnisses mit dem Bund grundsätzlich geklärt worden. Die transparente und ordnungsgemäße Abrechnung werde sichergestellt.*

Das BMLFUW teilte mit, dass durch eine Veränderung im Abrechnungsmodus die Ausgewogenheit der Finanzierung zwischen Bund und Land Niederösterreich nunmehr sichergestellt sei. Die umsatzsteuerrechtliche Behandlung von Entschädigungen sei einvernehmlich mit dem Land Niederösterreich geregelt worden; für die noch offenen Zahlungen und Gegenverrechnungen sei eine abgestimmte Vorgangsweise vereinbart worden.

Laut Mitteilung des BMF würden die Umsatzsteuerrichtlinien 2000 entsprechend der Empfehlung des RH zur Klarstellung des angesprochenen Problems ergänzt werden.

**Sonstige
Feststellungen**

- 8 Sonstige Feststellungen betrafen die beispielgebende internationale Zusammenarbeit der beiden Nationalparks sowie die fehlende grenzüberschreitende Koordinierung bei der Festlegung und Betreuung der außerhalb des Nationalparks liegenden Schutzgebiete.

**Schluss-
bemerkungen**

- 9 Zusammenfassend empfahl der RH,
- (1) eine Biotopkartierung möglichst flächendeckend vorzunehmen;
 - (2) ökologisch sinnvolle Erweiterungen bzw. Arrondierungen des Nationalparks durchzuführen;
 - (3) die ursprünglich vereinbarten Finanzierungsverhältnisse hinsichtlich der Flächensicherung wieder herzustellen und für eine transparente und ordnungsgemäße Abrechnung zu sorgen sowie
 - (4) für alle geschützten Gebiete, unabhängig von der Schutzkategorie, ein Mindestmaß an Monitoring sicherzustellen.

Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya

Kurzfassung

Im Zusammenhang mit der Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya bestanden Defizite hinsichtlich der Umsetzung des EU-Rechts. Der ökologische Zustand der Fließgewässer war teilweise verbesserungsbedürftig.

Die Nitratrichtlinie wurde erst mit achtjähriger Verspätung Anfang 2004 vollständig umgesetzt.

Die Trinkwasserversorgung erfolgte für wesentliche Teile des überprüften Gebietes von außerhalb. Im größten zusammenhängenden Grundwasserkörper (dem Gebiet Thaya-Pulkautal) wurden keine Maßnahmen zu einer großflächigen Grundwassersanierung erwo-gen. Die Trinkwasserversorgung war aber trotz teilweise erheblicher Belastung des Grundwassers als gesichert zu beurteilen.

Die Pulkau war zur Aufnahme der erheblichen Abwassereinleitungen eines chemischen Unternehmens nicht geeignet. Das Fehlen rechtsverbindlicher Immissionsregelungen ließ eine Verbesserung der ungenügenden Wasserqualität der Pulkau nicht zu. Die dem chemischen Unternehmen im Jahr 2000 bewilligte Konsenserhöhung war im Sinne der Gewässerreinigung als problematisch zu beurteilen.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im April und Mai 2004 die Gebarung des BMLFUW sowie des Landes Niederösterreich betreffend die Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsgebiet der Thaya. Zu dem im Oktober 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Niederösterreichische Landesregierung im Dezember 2004 und das BMLFUW im Februar 2005 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Als überprüftes Gebiet wurde vom RH das Einzugsgebiet der Thaya von der Quelle bis zum ersten Pegel nach ihrem Wiedereintritt auf das österreichische Staatsgebiet bei Rabensburg festgelegt. Als wesentlicher Zubringer ist die Pulkau erwähnenswert.

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung bildeten die Maßnahmen und der Mitteleinsatz zur Erreichung einer zufriedenstellenden Gewässergüte in der Thaya und ihren Zubringern einschließlich der Grundwasservorkommen unter besonderer Beachtung der Einhaltung der Nitratrichtlinie* und des Standes der Abwasserentsorgung. Geprüft wurde der Zeitraum ab 1999.

* 91/676/EWG: Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen

Rechtlicher Rahmen

2 Bestimmend für den Gewässerzustand in Österreich ist das Wasserrechtsgesetz 1959¹⁾. Mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie²⁾ wird die bisher überwiegend emissionsseitige Betrachtung des Wasserrechtsgesetzes 1959 künftig verstärkt durch Beschränkungen mittels Immissionsgrenzen, Betrachtung von Flusseinzugsgebieten u.a. ergänzt werden. Bis zum Jahresende 2004 ist die erste Bestandsaufnahme durchzuführen; die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie sind grundsätzlich erst 2015 zu erreichen.

¹⁾ Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F.

²⁾ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Grundwasser

Qualitätsziele

3.1 Entsprechend dem Wasserrechtsgesetz 1959 ist Grundwasser so rein zu halten, dass es als Trinkwasser verwendet werden kann. Die Anforderungen an die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch sind in der Trinkwasserverordnung¹⁾ festgelegt.

Als Anwendungsvoraussetzung der im Wasserrechtsgesetz 1959 vorgesehenen Instrumente zur großräumigen Grundwassersanierung wurden in der Grundwasserschwellenwertverordnung²⁾ Grenzwerte festgelegt, die unterhalb jener der Trinkwasserverordnung liegen. Damit soll gewährleistet werden, dass mit Sanierungsmaßnahmen bereits begonnen werden kann, bevor eine flächenhafte Überschreitung der Grenzwerte für Trinkwasser eingetreten ist.

¹⁾ Trinkwasserverordnung, BGBl. II Nr. 304/2001

²⁾ Grundwasserschwellenwertverordnung, BGBl. Nr. 502/1991

**Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der
Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya**

Die Erhaltung eines mengenmäßig zufriedenstellenden Zustandes des Grundwassers ist im Wege der Wahrung öffentlicher Interessen im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren behördlicherseits wahrzunehmen.

Die in der Wasserrahmenrichtlinie enthaltenen Vorgaben der EU sehen für das Grundwasser die Erreichung eines „guten Zustandes“ als Zielwert bis 2015 vor. Dieser ist erfüllt, wenn langfristig ein konstanter Grundwasserspiegel erreicht wird (quantitative Komponente) und die in einer noch zu erlassenden Tochterrichtlinie zur Wasserrahmenrichtlinie definierten chemischen Parameter eingehalten werden (qualitative Komponente).

3.2 Nach Ansicht des RH reicht das in Österreich bereits bestehende rechtliche Instrumentarium aus, einen entsprechenden Grundwasserschutz zu gewährleisten.

Vorkommen und
Gewässerzustand

4.1 Der Jahresbericht 2002 zur Wassergüte in Österreich weist ein zusammenhängendes Grundwassergebiet – das Thaya–Pulkautal – mit einer Größe von 214 km² aus. Im überprüften Gebiet bestehen darüber hinaus kleinräumige, nicht zusammenhängende Grundwasservorkommen, die in zwei weitere Grundwassergebiete zusammengefasst sind.

Im Jahresbericht 1996 wurde das Grundwassergebiet Thaya–Pulkautal auf Grundlage der Auswertung von fünf Messstellen nach den Kriterien der Grundwasserschwellenwertverordnung als „voraussichtlich gefährdet“ eingestuft, wobei acht von zehn ausgewiesenen Parametern den Schwellenwert überstiegen. Die Zuordnung der Messstellen zu den Grundwassergebieten wurde periodisch durch Repräsentativitätsprüfungen nachvollzogen. Dabei stellte sich aus hydrogeologischer Sicht heraus, dass zwei Messstellen einem anderen – kleinräumigen – Grundwassergebiet (Weinviertel sonstige) zuzuordnen waren. Dadurch verringerte sich die Zahl der zugeordneten Messstellen auf drei.

Diesem Umstand kam insofern Bedeutung zu, als in den Jahresberichten zur Gewährleistung einer repräsentativen Beschreibung eines Grundwassergebietes regelmäßig fünf Messstellen als erforderlich erachtet wurden. Wegen der Nichterfüllung dieser Bedingung unterblieb daher die Analyse hinsichtlich der Einhaltung der Schwellenwerte nach der Grundwasserschwellenwertverordnung.

Grundwasser

- 4.2** Der RH wies auf den deutlich beeinträchtigten Zustand des Grundwassers hin. Er war der Ansicht, dass die Ausdehnung des Grundwassergebietes und der unzureichende qualitative Zustand ein entsprechendes Monitoring erfordert hätten; dieses wäre auch Voraussetzung für den Einsatz der im Wasserrechtsgesetz 1959 vorgesehenen Instrumente zu einer großflächigen Grundwassersanierung gewesen.

Grundlage hierfür ist der Bestand eines repräsentativen Messstellennetzes, wie es die Wassergüte-Erhebungsverordnung* vorsieht. Der RH bemängelte daher die unterbliebene Ergänzung der zu einer repräsentativen Untersuchung notwendigen Anzahl an Messstellen.

* Wassergüte-Erhebungsverordnung, BGBl. Nr. 338/1991 i.d.g.F.

- 4.3** *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung werde derzeit intensiv an der Errichtung eines repräsentativen Messnetzes im Grundwassergebiet Thaya-Pulkautal gearbeitet.*

Laut Stellungnahme des BMLFUW sehe die Grundwasserswellenwertverordnung keinen Mechanismus vor, der bei Vorliegen von Grundwasserbelastungen eine Ausweitung des Messstellennetzes erfordern würde. Wohl gebe die Grundwasserswellenwertverordnung einen Kriterienkatalog vor, nach dem die stufenweise Ausweisung im Sinne einer Priorisierung von Beobachtungsgebieten oder voraussichtlichen Maßnahmengebieten erfolgen könne. Dies treffe aber auf die gegenständlichen Grundwasservorkommen nicht zu, weil diese Gebiete durch einen regionalen Versorger mit Trinkwasser versorgt würden.

Dieses Grundwassergebiet besitze aufgrund der Grundwasserleiterstruktur und seiner relativ geringen Grundwassererneuerungsraten einen sehr eingeschränkten bzw. geringen wasserwirtschaftlichen Stellenwert. Aus diesem Grund habe man bis jetzt auch von einem kostenintensiven Ausbau des Messnetzes, das ein ebenso kostenintensives detailliertes Grundwasserprojekt voraussetzt, abgesehen.

Nitratrichtlinie und Aktionsprogramme

- 5.1** Unabhängig von spezifischen Maßnahmen nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 hat die Nitratrichtlinie das Ziel, die Verschmutzung der Gewässer aus diffusen Quellen zu verringern und künftigen Verunreinigungen vorzubeugen.

**Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der
Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya**

Zu diesem Zweck sind vom Mitgliedstaat Aktionsprogramme festzulegen, welche die verbindlich einzuhaltenden Regeln der „guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft und Maßnahmen nach Anhang III der Nitratrichtlinie (Ausbringungsverbote von Düngemitteln, Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung, Begrenzung der Düngergaben) umfassen.

Neben dem obligatorischen Inhalt der Regeln besteht die Möglichkeit, darüber hinausgehende Maßnahmen, wie die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen, vorzusehen. Bisher hat Österreich keine solchen fakultativen Maßnahmen vorgeschrieben.

Die in den Jahren 1996 und 1999 erlassenen Aktionsprogramme waren Gegenstand der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren der EU. Erst mit dem Aktionsprogramm 2003 hat Österreich die Kritikpunkte der Europäischen Kommission ausreichend berücksichtigt und mit 1. Jänner 2004 eine entsprechende Verordnung zum Wasserrechtsgesetz 1959 in Kraft gesetzt.

5.2 Der RH beanstandete, dass die ausreichende Umsetzung der Nitratrichtlinie mit achtjähriger Verzögerung erfolgte und empfahl dem BMLFUW, zur Verbesserung der Wirksamkeit der Aktionsprogramme die Aufnahme der vorgesehenen fakultativen Maßnahmen zu erwägen.

6.1 Das Aktionsprogramm Nitratrichtlinie ist ohne weiteren Rechtsakt (Bescheid) von den Normadressaten anzuwenden und einzuhalten. Die Gewässeraufsicht ist berufen, die Einhaltung der Bestimmungen und Anordnungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 – und damit auch des Aktionsprogramms – zu überprüfen.

Anstelle systematischer Überprüfungen führten die Gewässeraufsichtsorgane nur vereinzelt Erhebungen durch. Begründet wurde dies mit dem Fehlen von explizit vorgeschriebenen Kontrollverpflichtungen im jeweiligen Aktionsprogramm selbst sowie mit Personalmangel.

Das Land Niederösterreich verwies auf Schulungsmaßnahmen, die den Landwirten die Sinnhaftigkeit des Aktionsprogramms 2003 näher bringen sollte und bevorzugte die bessere Motivation durch Information und Förderung freiwilliger Maßnahmen gegenüber der Kontrolle mit Strafandrohung.

Grundwasser

6.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Niederösterreich zur Umsetzung der im Programm enthaltenen Ziele. Er empfahl jedoch dem Land, die Schulungsmaßnahmen durch Kontrollhandlungen zu ergänzen. Ein angemessenes Ausmaß an Kontrolle der Umsetzungsprogramme wäre auch im Hinblick auf die problematische Grundwasserqualität notwendig.

Trinkwasser- versorgung

7 Die Trinkwasserversorgung erfolgte für wesentliche Teile des überprüften Gebietes von außerhalb. Im größten zusammenhängenden Grundwasserkörper (dem Gebiet Thaya-Pulkautal) wurden keine Maßnahmen zu einer großflächigen Grundwassersanierung erwogen. Die Trinkwasserversorgung war aber trotz teilweise erheblicher Belastung des Grundwassers als gesichert zu beurteilen.

Weitere Feststellungen

8 Weitere Feststellungen des RH betrafen den Entfall eines Problemgebietes durch die mit der Wasserrahmenrichtlinie geänderten Beurteilungskriterien sowie die prioritäre Verteilung der Förderungsmittel des Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL).

Oberflächengewässer

Qualitätsziele

9.1 Ziel des Wasserrechtsgesetzes 1959 in der Rechtslage vor der Novelle 2003 war die Reinhaltung der Gewässer, das heißt die Erhaltung der natürlichen Beschaffenheit des Wassers in physikalischer, chemischer und biologischer Hinsicht sowie in seiner ökologischen Funktionsfähigkeit. Dazu wurden vielfach Emissionsgrenzwerte verordnet.

Seit der Novelle 1990 zum Wasserrechtsgesetz 1959 hätten durch Verordnung Immissionsbeschränkungen erlassen werden können, wodurch Emittenten zur Wahrung der festgelegten Gewässergüte auch strengere Emissionsgrenzwerte als verordnet vorzuschreiben gewesen wären.

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995 fand die Richtlinie des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (76/464/EWG) Anwendung.

**Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der
Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya**

Die gewässerverschmutzenden Stoffe wurden hinsichtlich ihres Gefahrenpotenzials erfasst und die Mitgliedstaaten verpflichtet, für bestimmte Stoffe Qualitätsziele für die Gewässer festzulegen und Programme zur Verringerung der Belastung aufzustellen. Im Ergebnis waren diese Vorgaben jenen vergleichbar, die das Wasserrechtsgesetz 1959 enthält. Dies hätte durch die Erlassung entsprechender Immissionsregelungen erfolgen können.

Im Jahr 1987 erließ das damalige BMLF eine vorläufige Richtlinie über die Begrenzung von Immissionen in Fließgewässern. Aus dem Jahr 1995 lag ein Entwurf für eine Allgemeine Immissionsverordnung Fließgewässer vor. Dieser umfasste die Beurteilung der biologischen Güte von Oberflächengewässern nach dem in Österreich seit Jahrzehnten (bis zur Novelle 2003 zum Wasserrechtsgesetz 1959, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie) angewandten so genannten Saprobien-system, welches die Wasserqualität anhand des Vorhandenseins bzw. Fehlens bestimmter Indikatororganismen beschreibt.

Das Qualitätsziel war – als Kompromiss zwischen der Erhaltung eines breiten Nutzungsspektrums und den ökologischen Forderungen – mindestens die Erreichung der Güteklasse „mäßig belastet“ (II). Eine Verordnung wurde nicht erlassen.

Laut Angabe des Landes Niederösterreich wurden grundsätzlich die zitierten Richtlinienentwürfe als Orientierung im Rahmen wasserrechtlicher Genehmigungsverfahren herangezogen. In besonders niederschlagsarmen und warmen Regionen Niederösterreichs wäre nach Ansicht des Landes für kleine Gewässer als Zielzustandsdefinition sogar die Saprobienlogiestufe „kritisch belastet“ (II bis III) angemessen.

- 9.2** Der RH bemängelte, dass im Bereich der Oberflächengewässer mangels Erlassung einer entsprechenden Verordnung keine verbindlichen Qualitätsziele vorlagen. Dies hatte zur Folge, dass die Voraussetzungen für qualifizierte Defizitanalysen fehlten und die gesetzlich vorgesehenen speziellen Sanierungsprogramme unterblieben. Mangels Übergangsbestimmungen wären solche Qualitätsziele spätestens mit dem Beitritt zur EU zu erlassen gewesen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Immissionsverordnung für Fließgewässer zügig in Kraft zu setzen.

Ober•ächengewässer

- 9.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW sei die Erlassung einer Verordnung mit Qualitätszielen für den guten chemischen Zustand sowie die chemischen Komponenten des ökologischen Zustandes für die erste Jahreshälfte 2005 geplant. Die Verordnung zur Festlegung des guten ökologischen Zustandes sei aufgrund der Wasserrahmenrichtlinie für Ende 2006 zu erwarten.*
- Gewässerzustand in der Pulkau
- 10.1** Nach dem „Biologischen Gütebild der Fließgewässer Österreichs 2001“ war die Pulkau bereits im Oberlauf kritisch belastet (II bis III) und wies ab der Stadt Pulkau bis zur Mündung in die Thaya eine starke Belastung (III) auf. Der Retzbach, ein Zubringer der Pulkau, war teilweise übermäßig verschmutzt (IV).
- 10.2** Die unzureichende Gewässergüte der Pulkau war nach Ansicht des RH in unterschiedlichen Entsorgungsgraden, in der punktuellen Einleitung häuslicher Fäkal- und Grauwässer und in diffusen Einträgen aus der Landwirtschaft begründet. Es bestand erheblicher Handlungsbedarf hinsichtlich der Erreichung der Zielzustände gemäß der Wasserrahmenrichtlinie.
- 10.3** *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung würden die zu einem geringen Teil noch fehlenden Abwasseranlagen entsprechend einem Prioritätenkatalog in den nächsten Jahren ausgebaut. Zum überwiegenden Teil würden die Abweichungen der Gewässergüte vom Zielzustand von der geringen Wasserführung und den geringen Niederschlägen verursacht.*
- Gemäß der Wasserrahmenrichtlinie wäre der gute Gewässerzustand bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Eine fristgerechte Umsetzung der vorgegebenen Ziele werde trotz der widrigen Rahmenbedingungen angestrebt.*
- Gewässerzustand in der Thaya
- 11.1** Das „Biologische Gütebild der Fließgewässer Österreichs 2001“ beschrieb die Thaya im oberen Verlauf mit „kritisch belastet“ (II bis III), in Drosendorf und Hardegg mit „mäßig belastet“ (II) und nach der Mündung der Pulkau und ab dem Pegel Bernhardsthal wiederum als „kritisch belastet“ (II bis III).
- 11.2** Nach Ansicht des RH bestand im Oberlauf der Thaya hinsichtlich der gegebenen kritischen Belastung Verbesserungspotenzial, weil manche Ortschaften noch über keine kommunale Abwasserentsorgung verfügten.



Oberösterreich

BMLFUW

Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya

Zusammenfassend war festzustellen, dass im Bereich der Thaya – im Gegensatz zu der österreichweit im Wesentlichen zufriedenstellenden Qualität der Fließgewässer – zwischen den Qualitätszielen der Rechtslage vor der Novelle 2003 zum Wasserrechtsgesetz 1959 und dem Ist-Zustand deutliche Differenzen bestanden.

Nach Ansicht des RH wird in Zukunft durch wahrscheinlich notwendige Maßnahmenprogramme mit einem erheblichen Aufwand zur Erreichung der Zielzustände gemäß der Wasserrahmenrichtlinie zu rechnen sein.

11.3 *Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung seien die Abwasseranlagen vorrangig dort errichtet worden, wo dies für den Schutz des Grundwassers als Trinkwasserreserve erforderlich war. Entsprechend den Zeit- und Qualitätszielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie plane das Land die Errichtung der Abwasseranlagen bis zum Jahr 2015.*

Reinhalungsmaßnahmen

12.1 Das im überprüften Gebiet von April 1993 bis Ende 2003 aufgelaufene Investitionsvolumen betrug 402 Mill. EUR; bisherige Abschätzungen der zukünftig erforderlichen Maßnahmen ergaben 370 Mill. EUR.

12.2 Der RH merkte an, dass notwendige Maßnahmen und Investitionen und damit die Verbesserung der Qualität der Vorfluter durch die prioritäre Verteilung der Mittel und die niedrige Einstufung des überprüften Gebietes empfindlich verzögert wurden.

12.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei der Prioritätenkatalog mit dem BMLFUW abgestimmt worden; die sich aus der Begrenzung der öffentlichen Mittel für die Abwasserentsorgung ergebende Reihung der Maßnahmen stelle die einzig mögliche Vorgangsweise dar.*

Weitere Feststellungen

13 Weitere Feststellungen des RH betrafen die Maßnahmen der Behörde bei einzelnen Abwasserreinigungsanlagen sowie die Gestaltung von Nutzungsrechten.

Abwassereinleitung eines chemischen Unternehmens

Einhaltung der Bescheidaufgaben

- 14.1** Der Unterlauf der Pulkau war durch die Abwassereinleitung eines in Pernhofen gelegenen chemischen Unternehmens bestimmt, in dem seit dem Jahr 1962 vor allem Zitronensäure hergestellt wird. Die Anlage ist eine der weltweit größten ihrer Art. Die Verunreinigungen der Pulkau und der Thaya waren erheblich.

Im Jahr 1977 wurde ein Abwasserreinigungskonzept wasserrechtlich bewilligt, das jedoch aufgrund mangelnder technologischer Möglichkeiten und aus wirtschaftlichen Gründen nicht verwirklicht werden konnte. Die im Jahr 1981 erteilte wasserrechtliche Bewilligung für ein neues Projekt basierte auf einer zweistufigen biologischen Abwasserreinigung. Die beiden Reinigungsstufen gingen 1986 und 1990 in Betrieb, wobei die bescheidmäßig vorgeschriebene Reinigungsleistung im Wesentlichen erbracht werden konnte. Dadurch wurde der im Jahr 1977 eingeräumte Konsens – allerdings bei zwischenzeitlich erheblich gesteigertem Produktionsvolumen – erstmals erfüllt.

- 14.2** Der RH bemängelte die lange Zeitspanne der erheblichen Konsensüberschreitung. Die konsentierten Emissionswerte wurden erst ab der Inbetriebnahme der zweiten Reinigungsstufe eingehalten.

Konsenserhöhung

- 15.1** Im Jahr 1998 brachte das Unternehmen einen infolge weiterer Produktionssteigerungen erforderlichen Antrag auf Konsenserhöhung ein. Die Tagesabwassermenge sollte um 37,5 % von 20.000 m³ auf 27.500 m³ steigen, während die Abwasserbelastung in bisheriger Höhe von 10 t chemischer Sauerstoffbedarf pro Tag gehalten werden sollte. Hinsichtlich der übrigen Parameter erhöhten sich die zulässigen Frachten entsprechend der Steigerung der Abwassermengen; beim biologischen Sauerstoffbedarf betrug die Steigerung 72,5 %.

Im wasserrechtlichen Verfahren wandte das im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung eingerichtete Wasserwirtschaftliche Planungsorgan ein, dass das gegenständliche Ansuchen mit bestehenden wasserwirtschaftlichen Überlegungen unvereinbar sei. Es verwies auf den Maßnahmenkatalog des damals in Ausarbeitung befindlichen „Gewässerökologischen Leitbildes Pulkau“, das empfahl, diese Abwässer nicht mehr direkt in die Pulkau einzuleiten.



Abwassereinleitung eines
chemischen Unternehmens

BMLFUW

Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya

Der Vertreter der Tschechischen Republik gab in der mündlichen Verhandlung eine Erklärung ab, wonach die tschechische Seite mit der erhöhten Wasserentnahme aus der Thaya und der einhergehenden höheren Abwasserbelastung nicht einverstanden war.

Zu den Einwendungen der tschechischen Seite verwies das damalige BMLF auf den Österreichisch-Tschechischen Grenzgewässervertrag*, wonach die Pulkau ein der Staatsgrenze benachbartes Gewässer ist; Maßnahmen wären an solchen Gewässern nur insoweit Grenzgewässerangelegenheiten, als sie die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse des jeweils anderen Vertragsstaates „wesentlich nachteilig beeinflussen“.

* Österreichisch-Tschechischer Grenzgewässervertrag, BGBl. Nr. 106/1970

Das BMLFUW bewilligte im März 2000 den Antrag auf Konsenserhöhung aus 1998. Es vertrat die Meinung, dass keine wesentlichen zusätzlichen negativen Einflüsse auf die Wasserqualität der Thaya vorlagen und somit die Grenzgewässerkommission nicht zu befassen wäre.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung ergänzte das BMLFUW, dass seit 2002 ein Entwurf einer branchenspezifischen Emissionsverordnung mit einem von 34 kg auf 20 kg chemischen Sauerstoffbedarf je Tonne verarbeiteten Zuckers verringerten Grenzwert bestehe.

Die Konsenserhöhung aus dem Jahr 2000 entspreche mit 19 kg chemischen Sauerstoffbedarf diesem Vorschlag und spiegle den Fortschritt der Technik sowie die internen Bemühungen des chemischen Unternehmens wider. Als Verschlechterung sei gemäß den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Novelle 2003 zum Wasserrechtsgesetz 1959 die Verschlechterung um eine Güteklasse zu verstehen, was durch die Konsenserhöhung mit Sicherheit nicht ausgelöst worden sei.

- 15.2** Der RH empfahl, die in der Verordnung festgelegten Grenzwerte an den Stand der Technik anzupassen.

Nach Ansicht des RH berücksichtigte die Konsenserhöhung die Immissionsverhältnisse nur ungenügend, was auch in dem Vorbringen des Wasserwirtschaftlichen Planungsorgans zum Ausdruck kam.

Hinsichtlich der Einschätzung der Konsenserhöhung bestand nach Ansicht des RH ein Ermessensspielraum, der z.B. bezogen auf den Parameter biologischer Sauerstoffbedarf (+ 72,5 %) die Beurteilung „wesentlich nachteilig“ einschloss; eine Behandlung der Angelegenheit in der Grenzgewässerkommission wäre gerechtfertigt gewesen.

Abwassereinleitung eines chemischen Unternehmens

- 15.3** *Zur Einschätzung der Konsenserhöhung im Hinblick auf die Grenzgewässerkommission führte das BMLFUW in seiner Stellungnahme aus, dass die Konsensfracht wegen geänderter Messverfahren beim biologischen Sauerstoffbedarf nicht im angegebenen Ausmaß gestiegen sei.*

Das BMLFUW habe die Grenzgewässerkommission gemäß dem Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Tschechischen Republik über die Regelung von wasserwirtschaftlichen Fragen an Grenzgewässern bisher in den hierfür vorgesehenen Fällen einbezogen; es werde in Zukunft weiterhin dieser Regelung entsprechend vorgehen. Insbesondere seien auch die Landesbehörden angewiesen worden, die Grenzgewässerkommission von bilateral relevanten Verfahren in Kenntnis zu setzen.

Immissionen

- 16.1** Anlässlich der grundsätzlichen Bewilligung der Errichtung der zweistufigen betrieblichen Abwasserreinigungsanlage im Jahr 1981 wies der wasserbautechnische Amtssachverständige auf das Missverhältnis zwischen der Niederwasserführung der Pulkau und der Menge der eingeleiteten Produktionsabwässer hin.

Bei der Bewilligung der zweiten Ausbaustufe erschien eine „Beurteilung der Ablaufwerte unter Heranziehung der Immissionsrichtlinie (Entwurf 1987) im konkreten Fall nicht sinnvoll, weil bereits der Vergleich der maßgebenden Wassermengen der Pulkau (60 l/s) mit der Werksabgabe (232 l/s) die Ungunst des Werksstandortes aus wasserwirtschaftlicher Sicht erweist“*.

Um die Anforderungen des Richtlinienentwurfes erfüllen zu können, hätten „die maßgeblichen Abwasserinhaltsstoffe um eine weitere Zehnerpotenz“ verringert werden müssen. Diese erhebliche Verdünnung der betrieblichen Abwässer war technisch und finanziell „im Hinblick auf die bundesweit von kommunalen und industriellen Einleitern derzeit verlangten Anforderungen als meist überhöht zu bezeichnen“*.

* Zitate aus der Bescheidbegründung

Auch in der Begründung des Bescheides zur Konsenserhöhung im Jahr 2000 wurde die Immissionssituation an der Thaya und der Pulkau aus wasserwirtschaftlicher Sicht als derart ungünstig bezeichnet, dass die vom Wasserrechtsgesetz 1959 geforderte Beschaffenheit der Gewässer nur schwer bis gar nicht zu erreichen sein werde.



Abwassereinleitung eines
chemischen Unternehmens

BMLFUW

Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya

- 16.2** Nach Ansicht des RH zeigten die Untersuchungen und Stellungnahmen der Experten deutlich, dass die ungenügende Wasserqualität der Pulkau nicht auf Überschreitung der nach den allgemeinen Emissionsregelungen gewährten Konsense zurückzuführen ist. Vielmehr ist der Vorfluter insgesamt nicht geeignet, die derzeitigen Abwassermengen aufzunehmen.

Das BMLFUW hatte zudem darauf verzichtet, im Verordnungsweg eine entsprechende Rechtsgrundlage für die Anwendung der seit der Novelle 1990 zum Wasserrechtsgesetz 1959 für diese Fälle gesetzlich vorgesehenen Sanierungsprogramme zu schaffen; bei deren Verwirklichung wäre auf eine umfassende Problemlösung unter Einbindung aller Emitenten Bedacht zu nehmen gewesen.

Darüber hinaus bestand unter den gegebenen Umständen zwischen der erheblichen Konsenserhöhung im Jahr 2000 und dem im Wasserrechtsgesetz 1959 verankerten Ziel der Gewässerreinigung ein Spannungsverhältnis.

Der RH empfahl, eine Erhöhung der Reinigungsleistung und ein Abgehen von der Einleitung der Abwässer in die Pulkau zu erwägen.

- 16.3** *Das BMLFUW bestätigte in seiner Stellungnahme die Ungünstigkeit des Standortes aus wasserwirtschaftlicher Sicht, wies aber auf die wirtschafts- und regionalpolitischen Gesichtspunkte zum Zeitpunkt der Wahl des Standortes in den 60er-Jahren hin. Auch werde aus heutiger Sicht ein guter ökologischer und chemischer Zustand – das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie – der Vorfluter Pulkau und Thaya wegen ihrer wasserwirtschaftlichen Grundausstattung sowie der Restbelastung der Werksabwässer nicht erreichbar sein. Allerdings könne in begründeten Fällen gemäß den Art. 4 Abs. 5 bis 7 der Wasserrahmenrichtlinie von diesem Ziel abgewichen werden.*

Weiters habe das chemische Unternehmen vertiefte Studien über die technischen Möglichkeiten der weitergehenden Behandlung des gereinigten Abwassers aus der betrieblichen Abwasserreinigungsanlage des Werkes beauftragt. Im Ergebnis hätten diese Arbeiten gezeigt, dass die Kostenbelastung für das Produkt durch weitergehende, aufwendige Maßnahmen im Hinblick auf die Konkurrenzsituation am Weltmarkt keinesfalls verkraftbar sei und zu einer Gefährdung des Standorts führen müsse.

Abwassereinleitung eines chemischen Unternehmens

Die Konsenserhöhung aus dem Jahr 2000 habe Emissionsgrenzwerte vorgeschrieben, die erheblich unter jenen der branchenspezifischen Emissionsverordnung lagen. Weitere Absenkungen von Emissionsgrenzwerten auf der Ebene eines Bewilligungsbescheids seien aus fachlicher Sicht nur einforderbar, wenn technisch ausgereifte Verfahren zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen zur Verfügung stünden. Dies sei zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht der Fall gewesen und sei es auch gegenwärtig nicht.

Gipsdeponie

- 17.1** Beim chemischen Unternehmen fiel als Abfallprodukt Gips an; dieser wurde auf einer Massenabfalldeponie innerhalb des Werksgeländes abgelagert. Diese Deponie wurde im Altlastenatlas als gesichert ausgewiesen.

Mit Bescheid des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vom Mai 2000 wurde dem chemischen Unternehmen die Genehmigung zur Errichtung und Inbetriebnahme einer neuen Massenabfalldeponie zur Ablagerung des Gipses erteilt.

Im Dezember 2003 reichte das chemische Unternehmen allerdings ein Ansuchen hinsichtlich der Erweiterung der bereits bestehenden Massenabfalldeponie ein.

- 17.2** Ohne den Ergebnissen des Genehmigungsverfahrens für die Deponieerhöhung vorgreifen zu wollen, vertrat der RH die Ansicht, dass die Ablagerung des Produktionsrückstandes Gips auf einer neu zu errichtenden Deponie, die dem Stand der Technik entspricht, vorzuziehen ist.

Unter diesen Prämissen sah der RH die Erweiterung der bestehenden Deponie als ökologisch bedenklich an, zumal die neu zu errichtende Deponie weitreichende Vorteile für die Umwelt hätte. Durch die Aufteilung in drei Schüttabschnitte würde das kontaminierte Oberflächen- und Sickerwasser verringert; die Basisdichtung würde den Grundwasserkörper schützen.

- 17.3** *Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich sei die Erweiterung der bestehenden Deponie im Oktober 2004 genehmigt worden. Durch die Anpassung des Oberflächengefälles seien ohne flächenhafte Erweiterung der gegenständlichen Deponie wesentliche zusätzliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu erwarten.*



Abwassereinleitung eines
chemischen Unternehmens

BMLFUW

Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der
Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya

Sicherstellung für
die Gipsdeponie

18.1 Gemäß der Novelle 1990 zum Wasserrechtsgesetz 1959 werden Deponiebewilligungen von der Leistung einer angemessenen Sicherstellung für die Auflagenerfüllung und für die ordnungsmäßige Deponieerhaltung abhängig gemacht. Für die Bemessung der Sicherstellung enthält das Wasserrechtsgesetz 1959 eine Verordnungsermächtigung für den zuständigen Bundesminister (damals für Land- und Forstwirtschaft).

Mit der Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle Deponien, BGBl. I Nr. 90/2000, wurden die Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 in das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 übernommen.

Anstelle der Erlassung einer Verordnung richtete das BMLFUW im Dezember 2003 ein Schreiben an die Landeshauptmänner mit näheren Anweisungen für die Ermittlung der Sicherstellung. Für bestehende Deponien war die Sicherstellung wie für Neudeponien zu berechnen; die Bemessung der Höhe erfolgte allerdings nur für das seit 1990 geschüttete und das noch offene Volumen.

Das chemische Unternehmen leistete Ende 2003 eine Sicherstellung für die bestehende Gipsdeponie. Die Berechnung der Höhe war beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht nachvollziehbar.

18.2 Der RH erachtete das Schreiben des BMLFUW mit den näheren Anweisungen hinsichtlich der Sicherstellung als einen guten Ansatz für eine bundesweit einheitliche Vollziehung der gesetzlichen Verpflichtung. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfahl er jedoch, die Sicherstellung für Deponien im Verordnungswege zu regeln.

Hinsichtlich der vom chemischen Unternehmen geleisteten Sicherstellung empfahl der RH, die Sicherstellungshöhe anhand der Maßgaben des Ministeriums zu überprüfen.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW stelle der Erlass vom Dezember 2003 eine ausreichende Maßnahme zur Gewährung eines ordnungsgemäßen Vollzuges in diesem Bereich dar; die Länder würden sich weitestgehend nach diesen Vorgaben richten.*

Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung sei die Berechnung der Sicherstellung anlässlich der Deponieerweiterung im Oktober 2004 entsprechend den Vorgaben des BMLFUW durchgeführt worden.

Monitoring

19.1 Die Güte der österreichischen Grundwässer und Fließgewässer wurde seit 1991 auf der Grundlage des Hydrographiegesetzes* und der hiezu ergangenen Wassergüte-Erhebungsverordnung nach einheitlichen Kriterien untersucht. Im überprüften Gebiet bestanden 23 Grundwasser- und vier Fließwassermessstellen, für die zuletzt im Jahr 2003 insgesamt 11.000 EUR aufgewendet wurden.

* Hydrographiegesetz, BGBl. Nr. 58/1979 i.d.g.F.

In Ergänzung zum Messnetz für Fließgewässer nach der Wassergüte-Erhebungsverordnung bestanden in Niederösterreich zur Bestimmung der Gewässergüte nach dem Saprobiensystem 97 Landesmessstellen, für die im Jahr 2002 ein Aufwand von 74.000 EUR anfiel.

19.2 Der RH stellte fest, dass erst die Wasserrahmenrichtlinie mit ihrer Umsetzung im Wasserrechtsgesetz 1959 (Novelle 2003) den Anstoß gab, die auf Ebene des Landes und des Bundes erhobenen Messwerte in ein einheitliches System zusammenzuführen.

Der RH erachtete die bisher getroffenen Maßnahmen als geeignet, die Anforderungen an das Monitoring, die sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergeben, in inhaltlicher und zeitlicher Sicht zu erfüllen. Die Einrichtung eines überregionalen Datenmanagementsystems in Form des „Wasserinformationssystems Austria“ und die damit verbundene Definition einheitlicher Qualitätsstandards und Datenformate ist ebenfalls geeignet, den Vollzug des Wasserrechts zu unterstützen.

**BMLFUW****Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsbereich der Thaya****Schluss-
bemerkungen**

20 Zusammenfassend empfahl der RH

dem BMLFUW,

(1) die Immissionsverordnung für Fließgewässer zügig in Kraft zu setzen;

(2) zur Verbesserung der Wirksamkeit der Aktionsprogramme zur Nitratrichtlinie die Aufnahme der vorgesehenen fakultativen Maßnahmen zu erwägen;

(3) die Ermittlung der Sicherstellung für Deponien im Verordnungswege zu regeln;

dem Land Niederösterreich,

(4) für die Einhaltung des Aktionsprogramms zur Nitratrichtlinie die bestehenden Schulungsmaßnahmen durch Kontrollhandlungen zu ergänzen.



Internationale Zusammenarbeit mit Bezug auf Gewässergüte, Biodiversität und Naturschutz im Raum Thayatal

Kurzfassung

Die Thaya und ihre Zuflüsse sind auf beiden Seiten der österreichisch-tschechischen Grenze negativen Einflüssen ausgesetzt, die deutliche Auswirkungen auf die Wasserqualität und die ökologische Situation haben und teilweise nur in enger bilateraler Zusammenarbeit reduziert werden können. Im Bereich der beiden Nationalparks ist die Zusammenarbeit zwischen Österreich und der Tschechischen Republik beispielgebend.

Die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Sektor der Wasserwirtschaft erfolgt in der Österreichisch-Tschechischen Grenzgewässerkommission mit ihren beiden Subkommissionen und den im Bedarfsfall eingerichteten Arbeitsgruppen. Im überprüften Zeitraum wurde die tschechische Seite wiederholt über Wasserrechtsverfahren, die von Bezirkshauptmannschaften durchgeführt wurden, nicht informiert. Hochwasserwarnungen erfolgten zum Teil nicht oder verspätet.

Der Nationalpark Thayatal in Österreich und der Národní Park Podyjí in der Tschechischen Republik arbeiten eng zusammen.

Die Thaya wird im Bereich des Nationalparks Thayatal durch die geringe Restwassermenge, die Schwellwasserführung und die Schwankungen der Wassertemperatur, bedingt durch den Betrieb des tschechischen Kraftwerks Vranov, stark negativ beeinflusst. Der Fluss wurde unterhalb des Kraftwerks als nicht naturnahe eingestuft; ein natürlicher Flusscharakter ist erst in einer Entfernung von ca. 45 km wieder hergestellt.

Das Abwasser eines Zitronensäure produzierenden Unternehmens verschlechtert im Unterlauf der Pulkau die Gewässergüte wesentlich. Die Pulkau ist wegen der geringen Wasserführung nicht für die Aufnahme der Abwässer einer chemischen Fabrik geeignet.

Prüfungsablauf, -ziele und -methoden

- 1** (1) Der RH überprüfte im April und Mai 2004 die Gebarung des BMLFUW sowie der Niederösterreichischen Landesregierung betreffend die internationale Zusammenarbeit mit Bezug auf Gewässergüte, Biodiversität und Naturschutz im Raum Thayatal.

Ziel der Überprüfung war die Erhebung der wichtigsten Problemfelder und die Bewertung der Vereinbarungen, Programme und Ergebnisse der Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik im Hinblick auf die Erhaltung und Verbesserung der Umweltsituation an der Grenze im Raum Thayatal. Geprüft wurde der Zeitraum ab 1999.

Die Niederösterreichische Landesregierung übermittelte ihre Stellungnahme im Jänner 2005; das BMLFUW gab keine Stellungnahme ab.

(2) Die Erhebungen fanden bei den überprüften Stellen an Ort und Stelle statt; die Sachverhalte wurden durch Interviews der Entscheidungsträger und der für die Umsetzung Verantwortlichen, durch Aktensstudium und durch Auswertung von Daten der vorhandenen Informationssysteme im Detail ermittelt und bearbeitet.

Überprüft wurden Vereinbarungen, Programme und Maßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik mit Bezug auf das überprüfte Gebiet. Die Gebarungsüberprüfung wurde zeitgleich mit zwei weiteren Prüfungen des RH sowie drei thematisch gleichgelagerten Prüfungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Tschechischen Republik (Nejvyšší kontrolní úřad) im Bereich Thayatal durchgeführt und abgestimmt.

Zuständigkeiten

- 2** Wasserrecht ist Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung. Es wird vom Landeshauptmann in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen. Im Falle von Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf Gewässer anderer Staaten ist der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erste Instanz.

Naturschutz fällt in Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz der Länder.

Die Zusammenarbeit zwischen Österreich und der Tschechischen Republik auf dem Sektor der Wasserwirtschaft erfolgt in der Österreichisch-Tschechischen Grenzgewässerkommission auf der Basis von Staatsverträgen.

Internationale Zusammenarbeit mit Bezug auf Gewässergüte, Biodiversität und Naturschutz im Raum Thayatal

Zusammenarbeit im Bereich Wasserwirtschaft

- 3.1** Nach den Bestimmungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie haben die Mitgliedstaaten für die Koordinierung im Hinblick auf die Erstellung eines einzigen internationalen Bewirtschaftungsplanes für jede Flussgebietseinheit, die vollständig im Gemeinschaftsgebiet liegt, zu sorgen. Konsultationen zur Koordinierung der Nationalen Gewässerbewirtschaftungspläne sind grundsätzlich im Wege der bestehenden Gewässerkommissionen durchzuführen.
- 3.2** Die Grenzgewässerkommission wird durch diese Koordinierungsaufgabe deutlich aufgewertet. Es wäre zu prüfen, inwieweit dies eine Umstrukturierung der Kommission und/oder eine Änderung der Arbeitsweise notwendig macht. Nach Einigung über diese Punkte wäre eine entsprechende Anpassung des geltenden Vertrags über die Regelung von Grenzgewässern in Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik anzustreben.

Aufgaben und Struktur der Grenzgewässerkommission

- 4.1** Die Österreichisch-Tschechische Grenzgewässerkommission besteht aus sechs Mitgliedern. Jeder Staat stellt einen Ständigen Bevollmächtigten, einen Stellvertreter und ein weiteres Mitglied. Entsprechend einer internen Vereinbarung sind der Ständige Bevollmächtigte und sein Stellvertreter Angehörige des BMLFUW, das weitere Mitglied ist ein Bediensteter des Landes Niederösterreich. Die Treffen finden einmal jährlich abwechselnd in Tschechien bzw. in Österreich statt. Die Beschlüsse der Kommission treten nach der Bestätigung durch die jeweilige Regierung in Kraft.

Die Vorbereitung der in der Kommission zu behandelnden Themen erfolgt in zwei Subkommissionen. Bei Bedarf werden Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit speziellen Themen befassen. Die von den beiden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Arbeitsgruppen erarbeiteten Lösungsvorschläge oder Einigungen wurden in der Grenzgewässerkommission vorgetragen und dort vorbehaltlich der Zustimmung der Regierungen erledigt.

- 4.2** Die Vorbehandlung komplexer Themen in Arbeitsgruppen erschien dem RH zweckmäßig. Er empfahl daher, bei Bedarf weitere Arbeitsgruppen einzurichten. Dies hätte den Vorteil, dass dringliche Angelegenheiten rascher einer Behandlung zugeführt werden können als bei der Grenzgewässerkommission selbst, die nur einmal jährlich tagt. Zudem können in kleineren Gremien leichter und rascher Sachlösungen erarbeitet werden, weil diese grundsätzlich flexibler zu handhaben sind.

Zur Straffung und Optimierung der Abläufe empfahl der RH, eine nochmalige Behandlung der in den Arbeitsgruppen erarbeiteten Lösungen in der Grenzgewässerkommission zu vermeiden. Anzustreben wäre, dass die Grenzgewässerkommission die inhaltlichen Angelegenheiten weitestgehend delegiert, die Arbeit der Subkommissionen und Arbeitsgruppen nur mehr koordiniert und als Verbindungsstelle zu den Regierungen fungiert.

Vertragliche Verpflichtungen

- 5.1** Hinsichtlich der Grenzgewässer, in denen die Staatsgrenze zwischen den Vertragsstaaten verläuft, verpflichteten sich die beiden Staaten, ohne Zustimmung des anderen keine Maßnahmen durchzuführen, die die Wasserverhältnisse auf dem Gebiet des Vertragspartners nachteilig beeinflussen würden. Geplante Maßnahmen an Grenzgewässern sind vor Einleitung des wasserrechtlichen Verfahrens der Grenzgewässerkommission bekannt zu geben und von dieser zu behandeln.

Die Vertragsstaaten sind zudem verpflichtet, einander möglichst rasch von Hochwasser, Eis und anderen Gefahren zu benachrichtigen. Die Warnmeldungen waren mittels Telefon oder Telefax an die jeweils zuständigen Behörden des Nachbarlandes abzugeben. Pegelstände waren grundsätzlich zumindest einmal täglich abzulesen.

Außerhalb der Amtsstunden eingelangte Warnungen von der tschechischen Seite, z.B. beim Hochwasser im August 2002, gingen teilweise ins Leere. Das nur einmalige Ablesen der Pegelstände pro Tag erwies sich damals ebenfalls als unzureichend. Von den sechs Stationen auf österreichischer Seite erging lediglich eine einzige den Vereinbarungen entsprechende Meldung.

Weiters kam es bei den telefonischen Warnmeldungen immer wieder zu Missverständnissen aufgrund sprachlicher Probleme. Diese Sprachbarrieren konnten durch die Erstellung zweisprachiger Meldeformulare entschärft werden. Mit der Einrichtung einer Landeswarnzentrale wurde in Niederösterreich eine ständig besetzte und kompetente Anlaufstelle für Warnmeldungen geschaffen.

- 5.2** Der RH stellte fest, dass die tschechische Seite im überprüften Zeitraum wiederholt von Wasserrechtsverfahren, die von Bezirkshauptmannschaften durchgeführt wurden und Grenzgewässer betrafen, nicht informiert wurde, so dass sie an diesen Verfahren nicht teilnehmen konnte.



Vertragliche
Verpflichtungen

BMLFUW

Internationale Zusammenarbeit mit Bezug auf Gewässergüte, Biodiversität und Naturschutz im Raum Thayatal

Der RH bemängelte weiters, dass die vertraglich vereinbarten Melde- und Warnpflichten in der Praxis nur unzureichend wahrgenommen wurden. Hinsichtlich der Messstationen erachtete der RH das derzeitige System des einmal täglichen Ablesens durch eine beauftragte Person als den Ansprüchen an ein modernes, effizientes Warnsystem nicht genügend. Er empfahl, ein System automatischer Messstationen mit Datenübertragung einzurichten.

5.3 Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass diese Empfehlung bereits in Umsetzung begriffen sei.

Zusammenarbeit der Nationalparks

6.1 Im Jahr 1999 unterzeichneten der damalige Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, der Landeshauptmann von Niederösterreich und der Umweltminister der Tschechischen Republik eine Deklaration über die Zusammenarbeit zwischen dem Nationalpark Thayatal und dem Národní Park Podyjí. Kernpunkt der Zusammenarbeit ist die „Gemeinsame Grundlage für die Managementpläne 2001 bis 2010“, die von beiden Nationalparks in enger Kooperation erstellt wurde.

Zudem hatten die beiden Nationalparks einen Vertrag über den gegenseitigen Datenaustausch aus Informationssystemen abgeschlossen. Bezüglich des Nutzungskonfliktes hinsichtlich Fischerei konnte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Lösung gefunden werden.

Neben dem gemeinsamen Auftritt als „Inter-Nationalpark Thayatal Podyjí“ verwirklichten die beiden Nationalparks zahlreiche gemeinsame Projekte und Maßnahmen in den Bereichen Besucherlenkung und -betreuung, Wissenschaft und Forschung, Nationalparkaufsicht und Öffentlichkeitsarbeit. Dadurch ist sichergestellt, dass die gemeinsame Entwicklung der beiden Nationalparks nicht durch die Staatsgrenze behindert wird.

6.2 Die unmittelbare internationale Zusammenarbeit der beiden Nationalparks, wie gemeinsamer Managementplan, Datenaustausch und gemeinsame Projekte, ist beispielgebend. Der RH merkte jedoch an, dass die Qualität der Zusammenarbeit bei Einbeziehung Dritter (z.B. Südmährischer Fischereiverband) schwieriger wurde.

Zusammenarbeit in anderen Bereichen

7.1 Das Land Niederösterreich arbeitet auf verschiedenen Ebenen mit Organisationen oder Institutionen der Tschechischen Republik zusammen. Erwähnt seien als Beispiele das Projekt EREG II und die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Land Niederösterreich und den Kreisen Südmähren, Südböhmen und Vysocina. Das Arbeitsprogramm dieser Vereinbarung umfasst neben anderen Bereichen, wie z.B. Wirtschaft, Tourismus oder Gesundheitswesen, auch den Themenkreis Ökologie und Umwelt.

Konkrete Auswirkungen des Arbeitsprogramms auf den Naturschutz im überprüften Gebiet konnten im Zuge der Gebarungüberprüfung nicht festgestellt werden.

Bei der Festlegung und Betreuung der geschützten Gebiete außerhalb der Nationalparks gab es keine konkrete grenzüberschreitende Koordinierung.

7.2 Der RH empfahl, die bestehenden Kooperationen auf dem Sektor Ökologie und Umwelt verstärkt zur Verwirklichung konkreter Projekte sowie zur Entwicklung ökologisch wertvoller Räume zu nutzen.

7.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass versucht wurde, ein durch INTERREG gefördertes, gemeinsames Projekt zu starten, jedoch noch keine offizielle Projektzusage seitens der Tschechischen Republik erwirkt werden konnte.*

Einfluss des Kraftwerks Vranov

8.1 Das 1934 fertig gestellte Kraftwerk Vranov auf dem Staatsgebiet der Tschechischen Republik hat durch die Stauhaltung Auswirkungen auf den Sedimenthaushalt, die Temperatur, den Sauerstoffgehalt und den Nährstoffhaushalt des Flusses sowie auf die Wanderung von Tieren. Laut dem Komitee für die Verleihung des Europadiploms hat der Staudamm die Thaya wesentlich negativ beeinflusst und ihren Charakter geändert.

Insgesamt bestehen zwischen den Flussabschnitten oberhalb und unterhalb des Stauwerkes deutliche Unterschiede hinsichtlich Artenzusammensetzung und Biomasse. Ein natürlicher Flusscharakter ist erst in einer Entfernung von ca. 45 km unterhalb des Kraftwerks wieder hergestellt. Die Zahl der Fischarten ist seit Errichtung des Staudamms von 35 auf 22 zurückgegangen.



Einfluss des
Kraftwerks Vranov

BMLFUW

Internationale Zusammenarbeit mit Bezug auf Gewässergüte, Biodiversität und Naturschutz im Raum Thayatal

Anlässlich der Verleihung des Europadiploms des Europarates wurde den Nationalparks empfohlen, an einer Behebung dieser Störung zu arbeiten und innerhalb von zwei Jahren mögliche Problemlösungen zu erarbeiten und sie so schnell wie möglich umzusetzen. Der Fluss wurde als nicht naturnahe eingestuft.

- 8.2** Das Kraftwerk Vranov wird diesen Lebensraum auch zukünftig massiv beeinflussen. Wegen beschränkter Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Kraftwerksbetrieb besteht für die Nationalparks die Gefahr, die Auflagen des Europadiploms nicht erfüllen zu können. Es liegt daher an den Eigentümern der Nationalpark GmbH, besonders am Bund, im Rahmen der Verhandlungen um das Kraftwerk die Interessen des Nationalparks nachdrücklich zu vertreten.

Abwassereinleitung eines chemischen Betriebes

- 9.1** Das Abwasser eines Zitronensäure produzierenden Unternehmens verschlechtert die Wasserqualität des Unterlaufs der Pulkau seit 1962 wesentlich. Die Werte des 1977 bewilligten Abwasserreinigungskonzeptes konnten erst 1990 erreicht werden. Wegen der geringen Niederwasserführung der Pulkau (60 l/s) im Verhältnis zur Menge der eingeleiteten Produktionsabwässer (232 l/s) ist die Einleitung der betrieblichen Abwässer für die Gewässergüte nachteilig.

Im März 2000 bewilligte die zuständige Behörde eine Erhöhung der Tagesabwassermenge um 37,5 %. Die Abwasserbelastung, gemessen am chemischen Sauerstoffbedarf, konnte in bisheriger Höhe von 10 t pro Tag gehalten werden; hinsichtlich der übrigen Parameter erhöhten sich die zulässigen Frachten entsprechend der Steigerung der Abwassermengen. Darüber hinaus betrug die Konsenserhöhung beim biologischen Sauerstoffbedarf 72,5 %.

Dem „Gewässerökologischen Leitbild Pulkau“ aus dem Jahr 1999 ist zu entnehmen, dass die Einleitung der Abwässer des chemischen Betriebes aufgrund ungenügender Verdünnung in Verbindung mit der Vorbelastung der Pulkau und der strukturell bedingt geringen Selbstreinigungskraft des Gewässers – trotz des Betriebes der zweiten Reinigungsstufe – zu einer deutlichen Verschlechterung der Gewässergüte führte (III bis IV).

Die Pulkau ist demnach nicht für die Aufnahme der Abwässer einer chemischen Fabrik geeignet. Die Erreichung eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustandes, wie sie die Wasserrahmenrichtlinie für einen erheblich veränderten Wasserkörper vorsieht, erscheint unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Abwassereinleitung eines chemischen Betriebes

- 9.2** Der RH bemängelte, dass die bewilligten Abwasserwerte lange Zeit sanktionslos nicht eingehalten wurden. Die Konsensserhöhung im Jahr 2000 berücksichtigte die Immissionsverhältnisse nur ungenügend.

Die Untersuchungen und Stellungnahmen der Sachverständigen zeigen deutlich, dass die ungenügende Wasserqualität der Pulkau nicht auf die Überschreitung der nach den allgemeinen Emissionsregelungen gewährten Konsense zurückzuführen ist, sondern der Vorfluter insgesamt nicht geeignet ist, die Abwassermengen, vor allem des chemischen Betriebes, aufzunehmen.

Nach Ansicht des RH bestand zwischen der Gewährung einer erheblichen Erhöhung des Konsenses im Jahr 2000 und dem im Wasserrechtsgesetz verankerten Ziel der Gewässerreinigung ein Spannungsverhältnis. Es sollten daher Überlegungen angestellt werden, die Reinigungsleistung zu erhöhen und von der direkten Einleitung der Abwässer in die Pulkau abzugehen.

Zusammenfassende Bewertung

- 10** Nach Ansicht des RH belegen die Ergebnisse und deren Akzeptanz sowohl im Bereich der Wasserwirtschaft als auch der Nationalparks die gute und erfolgreiche bilaterale Zusammenarbeit zwischen Österreich und der Tschechischen Republik. Während im Bereich der Nationalparks die Zusammenarbeit bereits Teil der operativen Agenden ist, erscheint bei der Grenzgewässerkommission eine Überarbeitung der Grundlagen sinnvoll.

Im grenznahen Bereich bestehen nach wie vor gravierende negative Einflüsse von beiden Seiten der Staatsgrenze, deren Lösung vorrangig betrieben werden sollte. Die bestehenden Interessensgegensätze zwischen regionaler Wirtschafts- und Sozialpolitik und ökologischen Erfordernissen sollten aufgelöst werden.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Evaluierung des Bundesgesetzes über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regional- verkehrs

Kurzfassung

Das am 1. Jänner 2000 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs, BGBl. I Nr. 204/1999 (ÖPNRV-G 1999), bot den rechtlichen Rahmen für Zuschüsse und Leistungsbestellungen der Gebietskörperschaften im angeführten Leistungssektor. Zersplitterte Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen führten zu Unübersichtlichkeit und zu Effizienzmängeln beim Mitteleinsatz für den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr.

Die Aufgaben des Bundes waren vorwiegend auf Finanzierungsaufgaben beschränkt. Die Aufgabenverteilung auf mehrere Bundesministerien und Organisationseinheiten sowie die Vielzahl der Aufgabenträger hemmten die Transparenz und erschwerten die Maßnahmensteuerung.

Mit dem genannten Bundesgesetz wurden die Länder und Gemeinden in die Planung und Finanzierung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs verstärkt eingebunden. Eine dem Aufgabenumfang entsprechende Übertragung der Finanzierungsverantwortung an die Länder und Gemeinden erfolgte nicht.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH (Anfang 2004) waren alle Grund- und Finanzierungsverträge durch das BMVIT aufgekündigt, neue Verträge jedoch noch nicht abgeschlossen. Die ordnungsgemäße Erfüllung der im Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs festgelegten Aufgaben und deren Finanzierung erschienen gefährdet.

Kurzfassung

Die Verträge des BMVIT über gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen im Schienenverkehr waren in erster Linie auf die Aufrechterhaltung und damit Beibehaltung bestehender Verkehrsleistungen ausgerichtet. Lange Konzessionsfristen bei Kraftfahrlinien und die systematische Bevorzugung bestehender Konzessionsinhaber hemmten den Wettbewerb.

Die im Zeitraum 2000 bis 2004 den Ländern und Gemeinden zur Kofinanzierung von Verkehrsdiensten bereitgestellten Bundesmittel erreichten mit 37,34 Mill. EUR nur rund ein Viertel des vom BMVIT zum Gesetzesentwurf dargestellten Ausmaßes.

Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs

Kenndaten zur Finanzierung des Bundes im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Zahlungen des Bundes für den Betrieb des ÖPNRV						
	in Mill. EUR					
Gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen bei den ÖBB (Ökobonus)	348,83	348,83	348,68	348,68	347,74	347,00
Gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen bei den ÖBB (Verlagerungsbonus)	104,21	111,12	112,50	112,50	110,83	110,00
Gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen bei der ÖBB-Personen- verkehr AG (Akonto 2005)	-	-	-	-	-	153,00
Gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen bei Privatbahnen	27,55	27,58	26,25	32,98	24,31	21,68
Verlustabdeckung der Postbus AG (§ 10 ÖPNRV-G 1999)	-	-	15,04	6,69	1,67	1,67
Förderung von Verkehrs- diensten der Gemeinden (§ 24 Abs. 2 ÖPNRV-G 1999)	-	0,05	1,25	2,42	3,92	2,82
Förderung von zusätz- lichen Verkehrsdiensten der Länder/Gemeinden (§ 26 Abs. 3 ÖPNRV-G 1999)	-	0,71	3,10	4,44	9,68	8,95
Zahlungen an die Ver- kehrsverbände gemäß den Grund- und Finan- zierungsverträgen	45,41	39,87	48,88	55,75	50,14	49,19
Zuschüsse für die Verbundintegration der Schülerfreifahrten	-	-	0,26	0,04	0,38	0,51
Schülerfreifahrten ab- züglich Selbstbehalte	268,39	270,16	274,89	292,58	299,78	306,12
Lehrlingsfreifahrten abzüglich Selbstbehalte	12,83	14,27	13,48	14,84	13,17	15,62
Finanzzuweisungen in Nahverkehrsangelegen- heiten nach dem Fi- nanzausgleichsgesetz	154,47	155,40	177,98	187,13	196,30	208,33
Summe	961,69	967,99	1.022,31	1.058,05	1.057,92	1.224,89

Rechtsgrundlagen

Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates i.d.F. 1893/91 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs

Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs, BGBl. I Nr. 204/1999

Kraftfahrlineiengesetz, BGBl. I Nr. 203/1999, samt Verordnungen

Bundesbahngesetz, BGBl. Nr. 825/1992

Bundesbahnstrukturgesetz 2003, BGBl. I Nr. 138/2003

Privatbahngesetz, BGBl. Nr. 606/1988

Privatbahngesetz 2004, BGBl. I Nr. 39/2004

Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 376/1967

Finanzausgleichsgesetz 2001, BGBl. I Nr. 3/2001

Finanzausgleichsgesetz 2005, BGBl. I Nr. 156/2004

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Jänner und Februar 2004 die Gebarung des BMVIT im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs (ÖPNRV-G 1999) anhand von Belegen des BMVIT.

Zu dem im August 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMVIT Mitte Februar 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2005.

Rechtliche Grundlagen

- 2 Mit Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates i.d.F. 1893/91 wurden die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs geregelt. Schwerpunkte bildeten dabei die Sicherstellung der Wettbewerbsbedingungen und einer ausreichenden Verkehrsversorgung sowie die Beibehaltung von Beförderungsbedingungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen.

Auf Grundlage dieser Verordnung beschloss der Nationalrat das am 1. Jänner 2000 in Kraft getretene ÖPNRV-G 1999.

**Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen
Personennah- und Regionalverkehrs****Zielsetzung**

- 3.1** Das zentrale Ziel des ÖPNRV-G 1999 bestand darin, die zum 1. Jänner 2000 bestehenden vertraglichen Systeme steigender öffentlicher Zuschüsse spätestens innerhalb fünf Jahren durch ein standardisiertes System qualitativer Verkehrsdienstbestellungen zu ersetzen. Durch die mehrstufig zu realisierende Systemumstellung sollten das Angebot im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV) verbessert und die Verkehrsmarktanteile (Modal split) erhöht werden.
- 3.2** Anfang 2004, zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH, waren sämtliche Grund- und Finanzierungsverträge zwischen dem Bund und den Ländern durch das BMVIT aufgekündigt, entsprechende Neuverträge – als Voraussetzung für eine Neugestaltung der Verbundverträge zwischen den Verkehrsunternehmen und den Verkehrsverbänden – jedoch noch nicht abgeschlossen. Die ordnungsgemäße Erfüllung der im ÖPNRV-G 1999 vorgesehenen Aufgaben und deren Finanzierung erschien gefährdet.

Der RH empfahl zur Beendigung des vertragslosen Zustandes den ehestmöglichen Abschluss aller Neuverträge mit den Ländern unter Wahrung größtmöglicher Einheitlichkeit.

- 3.3** *Das BMVIT erachtete es für befremdend, dass der RH die Reform bereits vorweg – in Kenntnis der noch nicht abgeschlossenen Neuverträge, also noch vor der vollzogenen Reform gemäß dem ÖPNRV-G 1999 – kritisierte. Zugleich wies es mehrmals auf mögliche Inkonsistenzen in der Argumentation des RH hinsichtlich einer in Ausarbeitung befindlichen ÖPNRV-Reform 2005 hin.*

In der Sache teilte das BMVIT mit, dass vorerst mit zwei Ländern neue Grund- und Finanzierungsverträge hätten abgeschlossen werden können. Intensive Verhandlungen mit den anderen Ländern zum Abschluss weiterer Neuverträge fänden statt.

- 3.4** Der RH entgegnete, dass die mehrstufige Systemumstellung bis spätestens zum 1. Jänner 2005 aufgetragen war. Auch nach den Erläuterungen zum ÖPNRV-G 1999 waren „zumindest innerhalb der nächsten fünf Jahre die entsprechenden ergänzenden Rahmenbedingungen zu setzen“. Dass die befristet aufgetragene Systemumstellung als Voraussetzung für weitere verbessernde Maßnahmen im ÖPNRV bisher fehlt, wurde in der Stellungnahme nicht bestritten.

Zielsetzung

Die Tatsache, dass das BMVIT derzeit eine neue ÖPNRV-Reform zur – nach Darstellung des BMVIT zwar noch offenen, aber mit Vollzugsmängeln behafteten – ÖPNRV-Reform 1999 erarbeitete, unterstrich ebenfalls die Richtigkeit des Zeitpunkts der gegenständlichen Gebärungsüberprüfung durch den RH.

Zu den Hinweisen des BMVIT auf mögliche Inkonsistenzen in der Argumentation des RH hielt der RH fest, dass seine Empfehlungen – dem Ziel einer Gesetzesevaluierung entsprechend – in erster Linie auf Umsetzungsmaßnahmen zum bestehenden ÖPNRV-G 1999, somit zu dessen besserer Zielerreichung, ausgerichtet waren. Dem BMVIT steht es frei, Lösungsansätze auch im Rahmen einer Gesetzesnovellierung zu entwickeln.

Aufgabenträger

4.1 Das ÖPNRV-G 1999 sah mehrere Aufgabenträger für die Planung, Finanzierung und Abwicklung des ÖPNRV vor. Dazu zählten die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften, die Verkehrsverbände, die Verkehrsunternehmen und die Kooperationsgemeinschaften der Verkehrsunternehmen.

Im Bundesbereich waren mehrere Ministerien (BMF, BMSG, BMVIT) – vorwiegend mit Finanzierungsaufgaben – befasst. Den Ländern und Gemeinden waren verstärkt Planungsaufgaben für nachfrageorientierte Verkehrsdienstleistungen und die Finanzierung bzw. Kofinanzierung von Verkehrsdiensten, die über das Grundangebot hinausgehen, übertragen.

4.2 Durch die Vielzahl der Aufgabenträger waren einerseits die Transparenz und Maßnahmensteuerung erschwert; andererseits erfolgte eine Übertragung der entsprechenden Finanzierungsverantwortung an die Länder nicht in gleichem Ausmaß wie die Aufgabenübertragung. Die den Ländern und Gemeinden vom Bund zwecks Aufbaues zusätzlicher Verkehrsdienste zur Verfügung gestellten Mittel erreichten nur einen Bruchteil des gesamten Finanzierungsvolumens im ÖPNRV.



Aufgabenträger

BMVIT

Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs

4.3 Laut Stellungnahme des BMVIT verkenne es nicht die Notwendigkeit einer umfassenden ÖPNRV-Reform. Eine Neuverteilung der Bundesmittel ohne genaue Spezifizierung von Aufgaben und Zuständigkeiten sowie ohne entsprechende Kontrollmöglichkeiten vermöge jedoch nicht die vom RH gewünschte Verbesserung von Effizienz und Transparenz zu erwirken. Das BMVIT plane daher in einer Novelle zum ÖPNRV-G 1999 – im Sinne der Empfehlungen des RH – eine noch stringenteren Zuordnung der Aufgaben zu den jeweiligen Aufgabenträgern sowie geeignete Möglichkeiten zur Effizienzkontrolle.

4.4 Der RH entgegnete – wie im Bericht noch näher ausgeführt wird –, dass er keine unspezifische „Verlängerung“ bzw. „Vergemeindung“ aller ÖPNRV-Mittel als „Allheilmittel“, sondern eine stärkere Zusammenführung der Aufgaben- mit der Ausgabenverantwortung empfohlen hatte. Dies bedeutet – je nach Zuordnung –, dass selbstverständlich der Bund für die zentralen Aufgaben, die aus seiner verkehrspolitischen Gesamtverantwortung und überregionalen Koordinationsfunktion im ÖPNRV resultieren, auch die Finanzierungsverantwortung behalten würde.

Aufgaben (Planungen und Verkehrsdienstbestellungen), die andere Gebietskörperschaften besser (weil kundennäher) und effizienter (weil nachfrageorientiert) erbringen, sollten auch tatsächlich von diesen wahrgenommen werden. Dazu wären diese Besteller mit den entsprechenden Finanzmitteln auszustatten.

Der Bund habe daher die Aufgabe, die Rahmenbedingungen derart zu gestalten, dass der effiziente Einsatz der im ÖPNRV bereitgestellten Mittel künftig sichergestellt wird.

Betrieb des ÖPNRV

5.1 Der Betrieb des ÖPNRV wurde zu rund drei Viertel von der öffentlichen Hand, der Rest aus Eigenerlösen der Verkehrsunternehmen finanziert. Die zu diesem Zweck eingerichteten Finanzierungsstrukturen setzten sich aus Leistungsbestellungen und Pauschalabgeltungen zusammen. Das BMVIT verfügte nur zum Teil über Kenntnisse hinsichtlich Höhe, Entwicklung und Effizienz der für den ÖPNRV außerhalb seines Ressorts aufgewendeten Finanzmittel.

Ein österreichweiter Überblick über Höhe, Verwendung und Nutzen der im ÖPNRV eingesetzten öffentlichen Mittel fehlte. Diesen Umstand hatte der RH bereits in den vergangenen Jahren wiederholt aufgezeigt (Reihe Bund 1999/3 S. 17 ff. Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle; Reihe Bund 1998/5 S. 285 ff. Verkehrsverbände).

Betrieb des ÖPNRV

- 5.2** Der RH bemängelte den geringen Kenntnisstand des BMVIT über die österreichweit eingesetzten Mittel als nicht ausreichend zur Beurteilung der verkehrspolitischen Wirksamkeit des öffentlichen Mitteleinsatzes im ÖPNRV.
- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei der Informationsaustausch mit den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften verbesserungsfähig. Es werde sich um eine gesetzliche Verankerung der Dateneinheitlichkeit und Transparenz bemühen.*

Verkehrsmarktanteile

- 6.1** Während sich im Zeitraum 1970 bis 2001 der motorisierte Individualverkehr in Österreich von 34,70 auf 71,10 Mill. Personenkilometer mehr als verdoppelte, erhöhte sich der Personenverkehr auf der Eisenbahn im gleichen Zeitraum um rd. 28 % von 6,40 auf 8,20 Mill. Personenkilometer und jener mit Bussen um rd. 45 % von 9,10 auf 13,20 Mill. Personenkilometer. Das ÖPNRV-G 1999 vermochte bisher keine signifikante Trendumkehr einzuleiten.
- 6.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die verkehrspolitisch gewünschte Verlagerung weder von der Straße auf die Schiene noch vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNRV gelang. Er empfahl dem BMVIT die Ergreifung verkehrspolitischer Lenkungsmaßnahmen zur messbaren Ausweitung der Marktanteile des ÖPNRV.
- 6.3** *Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme auf die Grenzen verkehrsmarktpolitischer Lenkungsmaßnahmen durch die EU-Wettbewerbsvorschriften und durch Diskriminierungsverbote hin. Das Regierungsübereinkommen der Bundesregierung gebe marktwirtschaftlich-liberalen Systemen den Vorzug vor dirigistischen Einzelmaßnahmen.*
- 6.4** Der RH entgegnete, dass die Aufrechterhaltung bzw. Erhöhung der Verkehrsmarktanteile des ÖPNRV unterstützende verkehrspolitische Maßnahmen erfordern wird. Er regte weiters an, das Setzen von Impulsen für die Verkehrsunternehmen (z.B. Innovationsprämien oder Komfortprämien bei nachweisbaren Steigerungen des Fahrgastaufkommens) zur Optimierung ihrer Angebote zu erwägen.

Transparenz und Monitoring

- 7.1** Obwohl das ÖPNRV-G 1999 mehrfach die bestmögliche Transparenz von Verkehrsdienstleistungen und der zugehörigen Mittelaufwendungen fordert, fehlten dem BMVIT weitgehend Daten über die Entwicklung des ÖPNRV.

- 7.2** Der RH bemängelte, dass dem BMVIT wesentliche Daten, wie etwa die Beförderungsleistung, die Einnahmen aus Ticketerlösen und die Einhaltung von Qualitätskriterien nicht bekannt waren. Auch verabsäumte es, Standards und Strukturen über die von den Aufgabenträgern bereitzustellenden Daten zu vereinbaren. Er empfahl, ein entsprechendes ÖPNRV-Monitoring quer über alle am ÖPNRV beteiligten Aufgabenträger einzurichten. Dieses sollte als Instrument zur Überwachung der verkehrspolitischen Wirksamkeit und der Qualitätskontrolle dienen.
- 7.3** *Laut Mitteilung des BMVIT könnten derzeit über die Eisenbahnstatistik hinausgehende Datenmeldungen an das BMVIT nicht erzwungen werden. Nach bestehender Rechtslage würde die Übermittlung entsprechender Meldedaten nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Ein bundesweit einheitliches Monitoring über alle Mittelflüsse im ÖPNRV und über die Effizienz des Mitteleinsatzes stoße bei den Ländern auf „wenig Gegenliebe“.*

Der RH habe weiters nicht näher ausgeführt, wie ein funktionierendes ÖPNRV-Monitoring entwickelt werden könne. Das BMVIT plane jedoch, Mitte 2005 mit den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften die zu meldenden Daten verbindlich zu vereinbaren und erachte eine gesetzliche Regelung als unumgänglich.

- 7.4** Der RH anerkannte die Probleme des BMVIT zur Durchsetzung einheitlicher Erhebungs-, Melde- und Kontrollstandards. Er entgegnete aber, dass gerade wegen dieser Schwierigkeiten – im engen Dialog mit den Gebietskörperschaften – ein neuer integrativer Ansatz zur Standardisierung und Erarbeitung periodischer Melde- und Kontrollpflichten gewählt werden sollte. Verletzungen bzw. Verzögerungen der Melde- und Kontrollpflichten wäre mit geeigneten Sanktionen (etwa durch die vorübergehende Einbehaltung von Mittelzuweisungen) zu begegnen.

Zur Feststellung des BMVIT, der RH habe sich hinsichtlich der Entwicklung eines funktionierenden ÖPNRV-Monitorings nicht näher festgelegt, erachtete der RH es nicht als seine Aufgabe, die operative und politische Umsetzung eines solchen Monitorings vorzubereiten. Er bewertete jedoch die Einrichtung eines Arbeitskreises Monitoring im BMVIT im Rahmen dessen ÖPNRV-Reformbemühungen positiv.

Sicherstellung eines Grundangebotes Schiene

8.1 Nach § 7 ÖPNRV-G 1999 hatte der Bund ein Grundangebot im öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr sicherzustellen, wobei als Umfang die nach dem Fahrplanjahr 1999/2000 bestellten oder erbrachten Leistungen festgelegt waren. Ausgenommen waren die durch Ländermittel im Umfang vor In-Kraft-Treten des ÖPNRV-G 1999 erbrachten Leistungen sowie die Finanzierung städtischer Verkehrsunternehmen. Im Jahr 2003 leistete der Bund dafür Zahlungen in der Höhe von rd. 87 Mill. EUR an die ÖBB.

Nicht nachgefragte Verkehrsdienstleistungen konnten zur Optimierung des Verkehrsangebotes umgeschichtet werden. Kontrollen über den Umfang der Leistungserbringung und der regionalen Zuordnung der zur Sicherstellung eines Grundangebotes zugewiesenen Mittel existierten zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH nicht.

Beim Vollzug des Gesetzes traten zwischen BMVIT und den Ländern bzw. Gemeinden Auffassungsunterschiede zutage, weil die Länder bzw. Gemeinden unter Sicherstellung des Grundangebotes das Fahrplanangebot 1999/2000 erwarteten, während das BMVIT darunter die bloße Zuweisung der Finanzmittel verstand.

8.2 Der RH bewertete die an einer regionalen Zuordnung und an der Nachfrage orientierte Sicherstellung eines Grundangebotes Schiene durch das BMVIT positiv. Er bemängelte jedoch das Fehlen entsprechender Kontrollmaßnahmen.

Der RH empfahl dem BMVIT, für eine Klarstellung seiner Standpunkte – erforderlichenfalls im Wege einer Gesetzesänderung – zu sorgen. Die Planung der Verkehrsleistung wäre entsprechend § 11 ÖPNRV-G 1999 von den Ländern unter Berücksichtigung der Nachfrage wahrzunehmen. Der RH empfahl weiters, die Zahlungen nach § 7 ÖPNRV-G 1999 im Bundeshaushalt erkennbar auszuweisen.

8.3 *Laut Mitteilung des BMVIT habe die Sicherstellung eines Grundangebotes Schiene den Bund – entgegen den ursprünglichen Absichten – auch zum Besteller von Verkehrsdiensten gemacht. Ohne diesen Kompromiss wäre seinerzeit eine Zustimmung der Länder zum ÖPNRV-G 1999 nicht zu erwarten gewesen.*

In diesem Zusammenhang warnte das BMVIT vor schon damals bestehenden Forderungen, wonach die Länder und Gemeinden planen und der Bund ohne Einfluss darauf als Zahler der zur Planrealisierung notwendigen Mittel fungiert („Landeslehrereffekt“).



Sicherstellung eines Grundangebotes
Schiene

Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen
Personennah- und Regionalverkehrs

Das BMVIT sicherte sein grundsätzliches Bemühen beim BMF um einen haushaltsrechtlich gesonderten Ausweis seiner Zahlungen nach § 7 ÖPNRV-G 1999 zu. Es überlege allerdings auch die gänzliche Eliminierung der Bestimmung, weil dem BMVIT nach § 7 ÖPNRV-G 1999 Planungskompetenzen oder sonstige Einflussnahmen auf die Gestaltung der Sicherstellung eines Grundangebotes Schiene kaum zukämen.

- 8.4** Der RH erachtete eine besser geeignete Regelung über eine mit den Ländern abgestimmte inhaltliche und betragliche Festlegung des Leistungsumfanges (z.B. Definition eines Schienen-Kernnetzes) für zweckmäßiger als eine ersatzlose Streichung der Bestimmung des § 7 ÖPNRV-G 1999.

Die Ausführungen des BMVIT bekräftigten den RH in seiner grundsätzlichen Ansicht, die Planungs- und Aufgabenverantwortung enger zusammenzuführen. Mit der Verschränkung von Aufgaben- und Aufgabenverantwortung würde auch der befürchtete „Landeslehrereffekt“ vermieden.

Gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen im Schienenverkehr

- 9.1** Die Verträge des BMVIT über gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen im Schienenverkehr waren in erster Linie auf die Aufrechterhaltung und damit Beibehaltung bestehender Verkehrsleistungen ausgerichtet.

Auf Basis mehrjähriger Rahmenverträge bestellte der jeweilige Verkehrsminister im öffentlichen Interesse gelegene bzw. aus der Sicht der Verkehrspolitik gebotene gemeinwirtschaftliche Leistungen, um eine ausreichende Verkehrsbedienung im Schienenverkehr sicherzustellen. Die mit den Schienenverkehrsunternehmen abzuschließenden Verträge wurden zumeist erst im Nachhinein unterfertigt.

Grundlage der an die beförderte Personenanzahl und die Erfüllung weiterer bestimmter Kriterien gebundenen Abrechnung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenverkehr waren die von den Vertragspartnern (ÖBB, Privatbahnen) dem BMVIT gemeldeten Leistungsdaten.

Die im ÖPNRV-G 1999 vorgesehenen Kontrollen durch das BMVIT fanden nur punktuell statt. Kontrollerschwernisse lagen in kaum messbaren Mengen- und Qualitätskriterien, in der Auswahl bestimmter Zähltag und in den hohen Kosten detaillierter Zählungen. In der Regel erfolgte die Auszahlung des für die Leistungsabrechnung budgetierten Betrages zur Gänze.

Gemeinwirtschaftliche Leistungsbestellungen im Schienenverkehr

9.2 Der RH bemängelte die bei der Vertragsgestaltung weitgehende Vernachlässigung marktwirtschaftlicher und nachfrageorientierter Elemente sowie das Fehlen von Anreizen zur Effizienzsteigerung. Der verspätete Vertragsabschluss ließ weiters eine präventive Steuerung nicht zu.

Der RH empfahl dem BMVIT die Vereinbarung konkreter, messbarer Leistungsparameter. Zählungen sollten auf dem Durchschnittswert von zumindest vier im Jahresverlauf repräsentativ verteilten Zähltagen fußen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei durch die Koppelung der Abgeltungshöhe an die Fahrgastentwicklung auf neun repräsentativen Zählstrecken sehr wohl eine Nachfragekomponente gegeben. Zur Kontrolle der bisher von den ÖBB – nunmehr ÖBB-Personenverkehr AG – gemeldeten Zahlen habe es eine – mittlerweile abgeschlossene – externe Zählung beauftragt. Weiters sei beabsichtigt, in künftigen Verträgen von externer Seite durchgeführte verbindliche Fahrgastzählungen mit konkreten Parametern zu vereinbaren.*

Als Gründe für die verspätete Vertragsunterzeichnung nannte das BMVIT die frühere Verquickung von Personen- und Güterverkehrskomponenten in einem Vertragswerk, den häufigen Amtswechsel der Verkehrsminister sowie die Einjährigkeit des fallweise sehr spät beschlossenen Bundesfinanzgesetzes.

9.4 Der RH anerkannte die Initiative zur Einleitung externer und unabhängiger Zählungen des Fahrgastaufkommens. Er verwies erneut auf seine Feststellungen, wonach die Vertragswerke stets vor Leistungserbringung zu errichten und geeignete Anreize zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung zu setzen wären.

10.1 Über die bei den ÖBB und den Privatbahnen bestellten gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie die eingetretenen Änderungen hatte der Verkehrsminister dem Nationalrat alljährlich einen Bericht vorzulegen.

10.2 Der RH bemängelte die seit 1998 unterbliebene Berichtsvorlage. Er empfahl, der gesetzlichen Berichtspflicht an den Nationalrat rechtzeitig nachzukommen.

Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs

10.3 *Das BMVIT führte auch dazu den häufigen Amtswechsel der Verkehrsminister sowie weiters die Tatsache der Auflösung des Nationalrates vor Berichtsvorlage sowie den fallweise späten Beschluss des jährlichen Bundesfinanzgesetzes ins Treffen. Die unterbliebenen Berichtsvorlagen seien mittlerweile nachgeholt worden.*

Tarifbestellungen des Bundes am Beispiel „Ökobonus“

11.1 Unter der Prämisse sozial verträglicher Tarifgestaltung und als Anreiz für die vorzugsweise Benutzung der Bahn bestellte der Bund für bestimmte Personengruppen Tarifiermäßigungen gegenüber dem Standardtarif in Form von Zeitkartenermäßigungen und ermäßigten Vorteils cards („Ökobonus“). Im Jahr 2003 leistete der Bund dafür Zahlungen in der Höhe von 347,74 Mill. EUR an die ÖBB und von 24,31 Mill. EUR an die Privatbahnen.

11.2 Der RH anerkannte den einfachen und österreichweit einheitlichen Zugang zu Sozialtarifen, vermisste aber eine klare Unterscheidung zwischen sozialen Tarifstützungen und Marketingmaßnahmen der Verkehrsunternehmen (z.B. Vorteils card der ÖBB). Er empfahl dem BMVIT, die verkehrspolitische Effizienz seiner Tarifstützungsmaßnahmen zu analysieren und gegebenenfalls anzupassen. Der RH regte weiters an, die Zahlungen für den „Ökobonus“ im Bundeshaushalt getrennt vom „Verlagerungsbonus“ auszuweisen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT prüfe es derzeit, ob und in welchem Umfang Marktuntersuchungen über die Nachfrageelastizität bei gestützten Tarifangeboten sinnvoll und notwendig seien, um den verkehrspolitischen und sozialen Zwecken der Tarifstützungen besser Rechnung tragen zu können.*

Weiters sagte das BMVIT sein Bemühen beim BMF für eine gesonderte Darstellung des „Ökobonus“ sowie des „Verlagerungsbonus“ im Bundeshaushalt zu.

Mengen- und Qualitätsbestellung am Beispiel „Verlagerungsbonus“

12.1 Die vom Bund jährlich bei den ÖBB als „Verlagerungsbonus“ bestellten gemeinwirtschaftlichen Leistungen für den ÖPNRV sollten neben der Sicherstellung eines Grundangebotes Schiene auch dazu beitragen, das Verkehrsangebot durch Maßnahmen kontinuierlich zu verbessern. Für solche Verbesserungen leistete der Bund im Jahr 2003 neben der Sicherstellung eines Grundangebotes Schiene (87 Mill. EUR) rd. 24 Mill. EUR. Die Bestellung sowie die mengenmäßige und qualitative Festlegung der Verkehrsdienstleistungen oblagen somit dem Bund, während die Planung den Ländern und Gemeinden zukam.

Mengen- und Qualitätsbestellung am Beispiel „Verlagerungsbonus“

12.2 Der RH wies erneut auf die bisher weitgehende Abkoppelung von Planung und Bestellung von Verkehrsleistungen im ÖPNRV hin. Er empfahl dem BMVIT, gemeinsam mit dem BMF zu prüfen, ob durch stärkere Verschränkung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung die Effizienz und Flexibilität der Bestellungen erhöht werden könnten. Mit einer Neustrukturierung der Aufgabenverteilung sollte nach Ansicht des RH auch die finanzielle Verfügungsgewalt und Verantwortung auf die Länder übertragen werden. Dabei wären entsprechende Berichts-, Kontroll- und Meldepflichten vorzusehen.

12.3 *Das BMVIT betonte auch hierzu die Notwendigkeit der Reform des ÖPNRV, weshalb es bereits verschiedene Überlegungen zu einer Neugestaltung des Verlagerungsbonus angestellt habe. Eine Möglichkeit böte sich in der Umwandlung frei werdender Bundesmittel, etwa aus der Abbestellung nicht ausreichend nachgefragter Verkehrsdienste, in eine – kofinanzierte – Bestellerförderung.*

Abgelehnt werde jedoch erneut eine Regionalisierung aller Mittel ohne „Wenn und Aber“, weil dies Einnahmenrisiken bundeseigener Schienenverkehrsunternehmen mit sich brächte. Überdies müssten die Länder dann auch bei der Infrastruktur (Neben- und Regionalbahnen) in die Verantwortung als Aufgabenträger einbezogen werden.

12.4 Der RH wiederholte, dass er keine Regionalisierung bzw. Verländerung ohne „Wenn und Aber“, sondern die Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung unter klar abgesteckten Rahmenbedingungen (wirksame Melde- und Kontrollpflichten, einheitliche Mindeststandards) empfohlen hatte. Die Frage der Infrastrukturfinanzierung von Neben- und Regionalbahnen war nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung. Es bleibt dem BMVIT aber unbenommen, eine Optimierung dieses Themenkomplexes in eine Neuorientierung des ÖPNRV einfließen zu lassen.

BMVIT als Besteller und Eigentümervertreter

13.1 Das BMVIT trat bisher im ÖPNRV als Besteller umfangreicher Tarifstützungen und Verkehrsleistungen bei den ÖBB, zugleich aber als Eigentümervertreter des von solchen Leistungsbestellungen der öffentlichen Hand wirtschaftlich abhängigen Unternehmens ÖBB auf. Die diesbezüglichen Veränderungen im Zusammenhang mit dem Bundesbahnstrukturgesetz 2003 waren noch nicht im vollen Umfang absehbar.



BMVIT als Besteller und
Eigentümerversreter

**Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen
Personennah- und Regionalverkehrs**

13.2 Der RH bemängelte diese Doppelfunktion des BMVIT als nicht geeignet, die höchstmögliche Effizienz bei der Verkehrsträgerwahl zu gewährleisten und eine allfällige Bevorzugung der ÖBB als größte Auftragnehmerin im ÖPNRV außer Zweifel zu stellen. Er empfahl dem BMVIT, auf eine Entflechtung der Eigentümer- und Bestellerfunktion zu achten.

13.3 *Das BMVIT betonte seine Bedachtnahme auf eine Gleichbehandlung aller Verkehrsunternehmen. Gleichzeitig verwies es auf die auch vom RH empfohlenen verkehrspolitischen Eingriffe zugunsten des ÖPNRV, wozu seiner Ansicht nach auch die Möglichkeiten als Eigentümer des größten österreichischen Verkehrsunternehmens gehörten. Eine Entflechtung der Eigentümer- und Bestellerfunktion sei durch das Bundesbahnstrukturgesetz 2003 insoweit erfolgt, als das BMVIT nur noch Eigentümer der strategischen ÖBB-Holding AG, nicht mehr jedoch der ÖBB-Personenverkehr AG selbst sei.*

13.4 Der RH vermochte durch die Zwischenschaltung der ÖBB-Holding AG noch keine zufrieden stellende Entflechtung der Eigentümer- und Bestellerfunktion des BMVIT zu erkennen.

**Verlustabdeckung
im Kraftfahrlinien-
verkehr**

14.1 Das ÖPNRV-G 1999 sah eine mit Ende 2004 befristete Verlustabdeckung für die im Eigentum des Bundes stehenden Kraftfahrlinienunternehmen vor.

14.2 Der RH bemängelte die fehlende Notifizierung dieser Beihilfe seitens des BMVIT bei der Europäischen Kommission und empfahl, Wettbewerbsverzerrungen durch einseitige Gewährung von Verlustabdeckungen zu vermeiden.

14.3 *Das BMVIT vermerkte in seiner Stellungnahme, dass die Kritik des RH durch das zwischenzeitliche Auslaufen der als Umstrukturierungsbeihilfe zu verstehenden Verlustabdeckung überholt und eine künftige analoge Vorgangsweise nicht geplant sei.*

14.4 Der RH nahm die Ausführungen des BMVIT zur Kenntnis.

**Kraftfahrlinien-
konzessionen**

- 15.1** Das Kraftfahrliniengesetz sah für die Konzessionserteilung eine maximale Konzessionsdauer von zehn Jahren vor, die auf Antrag verlängert werden konnte. Bei der Wiedererteilung war der bisherige Konzessionsinhaber gegenüber Konkurrenten bei sonst gleichem Angebot „vor allem zu berücksichtigen“.
- 15.2** Der RH wies auf den wettbewerbshemmenden Effekt bei langer Konzessionsdauer hin und empfahl dem BMVIT die Prüfung einer Verkürzung.
- 15.3** *Das BMVIT verwies auf die überwiegende Zuständigkeit der Länder als Konzessionsbehörden und deren völlig unterschiedliche Auslegung des Kraftfahrliniengesetzes. In seinem Zuständigkeitsbereich trage das BMVIT der Empfehlung des RH bereits Rechnung.*
- 15.4** Der RH erblickte in der unterschiedlichen Anwendung des Kraftfahrlinienrechts eine Bestätigung der Dringlichkeit für die Einrichtung eines umfassenden Monitorings und der Schaffung von qualitativen Standards.

Bestellerförderung

- 16.1** Die im Zeitraum 2000 bis 2004 den Ländern und Gemeinden nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten zur Kofinanzierung von Verkehrsdiensten bereitgestellten Bundesmittel erreichten mit 37,34 Mill. EUR nur rund ein Viertel des vom BMVIT zum seinerzeitigen Gesetzesentwurf dargestellten Ausmaßes. Dazu kam, dass das BMVIT ab dem Jahr 2004 zufolge vermehrter Anträge das im Einzelfall gewährte Förderungsausmaß auf maximal 33,3 % anstelle 50 % herabsetzte.
- 16.2** Nach Ansicht des RH behinderte der reduzierte Mitteleinsatz die Zielsetzung der Forcierung des ÖPNRV.
- 16.3** *Laut Mitteilung des BMVIT sei die Budgetierung der Bestellerförderung auch eine politische Entscheidung des BMF.*
- 16.4** Der RH entgegnete, dass durch die Bestellerförderung die gesetzlich gebotene Systemumstellung auf konkrete Verkehrsdienstbestellungen hätte forciert werden sollen.



Bestellerförderung

BMVIT

**Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen
Personennah- und Regionalverkehrs****Förderungs-
grundsätze**

- 17.1** Die Bestellerförderung sah eine Kofinanzierung der Verkehrsdienste durch den Bund und die Länder bzw. Gemeinden vor. Während die Planung neuer Verkehre etwa für die Bereitstellung von Betriebsmitteln eine mehrjährige Vorschau erforderte, erfolgte die Förderungszusage des BMVIT für jeweils nur ein Jahr. Das finanzielle Risiko der Verkehrsführung verblieb somit für den gesamten kalkulierten Betriebszeitraum bei den Verkehrsunternehmen.
- 17.2** Der RH erachtete die vom BMVIT vorgesehenen jährlichen Fristen für die Zuschussgewährung für unzumutbar und empfahl den Übergang zu mehrjährigen Förderungszusagen.
- 17.3** *Das BMVIT stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH zu. Es merkte jedoch an, dass bisherige Kontakte mit dem BMF für eine Vorbelastungsermächtigung erfolglos verlaufen seien.*
- 18.1** Das ÖPNRV-G 1999 sah für die Bestellerförderung differenzierte Förderungsgrundsätze – bei Stadt- und Vororteverkehren nach dem Verteilungsschlüssel des Finanzausgleichsgesetzes (§ 24 Abs. 2 ÖPNRV-G 1999), bei Regionalverkehren nach zusätzlichen Verkehrsdiensten (§ 26 Abs. 3 ÖPNRV-G 1999) – vor. Demgegenüber gewährte das BMVIT sämtliche Förderungen ohne spezielle Differenzierungen ausschließlich für zusätzliche Verkehrsdienste.
- 18.2** Der RH bemängelte die fehlende gesetzliche Deckung für die undifferenzierte Förderungsabwicklung und empfahl eine gesetzeskonforme Vorgangsweise.
- 18.3** *Das BMVIT bestritt nicht die rechtliche Auffassung des RH. Es maß jedoch dem finanzausgleichsrechtlichen Verteilungsschlüssel keinen ausreichenden Leistungsanreiz zu.*
- 18.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, die vom Gesetzgeber gewählte Differenzierung bei Bestellerförderungen nach §§ 24 und 26 ÖPNRV-G 1999 einzuhalten. Allenfalls wäre auf eine entsprechende Gesetzesänderung hinzuwirken.

Qualitätskriterien

- 19.1** Zur Gewährung der Bestellerförderung sah das ÖPNRV-G 1999 die Erfüllung von Qualitätskriterien vor. Das BMVIT verließ sich auf die in den Förderungsanträgen von den Projektwerbern zugesicherten Qualitätsmerkmale, ohne deren Einhaltung vor Ort zu überprüfen. Es war beabsichtigt, im Zuge der Neugestaltung der Grund- und Finanzierungsverträge die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften mit dieser Kontrolle zu beauftragen.
- 19.2** Der RH empfahl dem BMVIT, im Rahmen des vom RH angeregten Monitorings auch ein Qualitätscontrolling in Kooperation mit den verschiedenen Aufgabenträgern einzurichten.
- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei es aus personellen Gründen nicht in der Lage, die Vielzahl an Projekten vor Ort zu überprüfen. Stichprobenartige Beobachtungen würden im Zuge von Dienstreisen der Mitarbeiter angestellt. Die neuen Grund- und Finanzierungsverträge würden die verpflichtende Erarbeitung eines Systems zur Qualitätsbeurteilung und -kontrolle ausdrücklich vorsehen.*
- 19.4** Nach Ansicht des RH bestätigten die Ausführungen des BMVIT erneut die Dringlichkeit für den Abschluss und die Umsetzung aller Neuverträge sowie die Einrichtung eines umfassenden Monitorings und die Schaffung qualitativer Standards.

**Sonstige
Feststellungen**

- 20.1** Das ÖPNRV-G 1999 ermächtigte die Gemeinden, zur Deckung der Anschlusskosten von Betriebsansiedelungen eine Verkehrsanschlussabgabe auszuschreiben. Im Hinblick auf einen möglichen Standortnachteil durch die Einhebung einer derartigen Abgabe verzichteten die Gemeinden auf dieses Recht.
- 20.2** Der RH empfahl dem BMVIT, im Zusammenhang mit Förderungsmaßnahmen die Gemeinden verstärkt auf die gesetzlich vorgesehene Einhebung der Verkehrsanschlussabgabe hinzuweisen.
- 20.3** *Laut Mitteilung des BMVIT habe es solchen Hinweisen schon bisher durch eine Minderung der Bundesförderung Rechnung getragen.*
- 21.1** Leistungsfähige Schienenverbindungen können ihren Kundennutzen nur durch optimale Zubringerlogistik und ein intelligentes Anschlussmanagement entfalten. Mit dem mehrjährigen Impulsprogramm „Move-Mobilität und Verkehrstechnologie“ (1999–2003) versuchte das BMVIT, künftige Einsatzmöglichkeiten moderner Informationssysteme für den ÖPNRV auszuloten.

**Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen
Personennah- und Regionalverkehrs**

Eine systematische Verknüpfung mit den diesbezüglichen Aktivitäten anderer Gebietskörperschaften, Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften und Verkehrsunternehmen existierte bisher nicht.

- 21.2** Der RH bewertete die Initiative des BMVIT positiv und empfahl, die Voraussetzungen für eine schrittweise Implementierung jener Informationstechnologien, die zur Erhöhung des Kundennutzens und der Effizienz öffentlicher Verkehrssysteme geeignet sind, zu schaffen.
- 21.3** *Das BMVIT wies auf die funktionierende Koordination innerhalb seines Wirkungsbereiches hin. Die anderen Gebietskörperschaften hätten allerdings keine Notwendigkeit gesehen, den Bund über ihre Forschungs- und Versuchsprogramme zu informieren.*
- 21.4** Dem RH erschien die Einbindung aller Aufgabenträger – etwa im Rahmen der geplanten ÖPNRV-Reform – unumgänglich, weil nur auf diesem Weg technische Innovationen frühzeitig erkannt und bei entsprechender Praxiseignung auf alle Bereiche des ÖPNRV ausgedehnt werden können.

**Schluss-
bemerkungen****22 Zusammenfassend empfahl der RH**

zur bestehenden Aufgabenstruktur:

(1) den ehestmöglichen Abschluss aller Neuverträge mit den Ländern unter Wahrung größtmöglicher Einheitlichkeit;

(2) eine stärkere Verschränkung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zur Erhöhung von Effizienz und Flexibilität im ÖPNRV; dabei wären entsprechende Kontroll- und Berichtspflichten vorzusehen und übersichtliche Finanzierungsstrukturen zu schaffen;

(3) die Einrichtung eines ÖPNRV-Monitorings quer über alle am ÖPNRV beteiligten Aufgabenträger zur Erfassung des österreichweiten öffentlichen Mitteleinsatzes für den ÖPNRV sowie als Instrument zur Überwachung der verkehrspolitischen Wirksamkeit und der Qualitätskontrolle;

(4) die Ergreifung verkehrspolitischer Lenkungsmaßnahmen zur messbaren Ausweitung der Marktanteile des ÖPNRV;

(5) eine Entflechtung der Eigentümer- und Bestellerfunktion des BMVIT;

Schlussbemerkungen

(6) die Klärung der Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Sicherstellung eines Grundangebotes Schiene sowie die erkennbare Ausweisung der zugehörigen Zahlungen im Bundeshaushalt;

zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungsbestellungen im Schienenverkehr:

(7) die Analyse der verkehrspolitischen Effizienz von Tarifstützungsmaßnahmen und deren allfällige Nachjustierung;

(8) beim Abschluss neuer Rahmenverträge die Vertragswerke mit den Verkehrsunternehmen stets vor Leistungserbringung zu errichten und geeignete Anreize zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung zu setzen;

(9) der gesetzlichen Berichtspflicht an den Nationalrat rechtzeitig nachzukommen;

(10) die erkennbare Ausweisung der nach „Ökobonus“ und „Verlagerungsbonus“ getrennten Zahlungen des BMVIT im Bundeshaushalt;

zu den Kraftfahrlinienkonzessionen:

(11) die Vermeidung wettbewerbshemmender Effekte durch Prüfung einer Verkürzung der Konzessionsdauer im Kraftfahrlinienverkehr;

zur Bestellerförderung:

(12) die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen (§§ 24 und 26 ÖPNRV-G 1999) und den Übergang auf mehrjährige Förderungszusagen;

(13) auf die gesetzliche Ermächtigung zur Ausschreibung und Einhebung einer Verkehrsanschlussabgabe durch die Gemeinden verstärkt hinzuweisen.

Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen- Gesellschaft m.b.H.: Planung der A 6 Nordost Autobahn

Kurzfassung

Auf Initiative der Länder Burgenland und Niederösterreich begannen 1992 die Planungen für eine leistungsfähige Verkehrsverbindung in die Slowakei. Ein klares bundespolitisches Bekenntnis und Zielvorgaben für die Errichtung hochrangiger Straßenverbindungen zu den östlichen Nachbarstaaten waren erst im Generalverkehrsplan 2002 zu erkennen. Durch eine Verbesserung der Planungsabläufe hätten die A 6 Nordost Autobahn bereits Ende 2005 fertig gestellt und Mauteinnahmen von rd. 6 Mill. EUR erwirtschaftet werden können.

Trotz der wachsenden Bedeutung der Verkehrsverbindungen mit den östlichen Nachbarstaaten – spätestens seit dem 1995 erfolgten Beitritt Österreichs zur EU – gelang es lange Zeit nicht, klare Ziele vorzugeben, um die Herstellung wichtiger Verkehrsverbindungen, unter anderem der A 6, voranzutreiben.

Auch die ministerielle Organisation der Verkehrspolitik bis 2000 brachte Verzögerungen mit sich, so dass sich die Planung des Projekts mit rd. zwölf Jahren über einen langen Zeitraum erstreckte. Planungsverzögerungen ergaben sich weiters durch die Ausarbeitung zahlreicher Variantenvorschläge sowie durch häufige Umpfanungen.

Bei der Auswahl des rd. 22 km langen Trassenverlaufs der A 6 stellte die Querung der Leitha-Au bei Potzneusiedl/Deutsch Haslau einen besonders sensiblen Bereich dar. Die aus naturräumlicher Sicht optimale Variante wurde aus Gründen der sozialen Akzeptanz verworfen. Im Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung mussten daher für die eingereichte Variante umfangreiche und kostenintensive Auflagen in Kauf genommen werden.

Die Kostenschätzungen erhöhten sich innerhalb kurzer Zeit drastisch.

Kenndaten zum Projekt A 6 Nordost Autobahn

Länge der Haupttrasse	21,80 km
Querschnitt	zwei Fahrstreifen zu je 3,75 m und ein Sicherheitsstreifen zu 3,75 m je Fahrtrichtung mit baulicher Mitteltrennung (Betonleitwand)
Kronenbreite	30 m einschließlich Mittel- und Seitenstreifen
Brücken und Durchlässe	37
Trassierungsgeschwindigkeit	130 km/h
Flächenverbrauch	Gesamtbeanspruchung Straße: 242 ha ökologische Ausgleichsmaßnahmen: 53 ha
Massenbilanz	Abtrag: 1,40 Mill. m ³ Auftrag: 1,70 Mill. m ³
Bauzeit	November 2004 bis Ende 2007
Kosten	182 Mill. EUR (Stand November 2004)
betroffene Gemeinden	Land Burgenland: Gemeinden Bruckneudorf, Gattendorf, Kittsee, Pama, Parndorf, Neudorf, Potzneusiedl; Land Niederösterreich: Marktgemeinde Prellenkirchen

Projektentwicklung

Chronologie	
Dezember 1992	Beauftragung einer Generellen Studie zur Untersuchung der Trassierungsmöglichkeiten im Großraum Wien – Bratislava südlich der Donau; Auftraggeber: Länder Burgenland und Niederösterreich
September 1997	Beauftragung des Vorprojekts; Auftraggeber: Länder Burgenland und Niederösterreich
November 2000	Genehmigung des Vorprojekts durch das BMVIT; Beauftragung des Einreichprojekts; Auftraggeber: Länder Burgenland und Niederösterreich
Jänner 2003	Projektübernahme durch die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft m.b.H. (ÖSAG): Verantwortlichkeit für die Planung sowie den Bau bis zur Verkehrsfreigabe; Mitwirkung der Länder Burgenland und Niederösterreich aufgrund von Ziel- und Leistungsvereinbarungen
Juni 2003	Einreichung der Unterlagen des Einreichprojekts einschließlich jener zur Umweltverträglichkeitsprüfung beim BMVIT
März 2004	Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens
April 2004	öffentliche Erörterung
November 2004	Bestimmung des Straßenverlaufes: Trassenverordnung gemäß § 4 des Bundesstraßengesetzes 1971 (BGBl. II Nr. 446/2004)
Beteiligungsverhältnisse der ÖSAG	<u>bis 1. Jänner 2005</u> Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG): 79,9 % Land Steiermark: 15,9 % Land Oberösterreich: 4,1 % Land Wien: 0,1 % <u>ab 1. Jänner 2005</u> neue Konzernstruktur der ASFINAG; Fortführung der Aufgaben der bisherigen ÖSAG in der ASFINAG Bau Management GmbH

Planung der A 6 Nordost Autobahn

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im März und April 2004 die Gebarung der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft m.b.H. (ÖSAG) hinsichtlich der Planung der A 6 Nordost Autobahn. Grund dafür war die Aktualität der Verbindung Österreichs mit den Nachbarstaaten und nunmehrigen EU-Mitgliedsländern durch das höchstrangige Straßennetz. Prüfungsthemen waren die Planungsgeschichte, die Projektentwicklung samt dem Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung, die Planungsdauer sowie die Kostenentwicklung.

Zu dem im August 2004 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMVIT sowie die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) im November 2004 Stellungnahmen ab. Die Stellungnahmen der Länder Niederösterreich und Burgenland langten im Dezember 2004 bzw. Jänner 2005 ein. Die Bundeshauptstadt Wien sowie die Länder Oberösterreich und Steiermark verzichteten auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2005.

Projektgeschichte und Planungsvorgaben

Rahmenbedingungen

2 Infolge der Ostöffnung im Jahr 1989, dem Beitritt Österreichs zur EU 1995 und den Beitrittsansuchen der östlichen Nachbarstaaten war mit einer Zunahme des Personen- und Güterverkehrs auf der Straße zu rechnen. Die slowakische Autobahn D 61 wurde bereits am 1. Juli 1999 bis zur Staatsgrenze bei Kittsee fertig gestellt.

In Österreich waren die Kompetenzen für Infrastrukturplanungen bis zu Beginn des Jahres 2000 auf zwei Ministerien aufgeteilt: während das damalige BMWV für die Verkehrspolitik und die Schieneninfrastruktur zuständig war, lag die Verantwortung für den Ausbau der Straßeninfrastruktur beim damaligen BMwA.

Vorgaben des Bundes

3 (1) Im Jahr 1991 veröffentlichte das damalige BMWV das Österreichische Gesamtverkehrskonzept als Basis für verkehrspolitische Entscheidungen sowie als verkehrsträgerübergreifendes Planungsinstrument. Dieses verfolgte die Ziele der Vermeidung des unnötigen Verkehrs, der Verlagerung des Verkehrs auf umweltschonende Verkehrsträger (Schiene, Wasserstraße) sowie der verträglichen Gestaltung des Verkehrs. Geplant war, diese Vorgaben im Rahmen eines Bundesverkehrswegeplans räumlich zu konkretisieren und Prioritäten für den Ausbau bzw. die Neugestaltung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur festzulegen.

Projektgeschichte und Planungsvorgaben

Das damalige BMWV begann 1993 mit den Arbeiten am Bundesverkehrswegeplan, führte ihn jedoch nur teilweise zum Abschluss. Im Jahr 1998 wurde der Masterplan, der das Kernstück bildete, vorgelegt. Darin wurde die Entwicklung des hochrangigen Eisenbahn- und Straßennetzes bis 2015 auf der Grundlage einer volkswirtschaftlichen Optimierung festgelegt. Nach Jahren intensiver Investitionstätigkeit auf der Straße bestand ein Nachholbedarf auf der Schiene; das Straßennetz sollte nur behutsam ergänzt werden. Der Masterplan – Straße definierte das Netz und den Ausbaugrad; konkrete Projekte sowie eine Prioritätenreihung waren darin nicht enthalten.

(2) Im selben Jahr begann das damalige BMwA mit den Arbeiten an einer „Studie über die Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich“, die 1999 abgeschlossen wurden. Ausgehend von der Feststellung, dass der Wirtschaftsstandort Österreich nicht ausreichend mit den benachbarten Wirtschaftsräumen im Norden und Osten verbunden war, sollte das österreichische Straßennetz an die europäischen Anforderungen angepasst werden.

Als Ergebnis der funktionellen Bewertung des Bundesstraßennetzes wurden ein höchstrangiges Straßennetz (Typ I) und ein hochrangiges Straßennetz (Typ II) definiert. Alle übrigen Bundesstraßen wurden als Typ III eingestuft. In Ergänzung zu dem bereits bestehenden TEN-Netz* (Typ I-Straßen) enthielt der Netzvorschlag noch weitere TEN-würdige Streckenabschnitte, unter anderem auch die Spange Kittsee (B 50) – Richtung Bratislava.

* TEN: Trans-European Network (Transeuropäische Verkehrsnetze)

(3) Nach Vorlage der Berichte zum Bundesverkehrswegeplan sowie zur Studie über die Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich wurden die beiden Ministerien vom Nationalrat beauftragt, die sich aus dem Masterplan und der erwähnten Studie ergebenden weiterführenden Arbeiten gemeinsam vorzunehmen und im Bundesverkehrswegeplan zusammenzuführen. Da jedoch ab Februar 2000 sämtliche verkehrspolitischen Angelegenheiten und die Verantwortung für alle Verkehrsträger im BMVIT zusammengefasst wurden, wurde dieser nicht mehr fertig gestellt.



(4) Der Generalverkehrsplan Österreich 2002 baute inhaltlich auf den vorangegangenen Studien auf und ersetzte diese. Er stellte einen Konsens zwischen dem Bund und den Ländern über dringende und wichtige Vorgaben der Infrastruktur für alle Verkehrsträger, für Strecken und Knoten sowie für den Aus- und Neubau dar. Zu den Zielsetzungen des Generalverkehrsplans Österreich 2002 zählten unter anderem

- die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Österreich,
- der effiziente und bedarfsgerechte Ausbau der Netze,
- die Erhöhung der Sicherheit,
- die Sicherstellung der Finanzierung sowie
- die Verkürzung der Planungsabläufe durch die Konzentration von Verfahren und ein straffes Projektmanagement.

Erstmals wurden in einem bundesweiten Konzept klare Ziele, Prioritäten und Fertigstellungshorizonte festgeschrieben sowie Kostenschätzungen durchgeführt. Der Ausbau des Abschnitts Wien – Bratislava im Donaukorridor wurde im Generalverkehrsplan Österreich 2002 vorrangig bewertet.

Ein wichtiges Ergebnis der Arbeit am Generalverkehrsplan Österreich 2002 war auch die Überantwortung der regional bedeutsamen Bundesstraßen an die Länder und die Übertragung des gesamten hochrangigen bemaubaren Straßenverkehrsnetzes an die ASFINAG.

Landesplanungen

- 4 Das NÖ Landesverkehrskonzept 1997 mit der Ergänzung und Anpassung 2001 stufte den Ausbau der Spange A 4 – Kittsee – Bratislava als notwendig ein und führte sie als kurzfristige, bereits in Realisierung befindliche Maßnahme mit der Priorität 1a an.

Im Rahmen des Gesamtverkehrskonzeptes Burgenland 1994 wurde die Verbindung Bratislava – Kittsee/Berg – Parndorf als Teil des Transitkorridors von Nord- nach Südosteuropa angeführt und sollte Variantenuntersuchungen unterzogen werden. In der Neuauflage 2002, welche die Herstellung der internationalen und die Verbesserung der nationalen Erreichbarkeit als das wichtigste verkehrspolitische Ziel erachtete, wurde die Spange Kittsee erstmals mit der Bezeichnung A 6 angeführt.

Projektgeschichte und Planungsvorgaben

Von der Planungsgemeinschaft Ost* wurde 1997 die Studie „Verkehrsentwicklung in der Ostregion“ erstellt. Die Verkehrsverbindung zwischen Wien und Bratislava wies darin eine besondere Priorität auf, weil in dieser Region die stärkste Dynamik der Verkehrsentwicklung erwartet wurde.

* Die Planungsgemeinschaft Ost ist eine im Jahr 1978 gegründete, gemeinsame Organisation der Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland zur Vorbereitung und Koordinierung raumrelevanter Aktivitäten.

Europäische Rahmenbedingungen

- 5 Die Verkehrspolitik der EU strebt unter anderem den Aufbau transeuropäischer Verkehrsnetze (TEN) an und stützt sich dabei auf die Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes.* Die Spange Parndorf – Kittsee wurde 1994 nicht in die Liste von besonders wichtigen Projekten aufgenommen.

* Dadurch können Mitgliedstaaten Finanzmittel für die Planung und Errichtung von ausgewählten Verkehrsinfrastrukturen in Anspruch nehmen.

Inzwischen wurden die prioritären Vorhaben grundlegend überarbeitet und die neuen TEN-Leitlinien mit der Entscheidung Nr. 884/2004/EG am 29. April 2004 verabschiedet. Die A 6 Nordost Autobahn wurde zwar in das TEN-Straßennetz aufgenommen, zählt jedoch nicht zu den vorrangigen Vorhaben. Mit einem TEN-Zuschuss ist daher nicht zu rechnen.

Zusammenfassende Beurteilung

- 6 Nachdem der Bundesverkehrswegeplan in den 90er Jahren trotz politischer Willenserklärungen nicht abgeschlossen werden konnte, brachten zuerst die Studie über die Gestaltung des Straßennetzes im Donau-europäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich 1999 und in weiterer Folge der Generalverkehrsplan Österreich 2002 eine Wende in der Verkehrspolitik.

Dies betraf insbesondere das Projekt A 6 Nordost Autobahn. Die Verbindung zu den Nachbarstaaten wurde als bundespolitisches Anliegen formuliert. Positiv wirkte sich die Konzentration der Verantwortung für die Verkehrspolitik in einem Ressort aus.

Nach Ansicht des RH trugen das Fehlen eindeutiger Ziel- und Zeitvorgaben durch den Bund und unter anderem die ursprüngliche Aufteilung der Kompetenzen erheblich zur Verzögerung der Errichtung der Spange Kittsee bei.

Planung der A 6 Nordost Autobahn

Gesetzliche Grundlagen

7 Das Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286/1971, enthielt in seiner ersten Fassung im Verzeichnis 1 „Bundesstraßen A (Bundesautobahnen)“ bereits die damals als Preßburger Autobahn bezeichnete Streckenführung der A 6 von Parndorf (A 4) bis zur Staatsgrenze bei Kittsee. Mit der Novelle 1983 wurde diese Strecke aus dem Verzeichnis herausgenommen. In den Novellen 1986 und 1994 wurde die Verbindung als Bundesstraße (B 50) angeführt, in der Novelle 1999 erfolgte eine Aufteilung in drei Abschnitte.*

* B 50a Wolfsthaler Straße von Wolfsthal bis Kittsee, B 307 Parndorfer Straße von der Staatsgrenze bei Kittsee über Kittsee bis Parndorf und B 50 Burgenland Straße von Parndorf bis Hartberg

Durch die Änderung des Bundesstraßengesetzes 1971 ab 1. April 2002 (Artikel 4 des Bundesstraßen-Übertragungsgesetzes, BGBl. Nr. 50/2002) gelten nur mehr Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen als Bundesstraßen. Gleichzeitig wurde die A 6 Nordost Autobahn, Parndorf (A 4) – Staatsgrenze bei Kittsee, neuerlich in das Verzeichnis der Bundesautobahnen aufgenommen.

Bereits mit Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982, BGBl. Nr. 591, war die ASFINAG mit der Finanzierung, der Planung, dem Bau und der Erhaltung der Bundesstraßen A (Bundesautobahnen), Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen) und Bundesstraßen B beauftragt worden.

Projektorganisation

Projektübernahme durch die ÖSAG

8.1 Vor Erlass des Bundesstraßen-Übertragungsgesetzes am 1. April 2002 waren die Ämter der Landesregierungen im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Planung von Bundesstraßen verantwortlich. Im Burgenland war dies die Abteilung 8 – Straßen-, Maschinen- und Hochbau, in Niederösterreich die Abteilung Autobahnen und Schnellstraßen. Sie beauftragten die Generelle Studie 1995, das Vorprojekt 1999 sowie das Einreichprojekt und koordinierten die erforderlichen Planungsschritte.

Im Sommer 2002 wurde zwischen der ÖSAG und den Ländern Burgenland und Niederösterreich die Übernahme des Projekts durch die ÖSAG im Auftrag der ASFINAG nach Fertigstellung des Einreichprojekts für den Herbst 2002 vereinbart. Aufgrund von Verzögerungen in der Projektabwicklung erfolgte diese erst im Jänner 2003. Danach war die ÖSAG für die weitere Planung und den Bau bis zur Verkehrsfreigabe verantwortlich.

Projektorganisation

Im Zuge der Umstrukturierung der ASFINAG wurde die ÖSAG in den Konzern eingegliedert. Das Management von Neubauprojekten und damit auch der A 6 Nordost Autobahn wird seit 1. Jänner 2005 von der ASFINAG Bau Management GmbH abgewickelt.

- 8.2** Der RH bewertete die Übernahme durch die ÖSAG trotz guter Kooperation der Länder positiv, weil damit eine Beschleunigung des Planungsverfahrens durch ein straffes, zentralisiertes Projektmanagement, eine laufende Kostenkontrolle und kürzere Entscheidungswege verbunden war.

Vereinbarungen

- 9.1** Als Grundlage für die neue Projektorganisation sollten ein Ziel- und Leistungsübereinkommen zwischen der ÖSAG und der ASFINAG sowie projektbezogene Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der ÖSAG und den Bundesländern Burgenland und Niederösterreich dienen, die im Entwurf vorlagen. Die Länder sollten zur Erbringung verschiedener Leistungen (z.B. Mitarbeit bei der Projekterstellung, bei Grundeinlösen usw.) verpflichtet werden und dafür ein Entgelt von 0,7 % der Nettoherstellungskosten der A 6 erhalten.

Auch die Refundierung der bisherigen Planungsleistungen war Teil dieser Vereinbarung. Obwohl Leistungen bereits erbracht wurden, wurde bisher lediglich das Ziel- und Leistungsübereinkommen zwischen der ASFINAG Bau Management GmbH und der ASFINAG abgeschlossen.

- 9.2** Der RH empfahl, die Verträge zwischen der ASFINAG Bau Management GmbH und den Ländern Burgenland und Niederösterreich so rasch wie möglich abzuschließen.
- 9.3** *Die ASFINAG teilte mit, dass von der Niederösterreichischen Landesregierung eine offizielle Stellungnahme zum Vertragsentwurf noch ausständig sei.*

Die Niederösterreichische Landesregierung sagte in ihrer Stellungnahme ihr Bemühen um einen raschen Abschluss zu.

Projektentwicklung und Verfahren

Generelle Studie 1995 **10** Die Länder Burgenland und Niederösterreich beauftragten im Dezember 1992 eine Generelle Studie zur Untersuchung der Trassierungsmöglichkeiten im Großraum Wien – Bratislava südlich der Donau. Die verstärkten wirtschaftlichen Beziehungen mit den östlichen Nachbarstaaten ließen ein starkes Verkehrswachstum entlang der grenzüberschreitenden Verkehrswege, unter anderem der B 50 und der B 10, erwarten.

Ziele waren unter anderem die Entlastung der Grenzübergänge sowie der Ortskerne von Parndorf, Neudorf, Gattendorf und Kittsee sowie die Bündelung des internationalen Verkehrs. Als Varianten wurden der Ausbau der B 9 (mit Tunnelstrecken in Hainburg und Wolfsthal), der Bau von Ortsumfahrungen entlang der B 50 und der B 10 sowie der Bau einer Verbindungsspanne zwischen Kittsee und der A 4 untersucht.

Ergebnis war, dass der Korridor B, der den Knoten mit der A 4 östlich der bestehenden Leithabrücke vorsah und über die Parndorfer Platte Richtung Potzneusiedl/Deutsch Haslau zur B 50 verlief, aus natur-schutzfachlichen Überlegungen sowie aus Kostengründen weiterverfolgt werden sollte.

Vorprojekt 1999 **11** Auf Basis der gesetzlichen Rahmenbedingungen beauftragten die Länder Burgenland und Niederösterreich im September 1997 das Vorprojekt. Gegenstand der Untersuchungen waren Trassenvarianten im Korridor B. Im Zuge der Trassenfindung wurden vier Varianten ausgearbeitet, einer Wirkungsanalyse für Raum und Umwelt sowie einer Kosten-Wirksamkeitsanalyse unterzogen. Danach wurden die Varianten auf Länder- sowie Gemeindeebene diskutiert und um zwei weitere Varianten ergänzt.

Die aus fachlicher Sicht getroffene Reihung der Varianten (Variante 3 vor Variante 5 und Variante 4) wurde aufgrund der sozialen Präferenz der Gemeinden verändert, so dass dem BMVIT im Jänner 2000 die ursprünglich zweitgereimte Variante als Hauptvariante zur Genehmigung vorgelegt wurde.

Das BMVIT genehmigte im November 2000 das Vorprojekt mit dem Hinweis, im Bereich der Leithaquerung die Variante 3 – sie verlief zwischen der Gemeinde Potzneusiedl und der Wangheimer Schlinge über eine Schmalstelle der Leitha–Au – durchzuführen. Im weiteren Verlauf Richtung A 4 sollte die Variante 5 umgesetzt werden.

Projektentwicklung und Verfahren

Einreichprojekt 2003 und Umweltverträglichkeitsprüfungsprojekt

12 Ende 2000 beauftragten die Länder Burgenland und Niederösterreich das Einreichprojekt. Die Einreichung der Unterlagen einschließlich jener zur Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgte am 2. Juni 2003 beim BMVIT durch die ÖSAG.

Nach Erstellung eines Umweltverträglichkeitsgutachtens gemäß § 24c des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000, BGBl. Nr. 89/2000, im März 2004 durch Sachverständige der Behörde fand am 15. April 2004 die öffentliche Erörterung statt. Die Trassenverordnung gemäß § 4 des Bundesstraßengesetzes 1971 erging am 25. November 2004 (BGBl. II Nr. 446/2004).

Umplanungen

13.1 Die Zusammenführung vielfältiger Interessen sowie Verschiebungen der Trasse machten bis zuletzt immer wieder umfangreiche Umplanungen erforderlich. So forderten die Standortgemeinden bzw. die angrenzenden Gemeinden Trassenkorrekturen im Bereich des Windschutzgürtels Neudorf und im Wangheimer Feld. Auch die Abstimmung mit behördlichen Sachverständigen, insbesondere mit jenen aus den Fachbereichen Naturschutz und Wildökologie, zog zahlreiche Projektänderungen nach sich.

Wesentliche Verzögerungen in der Einreichplanung ergaben sich im Zusammenhang mit der Bewilligung von Windkraftanlagen im Gemeindegebiet von Parndorf entlang der Gemeindegrenze zu Neudorf. Hatte die im Vorprojekt geplante Trasse der A 6 die als Grünland mit Sondernutzung Windpark gewidmete Fläche noch gequert, wurde sie im weiteren Planungsverlauf derart verschoben, dass sie nicht mehr auf dieser Widmung zu liegen kam, jedoch weiterhin nahe der Gemeindegrenze verlief.

Die Gemeinde Parndorf bewilligte am 15. Oktober 2001 die Errichtung von sieben Windkraftanlagen mit einer Höhe von 140 m.* Der Baubeginn wurde am 5. Juli 2002 bei der Gemeinde angezeigt.

* Masthöhe: 100 m, Rotorradius: 40 m

Erst nach der endgültigen Trassenfestlegung mit allen betroffenen Gemeinden am 15. Mai 2002 und knapp vor Fertigstellung der Projektunterlagen erlangte das Planungsteam Kenntnis von der Errichtung der Windkraftanlagen. Es stellte sich heraus, dass der Abstand zwischen den Windkraftanlagen und der geplanten Trasse der A 6 zu gering war, um die Gefahr des Eiswurfes zu vermeiden und ausreichende Sicherheit für den Verkehr zu gewährleisten.

Die Ermittlung des notwendigen, gesetzlich jedoch nicht geregelten Mindestabstandes, die in der Folge erforderliche Verschiebung der Trasse sowie die dadurch ausgelösten Projektänderungen führten zu einer wesentlichen Verzögerung des Planungsprozesses.

- 13.2** Der RH bemängelte, dass die Gemeinde, welche die Errichtung der Windkraftanlagen bewilligt hatte, das Planungsteam der A 6 nicht darüber informierte, obwohl sie laufend in den Planungsprozess eingebunden war. Darüber hinaus ortete der RH Kommunikationsprobleme zwischen den Abteilungen der Burgenländischen Landesregierung, weil dem am 15. Oktober 2001 erteilten Baubewilligungsbescheid der Gemeinde bereits die luftfahrt- sowie die elektrizitätsrechtliche Genehmigung durch das Land Burgenland vorausgegangen waren.

Durch die interne Weitergabe dieser Informationen hätten spätere Umplanungen des Projekts zum Teil vermieden werden können.

Trassensicherung

- 14.1** Das Bundesstraßengesetz 1971 bietet Projektwerbern mit dem § 14 die Möglichkeit, vor Erlassung der Trassenverordnung begleitend zur Einreichung des Vorprojekts das Gelände, das für die spätere Führung der Bundesstraße in Betracht kommt, durch Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklären zu lassen. In der Folge dürfen in diesen Gebieten keine Neu-, Zu- und Umbauten vorgenommen und Anlagen jeder Art weder errichtet noch abgeändert werden.

Ausnahmen können vom BMVIT erlassen werden, wobei jedoch der Bundesstraßenverwaltung Parteistellung zukommt. Bei der Planung der A 6 stellten die Länder keinen Antrag gemäß § 14 des Bundesstraßengesetzes 1971 zur Sicherung des Geländestreifens für die Trasse. Die ÖSAG strebt diese Verfahren im Rahmen ihrer Projekte zumeist an.

- 14.2** Nach Ansicht des RH wäre jedenfalls die Verordnung des Geländes zum Bundesstraßenplanungsgebiet anzustreben gewesen, weil auf diese Weise die während der Planungsphase der A 6 getroffenen baulichen Maßnahmen Dritter (z.B. Windkraftanlagen) im Umfeld der geplanten Trasse zumindest hätten beeinflusst werden können. Die diesbezügliche Planungspraxis der ÖSAG bewertete der RH positiv und empfahl auch in Hinkunft einen verstärkten Einsatz der Verfahren gemäß § 14 des Bundesstraßengesetzes 1971.

Projektentwicklung und Verfahren

- 14.3** Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung erachte sie das Verfahren zur Sicherung des Bundesstraßenplanungsgebietes als geeignete Maßnahme bei möglichen Gefährdungen oder Erschwernissen des Vorhabens. Sie habe die Empfehlung bereits im Falle der A 5 sowie der S 1 umgesetzt.

Auch die Burgenländische Landesregierung bewertete die Durchführung von § 14-Verfahren positiv, vertrat jedoch die Ansicht, dass die Windkraftanlagen im Bereich Neuhof (Katastralgemeinde Parndorf) bereits vor einer möglichen § 14-Verordnung baubehördlich genehmigt worden seien.

- 14.4** Nach Ansicht des RH hätte – trotz Widmung der Flächen für die Standorte der Windkraftanlagen in der Gemeinde Parndorf seit 1997 – durchaus die Möglichkeit bestanden, ein Verfahren gemäß § 14 des Bundesstraßengesetzes 1971 zur Sicherung des Geländestreifens für die Trasse der A 6 anzustreben. Das diesbezügliche Ansuchen hätte von den damaligen Planungsverantwortlichen, den Ländern Niederösterreich und Burgenland, beim BMVIT eingebracht werden müssen.

Leithaquerung

- 15.1** Die Querung der Leitha–Au stellte eine der sensibelsten Aufgaben der Projektplanung dar.* Bei der Genehmigung des Vorprojekts wurde die Umsetzung der aus ökologischer Sicht optimalen Variante 3 gefordert.

* Die Leitha bildet in diesem Bereich die Grenze zwischen den Ländern Burgenland und Niederösterreich.

Auch bei der im Rahmen des Einreichprojekts erstellten Studie „Standortsuche für eine umweltverträgliche Leithaquerung“ erwies sich die Variante 3 als die ökologisch weitaus günstigste. Da diese Trasse jedoch näher als die zweitgerühete Variante 4 an den Ortsgebieten der Gemeinden Potzneusiedl und Deutsch Haslau verlaufen wäre, befürchteten die betroffenen Gemeinden erhöhte Lärmimmissionen.

Aus Gründen der sozialen Akzeptanz und trotz naturschutzfachlicher Vorbehalte der Sachverständigen der Landesregierungen Burgenlands und Niederösterreichs fiel nach intensiven Diskussionen die Entscheidung schließlich auf die Variante 4. Im Einreichprojekt querte diese die Leitha südlich der Wangheimer Schlinge mit einer 410 m langen Brücke.

Entgegen der naturschutzfachlichen Empfehlung, den Flusslauf möglichst im rechten Winkel zu queren, wurde aufgrund technischer Notwendigkeiten eine Schräglage gewählt, so dass sich die Querungsstrecke verlängerte und in den südlich angrenzenden Auwald hineinreichte.

- 15.2** Der RH vermerkte kritisch, dass die Variantenuntersuchung zur Querung der Leitha ausschließlich ökologische Aspekte behandelte, der Auswahl der eingereichten Variante jedoch auch andere Kriterien zugrunde lagen. Die Entscheidungsgründe für die mit stärkeren naturräumlichen Auswirkungen verbundene Variante 4 waren nicht nachvollziehbar.
- 15.3** *Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung sei nach Abwägung aller Vor- und Nachteile jene Variante gewählt worden, die aus ökologischer Sicht gerade noch umsetzbar erschien, jedoch die Belastungen der angrenzenden bebauten Gebiete auf ein Minimum reduzierte, um eine soziale Akzeptanz durch die betroffene Bevölkerung zu erhalten.*

Forderungen der
behördlichen
Sachverständigen

- 16.1** Um die bau- und betriebsbedingten Auswirkungen des Straßenprojekts zu minimieren, wurden bereits bei der Planung des Einreichprojekts Begleit- und Ausgleichsmaßnahmen berücksichtigt. Rund 165 ha waren für landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen und 53 ha für ökologische Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen. Dennoch forderten die naturschutzfachlichen Sachverständigen weitere umfangreiche Ausgleichsflächen im Ausmaß von rd. 60 ha.

Durch das geplante Vorhaben entstehende Barrierewirkungen für Wildtiere sollten mit Hilfe von zehn Wildquerungshilfen und weiteren, schmälere Wildkorridoren vermindert werden. Aufgrund der wildökologisch hohen Bedeutung des Raumes erachteten die Sachverständigen aus den Fachbereichen Wildbiologie/Jagdwirtschaft sowie Naturschutz-Ökologie die Verlängerung der Landschaftsbrücke beim Wangheimer Feld über die bestehende B 50 als weitere notwendige Maßnahme. Die Kosten dafür beliefen sich auf rd. 1,3 Mill. EUR.

Zum Schutz der Vogelfauna wurde die Errichtung von 4 m hohen Lärm- und Sichtschutzwänden auf der Leitha-Brücke gefordert.

Umfangreiche Ausgleichsmaßnahmen erachteten auch die Sachverständigen aus dem Fachbereich „Wasser“ für notwendig, um die Auswirkungen der Querung der Leitha-Au auszugleichen. So war zusätzlich zu den geplanten Maßnahmen eine Fischaufstiegshilfe rd. 2 km flussabwärts der geplanten Brücke beim Gattendorfer Wehr zu errichten.

Projektentwicklung und Verfahren

Der Aufwand (ohne Grundeinlöse) für die unbedingt erforderlichen Maßnahmen wurde mit rd. 5,5 Mill. EUR geschätzt. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Flächen für Ausgleichsmaßnahmen, die sich auf rd. 3 Mill. EUR beliefen, verursachten die im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschriebenen Auflagen daher Kosten von rd. 8,5 Mill. EUR.

- 16.2** Der RH anerkannte das Bemühen um eine umweltverträgliche Gestaltung des Straßenbauvorhabens durch Begleit- und Ausgleichsmaßnahmen. Er kritisierte aber die untergeordnete Bedeutung von ökonomischen Aspekten bei den Forderungen der Sachverständigen. Zur Begrenzung der Kosten infolge von Umweltauflagen sollten auch die Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden.

Grundsätzliche
Rechtsfragen zum
Genehmigungs-
verfahren

- 17.1** Gemäß dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 hatte der Bund für bestimmte Straßenbauvorhaben gemeinsam mit dem Verfahren zur Erlassung der Trassenverordnung (§ 4 des Bundesstraßengesetzes 1971) eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. In Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie der EU (Art. 8) waren die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Entscheidung zu berücksichtigen.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes können in einer Trassenverordnung jedoch keine Nebenbestimmungen rechtsverbindlich festgesetzt werden. Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung konnten daher nur in jenen Teilbereichen, in denen nach Erlassung der Trassenverordnung noch nachfolgende Genehmigungsverfahren durchzuführen waren, durch Bescheid berücksichtigt werden. Bei Bundesstraßenvorhaben konnte die Behörde in vielen Fachbereichen nur mittels interner Weisungen (so genannter „Dienstanweisungen“) auf die Planung und Ausführung der Projekte einwirken.*

* Entsprechend einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes ist die ASFINAG aufgrund des Fruchtgenussvertrages mit dem Bund verpflichtet, diesen Dienstanweisungen Folge zu leisten. Die Frage der Durchsetzbarkeit der nur innenwirksamen Weisungen blieb bisher jedoch offen.

Durch die Genehmigung per Verordnung traten sowohl für den Projektwerber als auch für die betroffenen Nachbarn und Parteien Rechtsschutzprobleme auf, weil im Verordnungserlassungsverfahren die Einräumung einer Parteistellung sowie die Inanspruchnahme von Parteirechten ausscheiden.

Mit der Novelle 2004 zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. I Nr. 153/2004, und der Novelle zum Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. I Nr. 154/2004, wurde das Verfahren für Bundesstraßen dahin gehend abgeändert, dass nunmehr eine Genehmigung durch Bescheid erfolgt. Auch eine Verfahrensabstufung zur Durchführung von Grundsatz- und Detailgenehmigungsverfahren wurde im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 vorgenommen.

- 17.2** Der RH befürwortete eine Verfahrensabstufung bei der Genehmigung von Bundesstraßen sowie die Entscheidung in Bescheidform, weil auf diese Weise eine höhere Rechtssicherheit erzielt werden kann. Die von der ASFINAG angestrebte Verfahrensbeschleunigung kann jedoch nach Ansicht des RH nur durch eine ausreichende personelle Ausstattung der zuständigen Abteilung im BMVIT bewältigt werden.
- 17.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG habe sich der Kapazitätsengpass auf Behördenseite beim Projekt A 6 besonders deutlich gezeigt. Die Verordnung nach § 4 des Bundesstraßengesetzes 1971 sei erst rd. sieben Monate nach Durchführung der öffentlichen Erörterung erlassen worden.*

Planungsdauer

Zeitvorgaben und Zeitpläne

- 18** Bis zur Phase der Einreichplanung wurden weder durch den Bund noch durch die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung verbindliche Zeitvorgaben aufgestellt. Erstmals sah der Generalverkehrsplan Österreich 2002 eine Realisierung des Vorhabens im Zeitraum 2002 bis 2011 vor. Durch Konzentration der Genehmigungsverfahren und ein straffes Planungsmanagement sollte unter Berücksichtigung eines Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahrens 75 Monate (rd. sechs Jahre) nach dem Projektstart mit dem Bau begonnen werden.

Verzögerungen

- 19.1** Der gesamte Planungsprozess nahm – ausgehend vom Beginn der Generellen Studie 1992 bis zur Einreichung der Trassenverordnung gemäß § 4 des Bundesstraßengesetzes 1971 – rd. zwölf Jahre in Anspruch. Von der Erstellung des Vorprojekts 1997 bis zum geplanten Baubeginn Ende 2004 dauerte es sieben Jahre. In der Abwicklung der einzelnen Projektphasen (Generelles Projekt, Vorprojekt, Einreichprojekt) entstanden immer wieder Verzögerungen und Stillstände im Planungsprozess.

Im Gegensatz dazu optimierte die ÖSAG bei den von ihr abgewickelten Vorhaben die Planungsdauer durch Überschneidung der einzelnen Planungsphasen.

Planungsdauer

In der Phase des Einreichprojekts ergaben sich im Zusammenhang mit der Genehmigung der Windkraftanlagen in Parndorf wesentliche Verzögerungen. Nach bereits festgelegter Trassierung wurde eine nochmalige tief greifende Umplanung der Trasse in diesem Bereich erforderlich. In der Folge forderten auch andere Standortgemeinden umfangreiche Trassenkorrekturen.

Ebenso verzögerte sich die Abstimmung der Leithaquerung. Der von der Behörde geforderte diesbezügliche Bericht wurde nicht – wie geplant – Ende Juni 2002, sondern erst im Februar 2003 vorgelegt. Sah der Zeitplan des Einreichprojekts eine Planungsdauer von rd. 20 Monaten vor, verlängerte sich diese auf rd. 31 Monate bzw. 2,5 Jahre. Dadurch konnte auch der Genehmigungsantrag mit der Umweltverträglichkeitserklärung nicht – wie geplant – am 5. Juli 2002, sondern erst rd. elf Monate später bei der Behörde eingereicht werden.

- 19.2** Nach Ansicht des RH war die lange Vorplanungsphase wesentlich durch die fehlenden Zeit- und Zielvorgaben seitens des Bundes und der Länder begründet. Neben einem verbindlichen bundesweiten Verkehrskonzept fehlte auch die Sicherung der finanziellen Mittel für das Vorhaben. Eine Planungskontinuität war nicht gegeben.

Der RH erachtete die Planungsdauer für die A 6 Nordost Autobahn als um rd. zwei Jahre zu lang. Ein kontinuierlicher Planungsablauf ohne Unterbrechungen zwischen den einzelnen Planungsphasen hätte eine Beschleunigung um rd. 15 Monate bewirkt; durch Vermeidung der umfangreichen Umplanungen nach bereits erfolgter Trassenabstimmung hätten weitere neun Monate eingespart werden können.

- 19.3** *Laut Mitteilung des BMVIT hätten sich nach der Ostöffnung aufgrund der vorherrschenden Verkehrspolitik nicht nur der Bund, sondern auch die Länder Burgenland und Niederösterreich gegen einen raschen Ausbau der A 6 ausgesprochen. Daher seien die Planungen der A 6 nicht forciert worden. Das damalige BMwA habe in der Studie über die Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich die Notwendigkeit einer hochrangigen Straßenverbindung südlich der Donau zwischen Wien und Bratislava zum Ausdruck gebracht.*



Planungsdauer

BMVIT

Planung der A 6 Nordost Autobahn

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei einer der Gründe für die lange Dauer der Vorplanung der A 6 der Umstand gewesen, dass dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs mit einer Bahnverbindung Wien – Bratislava der Vorzug gegeben worden sei. Außerdem sei die Phase der Übergabe der Planungen an die ÖSAG durch Planungspausen bzw. langsamere Weiterplanungen gekennzeichnet gewesen.

- 19.4** Der RH bestätigte die Aussage des BMVIT dahingehend, dass die beiden Länder zwar die Initiative ergriffen, die Projektphasen jedoch mit erheblichen Zeitabständen und einer insgesamt langen Dauer abgewickelt hatten. Einer nahtlosen Beauftragung der Planungsschritte wäre jedoch nichts entgegengestanden.

Die Feststellung des Landes Burgenland hinsichtlich der Übergabe der Planungen an die ÖSAG konnte der RH nicht bestätigen. Verzögerungen im Planungsablauf entstanden vielmehr durch neuerliche umfangreiche Umplanungen und schwierige Abstimmungsprozesse kurz vor Fertigstellung des Einreichprojekts.

Mautentgang

- 20** Ausgehend von der Annahme, dass im Falle einer früheren Fertigstellung und Inbetriebnahme der A 6 eine Bemautung* der Strecke erfolgt wäre, ermittelte der RH den durch die vermeidbare Verzögerung von rd. zwei Jahren verlorenen Mautentgang der ASFINAG.

* fahrleistungsabhängige Maut für Fahrzeuge über 3,5 Tonnen höchstzulässigem Gesamtgewicht

Bei einem Verkehrsaufkommen von werktags rd. 2.800 LKW pro Tag (Verkehrsprognose 2007) und einer durchschnittlichen Kilometer-Maut von 0,21 EUR ergab sich für die rd. 21,8 km lange Strecke der A 6 ein Einnahmentgang* von rd. 6 Mill. EUR.

* anteilige Erlöse durch die Autobahnvignette wurden nicht berücksichtigt

Kosten und Finanzierung

21.1 Die Generelle Studie 1995 ging von einem zweispurigen Ausbau der B 50 sowie einer Streckenlänge von 14 km aus und gelangte zu Nettokosten von rd. 41,08 Mill. EUR. Hingegen lag der Kostenschätzung des Vorprojekts 1999 mit rd. 74,16 Mill. EUR bereits der vierspurige Ausbau der B 307 mit einer Länge von rd. 20 km zugrunde, enthielt jedoch lediglich den Straßenbau, den Brückenbau sowie die Grundeinlösen.

Der Generalverkehrsplan Österreich 2002 (Jänner 2002), der erstmals von einer Autobahnverbindung ausging, wies Nettokosten von rd. 88,99 Mill. EUR aus, die sich aus den Schätzkosten des Vorprojekts, ergänzt um 20 % Unvorhergesehenes und Preisgleitung, ergaben. Im Oktober 2002 gelangte die ÖSAG im Zuge einer Neuberechnung der Kosten zu einer Summe von 150 Mill. EUR; dies entsprach einer Steigerung um 68,6 %.

Dieser Betrag erhöhte sich kurz darauf auf 157 Mill. EUR infolge von Änderungen bei den Baukosten sowie durch Einbeziehung der Kosten für Planung und Projektmanagement.

Mit dem Vorliegen des Einreichprojekts im April 2003 stieg die Kostenschätzung neuerlich um 11,1 % auf 174,5 Mill. EUR. Diese basierte auf einer Massenermittlung und berücksichtigte erstmals Begleitpflanzungen, Sichtschutzdämme, Leitungsverlegungen sowie die erforderlichen Umlegungen im Bereich der B 50. Gesamt gesehen war im Zeitraum zwischen Jänner 2002 und April 2003 nahezu eine Verdoppelung der Nettokosten (Steigerung um 96,1 %) für die A 6 Nordost Autobahn zu verzeichnen.

Danach lagen die Schätzkosten stabil bei rd. 175 Mill. EUR. Die im Zuge des Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahrens von Sachverständigen jedenfalls geforderten Maßnahmen werden rd. 8,5 Mill. EUR betragen; diese können durch die in der Kostenplanung enthaltene Position „Unvorhergesehenes“ abgedeckt werden.

Die aktuelle Kostenerhöhung auf rd. 182 Mill. EUR wurde mit dem Anstieg des Stahlpreises und dessen Auswirkungen auf den Brücken- und Straßenbau begründet. Die Finanzierung des Projekts erfolgt durch Mauteinnahmen der ASFINAG.

- 21.2** Der RH beanstandete die zu niedrigen Kostenschätzungen im Vorprojekt sowie im Generalverkehrsplan Österreich 2002. Trotz des geringeren Detaillierungsgrads in der Vorplanungsphase wäre eine umfassendere Berücksichtigung der zu erwartenden Kostenkomponenten zweckmäßig und möglich gewesen. Er bemängelte die Erhöhung der Schätzkosten um nahezu das Doppelte. In Hinkunft sollten Kostenschätzungen schon in frühen Planungsphasen auf eine realitätsnahe Basis gestellt werden.
- 21.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung hätten die Kostenschätzungen im Generalverkehrsplan Österreich 2002 auf einem einfachen Kilometersatz ohne ausreichende Kenntnis der Sensibilität des Raumes basiert. Im Vorprojekt sei ebenfalls nicht die Notwendigkeit des gesamten Maßnahmenbündels zur Erlangung der Umweltverträglichkeit gesehen worden.*

Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung seien erst im Zuge der Erstellung des Einreichprojekts in den Jahren 2000 bis 2002 aufgrund des Detaillierungsgrads und der Diskussion mit Betroffenen wesentliche Details (z.B. längere Abschnitte der Trasse in Tieflage, Grünbrücken, ökologische Ausgleichsmaßnahmen) herausgearbeitet worden; diese hätten zu einer Kostensteigerung geführt.

- 21.4** Nach Ansicht des RH musste bereits beim Vorprojekt absehbar gewesen sein, dass sowohl die Herstellung einer vierspurigen Bundesstraße als auch einer Autobahn hohe Zusatzkosten für ökologische Ausgleichsmaßnahmen erfordern würde. Mit den Erfahrungen aus dem Bau der A 4 Ost Autobahn wäre eine Grobschätzung der Kostenkomponenten zumutbar gewesen. Die Aussage betreffend die Kostenschätzung des Generalverkehrsplans Österreich 2002 erachtete der RH deshalb als nicht überzeugend.

**Schluss-
bemerkungen****22** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der ASFINAG Bau Management GmbH und den Ländern Burgenland und Niederösterreich wären so rasch wie möglich abzuschließen.
- (2) Verfahren zur Sicherung von Bundesstraßenplanungsgebieten sollten auch in Hinkunft verstärkt durchgeführt werden.
- (3) Zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Bundesstraßen sollte für eine ausreichende personelle Ausstattung der zuständigen Abteilung im BMVIT gesorgt werden.
- (4) Bei der Forderung von Begleit- und Ausgleichsmaßnahmen durch die Behörde sollten auch die Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden.
- (5) Die Schätzung der Projektkosten sollte bereits in frühen Planungsphasen realitätsnah erfolgen.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

IAF-Service GmbH

Kurzfassung

Die Bundesregierung verfolgte mit der im Jahr 2001 erfolgten Ausgliederung der Insolvenz-Entgeltsicherung in die IAF-Service GmbH unter anderem das Ziel, die durchschnittliche Verfahrensdauer von sechs auf drei Monate zu verkürzen. Dieses Ziel konnte bisher nicht erreicht werden. Zwar verkürzte sich der Zeitraum von der Antragstellung bis zur ersten Auszahlung von Insolvenz-Ausfallgeld geringfügig; die gesamte Verfahrensdauer blieb aber nahezu unverändert.

Die Geschäftsstellen Wien und Graz benötigten für die Enderledigung größtenteils mehr als doppelt so lange wie jene in Eisenstadt oder Innsbruck. Der Geschäftsführung der Gesellschaft gelang es bis zum ersten Halbjahr 2004 nicht, diese Unterschiede auszugleichen.

Die Verlagerung der Personal- und Sachkosten auf den Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds führte zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes von jährlich etwa 3,5 Mill. EUR bis 4 Mill. EUR. Die Anzahl der Mitarbeiter der IAF-Service GmbH stieg seit der Ausgliederung 2001 bis Ende 2004 von 94 auf 116. Mit der Übernahme der Buchhaltung für den Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds und von Aufgaben der Finanzprokurator sowie aufgrund der IT-unterstützten Antragsbearbeitung gelang es, Synergien zu nützen und Verfahrensschritte zu vereinfachen.

Die IAF-Service GmbH verfügte zwar über ein Unternehmenskonzept, ein strategisches Controlling und ein Leitbild fehlten aber. Das 2004 eingerichtete operative Controlling umfasste nur einen Teil des Unternehmens. Die bisher erstellten Berichte beinhalteten weder ein Management Summary noch Abweichungsanalysen, sondern überwiegend statistische Auswertungen.

Eine in der Geschäftsstelle Wien 2003 aufgrund der hohen Aktenrückstände durchgeführte Prämienaktion verursachte Kosten von rd. 65.000 EUR. Dies führte zwar kurzzeitig zu einem Rückgang der Aktenstände, diese stiegen aber 2004 bereits wieder an.

Kenndaten der IAF-Service GmbH				
Eigentümer	100 % Republik Österreich			
Rechtsgrundlage	IAF-Service-GmbH-Gesetz, BGBl. I Nr. 88/2001 i.d.g.F. Insolvenz-Engeltsicherungsgesetz, BGBl. Nr. 324/1977 i.d.g.F.			
Unternehmensgegenstand	Besorgung von Aufgaben auf dem Gebiet der Insolvenz-Entgelt-sicherung, Betriebsführung und die Besorgung aller Geschäfte des Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds			
Gebarungsentwicklung	August bis Dezember 2001	2002	2003	2004
	in Mill. EUR			
Erträge	3,58	8,63	8,19	8,28
– davon Aufwandsersatz IAF	3,57	8,57	8,16	8,23
– davon sonstige Erträge	0,01	0,06	0,03	0,05
Aufwendungen	3,48	8,63	8,22	8,31
– davon Sachaufwand	1,46	3,24	3,01	2,92
– davon Personalaufwand	2,02	5,39	5,21	5,39
	Anzahl			
Mitarbeiter jeweils zum 31. Dezember	104	112	115	116

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2004 die Gebarung der IAF-Service GmbH hinsichtlich der 2001 erfolgten Ausgliederung der Insolvenz-Entgeltsicherung. Zu dem im November 2004 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die IAF-Service GmbH im Jänner 2005 und das BMWA im Februar 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2005.

Insolvenz-Entgeltsicherung

Aufgaben, Ziele und Strategien

2 Die Insolvenz-Entgeltsicherung dient der Sicherung der Ansprüche der Arbeitnehmer im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers. Zu diesem Zweck existiert seit 1977 der Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds (IAF), der ähnlich einer Versicherung das Ausfallrisiko für die Arbeitnehmeransprüche übernimmt. Dotiert wird der IAF durch Beiträge der Arbeitgeber in Form eines Zuschlages zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag. Er ist als juristische Person des öffentlichen Rechts im BMWA angesiedelt.

Im August 2001 wurde die bescheidmäßige Zuerkennung von Insolvenz-Ausfallgeld auf die neu gegründete IAF-Service GmbH übertragen und aus der Bundesverwaltung ausgegliedert. Die Vertretung des IAF verblieb weiterhin beim Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit.

3.1 Der Gesetzgeber definierte als Unternehmensgegenstand der IAF-Service GmbH die Besorgung von Aufgaben auf dem Gebiet der Insolvenz-Entgeltsicherung und die Betriebsführung und Besorgung aller Geschäfte des IAF. Dabei waren vor allem die folgenden von der Bundesregierung genannten Ziele der Ausgliederung zu beachten:

- Entlastung des Bundeshaushalts,
- Nutzung von Synergiepotenzialen, vor allem durch Entwicklung einer IT-Lösung,
- Beschleunigung der Verfahren von sechs auf drei Monate,
- Steigerung der Einbringungsrate um 20 %,
- Verrechnung von Stundungszinsen.

Das von der Geschäftsführung erstellte Unternehmenskonzept beinhaltete als Hauptziel die Sicherstellung der schnellstmöglichen Auszahlung von Insolvenz-Ausfallgeld unter Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Aus diesem Hauptziel leiteten sich weitere Ziele ab, wie z.B. die Beschleunigung der Verfahren, die Optimierung des Datentransfers sowie die raschere und höchstmögliche Einbringung von Forderungen gegenüber insolventen Betrieben. Ein für die gesamte Unternehmung geltendes Leitbild fehlte allerdings.

3.2 Der RH bemängelte die fehlende Strukturierung des Unternehmenskonzepts, aus dem nicht hervorging, welche Organisationseinheit bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Ausmaß zur Zielerfüllung beitragen sollte. Er empfahl die Einrichtung eines strategischen Controlling und die Erstellung eines Leitbildes.

Insolvenz-Entgeltsicherung

- 3.3** *Laut Stellungnahme der IAF-Service GmbH sei die Erstellung eines Leitbildes für das gesamte Unternehmen im Jahr 2005 geplant.*

Laut Stellungnahme des BMWA habe der Aufsichtsrat von der Geschäftsführung einen Erfolgsbericht zum Jahresarbeitsprogramm eingefordert, der aufzeige, welche Punkte der einzelnen Organisationseinheiten in Arbeit seien, welche verschoben werden bzw. welche noch ausständig seien. Die Weiterentwicklung des Unternehmenskonzepts solle die strategischen Ziele quantifizieren sowie konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung definieren und noch im Jahr 2005 dem Aufsichtsrat vorgelegt werden.

- 4.1** Die Gesellschaft war bei der Betriebsführung des IAF dazu verpflichtet, finanzielle Nachteile zu vermeiden. Es bestand allerdings aufgrund der Rechtslage, die oftmals nur das bloße Glaubhaftmachen von Ansprüchen erforderte, die Möglichkeit der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Insolvenz-Ausfallgeld.
- 4.2** Der RH empfahl einen Informationsaustausch mit anderen Behörden und die Sammlung von entsprechenden Daten in den hauptsächlich von Missbrauch betroffenen Branchen.
- 4.3** *Die IAF-Service GmbH wies in ihrer Stellungnahme auf das Fehlen ausreichender gesetzlicher Bestimmungen und auf bereits bestehende Kontakte zu den Gebietskrankenkassen und Finanzämtern hin.*

Laut Stellungnahme des BMWA würden legislative Maßnahmen zur Vermeidung missbräuchlicher Inanspruchnahme von Insolvenz-Ausfallgeld auf ihre Realisierbarkeit überprüft und gegebenenfalls mit einer der nächsten Novellen zum Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz umgesetzt.

- 4.4** Der RH beurteilte das Abwarten auf die Einführung neuer gesetzlicher Bestimmungen als nicht ausreichend. Vielmehr sollte im Rahmen der bestehenden Gesetze die Zusammenarbeit mit anderen Behörden laufend verbessert und intensiviert werden. Dies würde illegale Aktivitäten darstellen und ein effektiveres Einschreiten ermöglichen.

Organe der IAF-Service GmbH

Geschäftsführung

- 5.1** Entsprechend der Vorgaben des IAF-Service-GmbH-Gesetzes bestand die Geschäftsführung der Gesellschaft aus zwei Geschäftsführern, die auf jeweils fünf Jahre zu bestellen waren. Einer der beiden 2002 bestellten Geschäftsführer übte von Beginn an seine Tätigkeit nur zu 75 % aus, weil er weiterhin im BMW A tätig war. Im Jahr 2004 wurden in der Gesellschaft sein Beschäftigungsausmaß und seine Bezüge auf 10 % reduziert, weil er die Geschäftsführung eines anderen Unternehmens übernahm. Seine Position wurde im Dezember 2004 neu ausgeschrieben.
- 5.2** Der RH erachtete in Anbetracht der geringen Größe der Gesellschaft, der vom Gesetz her eng begrenzten Aufgaben und der Bestellung von drei Prokuristen einen Geschäftsführer für ausreichend.
- 6.1** Die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung sah grundsätzlich eine Aufteilung der Geschäftsbereiche vor, bestimmte Angelegenheiten bedurften jedoch der Zustimmung beider Geschäftsführer. Die in den Sitzungen der Geschäftsführung gefassten Beschlüsse waren zu protokollieren. Es lagen jedoch keine Protokolle vor, weil nach Ansicht der Geschäftsführer bisher keine Notwendigkeit dazu bestand und ihrer Meinung nach die Unterzeichnung von Geschäftsstücken als Dokumentation ausreiche.
- 6.2** Der RH wies darauf hin, dass aus der Unterzeichnung von Geschäftsstücken eine Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar war.

Aufsichtsrat

- 7.1** Der Aufsichtsrat der IAF-Service GmbH bestand aus vier von der Generalversammlung bestellten Kapitalvertretern und zwei vom Betriebsrat entsandten Mitgliedern. In jedem Geschäftsjahr waren zumindest vier Sitzungen abzuhalten. Nach der Geschäftsordnung waren die für die Sitzungen erforderlichen Unterlagen gemeinsam mit der Einladung zu versenden. In der Praxis informierte die Geschäftsführung den Aufsichtsrat oft erst durch in den Sitzungen verteilte Tischvorlagen.
- 7.2** Nach Ansicht des RH war es Aufgabe der Geschäftsführung, den Aufsichtsrat umfassend und rechtzeitig zu informieren. Die Verwendung von Tischvorlagen sollte auf Ausnahmefälle beschränkt werden.

Organe der IAF-Service GmbH

7.3 Laut Stellungnahme der IAF-Service GmbH seien die Tischvorlagen nur dann dem Aufsichtsrat übergeben worden, wenn innerhalb von 14 Tagen vor Aufsichtsratssitzungen wichtige Informationen angefallen waren oder es sich lediglich um Informationen über nicht aufsichtsratspflichtige Maßnahmen gehandelt habe.

Das BMWA wies darauf hin, dass der Aufsichtsrat wiederholt die rechtzeitige Vorlage der zu den einzelnen Tagesordnungspunkten nötigen Informationen verlangt habe. Künftig würden Tischvorlagen in derselben Aufsichtsratssitzung eine Verschiebung der Beschlussfassung auslösen.

7.4 Der RH entgegnete der Gesellschaft, dass die Zusammenarbeit mit anderen Organen der Gesellschaft ein wichtiges Qualitätskriterium zur Beurteilung der Geschäftsführung darstellt. Darüber hinaus wurden Tischvorlagen auch bei Ereignissen, die mehr als 14 Tage vor den Aufsichtsratssitzungen stattfanden, verwendet.

Aufsicht und Kontrolle durch das BMWA

8.1 Die Aufsichtstätigkeit des BMWA im Bereich der Vollziehung der hoheitlichen Aufgaben der IAF-Service GmbH war im § 15 des IAF-Service-GmbH-Gesetzes geregelt. Da eine vergleichbare gesetzliche Regelung für die Aufsichtstätigkeit im privatwirtschaftlichen Bereich fehlte, bestanden unterschiedliche Standpunkte über die Notwendigkeit einer Aufsichtstätigkeit in diesem Bereich.

Mehrere vom BMWA erstellte Entwürfe eines Aufsichtskonzepts sahen umfangreiche Kontrollmöglichkeiten sowohl im hoheitlichen als auch im nicht hoheitlichen Bereich vor. Ein von der Geschäftsführung der Gesellschaft beauftragter Gutachter kam zum Schluss, dass nur eine Aufsicht im hoheitlichen Bereich zulässig sei.

8.2 Nach Meinung des RH war eine nachgängige Kontrolle des BMWA über die Gebarung der Mittel des IAF durch die Gesellschaft erforderlich. Eine laufende Aufsicht im privatwirtschaftlichen Bereich entsprach dagegen nicht den mit der Ausgliederung verbundenen Intentionen einer Verwaltungsvereinfachung.

8.3 Die IAF-Service GmbH teilte mit, dass die ordnungsgemäße Mittelverwendung durch den Aufsichtsrat und die Wirtschaftsprüfung grundsätzlich gewährleistet sei; sämtliche relevanten Unterlagen würden auch an die Fachaufsicht im BMWA übermittelt werden.

Laut Stellungnahme des BMWA würden die Anregungen des RH im derzeit in Ausarbeitung befindlichen Entwurf des Aufsichtskonzepts Berücksichtigung finden.

- 8.4** Nach Ansicht des RH sollte dem BMWA als für den IAF Verantwortlichem – unabhängig von der Kontrolle durch Aufsichtsrat und Wirtschaftsprüfer – eine nachgängige Kontrolle im privatwirtschaftlichen Bereich möglich sein.

Organisation

Anzahl und
Verteilung der
Geschäftsstellen

- 9.1** Die insgesamt neun Geschäftsstellen der Gesellschaft befanden sich in den Landeshauptstädten. Während es aber in Vorarlberg keine Geschäftsstelle gab, existierten in Oberösterreich Geschäftsstellen in Linz und in Ried im Innkreis. Der in Wien angesiedelte Geschäftsbereich Überregionale Insolvenzbearbeitung übte die Funktion einer zehnten Geschäftsstelle aus.

Die Neuaufnahme von 24 Mitarbeitern seit der Ausgliederung ermöglichte es der IAF-Service GmbH, die Personalverluste auszugleichen, die dadurch entstanden, dass rd. 20 % der mit der Vollziehung des Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetzes beschäftigten Mitarbeiter des Bundes nicht in die Gesellschaft wechselten.

- 9.2** Die Reduktion der Standorte bot nur geringe Einsparungspotenziale; allerdings schien es langfristig nicht sinnvoll, an den beiden Standorten in Oberösterreich festzuhalten. Die hohe Anzahl an personellen Neuzugängen hätte die Möglichkeit geboten, durch gezielte Personaleinsatzsteuerung eine Verringerung der Standorte zu bewirken. Der RH regte daher an, diesbezügliche Überlegungen anzustellen und bei der weiteren Personalentwicklung zu berücksichtigen.
- 9.3** *Die IAF-Service GmbH sagte zu, den Empfehlungen des RH zu folgen und diese bei künftigen Personalaufnahmen aufzugreifen.*

Organisation

Standort Operngasse **10.1** Die Zentrale der Gesellschaft, der Geschäftsbereich Überregionale Insolvenzbearbeitung und die Geschäftsstelle Wien befanden sich in der Operngasse im 4. Wiener Gemeindebezirk. Die Gesellschaft hatte dort in einem Bürogebäude auf drei Etagen insgesamt 2.000 m² Bürofläche angemietet.

Das Mietverhältnis war auf 15 Jahre abgeschlossen, wobei bis März 2006 ein Kündigungsverzicht bestand. Die jährliche Miete mit Umsatzsteuer und Betriebskosten betrug über 550.000 EUR. Eine Grundsatzentscheidung über den Verbleib am Standort oder eine Übersiedlung fehlte, obwohl in den nächsten Jahren umfangreiche Umbauarbeiten geplant waren.

10.2 Der RH hat das Mietobjekt bereits anlässlich seiner letzten Gebarungsprüfung als zu teuer und zu groß bemängelt (Reihe Bund 2002/4 S. 288 Abs. 15). Er empfahl, möglichst bald die nötige Grundsatzentscheidung zu treffen.

10.3 *Die IAF-Service GmbH sagte die Entscheidung zum gegebenen Zeitpunkt nach den Grundsätzen von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu.*

Das BMWA teilte mit, dass der Aufsichtsrat die Standortfrage intensiv beobachten werde.

Verwaltung des IAF

Verwaltungsaufwand **11.1** Der Bund hatte bisher den Großteil des Verwaltungsaufwandes für den IAF zu tragen und erhielt dafür von ihm eine Verwaltungskostenabgeltung in Höhe von jährlich 0,37 Mill. EUR. Zusätzlich hatte der IAF eine Pauschalabgeltung an die Finanzprokurator – für deren Vertretungstätigkeit im Insolvenzverfahren – in gleicher Höhe zu leisten.

Seit der Ausgliederung der IAF-Service GmbH musste der IAF deren Aufwand übernehmen. Die dafür benötigten Mittel lagen jährlich bei über 8 Mill. EUR und enthielten die gesamten Personal- und Sachkosten der IAF-Service GmbH sowie die inzwischen neu geregelte Abgeltung an die Finanzprokurator.

11.2 Der RH errechnete die laufende Entlastung des Bundeshaushalts durch den Wegfall von rd. 75 Vollbeschäftigungsäquivalenten mit etwa 3,5 Mill. EUR bis 4 Mill. EUR. Eine Änderung am Vermögen des Bundes trat allerdings nicht ein, weil dieser zu 100 % Eigentümer des IAF ist.

Neue Aufgaben-
verteilung

- 12.1** Im Jahr 2002 übernahm die IAF-Service GmbH die Buchhaltung für den IAF vom BMSG. Dadurch war es möglich, die über eine neu entwickelte Software erstellten Bescheidaten direkt in die Buchhaltung einzuspielen und mittels Telebanking an die Bescheidempfänger auszuspielen. Somit gelang es der Gesellschaft, den Zeitraum zwischen Bescheiderstellung und Auszahlung von durchschnittlich drei Wochen auf wenige Tage zu verkürzen.
- 12.2** Mit der neuen Software wurde eine wichtige Voraussetzung geschaffen, um das Ziel einer rascheren Auszahlung von Insolvenz-Ausfallgeld zu erreichen.
- 13.1** Im September 2003 kam es zu einer neuen Vereinbarung zwischen der IAF-Service GmbH und der Finanzprokurator. Die Gesellschaft übernahm ab diesem Zeitpunkt die allgemeine Wahrnehmung der Interessen des IAF (z.B. die generelle Geltendmachung von Masse- und Konkursforderungen), während die Aufgaben der Finanzprokurator auf die rein anwaltliche Vertretung beschränkt wurden. Eine Folge davon war die vollständige Integration des Mahnwesens in die Buchhaltung für den IAF. Die Verzinsung der auf den IAF übergegangenen Forderungen unterblieb, wobei ein Problem darin lag, dass im Insolvenzverfahren aufgrund der Rechtslage Zinsen teilweise gar nicht geltend gemacht werden durften.
- 13.2** Nach Ansicht des RH stellte die Übernahme des Mahnwesens durch die Gesellschaft eine zweckmäßige Maßnahme dar. Er empfahl, das Volumen möglicher Zinserträge dem nötigen Aufwand für Programmierung und Verrechnung gegenüberzustellen. Im Falle eines Mehrertrages wären künftig Stundungs- und Verzugszinsen zu verrechnen.
- 13.3** *Die IAF-Service GmbH sagte zu, die Empfehlung des RH aufzugreifen.*

Vollziehung des Insolvenz-Entgelt- sicherungsgesetzes

- 14** Die Geschäftsstellen der Gesellschaft waren für die Durchführung der Verfahren über die Zuerkennung von Insolvenz-Ausfallgeld zuständig und entschieden darüber mittels Bescheid. Seit 2002 erfolgten die meisten Verfahrensschritte IT-unterstützt.

Die Antragsteller machten für gewöhnlich in ihren Anträgen verschiedene Ansprüche geltend. Dabei handelte es sich beispielsweise um das laufende Entgelt, die Weihnachtsremuneration, die Abfertigung oder die Kündigungsentschädigung. Für die Sachbearbeiter bestand die Möglichkeit, über einzelne oder mehrere dieser Forderungen mittels Teilbescheid vorweg zu entscheiden und die restlichen Forderungen mit dem so genannten Endbescheid abschließend zu erledigen.

- 15.1** Die Anzahl der Teilbescheide betrug in den Jahren 2002 und 2003 rd. 30 % aller Bescheide. In den Teilbescheiden wurde vor allem über die Forderungen betreffend das laufende Entgelt, die Weihnachtsremuneration und den Urlaubszuschuss entschieden. Die Anerkennungsrate in diesen Fällen erreichte fast 99 %. Im Vergleich dazu wurden bei den übrigen geltend gemachten Forderungen ca. 92 % der beantragten Summen anerkannt und ausbezahlt.
- 15.2** Der RH empfahl, die Anzahl der Teilbescheide zu erhöhen, um dem vorrangigen Ziel der Existenzsicherung der Antragsteller noch besser entsprechen zu können. Angesichts der hohen Anerkennungsquote sollten gewisse Verfahrensschritte standardisiert oder auf Kanzleikräfte verlagert werden. Damit hätten die Sachbearbeiter mehr Zeit für die komplexe Sachverhaltsermittlung bei den anderen Forderungen.
- 15.3** *Laut Stellungnahme der IAF-Service GmbH sei eine weitere Standardisierung kaum möglich, weil auch bei der Beurteilung des Anspruchs für laufende Entgelte umfassende juristische Kenntnisse notwendig seien, um rechtlich richtige Entscheidungen zu gewährleisten. Eine Verlagerung auf die Kanzleikräfte hätte zudem die Zersplitterung der Anträge auf mehrere Mitarbeiter zur Folge.*
- 15.4** Der RH nahm diese Einwände zur Kenntnis, wies aber nochmals darauf hin, dass es das vordringliche Ziel seiner Anregungen war, die Sachbearbeiter von Routinetätigkeiten zu entlasten. In Anbetracht einer Anerkennungsquote von nahezu 99 % bei den laufenden Ansprüchen sollte die Möglichkeit einer Standardisierung gewisser Bearbeitungsschritte bestehen.

Vergleich der einzelnen Geschäftsstellen

Methodik

- 16.1** Ein Hauptziel der Ausgliederung aus der Bundesverwaltung bestand in der Beschleunigung des Verfahrens von der Antragstellung bis zur bescheidmäßigen Zuerkennung von Insolvenz-Ausfallgeld bzw. von der Bescheiderstellung bis zur tatsächlichen Auszahlung der Ansprüche. Bis zur Einführung einer Softwarelösung Ende 2002 bestand kein einheitliches System zur Erfassung der Akten und Daten; vielmehr führte jede Geschäftsstelle ihre eigenen Aufzeichnungen in händischen Listen oder Excel-Tabellen.
- 16.2** Aufgrund fehlender Aufzeichnungen konnte der RH nur aus den im Jahr 2000 gestellten Anträgen, nicht jedoch aus den 2000 erfolgten Erledigungen eine Stichprobe ziehen. Diese Anträge stellte er den 2003 erfolgten Erledigungen gegenüber.

Da die Anträge 2000 überwiegend vor und die Erledigungen 2003 größtenteils nach der 2001 erfolgten Ausgliederung bearbeitet wurden, stellte dies nach Ansicht des RH eine geeignete Methode dar, um die Bearbeitungsdauer vor und nach der Ausgliederung zu vergleichen. Um einen längeren Vergleichszeitraum zu erhalten, erfolgte zusätzlich noch die Auswertung von Erledigungen aus dem ersten Halbjahr 2004.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der IAF-Service GmbH habe der RH beim Vergleich zwei unterschiedliche Methoden angewandt, obwohl es richtiger gewesen wäre, die für das Jahr 2000 gewählte Methode auch für das Jahr 2003 anzuwenden. Dies hätte zu einer erheblichen Verkürzung der Bearbeitungsdauer im Jahr 2003 geführt. So hätten 97 % aller Anträge 2003 durchschnittlich innerhalb von rd. 4,5 Monaten erledigt werden können.*
- 16.4** Der RH entgegnete, dass beim Vergleich der beiden Jahre bewusst zwei unterschiedliche Methoden zur Anwendung kamen. Aufgrund fehlender Aufzeichnungen konnte keine Stichprobe aus den 2000 erfolgten Erledigungen gezogen werden, weil in den Geschäftsstellen nur das Antragsdatum als Zuordnungskriterium vorhanden war. Da der RH beabsichtigte, die Situation vor der Ausgliederung mit jener danach zu vergleichen, wählte er für 2000 eine Stichprobe aus den Anträgen, weil diese überwiegend vor der Ausgliederung auch erledigt wurden.

Dagegen erschien es dem RH für das Jahr 2003 richtiger, die Erledigungen dieses Jahres – und nicht die Anträge – als Datenbasis zu betrachten. Bei einer Auswahl der Anträge wären davon die unerledigten für den Vergleich auszuschneiden gewesen. Dies hätte zu einem für die Gesellschaft zwar günstigeren, aber nach Ansicht des RH nicht mit dem Jahr 2000 vergleichbaren Ergebnis geführt.

Vergleich der einzelnen Geschäftsstellen

Verfahrensdauer

17 Die **Verfahrensdauer** bis zur ersten Auszahlung umfasste den Zeitraum vom Einlangen des erstmaligen Antrages bis zur ersten Anweisung von Insolvenz-Ausfallgeld. Die besondere Bedeutung der ersten Zahlung lag in der Existenzsicherung des Antragstellers.

Unter dem Begriff **Dauer der Enderledigung** war der Zeitraum zwischen dem Einlangen des erstmaligen Antrages und der abschließenden Erledigung zu verstehen. Innerhalb dieses Zeitraumes konnten mehrere Teilbescheide ergangen sein und Zahlungen geleistet werden. Mit dem so genannten Endbescheid wurden alle Forderungen eines oder mehrerer Anträge erledigt.

18.1 In den einzelnen Geschäftsstellen betrug die

DURCHSCHNITTLICHE VERFAHRENSDAUER BIS ZUR ERSTEN AUSZAHLUNG IN MONATEN

Geschäftsstelle	Anträge 2000	Erledigungen 2003	Erledigungen im 1. Halbjahr 2004
Eisenstadt	3,88	2,77	1,89
Geschäftsbereich Überregional	-	4,35	5,81
Graz	6,09	6,69	5,21
Innsbruck	3,39	2,85	2,41
Klagenfurt	3,50	3,73	4,30
Linz	4,25	2,97	2,89
Ried	5,18	3,48	3,16
Salzburg	8,01*	6,78	4,35
St. Pölten	4,80	3,15	2,37
Wien	7,63	6,69	5,42
gewogener Mittel- wert sämtlicher Geschäftsstellen	5,27	4,74	4,13

* Da in Salzburg kaum Teilbescheide ergingen, erfolgte die erste Anweisung von Insolvenz-Ausfallgeld erst nach der abschließenden Erledigung.

Erfolgten im Jahr 2000 rd. 33 % aller ersten Zahlungen innerhalb von drei Monaten, so lag dieser Wert im Jahr 2003 bei 46 %. Die besten Geschäftsstellen Eisenstadt, Innsbruck, Linz und St. Pölten konnten 2003 bei zwei Drittel ihrer Fälle die erste Auszahlung innerhalb von drei Monaten durchführen; in den Geschäftsstellen Graz, Salzburg und Wien gelang dies 2003 nur bei 11 % bis 27 % aller Anträge.



Vergleich der einzelnen Geschäftsstellen

BMWA

IAF-Service GmbH

18.2 Der RH wertete die an sich geringfügige Verkürzung der Verfahrensdauer bis zur ersten Auszahlung dennoch positiv. Er wies aber auf den noch bestehenden Verbesserungsbedarf in einzelnen Geschäftsstellen hin. Im Durchschnitt benötigte 2003 und 2004 eine Erledigung in den Geschäftsstellen Salzburg oder Wien nahezu mehr als doppelt so lange wie in der Geschäftsstelle Eisenstadt.

19.1 In den einzelnen Geschäftsstellen betrug die

DURCHSCHNITTLICHE DAUER
DER ENDERLEDIGUNGEN IN MONATEN

Geschäftsstelle	Anträge 2000	Enderledigungen 2003	Enderledigungen im 1. Halbjahr 2004
Eisenstadt	4,69	3,36	2,64
Geschäftsbereich Überregional	-	5,34	7,26
Graz	7,61	7,49	8,37
Innsbruck	3,60	3,79	3,62
Klagenfurt	3,87	4,66	5,57
Linz	4,48	4,97	5,91
Ried	5,55	5,26	4,93
Salzburg	7,84	7,23	4,83
St. Pölten	5,04	4,04	3,83
Wien	8,38	7,43	6,50
gewogener Mittel- wert sämtlicher Geschäftsstellen	5,78	5,58	5,79

19.2 Das Ziel der Ausgliederung, die Verfahren auf drei Monate zu verkürzen, wurde noch nicht erreicht. Die durchschnittliche Dauer der Enderledigungen blieb nahezu unverändert. Die Geschäftsstellen Wien und Graz benötigten größtenteils mehr als doppelt so lange wie jene in Eisenstadt oder Innsbruck. Der RH beanstandete, dass es der Geschäftsführung bis zum ersten Halbjahr 2004 nicht gelang, die großen Unterschiede bei der Erledigungsdauer zwischen den Geschäftsstellen auszugleichen.

Vergleich der einzelnen Geschäftsstellen

- 19.3** *Laut Stellungnahme der IAF-Service GmbH hänge die Verfahrensdauer wesentlich von Faktoren ab, die von ihr kaum zu beeinflussen seien, wie etwa die Vollständigkeit der Anträge und der zur Prüfung benötigten Unterlagen. Dies sei auch der Grund, warum einzelne Geschäftsstellen eine weitaus kürzere Verfahrensdauer aufweisen würden als andere.*
- 19.4** Der RH erwiderte, dass es entgegen der Auffassung der Gesellschaft Aufgabe der Geschäftsführung war, in den Geschäftsstellen einheitliche Rahmenbedingungen herzustellen. Die vom Controlling gelieferten Daten sollten dem Management dazu dienen, bestehende Ungleichgewichte beispielsweise durch Eingriffe in die Personalverteilung auszugleichen.

Controlling

Organisation

- 20.1** Das 2004 eingerichtete operative Controlling der IAF-Service GmbH beschränkte sich nur auf einen Teil des Unternehmens, den so genannten Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz-Vollzug. Grundlage des Controllings war ein im Jahr 2003 durch eine Arbeitsgruppe – sie setzte sich aus Mitarbeitern der IAF-Service GmbH zusammen – ausgearbeitetes Controllingkonzept. Dieses umfasste 61 Ziele, darunter auch solche, die vom Unternehmen gar nicht beeinflusst werden konnten.
- 20.2** Der RH empfahl, das operative Controlling auf alle Unternehmenseinheiten auszudehnen, die Anzahl der Ziele zu reduzieren und diese künftig eindeutiger zu definieren.
- 20.3** *Die IAF-Service GmbH sagte zu, ab 2005 die Anzahl der Ziele auf die am wichtigsten scheinenden zu reduzieren und diese entsprechend zu konkretisieren.*
- 21.1** Zwischen der Fachbereichsleitung und den jeweiligen Geschäftsstellen wurden Zielvereinbarungen abgeschlossen; es fehlten jedoch Abweichungsanalysen und Zielkorrekturen.

Als Vergleichsmaßstab zwischen den Geschäftsstellen diente das Verhältnis der Erledigungen zu den operativen Tätigkeiten. Der Anteil der operativen Tätigkeiten wurde mittels aus der Vergangenheit gewonnener Erfahrungswerte geschätzt. Da die Sachbearbeiter nicht unmittelbar auf die Controllingdaten zugreifen konnten, hatten sie keinen Überblick über die Anzahl und Struktur ihrer offenen Fälle.

21.2 Nach Ansicht des RH führte die Schätzung der operativen Tätigkeiten zu ungenauen Ergebnissen. Er regte an, künftig Aufzeichnungen über die benötigten Ressourcen zu führen. Hieraus sollte der Zeitaufwand für die jeweiligen Tätigkeiten konkret ableitbar sein. Zusätzlich empfahl er, den Sachbearbeitern monatlich automatisierte Erinnerungslisten zur Verfügung zu stellen, die jene Geschäftsfälle ausweisen sollten, bei denen zur Zielerreichung vordringlicher Handlungsbedarf besteht.

21.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft würden künftig Abweichungsanalysen erstellt und notwendige Zielkorrekturen erfolgen. Die Geschäftsstellenleiter seien bereits angeleitet worden, die Schätzung der operativen Vollbeschäftigungsäquivalente zu verifizieren. Dies habe im November 2004 zu einer entsprechenden Anpassung geführt. Durch eine IT-unterstützte Terminverwaltung sollen entsprechend den Empfehlungen des RH ab 2005 automatisierte Erinnerungslisten zur Verfügung stehen.*

Berichtswesen

22.1 Die Gesellschaft erstellte Monats- und Quartalsberichte. Die dem RH zur Verfügung gestellten Berichte enthielten ausschließlich statistische Daten und dienten den Geschäftsstellen zur Information. Abweichungsanalysen und Zielkorrekturen sollten erst in einem bisher noch nicht vorliegenden Jahresbericht aufgenommen werden. Weiters enthielten die Berichte kein Management Summary*.

* Zusammenfassung der Hauptaussagen in komprimierter Form für Führungskräfte

22.2 Der RH empfahl, den Controllingberichten ein maximal zweiseitiges Management Summary voranzustellen. Es wäre zweckmäßig, auch monatliche Abweichungsanalysen zu erstellen, um Maßnahmenkorrekturen vornehmen zu können.

22.3 *Die IAF-Service GmbH sagte die Aufnahme eines Management Summarys und die Vornahme von Abweichungsanalysen in ihren Quartalsberichten zu.*

Personal

Entwicklung von Personalstand und -kosten

23.1 Der Personalstand erhöhte sich seit der Ausgliederung im August 2001 von 94 Mitarbeitern um rd. 23 % auf 116 Mitarbeiter im Jahr 2004. Die größten Zuwächse betrafen den Fachbereich Fondsangelegenheiten; in diesem verfünffachte sich der Personalstand wegen der Übernahme des Rechnungswesens für den IAF und von Aufgabenbereichen der Finanzprokuratur. Das Unternehmensbudget 2005 sah einen Anstieg der Personalkosten auf 5,59 Mill. EUR vor. Im Jahr 2002 betrug diese (ohne Dotierung der Personalrückstellungen) 4,74 Mill. EUR, womit sich diese seit 2002 um 18 % erhöhten.

23.2 Die in der Vergangenheit vorgenommene Umstrukturierung und die neuen Aufgabenbereiche machten einen erhöhten Personalbedarf notwendig. Mit Abschluss dieser Phase müsste es aber mittelfristig gelingen, durch verstärkten IT-Einsatz und andere Rationalisierungsmaßnahmen Personal einzusparen.

Prämienaktion Wien

24.1 Wegen eines sehr hohen Standes an unerledigten Akten wurde in der Geschäftsstelle Wien vom März bis Juni 2003 eine Prämienaktion durchgeführt. Um die hohen Aktenrückstände abzubauen, sollte die Zahl der Erledigungen erhöht werden. Ausgehend von den durchschnittlichen Erledigungszahlen des vierten Quartals 2002 erhielten die Sachbearbeiter ab Erreichung einer Mindestvorgabe für jeden zusätzlich erledigten Akt eine Prämie von 20 EUR.

Die Gesamtkosten wurden mit rd. 20.000 EUR geschätzt; der tatsächliche Mehraufwand lag schließlich bei über 65.000 EUR, wobei an einzelne Mitarbeiter Prämien von über 6.000 EUR ausbezahlt wurden. Nach einem kurzfristigen Absinken der unerledigten Geschäftsfälle stiegen diese bis Mitte 2004 wieder an.

24.2 Nach Ansicht des RH stellte die Prämienaktion in der durchgeführten Art und Weise eine ungeeignete Maßnahme dar. Der für die Auszahlung der Prämie herangezogene Zeitraum von vier Monaten war viel zu kurz. Die Prämienhöhe konnte durch die gewählten Kriterien nicht kalkuliert werden, was sich in der mehr als dreifachen Überschreitung der geschätzten Kosten niederschlug.

Dem RH schien es auch nicht zweckmäßig, die Prämien nur an der Erledigungszahl zu orientieren und keine Qualitätsvorgaben zu treffen. Diese Aktion wirkte sich auf Mitarbeiter anderer Geschäftsstellen, die aufgrund geringerer Aktenrückstände und der Beschränkung der Aktion auf die Geschäftsstelle Wien keine Prämien erlangen konnten, negativ aus.

Der RH empfahl daher, von derartigen Prämienaktionen in Hinkunft Abstand zu nehmen.

- 24.3** *Laut Stellungnahme der IAF-Service GmbH wäre ohne die Prämienaktion die Anzahl der offenen Geschäftsfälle noch stärker gestiegen. Die Prämienaktion habe die Motivation der Mitarbeiter in der Geschäftsstelle Wien erhöht und das gewünschte Ergebnis bei weitem übertroffen. Trotzdem werde man der Empfehlung des RH folgen und eine solche Aktion in derselben Art und Weise nicht wiederholen.*
- 24.4** Der RH wies darauf hin, dass es für ihn nicht nachvollziehbar war, inwieweit die Prämienaktion in der Geschäftsstelle Wien zu einer dauerhaften Motivation der Mitarbeiter führte.

**Schluss-
bemerkungen****25** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es wäre die Anzahl der Teilbescheide zu erhöhen und angesichts der dabei bestehenden hohen Anerkennungsquote gewisse Verfahrensschritte zu standardisieren.

(2) Durch gezielte Personaleinsatzsteuerung wäre eine Verringerung der Standorte zu bewirken. Diesbezügliche Überlegungen sollten bei der weiteren Personalentwicklung berücksichtigt werden.

(3) Ein strategisches Controlling wäre einzurichten und ein Leitbild zu erstellen.

(4) Es wären das operative Controlling auf alle Unternehmenseinheiten auszudehnen, die Anzahl der Ziele zu reduzieren und diese künftig eindeutiger zu definieren. Den Controllingberichten sollte ein maximal zweiseitiges Management Summary vorangestellt werden.

(5) Über den Standort Operngasse wäre möglichst bald die nötige Grundsatzentscheidung zu treffen.

(6) Im Mahnverfahren wären im Falle eines Mehrertrages (mögliche Zinserträge abzüglich Verrechnungsaufwand) künftig Stundungs- und Verzugszinsen zu verrechnen.

(7) Es sollten Informationen mit anderen Behörden ausgetauscht und entsprechende Daten in den hauptsächlich von Missbrauch betroffenen Branchen gesammelt werden.

Wien, im August 2005

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger

**(Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder)**

der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



**Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-
Gesellschaft m.b.H. (ÖSAG)*****Aufsichtsrat**

Vorsitzender Dipl.-Ing. Dr. Richard SCHENZ
(6. Juli 2002 bis 31. Dezember 2004)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dipl.-Ing. Bernhard MEINDL
(6. Juli 2002 bis 31. Dezember 2004)

Geschäftsführung Dipl.-Ing. Alois SCHEDL
(6. Juli 2002 bis 31. Dezember 2004)

 Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER
(6. Juli 2002 bis 20. Dezember 2002)

* Aufgrund einer neue Struktur der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) führt ab 1. Jänner 2005 die ASFINAG Bau Management GmbH die Aufgaben der ÖSAG weiter. Geschäftsführer ist wie bisher Dipl.-Ing. Schedl.





ANHANG
Entscheidungsträger

IAF-Service GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender Dr. Peter TAKACS
(1. August 2001 bis 19. August 2004)

[Dr. Wolfgang TRITREMMEL](#)
(seit 19. August 2004)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Gerhard GRUBER
(1. August 2001 bis 1. April 2005)

[Dkfm. Dr. Erwein PASKA](#)
(seit 1. April 2005)

Geschäftsführung

Mag. Dr. Kurt NEUFELLNER
(1. August 2001 bis 15. Februar 2002)

Dr. Horst BEDNAR
(15. Februar 2002 bis 1. April 2005)

[Mag. Karl PANNOSCH](#)
(seit 15. Februar 2002)

[Mag. Wolfgang PFABIGAN](#)
(seit 1. April 2005)





Reihe Bund 2005/7

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

- Vergabe von Leistungs- und Förderungsstipendien
- Außenprüfung bei den Finanzämtern
- Österreichische Post Aktiengesellschaft -
Schwerpunkt Pensionierungen
- Bundeskellereiinspektion
- Reorganisation der Zentralstelle des BMLFUW
- Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft:
Baulos Herzogberg
- Energie-Control GmbH

Auskünfte

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

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

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben: Wien, im August 2005