



**Der
Rechnungshof**

Reihe BUND
2008/11

Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der
Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des Bundes**

Emissionszertifikatehandel

**Buchhaltungsagentur des
Bundes**

**Justizanstalt St. Pölten;
Follow-up-Überprüfung**

**Lehrerfortbildung;
Follow-up-Überprüfung**

**Post- und
Fernmeldebehörden;
Follow-up-Überprüfung**

Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2008/1 Bericht des Rechnungshofes
- Spanische Hofreitschule – Bundesgestüt Piber
 - Sicherheit auf Nebenbahnen;
Auswirkung auf ein Regionalbahnkonzept
- Reihe Bund 2008/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergleich Wiener Gebietskrankenkasse mit
Oberösterreichischer Gebietskrankenkasse
- Reihe Bund 2008/3 Bericht des Rechnungshofes
- Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A
Österreich – Ungarn
 - Bundespolizeidirektion Salzburg; Follow-up-Überprüfung
 - Bundespolizeidirektion Wien; Follow-up-Überprüfung
 - Verwaltungs- und Kontrollsystem für Fördermittel des
Europäischen Sozialfonds in Österreich
- Reihe Bund 2008/4 Bericht des Rechnungshofes
- Frauenförderung
 - Förderungsmittel für staatsbürgerliche Bildungsarbeit der
politischen Parteien
 - Österreich Werbung
 - Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft
 - Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften an den
Technischen Universitäten Graz und Wien
- Reihe Bund 2008/5 Bericht des Rechnungshofes
- Einrichtungen der Internen Revision; Follow-up-Überprüfung
 - Österreichische Botschaften in Madrid und Lissabon
 - Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH;
Follow-up-Überprüfung
 - Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit
im Straßenbau in Österreich
 - A9 Pyhrnautobahn Inzersdorf – Schön; Follow-up-Überprüfung
 - Brenner Basistunnel BBT SE –
Bauvorbereitung des Brenner Basistunnels
- Reihe Bund 2008/6 Bericht des Rechnungshofes
- Immobiliengbarung der Österreichischen Bundesbahnen-
Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften



- Reihe Bund 2008/7 Bericht des Rechnungshofes
- Frachtkosten bei Übersiedlungen; Follow-up-Überprüfung
 - Bundespensionsamt: Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes
 - Patientenentschädigungsfonds der Länder Niederösterreich, Steiermark und Wien
 - Einsatz von österreichischen Lehrern im Ausland (Auslandsschulwesen)
- Reihe Bund 2008/8 Bericht des Rechnungshofes
- Bundesbeschaffung GmbH
 - Schutz vor Naturgefahren; Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds
 - Gerichtliche Medizin; Follow-up-Überprüfung
 - Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich
 - Elektronisches Datenmanagement in der Abfallwirtschaft
 - IMC Fachhochschule Krems GmbH; Förderungen des Bundes
- Reihe Bund 2008/9 Bericht des Rechnungshofes
- Sozialfonds des Herrn Bundespräsidenten – Österreicher in Not
 - Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich
 - Kooperation der Veterinärmedizinischen Universität Wien mit der Spanischen Hofreitschule – Bundesgestüt Piber
 - Veterinärmedizinische Universität Wien; Follow-up-Überprüfung
 - Bewegungserziehung an Schulen
 - Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
 - Entsorgungslogistik Austria GmbH
- Reihe Bund 2008/10 Bericht des Rechnungshofes
- Ausgewählte Ermittlungsmaßnahmen
 - Teilgebiete der Gebarung einschließlich Gesundheitsförderung durch das BMGFJ; Follow-up-Überprüfung
 - Österreichische Bundesforste AG; Immobilien- und Liegenschaftsverwaltung sowie Beteiligungsmanagement
 - Land Wien: Vollzug des Pflegegeldgesetzes und des Bundespflegegeldgesetzes
 - „Volkstheater“ Gesellschaft m.b.H.
 - Wiener Hafan, GmbH & Co KG
 - Hochwasserschutz an der March
 - Marchfeldschlösser Revitalisierungs- und Betriebsgesellschaft m.b.H.
 - Institute of Science and Technology – Austria

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im November 2008



Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des Bundes**

Emissionszertifikatehandel

Buchhaltungsagentur des Bundes

Justizanstalt St. Pölten; Follow-up-Überprüfung

Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung

Post- und Fernmeldebehörden; Follow-up-Überprüfung

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
BMF BMLFUW	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	<u>Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes</u>	3
BMLFUW BMWA	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Wirtschaft und Arbeit	
	<u>Emissionszertifikatehandel</u>	49
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	<u>Buchhaltungsagentur des Bundes</u>	81
BMJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz	
	<u>Justizanstalt St. Pölten; Follow-up-Überprüfung</u>	117
BMUKK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur	
	<u>Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung</u>	123
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	<u>Post- und Fernmeldebehörden; Follow-up-Überprüfung</u>	131

Tabellenverzeichnis zur Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Tabelle 1: Reduktionsziele innerhalb der EU	13
Tabelle 2: Treibhausgase nach Sektoren, Ziel- und Istwerte	18
Tabelle 3: Entwicklung des Sektors Raumwärme/Kleinverbrauch	21
Tabelle 4: Entwicklung der Sektoren Energieaufbringung und Industrie	22
Tabelle 5: Sektoren Energieaufbringung und Industrie, Anteile der CO ₂ -Emissionen im Emissionszertifikatehandel (EZH)	23
Tabelle 6: Entwicklung des Sektors Abfallwirtschaft	24
Tabelle 7: Entwicklung des Sektors Verkehr	25
Tabelle 8: Entwicklung des Sektors Fluorierte Gase	31
Tabelle 9: Entwicklung des Sektors Sonstige	31
Tabelle 10: Entwicklung des Sektors Landwirtschaft	32
Tabelle 11: Umweltförderung im Inland – Zusagerahmen	34
Tabelle 12: Offene Förderungsanträge zu Jahresende	35



BMLFUW BMWA

Tabellenverzeichnis zum Emissionszertifikatehandel

<u>Tabelle 1: Zuteilung der Zertifikate auf die Sektoren</u>	<u>63</u>
<u>Tabelle 2: Vergleich Zielvorgaben und Zuteilung</u>	<u>65</u>
<u>Tabelle 3: Vergleich NAP 1 mit NAP 2</u>	<u>67</u>
<u>Tabelle 4: Emissionsentwicklung von der Bezugsperiode (1998 bis 2001) bis zur ersten Periode (2005 bis 2006)</u>	<u>72</u>
<u>Tabelle 5: Ergebnis der Prüfungen der Emissionsmeldungen</u>	<u>75</u>
<u>Tabelle 6: Kosten des Emissionszertifikatehandels</u>	<u>76</u>
<u>Tabelle 7: Klimastrategie 2002 und Anpassung 2007</u>	<u>78</u>

Abkürzungen



Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
kW	Kilowatt
m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MW	Megawatt

Abkürzungen

NoVA	Normverbrauchsabgabe
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
p.a.	pro Jahr
rd.	rund
RH	Rechnungshof
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichtes geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2007.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2007 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

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

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

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



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

**Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des Bundes**

Es ist unwahrscheinlich, dass das Kyoto-Ziel mit den nationalen Maßnahmenpaketen der Klimastrategie erreicht werden kann. Selbst bei maximaler Ausnutzung der international zur Verfügung stehenden flexiblen Mechanismen sind wesentlich stärker und schneller wirksame sektorale Maßnahmen im Inland zur Reduktion der Treibhausgasemissionen notwendig. Für die möglichen finanziellen Belastungen bei Verfehlung des Kyoto-Zieles waren keine Vorsorgen getroffen.

Kurzfassung

Konkret überprüfte der RH die Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes. Ziel der Überprüfung war zu beurteilen, ob die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll eingehalten werden können. (TZ 1)

Österreich hat sich völkerrechtlich zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen von 13 % gegenüber dem Basisjahr 1990 verpflichtet. (TZ 4)

Das Kyoto-Protokoll sieht bei Nichteinhaltung der Reduktionsverpflichtung Sanktionen vor, innerhalb der EU kann die Nichteinhaltung des Zieles zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen. (TZ 5)

Die Bundesregierung beschloss 2002 die „Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Zieles“ (Klimastrategie 2002). Damit wurden die Emissionssenkungen acht Sektoren zugeordnet. Über die – wegen gestiegener Emissionen erforderliche – Anpassung der Klimastrategie 2007 konnte noch kein Konsens mit den Ländern erzielt werden. (TZ 7)

Kurzfassung

Im Jahr 2006 erreichten die Österreich zugerechneten Treibhausgasemissionen 91,1 Mill. t CO₂-Äquivalente. Zum Kyoto-Ziel von 68,8 Mill. t bestand somit eine Abweichung von 22,3 Mill. t (32,4 %). Aufgrund der Emissionsentwicklung, insbesondere in den Sektoren Raumwärme/Kleinverbrauch und Verkehr, bestanden Zweifel an der Zielerreichung. Selbst bei maximaler Ausnutzung der flexiblen Mechanismen besteht dringender Handlungsbedarf für Maßnahmen im Inland. (TZ 8, 9)

Der Sektor Raumwärme/Kleinverbrauch war 2,3 Mill. t von seinem Ziel entfernt. Aus Wohnbauförderungsmitteln in Höhe von 2,63 Mrd. EUR wurden 2006 nur 0,35 Mrd. EUR zur Reduktion des Raumwärmebedarfes im Wege der thermo-energetischen Sanierung eingesetzt. Eine spürbare Senkung des Raumwärmebedarfes kann nur durch weitere bzw. beschleunigte Sanierung bestehender Gebäude erfolgen. (TZ 10)

Der Sektor Verkehr wies im Zeitraum 1990 bis 2006 die höchste Emissionssteigerung auf (83 %), sein Anteil an den Gesamtemissionen hat sich von 16 % auf 26 % erhöht. Er lag von seinem Zielwert 4,4 Mill. t CO₂-Äquivalente entfernt. Die bisher seitens des Bundes gesetzten Maßnahmen wie die Beimischung aus Biomasse hergestellter Kraftstoffe, die Erhöhung der Mineralölsteuer 2007 sowie die geplante emissionsabhängige Bemessung der NoVA lassen unterschiedliche, in einigen Bereichen nur relativ geringe Wirkungen erwarten. (TZ 8, 13, 14)

Die überwiegend im gewerblichen Bereich wirksame Umweltförderung im Inland war fast vollständig auf klimarelevante Projekte ausgerichtet. Die damit jährlich ausgelöste Emissionsminderung seit 2002 betrug rd. 4 Mill. t CO₂-Äquivalente. Aufgrund begrenzter Zusagerahmen bestanden offene Förderanträge in Höhe des doppelten Jahresvolumens. (TZ 20 bis 22)

Die finanzielle Ausstattung für flexible Mechanismen reichte nicht aus, um das gesetzlich festgelegte Ankaufsziel von 45 Mill. t CO₂-Äquivalenten im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 zu erfüllen. (TZ 25)

**Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des Bundes**

Das BMLFUW startete im Jahr 2004 klima:aktiv, ein Aktionsprogramm zum Klimaschutz, das verschiedene bestehende und neu entwickelte freiwillige Maßnahmen bündelte und zielgerichtet umsetzte. Es unterstützte die traditionelle Klimaschutzpolitik und sollte eine breitenwirksame Entwicklung auslösen. Die Erhebung von konkreten Daten zur Einsparung von CO₂-Äquivalenten war bedingt durch die unterschiedlichen Zielsetzungen des Programmes (u.a. Ausbildung, Information) teilweise nur schwer oder gar nicht möglich. (TZ 29, 30)

Im Bereich von Biomassefeuerungsanlagen mit geringerer Leistung war der zulässige Grenzwert für Staub relativ hoch angesetzt. (TZ 24)

Die durch den Beitritt der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, der Republik Slowenien und der Republik Ungarn zur EU geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen fanden im Anwendungsbereich der Umweltförderung im Ausland keine Berücksichtigung. (TZ 27)

Für den Klima- und Energiefonds waren Ende 2007 weder eigene Förderungsprogramme eingerichtet noch die gesetzlich vorgesehenen Förderungsrichtlinien erlassen. (TZ 28)

In Österreich sind bislang nur in einzelnen Rechtsvorschriften konkrete Hinweise zur Berücksichtigung des Klimawandels enthalten; ein nationales Programm oder eine Strategie zur Anpassung an bereits eingetretene Folgen des Klimawandels gab es Ende 2007 noch nicht. (TZ 31)

Kenndaten zur Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Rechtsgrundlagen	Kyoto-Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 Umweltförderungsgesetz (UFG), BGBl. Nr. 185/1993 i.d.g.F. Emissionszertifikatengesetz (EZG), BGBl. I Nr. 46/2004 i.d.g.F.					
CO₂-Äquivalente	Ist 1990	Ist 2000	Ziel Klimastrategie 2002	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	
	in Mill. t					
Emissionen	79,2	81,1	70,6	91,1	77,8	
flexible Mechanismen – JI/CDM-Programm						– 9,0
Kyoto-Ziel						68,8
Gebarung	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR					
klimarelevanter Förder- barwert der Umwelt- förderung im Inland	45,97	35,78	50,65	55,85	72,90	78,08
JI/CDM Vertragssummen	–	3,00	14,04	65,49	117,86	110,42

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis November 2007 die Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes. Ziel war die Beurteilung, ob die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll eingehalten werden können. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2002 bis 2007.

Die Überprüfung fand primär beim für die Ausarbeitung, Koordinierung und für Teile der Umsetzung der Klimastrategie verantwortlichen BMLFUW sowie bei der Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC) als Abwicklungsstelle der Umweltförderungen des Bundes statt. Ergänzend führte der RH Gespräche mit Vertretern des BMF und des BMVIT. Die inhaltliche Umsetzung der Klimastrategie in jenen Bereichen, die nicht dem BMLFUW, sondern anderen Ressorts bzw. den Bundesländern obliegen, wird hier nur im Überblick behandelt.

Zu dem im März 2008 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMLFUW und das BMF im Juni 2008 sowie die KPC im Mai 2008 Stellungnahmen ab. Die Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (UBA-GmbH) verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2008.



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

(2) Parallel zur Umsetzung der Klimastrategie überprüfte der RH den Emissionszertifikatehandel in Österreich; das diesbezügliche Prüfungsergebnis ist in engem Zusammenhang zu sehen. Soweit notwendig, wurde daher auch auf Daten aus dieser Gebarungsüberprüfung zugegriffen. Weiters stellte der RH Bezüge zu Empfehlungen aus früheren Gebarungsüberprüfungen¹⁾ her bzw. verifizierte deren Umsetzung. Diese Vernetzung trägt der Komplexität des Themas Klimaschutz Rechnung.

¹⁾ Umweltförderung im Inland, Umweltförderung im Ausland (beide Reihe Bund 2003/1), Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (Reihe Bund 2006/9), Ausgewählte Themen der Abfallwirtschaft in Österreich (Reihe Bund 2007/6), Luftqualität in der Steiermark (Reihe Steiermark 2007/7), Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit im Straßenbau in Österreich (Reihe Bund 2008/5)

(3) Die aktuell verfügbaren Emissionsdaten betreffen das Jahr 2006. Als Quellen für die Emissionsdaten verwendete der RH – wenn nicht anders angegeben – Ausarbeitungen der UBA-GmbH, speziell die Berichte Österreichs an die Klimarahmenkonvention und die EU²⁾.

²⁾ Austria's National Inventory Report 2007; Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change; Austria's Annual Greenhouse Gas Inventory 1990–2006; Submission under Decision 280/2004/EG

Die Berichte folgen in Format und Inhalt dem verbindlichen Treibhausgasüberwachungssystem der EU³⁾ und dem Common Reporting Format des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)⁴⁾, Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe über Klimaänderungen, auch als Weltklimarat bezeichnet. Sie berücksichtigen auch die Ergebnisse der jährlichen Tiefenprüfung durch internationale Fachexperten der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC); sie stehen somit außer Diskussion.

³⁾ Entscheidung Nr. 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls

⁴⁾ Das IPCC wurde 1988 vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) ins Leben gerufen. Hauptaufgabe dieses, der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) zuarbeitenden Ausschusses ist es, Risiken der globalen Erwärmung zu beurteilen und Vermeidungsstrategien zusammenzutragen. Der Sitz des IPCC-Sekretariats ist in Genf.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Zur leichteren Verständlichkeit zog der RH das Jahr 2010 als repräsentativen Durchschnitt für die Verpflichtungsperiode 2008 bis 2012 gemäß Kyoto-Protokoll heran, da es in der Mitte der Periode liegt und ex ante von einer linearen Entwicklung in diesem Zeitraum ausgegangen wurde.

Angaben zu den Emissionsdaten, die den gesamten Zeitraum betreffen, wurden zum besseren Verständnis durch die Anzahl der Jahre (fünf) dividiert und auf Tonnen pro Jahr umgerechnet. Dieser Ansatz ist gerechtfertigt, da Emissionsminderungen, die in den ersten Jahren (in der Durchschnittsbetrachtung) nicht erreicht werden, in den Folgejahren wettgemacht werden können und müssen. Fehlende Mengen werden aufsummiert und am Ende des Verpflichtungszeitraumes in Summe bewertet.

Glossar

2 Zunächst werden im Bericht verwendete Begriffe erläutert:

Flexible Mechanismen

Unter flexiblen Mechanismen werden jene marktwirtschaftlichen Instrumente verstanden, die es den Industriestaaten ermöglichen, einen Teil ihrer Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen durch Aktivitäten in anderen Staaten bzw. durch den Handel von Emissionsrechten einzulösen.

Neben dem internationalen Emissionshandel (International Emissions Trading) sind der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM) und gemeinsame Projekte zur Emissionsreduktion (Joint Implementation – JI) vorgesehen. Sie sollen auf kosteneffiziente Weise zur Erreichung der Emissionsreduktionsziele beitragen. Die Grundlagen des Verfahrens für die Anwendung der beiden Mechanismen wurden im November 2001 beschlossen.

Gemeinsame Projekte zur Emissionsreduktion (Joint Implementation – JI)

Art. 6 des Kyoto-Protokolls eröffnet den Industriestaaten die Möglichkeit, gemeinsame Projekte zur Emissionsreduktion durchzuführen und die daraus resultierenden Reduktionseinheiten zu übertragen. Zwei oder mehrere Staaten arbeiten zusammen und erhalten für diese Kooperation Reduktionszertifikate, die dann für das nationale Sparziel angerechnet werden können.

Internationaler Emissionszertifikatehandel

Bisher wurde der Handel mit Emissionsrechten im Kyoto-Protokoll nur zwischen den Industriestaaten vereinbart. Dabei werden so genannte „Assigned Amount Units“ (AAUs) gehandelt. Das sind die den Staaten gemäß dem Kyoto-Ziel zugeordneten Emissionszertifikate.

Der Internationale Emissionszertifikatehandel ist nicht notwendigerweise mit Emissionsreduktionen verbunden. Gerade osteuropäische Staaten, die nach 1990 einen starken Rückgang ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten und damit Emissionen verzeichnen konnten, verfügen über einen Überschuss an AAUs, die sie an Staaten mit höheren Emissionen als gemäß Kyoto-Ziel verkaufen können.

Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)

Die Klimarahmenkonvention verankerte völkerrechtlich verbindlich das Ziel, einen gefährlichen und menschlich verursachten Eingriff in das Klimasystem der Erde zu verhindern. Sie ist im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro von den meisten Teilnehmerstaaten (darunter auch Österreich) unterzeichnet worden. Österreich ratifizierte die Konvention 1994. Auch die EU trat dem Übereinkommen bei und ratifizierte es 1993.

Die Konvention legte ein Vorsorgeprinzip fest, nach dem durch die Staatengemeinschaft auch bei (damals) noch nicht absoluter wissenschaftlicher Sicherheit über den Klimawandel konkrete Klimaschutzmaßnahmen getroffen werden sollten. Die Vertragsstaaten des Anhangs I (Industriestaaten) verpflichten sich, die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Zu diesem Zweck erlaubte die Konvention, ergänzende Protokolle (wie das Kyoto-Protokoll) zu beschließen.

Glossar

Kohlendioxid-Äquivalent

Kohlendioxid-Äquivalent (CO₂-Äquivalent) ist die Maßeinheit der Treibhausgase in Tonnen und bildet die Klimarelevanz der einzelnen Stoffe ab. So ist z.B. Methan 21-mal so klimawirksam wie Kohlendioxid; 1 t Methan Emission geht somit als 21 t CO₂-Äquivalente in die Treibhausgasbilanz ein. Für Schwefelhexafluorid (SF₆) gilt ein Faktor von 23.900.

Kyoto-Protokoll

Das Kyoto-Protokoll (benannt nach dem Ort der Konferenz Kyoto in Japan) ist ein 1997 beschlossenes Zusatzprotokoll zur Klimarahmenkonvention. Die industrialisierten Vertragsstaaten haben sich darauf festgelegt, ihre Treibhausgasemissionen im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 um durchschnittlich 5,2 % unter das Niveau von 1990 zu senken. Das Protokoll nennt sechs Treibhausgase, auf welche die Verpflichtungen anzuwenden sind. Die einzelnen Länder haben dabei unterschiedliche Vorgaben, die vor allem von ihrer wirtschaftlichen Entwicklung abhängen.

Das Kyoto-Protokoll sollte in Kraft treten, sobald mindestens 55 Staaten, die zusammengerechnet mehr als 55 % der CO₂-Emissionen des Jahres 1990 verursachten, das Abkommen ratifiziert hatten. Die EU und Österreich unterzeichneten das Protokoll 1998 und ratifizierten es 2002. Mit der Ratifikation durch die Russische Föderation 2004 wurde auch die zweite Bedingung erfüllt. 90 Tage später, am 16. Februar 2005, trat das Kyoto-Protokoll in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hatten es 136 Staaten ratifiziert, die zusammen 85 % der Weltbevölkerung und einen CO₂-Ausstoß von 62 % abdeckten. Im Herbst 2007 hatten 176 Staaten das Kyoto-Protokoll ratifiziert.

Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM)

Art. 12 des Kyoto-Protokolls regelt den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung. Dabei sollen Entwicklungsstaaten in ihrer nachhaltigen Entwicklung unterstützt werden. Industriestaaten, die dort Klimaschutzprojekte finanzieren, erhalten die Möglichkeit, Emissionsreduktionseinheiten („Credits“) zu erwerben und diese zur Erfüllung eines Teiles ihrer nationalen Verpflichtungen zu verwenden.

Tanktourismus

Tanktourismus bezeichnet das Phänomen, dass Kraftfahrer in grenznahen Gebieten aufgrund von Preisunterschieden bei Kraftstoffen im jeweils billigeren Nachbarland tanken. Bei entsprechend hohen Preisunterschieden werden Tankstopps im Transportwesen nach dem Treibstoffpreis geplant bzw. auch Umwege in Kauf genommen. Die vom Tanktourismus verursachten Emissionen treten tatsächlich nur zu einem geringen Teil in dem Land auf, in dem die Treibstoffe verkauft werden. Sie werden aber diesem Land zugerechnet, da die Emissionen aus Kraftfahrzeugen nicht direkt messbar sind, sondern aus der Menge der verbrauchten Kraftstoffe ermittelt werden.

Treibhausgase

Treibhausgase verhindern die Wärmestrahlung von der Erdoberfläche ins Weltall. Sie verhalten sich wie die Glasscheiben eines Treibhauses. Ohne den natürlichen Treibhauseffekt wäre das Leben auf der Erde nicht möglich, ein Übermaß führt zum Klimawandel.

Zu den natürlichen Treibhausgasen zählen Wasserdampf, Kohlendioxid (CO₂), Ozon (O₃), Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O). Künstliche Treibhausgase sind vom Menschen gemacht. Dazu gehören verschiedene teilhalogenierte und vollhalogenierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid (SF₆). Einige natürliche Treibhausgase, wie etwa CO₂, werden durch menschliche Aktivitäten, wie die Verbrennung fossiler Energieträger, noch forciert.

Sechs Treibhausgase unterliegen den Emissions-Reduktionszielen des Kyoto-Protokolls: Kohlendioxid, Methan, Lachgas, teilhalogenierte Kohlenwasserstoffe, vollhalogenierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

Wissenschaftlicher Hintergrund

3.1 Der so genannte Vierte Sachstandsbericht¹⁾ des IPCC unterstreicht die Rolle des Menschen in der gegenwärtig beobachtbaren Klimaveränderung.

¹⁾ Die Kurzfassung wurde am 2. Februar 2007 (Bericht der Arbeitsgruppe I; für politische Entscheidungsträger) im Anschluss an eine Konferenz in Paris veröffentlicht. Die Zusammenfassung des Berichtes der Arbeitsgruppe II über „Auswirkungen, Anpassung und Anfälligkeit“ folgte am 6. April, die der Arbeitsgruppe III über die „Verminderung des Klimawandels“ am 4. Mai 2007.

Die Durchschnittstemperatur der erdnahen Atmosphäre ist im hundertjährigen linearen Trend zwischen 1906 und 2005 um 0,74° C gestiegen. Für die Zukunft erwartet der Bericht eine weiter anhaltende Erderwärmung. Die von der UNO geforderte Stabilisierung unterhalb der gefährlichen 2° C-Marke erfordert zumindest eine Halbierung des globalen Ausstoßes von CO₂-Äquivalenten bis 2050.

In Österreich hat sich die Jahresdurchschnittstemperatur im letzten Jahrhundert um 1,8° C und damit zwei- bis dreimal stärker als jene der Nordhalbkugel erhöht. Die Gletscher der Ostalpen verloren in den letzten 150 Jahren 52 % ihrer Fläche und mehr als 60 % ihrer Masse.

3.2 Aus den bisherigen Feststellungen und Erkenntnissen ist deutlich erkennbar, dass der Klimawandel nicht nur Handeln im Sinne von Vermeidung klimarelevanter Emissionen verlangt. In Anbetracht der bereits vorhandenen Auswirkungen ist es zudem notwendig, Strategien zu entwickeln, wie den nicht mehr änderbaren Auswirkungen speziell auf regionaler und lokaler Ebene begegnet werden kann.

Internationaler Rahmen und Verpflichtung

4.1 Grundlage für die Reduktion von Treibhausgasen ist die Klimarahmenkonvention aus dem Jahr 1992. Darauf aufbauend wurden mit dem Kyoto-Protokoll 1997 erstmals verbindliche Treibhausgas-Reduktionsziele für die Industriestaaten festgelegt. Im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 müssen demnach die Emissionen von sechs definierten Treibhausgasen der Industriestaaten gemeinsam um mehr als 5 % unter den Werten von 1990 liegen.

Die EU muss ihre gesamten Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 um 8 % verringern. Dieses Ziel wurde im so genannten Burden Sharing Agreement auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt.



Internationaler Rahmen
und Verpflichtung

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Österreich ist demnach zu einer Reduktion von 13 % gegenüber dem Basisjahr 1990 verpflichtet. Wenn die EU insgesamt ihr Ziel erreicht, gilt dies auch für alle betroffenen 15 Staaten. Sollte die EU ihr Ziel verfehlen, sind diese Staaten wieder direkt zur Erreichung ihres individuellen Kyoto-Zieles verpflichtet.

Die Aufteilung innerhalb der EU-15 stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 1: Reduktionsziele innerhalb der EU

	in %		in %
Luxemburg	- 28	Finnland	0
Dänemark	- 21	Frankreich	0
Deutschland	- 21	Schweden	+ 4
Österreich	- 13	Spanien	+ 15
Großbritannien	- 12,5	Griechenland	+ 25
Belgien	- 7,5	Irland	+ 13
Italien	- 6,5	Portugal	+ 27
Niederlande	- 6	Europäische Union	- 8

Die EU hat im Jahr 2007 als unabhängiges Ziel festgelegt, ihre Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 bis zum Jahr 2020 um 20 % zu senken. Der Europäische Rat spricht sich für eine Senkung um 30 % aus, sofern eine entsprechende Vereinbarung zwischen den weltweit großen Treibhausgasemittenten geschlossen wird.¹⁾

¹⁾ Der Europäische Rat vertritt zudem die Auffassung, dass die entwickelten Länder sich dazu verpflichten müssten, gemeinsam ihre Emissionen bis 2020 um rd. 30 % zu senken, bis 2050 um 60 bis 80 %.

Die „Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties“ ging im Dezember 2007 in Bali davon aus, dass für Industriestaaten bis 2020 eine Emissionsreduktion von 25 bis 40 % bezogen auf das Basisjahr 1990 notwendig sein wird.

- 4.2** Die von Österreich eingegangenen Verpflichtungen sind jedenfalls völkerrechtlich und gegenüber der EU verbindlich, auch wenn sich seit her die Rahmenbedingungen teilweise deutlich geändert haben (z.B. erhöhtes Verkehrsaufkommen durch die „Ostöffnung“).

Durch die Beschlüsse von Bali steht fest, dass nach dem Ende der Verpflichtungsperiode weitere Schritte in Richtung Klimaschutz beabsichtigt sind. Die entsprechenden Verhandlungen stehen zwar am Beginn. Das Ziel für Industriestaaten liegt aus wissenschaftlicher Sicht in der Bandbreite einer 25- bis 40-prozentigen Reduktion.

Mögliche Sanktionen bei Verfehlung des Kyoto-Zieles

5.1 Das Kyoto-Protokoll sieht bei Nichteinhaltung der Reduktionsverpflichtung Sanktionen vor. Erreicht ein Staat sein Ziel in der Verpflichtungsperiode nicht, muss er die Differenz in der folgenden Periode nachholen und zusätzlich ein Drittel mehr Treibhausgase reduzieren. Die Möglichkeit, das Ziel mit den flexiblen Mechanismen zu erreichen, kann eingeschränkt werden.

Diese Sanktionen treffen Österreich erst dann, wenn die EU ihr Gesamtziel von 8 % Reduktion nicht erreicht und somit Österreich als Kyoto-Vertragspartei unmittelbar herangezogen werden kann.

5.2 Sanktionen wegen Nichterreichung des Kyoto-Zieles sollten verhindert werden, zumal sie Österreich von der Erreichung seines Zieles weder auf Ebene der Konvention noch der EU entbinden. Sie sind in jedem Fall als zusätzliche Belastung zu sehen.

Versäumnisse und damit zu geringe Emissionsreduktionen, die sich auf die Verpflichtungsperiode beziehen, können bei Bedarf auch durch entsprechenden Zukauf von Emissionszertifikaten im Rahmen der flexiblen Mechanismen ausgeglichen werden. Dies ändert aber nichts an der Notwendigkeit der Umsetzung emissionsmindernder Maßnahmen.

Alle nach Nutzung der flexiblen Mechanismen noch offenen Reduktionsvolumina gelten zwar der Konvention gegenüber formal als erbracht, müssen aber trotzdem zusätzlich zu den zukünftigen Verpflichtungen erfüllt werden. Jedes Versäumnis zum gegenwärtigen Zeitpunkt erschwert somit eine Zielerreichung in Zukunft. Daraus ergibt sich zwingend, dass die für den Ankauf der notwendigen Emissionszertifikate eingesetzten Mittel keine Investitionen in Reduktionsmaßnahmen sparen, sondern zusätzlich anfallen. In diesem Zusammenhang sollte auch beachtet werden, dass in Zukunft notwendige Maßnahmen jedenfalls teurer sein werden als solche, die jetzt gesetzt werden.



- 5.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es grundsätzlich richtig, dass ein hohes Ausmaß an Nutzung der Kyoto-Mechanismen im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 die Ausgangssituation für ambitionierte Ziele nach 2012 erschwere, aber davon ausgegangen werden könne, dass auch nach 2012 noch die Möglichkeit des Ausgleichs durch flexible Mechanismen bestehe. Eine strikte Vorgabe zur Nacherfüllung mit zusätzlichem Aufschlag von 30 % sei jedoch nur für jene Reduktionsmengen vorgesehen, die in der Verpflichtungsperiode versäumt und auch nicht durch flexible Mechanismen kompensiert würden.

Das BMF merkte in seiner Stellungnahme an, dass es möglich sei, die durch flexible Mechanismen bisher erbrachten Reduktionsleistungen eins zu eins auf die erste Verpflichtungsperiode anzurechnen. Dadurch ergäbe sich für die erste Periode ein optimales Kosten/Nutzen-Verhältnis. Über die Kosten zukünftiger Maßnahmen könnten noch keine gültigen Aussagen getroffen werden, da unklar sei, welcher Maßnahmenmix für die Klima- und Energieziele bis 2020 zur Anwendung komme. Es sei durchaus möglich, dass bei einer Forcierung ordnungsrechtlicher Maßnahmen die Kosten geringer als heute ausfallen.

- 6.1** Die EU rechnet damit, ihre Verpflichtung erfüllen zu können, ist aber von der Zielerreichung der Mitgliedstaaten abhängig. Innerhalb der EU kann die Nichteinhaltung des Zieles letztlich zu einem Vertragsverletzungsverfahren und in weiterer Folge zu einer Verurteilung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften führen. Daran können Geldstrafen bis zur Erfüllung – d.h. bis zur Erreichung des Emissionszieles – geknüpft sein. Die Höhe der Strafzahlungen ist aus heutiger Sicht nicht vorhersehbar.
- 6.2** In Anbetracht der derzeitigen Trends schätzt der RH die Wahrscheinlichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU wegen mangelnder Einhaltung der im Burden Sharing Agreement eingegangenen Verpflichtungen relativ hoch ein. Mit erhöhtem Rechtfertigungsbedarf ist bereits 2010 (und nicht erst nach Ablauf des Verpflichtungszeitraumes) zu rechnen. In diesem Jahr werden die Ist-Daten des Jahres 2008 vorliegen.

Mögliche Sanktionen bei Verfehlung des Kyoto-Zieles

Zum möglichen Ausmaß einer Strafe verweist der RH auf die EU-Richtlinie über den Emissionszertifikatehandel.¹⁾

¹⁾ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates; sie sieht als Sanktion wegen Emissionsüberschreitung (durch dem Emissionshandelssystem unterliegende Anlagenbetreiber in der EU) für jede Tonne CO₂-Äquivalent, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat, 100 EUR Strafe vor. Die Zahlung der Strafe entbindet nicht von der Verpflichtung, entsprechende Zertifikate zu beschaffen.

Die Zielerfüllung der EU ist noch nicht als gesichert einzuschätzen. Für die Zielverfehlung reicht es, dass nur ein Mitgliedstaat seine Verpflichtung nicht erfüllt. In weiterer Folge würden daher für Österreich auch die Sanktionen aus dem Kyoto-Protokoll direkt wirksam.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMF gehe es davon aus, dass das Kyoto-Ziel erreicht wird. Dem BMF lägen keine anders lautenden Informationen aus dem federführenden Fachressort vor. Auf UN-Ebene seien keine Sanktionen mit direkten finanziellen Auswirkungen vorgesehen. Auf EU-Ebene sei ein Sanktionsmechanismus noch nicht beschlossen, weshalb keine Aussagen über das Ausmaß einer allfälligen finanziellen Belastung im Falle einer tatsächlichen Verfehlung des Kyoto-Zieles getroffen werden könnten.*

Klimastrategie Österreichs

Maßnahmenpakete

- 7.1** Die Bundesregierung und die Landeshauptleutekonferenz verabschiedeten im Jahr 2002 die „Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Zieles“ (Klimastrategie 2002). Aus den Ist-Daten für 2003 ergab sich, dass trotz Umsetzung zahlreicher Maßnahmen mit dieser Strategie das Kyoto-Ziel nicht erreicht werden kann und weitere Maßnahmen zu setzen sind. Auf dieser Grundlage startete das BMLFUW nach einer Evaluierung 2005 einen Prozess zur Anpassung der Klimastrategie. Der Ministerrat beschloss 2007 eine Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Zieles 2008 bis 2012. Die Klimastrategie 2002 verlor dadurch nicht ihre Gültigkeit, die Anpassung stellte lediglich eine Aktualisierung und eine Ergänzung der Klimastrategie 2002 dar.



Klimastrategie Österreichs

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Die Maßnahmenpakete der Klimastrategie Österreichs sind nach acht Sektoren gegliedert:

- Raumwärme und sonstiger Kleinverbrauch
- Energieaufbringung (Strom- und Wärmeerzeugung, Raffinerien)
- Industrie und produzierendes Gewerbe; inklusive Prozesse, ohne Strombezug
- Abfallwirtschaft
- Verkehr
- Fluorierte Gase
- Sonstige CO₂-, CH₄- und N₂O-Emissionen (vor allem Lösemittelverwendung)
- Landwirtschaft

Ende 2007 war über die Anpassung der Klimastrategie Österreichs noch kein Konsens mit den Ländern erzielt worden.

7.2 Trotz deutlich gestiegener Emissionen (auch in Sektoren, die in der Kompetenz der Länder liegen) war die Verbindlichkeit der Anpassung der Klimastrategie Österreichs wesentlich geringer als die seinerzeitige Selbstverpflichtung des Bundes und der Länder zur Umsetzung der Klimastrategie 2002. Nach Ansicht des RH ist zur österreichweiten Umsetzung der Klimastrategie die Einbindung und Mitwirkung der Länder unbedingt notwendig.

Emissionen von Treibhausgasen in Österreich

8.1 Im für die Bewertung der Zielerreichung relevanten Basisjahr 1990 emittierte Österreich 79,2 Mill. t CO₂-Äquivalente.¹⁾ Im Jahr 2006 erreichten die Österreich zugerechneten Treibhausgasemissionen 91,1 Mill. t. Das ergibt eine Differenz zum Basisjahr 1990 von 11,9 Mill. t. Die Entfernung zum Kyoto-Ziel von 68,8 Mill. t betrug 2006 somit 22,3 Mill. t, das sind 32,4 %.

¹⁾ Durch die Validierung der Ermittlung der Treibhausgasemissionen änderten sich z.B. die Werte für die Landwirtschaft erheblich. In diesem Bericht werden, sofern nicht eigens angemerkt, die letztgültigen Werte der UBA-GmbH vom 15. Jänner 2008 verwendet. Durch Rundungsdifferenzen können Abweichungen entstehen.

Klimastrategie Österreichs

Für die Zielerreichung war im Dezember 2007 der Ankauf von 9 Mill. t CO₂-Äquivalenten pro Jahr für den Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 im österreichischen JI/CDM-Programm¹⁾ aus Projekten im Ausland vorgesehen. Unter Einbeziehung dieser geplanten Investitionen sowie der geplanten Effekte aus LULUCF²⁾ verbleibt eine notwendige Reduktion der Emissionen in Österreich um ca. 12,6 Mill. t.

¹⁾ Programm zur Nutzung der flexiblen Mechanismen

²⁾ land use, land use change and forestry (Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft)

Die einzelnen Sektoren nahmen eine höchst unterschiedliche Entwicklung.

Tabelle 2: Treibhausgase nach Sektoren, Ziel- und Istwerte

	Ist 1990	Ist 2000	Ziel Klimastrategie 2002	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007
	in Mill. t CO ₂ -Äquivalenten ¹⁾				
Raumwärme/ Kleinverbrauch	15,1	13,7	10,5	14,2	11,9
Energieaufbringung	13,8	12,4	12,4	15,5	13,0
Industrie	22,2	23,4	20,8	25,3	23,3
Abfallwirtschaft	3,7	2,7	3,7	2,2	2,1
Verkehr	12,7	18,1	16,3	23,2	18,9
Fluorierte Gase	1,6	1,3	1,8	1,5	1,4
Sonstige	1,0	1,1	0,7	1,3	0,9
Landwirtschaft	9,2	8,4	4,4	7,9	7,1
LULUCF					- 0,7
Summe	79,2	81,1	70,6	91,1	77,8
Beitrag JI/CDM					- 9,0
Kyoto-Ziel					68,8

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Quelle: Zielwerte aus der Klimastrategie 2007; zu beachten ist, dass sich die im Basisjahr 1990 ausgewiesenen Emissionen in der aktuellen Inventur gegenüber dem Stand der Klimastrategie 2002 leicht erhöht haben (wegen der Validierung von 77,6 Mill. t auf 79,2 Mill. t). Die Zielwerte der Klimastrategie 2002 sind unverändert übernommen.



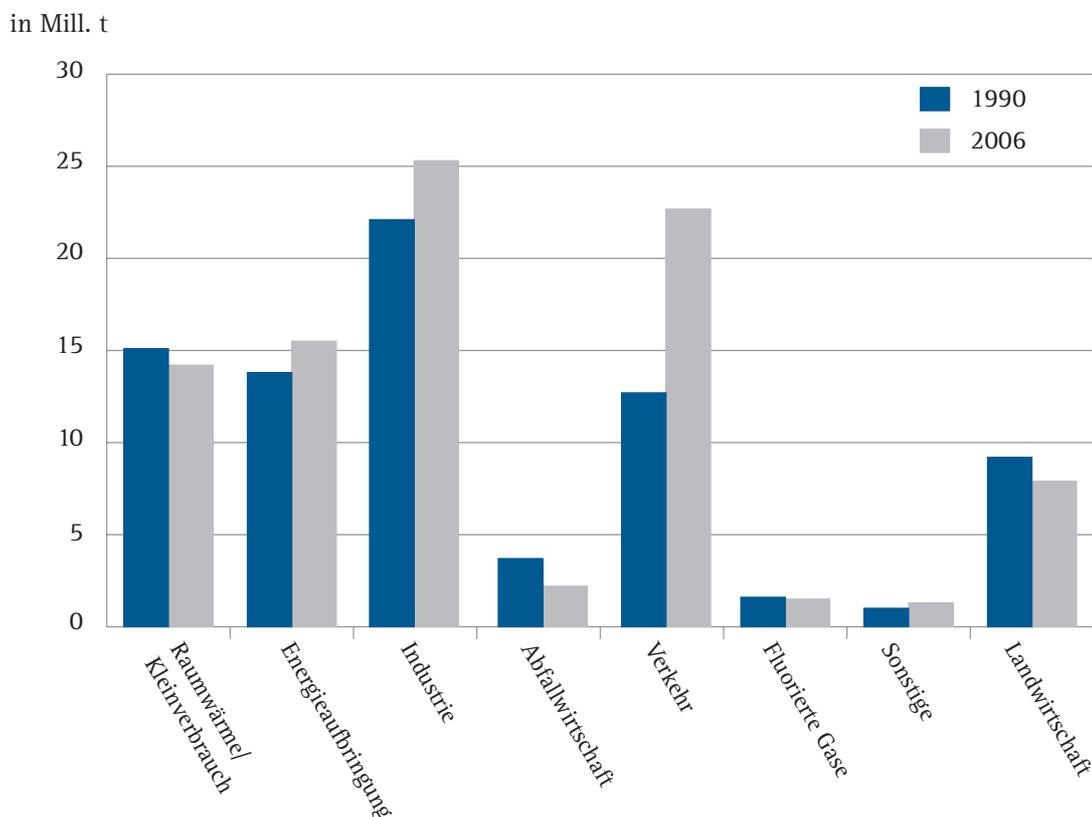
Klimastrategie Österreichs

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Die Anpassung der Klimastrategie brachte eine Korrektur der optimistischen Erwartungen. Den Einsparungen in den Sektoren Abfallwirtschaft und Fluorierte Gase durch ordnungspolitische Maßnahmen des BMLFUW sowie im Sektor Landwirtschaft standen Zuwächse von zusammen 10 Mill. t in den übrigen Sektoren gegenüber. Damit wurde eine Erhöhung des Beitrages von Maßnahmen im Ausland notwendig.

Die Emissionswerte der einzelnen Sektoren im Vergleich der Jahre 1990 und 2006 entwickelten sich wie folgt:



8.2 Der RH stellte fest, dass die in der Klimastrategie 2002 geplanten Maßnahmen aller Gebietskörperschaften nicht ausreichen, bei den Emissionen eine Trendumkehr zu bewirken.

Klimastrategie Österreichs

Die Anpassung der Klimastrategie 2007 führte nur die Klimastrategie 2002 bei gleichzeitiger Erhöhung der zulässigen Emissionsvolumina weiter. Daraus leitete der RH ab, dass die Kyoto-Zielerreichung unter Fortsetzung des derzeit eingeschlagenen Weges insgesamt unwahrscheinlich ist. Er empfahl – bevor ein Zwang zu einschneidenden Maßnahmen entsteht –, zumindest die bestehenden Optionen bestmöglich zu nutzen.

- 9.1** Das Kyoto-Protokoll sieht vor, dass die flexiblen Mechanismen nur unterstützend eingesetzt und nationale Maßnahmen einen signifikanten Anteil der Emissionsreduktion darstellen sollen. Die EU-Kommission vertritt die Auffassung, dass der Begriff der Zusätzlichkeit in jedem Fall bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Anstrengungen eines Mitgliedstaats auf die flexiblen Kyoto-Mechanismen entfällt. Im Dezember 2007 waren international weder die Basis dieser Berechnung (z.B. 1990, 2008 oder 2012) noch das Ausmaß eines „signifikanten Anteils“ verbindlich definiert.

Wenn davon ausgegangen wird, dass nicht die Reduktionsverpflichtung (minus 13 % von 1990, das sind 10,3 Mill. t; damit wäre das Potenzial bereits durch das laufende JI/CDM-Programm übererfüllt), sondern die Abweichung vom Reduktionsziel (22,3 Mill. t aus den Emissionen 2006) herangezogen wird, ergibt sich ein maximal zulässiger Anteil für die flexiblen Mechanismen von rd. 11,2 Mill. t. Abzüglich der bereits vorgesehenen 9 Mill. t aus dem JI/CDM Programm verbleibt eine Restmenge von 2,2 Mill. t.

- 9.2** Der RH ging davon aus, dass die Einsparungsziele der Klimastrategie Österreichs unter den Bedingungen, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Dezember 2007 geherrscht haben, nicht erreicht werden können. Von der erwarteten Fehlmenge von 9,1 Mill. t pro Jahr¹⁾ dürfen nach Ansicht des RH allerdings nur mehr 2,2 Mill. t durch flexible Mechanismen ausgeglichen werden. Somit verbleiben 6,9 Mill. t (das sind 34,5 Mill. t im Verpflichtungszeitraum) zur Einsparung durch Maßnahmen im Inland.

¹⁾ 9,1 Mill. t Fehlmenge = 2,3 Mill. t Raumwärme + 4,4 Mill. t Verkehr + 2,0 Mill. t Industrie + 0,4 Mill. t Sonstige)

Der RH wies mit Nachdruck darauf hin, dass der Verpflichtungszeitraum mit 1. Jänner 2008 begonnen hat. Bis 2012 müssen somit nicht nur die Reduktionen zur Zielerreichung realisiert, sondern auch alle Überschreitungen kompensiert werden. Der RH empfahl daher, umgehend mengenmäßig wirksame Emissionsminderungen im Inland einzuleiten.



Klimastrategie Österreichs

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des Bundes

Sektor Raumwärme/
Kleinverbrauch **10.1** Der Sektor Raumwärme/Kleinverbrauch enthält neben den heizenergiebedingten Emissionen von Haushalten, Betrieben und Dienstleistungen (Hausbrand) auch den Kleinverbrauch aus Maschineneinsatz in der Landwirtschaft.

Tabelle 3: Entwicklung des Sektors Raumwärme/Kleinverbrauch

	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t			in Mill. t	in %
Raumwärme/ Kleinverbrauch	15,1	14,2	11,9	- 2,3	- 16

Der Emissionsverlauf, der spürbar vom (nicht vorhersehbaren) Heizbedarf abhängig ist, stagnierte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung. Das Reduktionserfordernis von 16 % gegenüber dem Jahr 2006 soll mit einer Verdreifachung der Sanierungsquote im Altbau (auf 3 % des Gebäudebestandes pro Jahr oder höher) sowie mit zunehmend strengeren Vorschriften über die thermischen Gebäudeeigenschaften in den Bauordnungen bzw. den Wohnbauförderungsbedingungen erreicht werden.

Die Festlegung der Höhe der für die notwendigen Maßnahmen erforderlichen Mittel ist in der Verantwortung der Länder. Im Jahr 2006 setzten sie den überwiegenden Teil der Wohnbauförderung (1,85 Mrd. EUR von 2,63 Mrd. EUR) für den Neubau ein. Nur 0,35 Mrd. EUR wurden für die thermo-energetische Sanierung und 0,43 Mrd. EUR für sonstige Sanierungen verwendet. Eine Zweckbindung der Mittel bestand nicht.

10.2 Der RH sah in den bisher getroffenen Maßnahmen der Länder keine realistische Möglichkeit, das vorgegebene Reduktionsziel von 2,3 Mill. t (bzw. 16 % der Emissionen des Jahres 2006) zu erreichen.

Trotz Unterstützung der Klimastrategie 2002 durch die Länder kam es bis 2006 nur zu einer geringfügigen Reduktion der Emissionen (auch bedingt durch geringere Heizgradtage). Die aktuelle Sanierungsrate (ca. 1 % des Gebäudebestandes) ermöglichte zwar eine Entkopplung der Steigerung des Energieverbrauches vom Zuwachs an Nutzfläche, bedeutende Emissionsreduktionen können nach Ansicht des RH jedoch nur durch weitere bzw. beschleunigte Maßnahmen der Länder im Bereich der Sanierung des Gebäudebestandes erreicht werden.

Klimastrategie Österreichs

Maßnahmen im Wohnbau – im Neubau ebenso wie in der Sanierung – wirken nur langfristig, lieferten daher nicht den erwünschten, rasch notwendigen Beitrag zur Erreichung des Kyoto-Zieles.

Förderungen können hier nur einen Anreiz geben; der Großteil der tatsächlich notwendigen Investitionen ist von den Eigentümern zu finanzieren. Der RH empfahl, die thermo-energetischen Anforderungen für Neubau und Sanierung im Rahmen der rechtlichen Vorschriften zu erhöhen.

Sektoren Energieaufbringung und Industrie

11.1 Die Emissionen der Sektoren Energieaufbringung und Industrie entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 4: Entwicklung der Sektoren Energieaufbringung und Industrie

	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t ¹⁾			in Mill. t	in %
Energieaufbringung	13,8	15,5	13,0	- 2,5	- 16
Industrie	22,2	25,3	23,3	- 2,0	- 8
Gesamt	36,0	40,8	36,3	- 4,5	- 11

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Beide Sektoren sind weitgehend in das nationale Emissionszertifikatehandelssystem eingebunden. Die davon betroffenen Unternehmen verfügen gemäß der nationalen Zuteilung von Emissionszertifikaten über ein vorab definiertes Emissionsvolumen (30,73 Mill. t). Überschreitungen müssen vom Unternehmen durch den Erwerb von Zertifikaten am Markt ausgeglichen werden.

Die Anpassung der Klimastrategie 2007 legte eine geringfügige Überschreitung der Ist-Werte 1990 (+ rd. 0,3 Mill. t) fest.



Klimastrategie Österreichs

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des BundesTabelle 5: Sektoren Energieaufbringung und Industrie, Anteile der CO₂-Emissionen im Emissionszertifikatehandel (EZH)¹⁾

	Ist 2006		Ziel Klimastrategie 2007 ²⁾	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t	in %	in Mill. t	in Mill. t	in %
Energieaufbringung					
Emissionen im EZH	13,3	86	11,2	- 2,1	- 16
nicht im EZH	2,2	14	1,8	- 0,4	- 18
Gesamt	15,5	100	13,0	- 2,5	- 16
Industrie					
Emissionen im EZH	19,1	75	19,6	0,5	3
nicht im EZH	6,2	25	3,7	- 2,5	- 40
Gesamt	25,3	100	23,3	- 2,0	- 8

¹⁾ Rundungsdifferenzen²⁾ Die Zielwerte sind der Klimastrategie 2007 und dem Zuteilungsplan entnommen: als Differenz ergeben sich die Zielwerte für die dort nicht erfassten Betriebe (Kleinanlagen).

In der Energieaufbringung sind rd. 86 %, in der Industrie rd. 75 % der Emissionen in das nationale Emissionszertifikatehandelssystem eingebunden. Nicht erfasst sind im Wesentlichen die Kleinanlagen.

11.2 Der Reduktionsbeitrag beider Sektoren von insgesamt 4,5 Mill. t macht 20,2 % vom gesamten Erfordernis von 22,3 Mill. t gemäß Kyoto-Ziel aus. Das ist im Verhältnis zum Emissionsanteil an den Gesamtemissionen im Jahr 2006 von 91,1 Mill. t (40,8 Mill. t entsprechen 44,8 %) als wenig ambitioniert anzusehen und belastet die übrigen Sektoren überproportional.

Der RH beurteilte die Zielerreichung im Sektor Energieaufbringung als wahrscheinlich, wenn auch die Senkung der Emissionen um 16 bis 18 % als Herausforderung anzusehen ist. Im Sektor Industrie sah der RH nur eine geringe Wahrscheinlichkeit, die Emissionen der vom Emissionszertifikatehandel nicht erfassten Kleinanlagen um 40 % zu reduzieren.

Klimastrategie Österreichs

11.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW würden ab 2008 zusätzliche Anlagen, die in Summe Emissionen von rd. 0,33 Mill. t CO₂ p.a. aufweisen, in den Emissionshandel einbezogen werden. Dies erhöhe die „Einsparung“ für die Industrie im Emissionszertifikatehandel auf ca. + 0,2 Mill. t CO₂ bzw. verringere das Reduktionserfordernis von Anlagen, die nicht dem Emissionszertifikatehandel unterliegen, auf rd. 2,2 Mill. t CO₂.

11.4 Der RH bewertete die angeführte Erweiterung des Teilnehmerkreises am Emissionszertifikatehandel positiv. Er blieb aber hinsichtlich der nicht erfassten Anlagen bei seiner kritischen Beurteilung der Möglichkeit der Zielerreichung des Sektors Industrie, da auch Einsparungen von rd. 2,2 Mill. t CO₂ (bzw. nun rd. 35 % der Emissionen von 6,2 Mill. t CO₂) mangels einschlägiger Maßnahmen nicht zu erwarten sind.

Sektor
Abfallwirtschaft

12.1 Die Emissionen im Sektor Abfallwirtschaft entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 6: Entwicklung des Sektors Abfallwirtschaft

	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t			in Mill. t	in %
Abfallwirtschaft	3,6	2,2	2,1	- 0,1	- 5

Das Verbot der Deponierung unbehandelter Abfälle sowie die damit zusammenhängende Errichtung von Anlagen zur Verbrennung bzw. mechanisch-biologischen Behandlung von Siedlungsabfällen mit Wärme- und Stromauskoppelung trug wesentlich zur Verringerung der Emissionen von Methan als auch von Kohlendioxid bei.

12.2 Der RH stellte fest, dass die ordnungspolitischen Maßnahmen in der Abfallwirtschaft den deutlichen Rückgang der Emissionen bewirkten und eine weitere Reduktion ermöglichen werden. Die Erreichung des Zieles ist wahrscheinlich. Die Effizienz der Maßnahmen und den Wirkungsgrad der bestehenden Anlagen bewertete der RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung „Ausgewählte Themen der Abfallwirtschaft in Österreich“, Reihe Bund 2007/6.



Klimastrategie Österreichs

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des BundesSektor Verkehr **13.1** Die Emissionen im Sektor Verkehr entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 7: Entwicklung des Sektors Verkehr

	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t			in Mill. t	in %
Verkehr	12,7	23,3	18,9	- 4,4	- 19

Der Sektor Verkehr wies im Zeitraum 1990 bis 2006 die höchste Emissionssteigerung auf (83 %); sein Anteil an den Gesamtemissionen erhöhte sich von 16 % (1990) auf 26 % (2006). Die Hauptursachen waren der Anstieg der Verkehrs- und Transportleistung und der preisbedingte Kraftstoffexport (Tanktourismus).

Die Klimastrategie 2002 sah eine Reduktion auf 16,3 Mill. t vor. Die Anpassung der Klimastrategie 2007 erhöhte das Sektorziel auf 18,9 Mill. t, es besteht somit ein Einsparungserfordernis von 4,4 Mill. t (bezogen auf 2006).

13.2 Der RH stellte fest, dass die Klimastrategie 2002 die tatsächliche Entwicklung deutlich unterschätzte.

Die in der Anpassung der Klimastrategie 2007 enthaltenen, aus 2002 weitergeführten Maßnahmen eröffneten keine neue Perspektive, die Verkehrsemissionen kurzfristig um nahezu ein Fünftel zu senken.

Der RH empfahl, auf die Umsetzung weiterer Maßnahmen im Sinne der Klimastrategie hinzuwirken.

14.1 Eine von der Universität Graz¹⁾ durchgeführte Studie quantifizierte mögliche Maßnahmen zur Kyoto-Zielerreichung mit 4,8 Mill. t (Senkungen des Tanktourismus), 0,5 bis 1,0 Mill. t (PKW Roadpricing), 0,5 Mill. t (Forcierung Biodiesel), 0,5 Mill. t (Ausbau des Radverkehrs) und 0,3 Mill. t (Reduktion Tempolimit auf 80/100 km/h mit intensiver Überwachung). Die übrigen Maßnahmen wiesen geringere Reduktionspotenziale auf.

¹⁾ Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel, Karl-Franzens-Universität Graz, Klimaschutz, Infrastruktur und Verkehr; Wien, August 2007; im Auftrag der AK Wien

Klimastrategie Österreichs

Bis zur gegenständlichen Gebarungsüberprüfung hatte der Bund folgende Maßnahmen gesetzt:

- Substituierung von 5,75 % des Energieinhaltes durch aus Biomasse hergestellte Kraftstoffe (Treibstoffbeimischung) ab Herbst 2008,
- Erhöhung der Mineralölsteuer Mitte 2007,
- Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, wonach Bund, Länder und Gemeinden ihre Mehreinnahmen aus der Mineralölsteuer-Erhöhung 2007 für Maßnahmen im Sinne des Klimaschutzes verwenden sollen (370 Mill. EUR),
- Entwurf eines Ökologisierungsgesetzes 2007, der Feinstaub, CO₂ und NO_x sowie alternative Antriebsarten bei der NoVA berücksichtigt.

14.2 Die getroffenen Maßnahmen waren in dieser Form nach Ansicht des RH sowohl einzeln als auch insgesamt nur gering wirksam. Die Beimischung von Biotreibstoffen zeigte zwar bereits Erfolg, die Höhe des Beimischungsanteiles von Biotreibstoffen ist EU-rechtlich und von den Herstellern auch technisch begrenzt.

Da im Zuge der Erhöhung der Mineralölsteuer auch die Kraftfahrzeugsteuer für LKW halbiert wurde, glich dies die Treibstoffverteuerung und die dadurch erzielbare Verringerung der Verkaufsmenge teilweise wieder aus.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das Ökologisierungsgesetz 2007 mittlerweile beschlossen.*

Nach Berechnungen der UBA-GmbH führe die Substitution von 5,75 % von fossilen Kraftstoffen durch Biokraftstoffe zu einer Reduktion von rund der dreifachen Menge an Emissionen als angegeben, nämlich ca. 1,4 Mill. t statt 0,5 Mill. t. Ein zusätzlicher Effekt bestehe nach Aussagen der Europäischen Kommission darin, dass die stärkere Nutzung von Biokraftstoffen derzeit eine der wenigen gangbaren Alternativen aus der fast vollständigen Abhängigkeit des Verkehrssektors vom Erdöl sowie zur signifikanten Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Verkehrsbereich darstelle.



Da es keine verpflichtende Beimischung von Biokraftstoffen, sondern eine Substitutionsverpflichtung gebe, könnten die Zielwerte durch Beimischung und/oder der Verwendung von z.B. reinen Biokraftstoffen, wie 100 % Biodiesel, erfüllt werden.

Laut Stellungnahme des BMF seien in den letzten Jahren verstärkt Schritte zur Ökologisierung des Steuersystems gesetzt worden. Diese betrafen unter anderem die steuerliche Förderung biogener und schwefelfreier Kraftstoffe, die Anhebung der Mineralöl- und Energiesteuersätze und die Anreize zum Einbau von Partikelfiltern bei der NoVA. Die Anhebung der Mineralölsteuer mit Wirkung vom 1. Juli 2007 könne in ihrer Auswirkung im Rahmen der Beurteilung durch den RH noch nicht entsprechend berücksichtigt worden sein.

Der Anbau und das Verbrennen von Soja, Palmöl, Mais, Weizen und anderen Nahrungsmitteln zur Energieerzeugung verursache Berichten zufolge Hungersnot, Umweltzerstörung und einen großen Schaden für das Weltklima. Die weltweit gestiegenen Preise für Grundnahrungsmittel würden eine besondere Bedrohung für die Menschen in Entwicklungsländern darstellen. Wissenschaftliche Studien würden belegen, dass Agrarenergie genau das Gegenteil von dem bewirke, weswegen sie forciert werde. Danach bremse sie keineswegs den Klimawandel, sondern heize diesen regelrecht an. So würde beispielsweise berichtet, dass es 319 Jahre dauern würde, bis der Einsatz von Soja-Diesel die Menge an Treibhausgasen eingespart hätte, die durch eine Abholzung des Amazonasregenwaldes für die Sojapflanzung zuvor freigesetzt worden sei. Eine weitere Forcierung der Nutzung von Biodiesel sei daher kritisch zu beurteilen.

Bei Einführung einer Streckenmaut von fünf bis sieben Cent pro Kilometer würden sich – neben der bereits erfolgten Erhöhung der Mineralölsteuer – die Kosten für Autofahrer etwa verdreifachen. Davon wären insbesondere die Pendler betroffen. Mehreinnahmen im Sektor Verkehr solle es hingegen künftig durch jährliche Anpassungen an den Verbraucherpreisindex bei LKW-Maut und Vignette geben.

Weiters seien im Rahmen des Ökologisierungsgesetzes 2007 folgende Maßnahmen gesetzt worden:

Klimastrategie Österreichs

Seit Jänner 2006 sei nunmehr die NoVA um ein Bonus-Malus-System in Abhängigkeit von den Schadstoff- und CO₂-Emissionen ergänzt worden. Dies würde dazu führen, dass verbrauchs- und schadstoffarme Fahrzeuge einen Bonus erhielten, während stark umweltbelastende Kraftfahrzeuge mit einem Malus verteuert würden. Aus Sicht des BMF könne nicht nachvollzogen werden, wieso der RH die Maßnahme bei der NoVA als kaum wirksam einschätzt. Die neue Maßnahme des Ökologisierungsgesetzes trete erst mit 1. Juli 2008 in Kraft, ihre Auswirkung könne daher vom RH bisher nicht überprüft worden sein. Die Maßnahme bei den Partikelfiltern hätte einen nachweisbaren Effekt gehabt.

Im Zuge der Ökologisierung des Mineralölsteuergesetzes sei für gekennzeichnetes Gasöl (so genanntes Heizöl extra leicht) und den entsprechenden Heizstoff eine Spreizung des Steuersatzes abhängig vom Schwefelgehalt analog zur Spreizung bei Benzin und Diesel eingeführt worden. Damit sei für den Einsatz umweltfreundlicher, schwefelarmer, gekennzeichnete Gasöle und Heizstoffe ein steuerlicher Anreiz geschaffen worden.

Die Effizienz sämtlicher im Jahr 2007 und 2008 getroffenen gesetzlichen Regelungen, die eine Reduktion der CO₂-Emissionen fördern sollen, könne aufgrund des in der Vergangenheit liegenden untersuchten Zeitraumes in das Prüfungsergebnis des RH noch nicht entsprechend eingeflossen sein bzw. entsprächen die Maßnahmen teilweise ohnehin den im Bericht genannten Vorschlägen. Von einer geringen Wirksamkeit der bereits gesetzten Maßnahmen zur Ökologisierung des Steuersystems könne daher nicht ausgegangen werden. Es sei in diesem Zusammenhang aber zu beachten, dass den Lenkungseffekten des Steuersystems Grenzen gesetzt seien.

Die KPC wies in ihrer Stellungnahme auf eine weitere Maßnahme, das Förderungsinstrument klima:aktiv, hin. Es sei zwar mit einer Dotierung von 2,4 Mill. EUR im Jahr 2007 nur eine kleine Förderungsschiene, sie werde aber sehr gut angenommen und bereits im Kyoto-Zeitraum wirksam.

- 14.4** Der RH nahm die in den Stellungnahmen dargestellten, bereits getroffenen Maßnahmen ebenso wie die unterschiedlichen Ansichten des BMLFUW und des BMF hinsichtlich der Wirksamkeit und der Einflüsse der Energieerzeugung aus Nahrungsmitteln auf das Weltklima zur Kenntnis. Die Wirksamkeit der Maßnahmen betrachtete der RH jedoch nach wie vor kritisch, weil diese mengenmäßig nur beschränkt wirksam werden bzw. nicht quantifiziert wurden.



Zudem muss festgehalten werden, dass Maßnahmen wie z.B. das Ökologisierungsgesetz, die erst Mitte 2008 in Kraft treten, zu spät ansetzen, da der Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 bereits läuft und somit eine wesentlich höhere Einsparung für die Folgejahre wegen der zur Zeit immer noch bestehenden Überschreitungen notwendig wird. Weder einzelne noch alle der erwogenen bzw. zuletzt in Kraft gesetzten Regelungen zusammen haben das Potenzial, eine Emissionsenkung um 19 % (das sind 4,4 Mill. t) zu bewirken.

Die konträren Inhalte der eingelangten Stellungnahmen des BMF und des BMLFUW hinsichtlich des Einsatzes von Biotreibstoffen bestätigen die Bedenken an der Zielerreichung im Sektor Verkehr.

- 15.1** Die Emissionen der im Inland gekauften, jedoch im Ausland verbrauchten Treibstoffe sind Österreich zuzurechnen. Preisunterschiede führen dazu, dass Konsumenten im jeweils billigeren Nachbarland tanken. Der Anteil der dem Tanktourismus zugerechneten CO₂-Äquivalente¹⁾ wurde mit rd. 27 % angegeben.

¹⁾ Die Ermittlung des Tanktourismus gestaltet sich schwierig, da dieser stark schwankt. In der Literatur finden sich Werte bis 34 %.

- 15.2** Eine Eindämmung des Tanktourismus würde eine erhebliche Entlastung der nationalen Emissionsbilanz bewirken. Aus ökologischer Sicht würde sie nur beschränkte Emissionsreduktionen im Inland aus dem Rückgang des Verbrauchs mit sich bringen. Sie ist damit die einzige Maßnahme in einer spürbaren Größenordnung mit unmittelbar einsetzender Wirkung auf die Erreichung des Kyoto-Zieles und wäre daher nach Ansicht des RH aus ökologischer Sicht anzustreben.
- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden nicht nur die Konsumenten, sondern auch die Frächter in den betreffenden Ländern zu den jeweils günstigeren Treibstoffpreisen tanken.*

Das BMF stimmte in seiner Stellungnahme dem RH zu, dass eine Reduktion des Tanktourismus Österreichs tatsächliche Emissionen nicht wesentlich verringern, aber eine Entlastung der nationalen Emissionsbilanz bewirken würde. Global gesehen würde eine derartige Maßnahme jedoch nur eine geographische Verschiebung, jedoch keine tatsächliche Verringerung der Emissionen mit sich bringen. Die Emissionen würden nur den entsprechenden Nachbarländern zugerechnet werden.

Klimastrategie Österreichs

Eine erneute Erhöhung der Mineralölsteuer würde somit ausschließlich der Erreichung der Ziele dienen, zu denen sich Österreich im Rahmen des Kyoto-Protokolls verpflichtet hat. Gleichzeitig würde diese Maßnahme aber zu sehr hohen budgetären Ausfällen führen, da die Einnahmen aus dem Tanktourismus nicht mehr in das Budget fließen würden. Angesichts dieser Tatsachen sei diese Maßnahme aus Sicht des BMF nicht sinnvoll.

- 15.4** Gemeinsames Ziel aller Maßnahmen sollte sein, das Kyoto-Ziel zu erreichen. Es bleibt somit abzuwägen, ob durch die zusätzlichen Einnahmen ausreichend inländische Maßnahmen finanziert werden können, um die zugerechneten Emissionen auszugleichen. Bei Betrachtung des aktuellen Maßnahmenkataloges erscheint dies nicht wahrscheinlich.

- 16.1** Die Klimastrategie 2002 bezeichnete den Generalverkehrsplan Österreich als Planungsgrundlage, „in welcher die Mobilitätsansprüche mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit verbunden wurden. Hauptaugenmerk wird hierbei auf die Schieneninfrastruktur gelegt.“

Im März 2007 lag der Bundesregierung ein Antrag über die Investitionstätigkeiten bei den ÖBB und der ASFINAG bis 2010 vor, der den ÖBB mit 6 Mrd. EUR gegenüber 4,5 Mrd. EUR für die Straße um ein Drittel höhere Investitionen in der laufenden Legislaturperiode einräumte.

Die Planungen von Straßenbauprojekten gingen regelmäßig von längerfristigen Verkehrszuwächsen aus und unterlegten damit die Wirtschaftlichkeit dieser Investition. In den Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren blieben die damit verbundenen Emissionserhöhungen entweder unberücksichtigt oder wurden mit dem Irrelevanzkriterium als unerheblich eingestuft.

- 16.2** Zur Schwerpunktsetzung Schiene merkte der RH an, dass diese langfristige Investitionsplanung im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 ökologisch nur eine geringe Wirkung entfalten kann. Er wies zudem auf das Spannungsfeld zwischen bestehenden internationalen Verpflichtungen zur Emissionsreduktion (Kyoto-Protokoll, NEC-Richtlinie¹⁾) und den mit dem Straßenneubau einhergehenden Emissionssteigerungen hin.

¹⁾ Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe



Klimastrategie Österreichs

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des Bundes

Sektor Fluorierte Gase **17.1** Dieser Sektor betrifft Kälte- und Löschmittel, die als teil- bzw. vollfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid eine erhebliche Treibhausgaswirkung entfalten. Die Emissionen entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 8: Entwicklung des Sektors Fluorierte Gase

	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t			in Mill. t	in %
Fluorierte Gase	1,6	1,5	1,4	- 0,1	- 7

Die Industriegasverordnung¹⁾ legte Verbote und Beschränkungen fest, in deren Folge eine tendenzielle Senkung der Emissionen eintrat. Im Rahmen einer (auch EU-rechtlich) erforderlichen Novellierung musste mangels Zustimmung des BMWA die Aufhebung des Verbotes teilfluorierter Löschmittel verordnet werden.

¹⁾ Verordnung über Verbote und Beschränkungen teilfluorierter und vollfluorierter Kohlenwasserstoffe sowie von Schwefelhexafluorid, BGBl. II Nr. 447/2002

17.2 Die ordnungspolitischen Maßnahmen bewirkten zunächst einen deutlichen Rückgang der Emissionen. Der RH bemängelte, dass das Ordnungsziel im Teilbereich der Löschmittel reduziert wurde. Die Erreichung des Sektorzieles scheint aber trotzdem wahrscheinlich.

Sektor Sonstige **18.1** Der Sektor enthält die Emissionen aus der Lösemittelverwendung sowie aus der Energieförderung und -verteilung (CO₂-, CH₄- und N₂O-Emissionen). Die Emissionen entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 9: Entwicklung des Sektors Sonstige

	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t			in Mill. t	in %
Sonstige	1,0	1,3	0,9	- 0,4	- 31

Klimastrategie Österreichs

18.2 Die Ausweitung des Gasverteilungsnetzes hatte schon bisher die Reduktionen der Lösemittelverwendung überkompensiert. Da die Emissionen der Gastransporte direkt proportional mit dem Umstieg von Öl auf Gas als Energieträger ansteigen, ist mit weiteren Steigerungen zu rechnen. Für die übrigen Sektoremissionen sind keine konkreten Maßnahmen vorgesehen. Der RH beurteilte daher die Zielerreichung in diesem Sektor insgesamt als unwahrscheinlich.

Sektor Landwirtschaft **19.1** Der Sektor enthält die Methan- und Lachgasemissionen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Die Emissionen entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 10: Entwicklung des Sektors Landwirtschaft

	Ist 1990	Ist 2006	Ziel Klimastrategie 2007	Reduktionserfordernis gemäß Klimastrategie 2007	
	in Mill. t			in Mill. t	in %
Landwirtschaft	9,2	7,9	7,1	- 0,8	- 10

19.2 Unter der Voraussetzung, dass der bisherige rückläufige Trend bei der Tierhaltung anhält, beurteilte der RH die Zielerreichung als möglich.

Umweltförderung im Inland

Grundlagen und
Zielsetzung

20.1 Die überwiegend im gewerblichen Bereich tätige Umweltförderung im Inland ist ein Teil der Umweltförderungen des Bundes. Ziel ist der Schutz der Umwelt durch Vermeidung oder Verringerung der Belastungen in Form von Luftverunreinigungen, klimarelevanten Schadstoffen, Lärm (ausgenommen von Verkehrslärm) und Abfällen.

Die wesentlichen klimarelevanten Bereiche „Erneuerbare Energieträger“ und „Effiziente Energienutzung“ stellten im überprüften Zeitraum zusammen 81,6 % des „Förderbarwertes“¹⁾ (364,66 Mill. EUR) dar.

¹⁾ Der Förderbarwert drückt die Förderung in Prozent der geförderten Projektsumme bezogen auf einen bestimmten Zeitpunkt aus.



Umweltförderung im Inland

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Seit der letzten diesbezüglichen Gebarungsprüfung durch den RH¹⁾ konnten der Anteil der klimarelevanten Förderungen von 83,2 % (2001) auf 94,9 % (2007) und die jährliche eingesparte Menge an CO₂-Äquivalenten von 0,42 Mill. t auf 0,78 Mill. t, d.h. um rd. 86 % gesteigert werden. Den damaligen Empfehlungen des RH wurde damit weitgehend entsprochen. Die kumulierte jährliche Ersparnis seit 2002 von rd. 4 Mill. t CO₂-Äquivalenten wird wegen der Langlebigkeit der geförderten Projekte während dem gesamten Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 wirksam sein.

¹⁾ Reihe Bund 2003/1

Die Klimastrategie 2007 betonte, dass die Umweltförderung im Inland ein bedeutendes Instrument zur Erreichung des Kyoto-Zieles darstellt. Weder aus der Klimastrategie 2002 noch aus der Anpassung 2007 ließ sich ein Zielwert für die Emissionsenkung, die erreicht werden soll, ableiten. Ein quantifizierter Zielwert für die Umweltförderung im Inland insgesamt lag ebenfalls nicht vor.

- 20.2** Der RH bewertete die gelungene Ausrichtung der Umweltförderung im Inland auf klimarelevante Projekte positiv. Aufgrund des erheblichen Mitteleinsatzes in diesem Bereich empfahl der RH, auf eine quantifizierte Zielfestlegung hinsichtlich der Emissionsenkung hinzuwirken. Über die Ziel-Mittel-Relation würde eine entsprechende Dotierung des Förderprogramms erleichtert. Zudem ist die Definition der Beiträge der einzelnen Maßnahmen erforderlich, um ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Erreichung des Kyoto-Zieles laufend bewerten und gegebenenfalls steuernd eingreifen zu können.
- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Umweltförderung im Inland stark von den wirtschafts- und energiepolitischen Rahmenbedingungen abhängig und könne daher quantifizierte Ziele nur unter diesem Vorbehalt tatsächlich erreichen. Trotzdem würde in der anstehenden Novelle versucht, auch eine Quantifizierung der klimapolitischen Ziele vorzunehmen. Eine Zielsetzung im Sinne der Anregung des RH, heruntergebrochen auf die einzelnen Förderungsbereiche, erscheine derzeit aufgrund der Interpendenzen von wirtschaftspolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich.*

Umweltförderung im Inland

Die KPC wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die anderen Ziele im Bereich des Umweltschutzes nicht vollständig verdrängt werden sollten. Die Reduktionskosten in der Umweltförderung bezogen auf die technische Nutzungsdauer seien von rd. 72 EUR/t CO₂ im Evaluierungszeitraum 1999 bis 2001 auf rd. 41 EUR/t CO₂ im Evaluierungszeitraum 2005 bis 2007 gesunken. Gerade, wenn es darum gehe, die Marktdurchdringung neuer, klimaschonender Technologien zu forcieren bzw. auch eine gewisse Multiplikatorwirkung zu erzielen, würde aber das reine Abstellen auf die kosteneffizientesten Maßnahmen zu kurz greifen. Mittelfristig würden dadurch erhebliche CO₂-Potenziale erschlossen werden können.

Zusagerahmen und Mittelaufbringung

- 21.1** Die Aufbringung der Mittel für die Umweltförderung im Inland (wie auch für jene im Ausland; siehe TZ 27) erfolgte im Rahmen des Bundesbudgets. Den Zusagerahmen vereinbarten die Bundesminister für Finanzen sowie für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft jährlich neu. Die Höhe des Zusagerahmens, der ausnahmslos ausgeschöpft wurde, entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 11: Umweltförderung im Inland – Zusagerahmen

2003	2004	2005	2006	2007
in Mill. EUR				
47,24	58,24	69,24	80,24	90,24

Den jährlich erstellten Unterlagen des BMLFUW zur Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Förderungsbereiche war unter anderem ein aus dem Kyoto-Optionenbericht 2002 hilfsweise abgeleiteter Zielwert für die finanzielle Ausstattung der Umweltförderung im Inland in Höhe von 80 bis 90 Mill. EUR jährlich zu entnehmen.

- 21.2** Aus dem zitierten Zielwert für den jährlichen Zusagerahmen, der mangels einer anderen Datenquelle vom RH herangezogen werden musste, war abzulesen, dass die tatsächliche Ausstattung des Förderungsprogrammes bis 2006 deutlich hinter dem Zielwert zurücklag. Die dadurch fehlende Emissionsenkung muss durch flexible Mechanismen, deren inländische Wertschöpfung gering ist, ausgeglichen werden.



Umweltförderung im Inland

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

21.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es in den Budgetverhandlungen der vergangenen Jahre immer auf die Unterdotierung hingewiesen. Eine wesentliche Erhöhung der jährlichen Dotation würde helfen, die vorliegenden Projekte zu finanzieren und gleichzeitig die Förderungsbereiche entsprechend den Reduktionspotenzialen auszuweiten. Eine Anhebung der Mittel werde bei den Budgetverhandlungen für 2009 und den Folgejahren angestrebt.

Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Kyoto-Optionenbericht 2002 keine Bindungswirkung nach außen habe. Weiters hob es hervor, dass die Umweltförderung nur eine von vielen möglichen Maßnahmen zum Klimaschutz sei und Maßnahmen über das Ordnungsrecht kosteneffizienter durchzuführen gewesen wären.

22.1 Der Stand der noch offenen Förderungsanträge im Bereich der Umweltförderung im Inland entwickelte sich in den Jahren 2003 bis 2007 jeweils zu Jahresende wie folgt:

Tabelle 12: Offene Förderungsanträge zu Jahresende

	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR				
Investitionskosten	565,39	1.067,27	1.036,36	936,83	991,74
offener Förderbarwert ¹⁾ (18 %)	101,77	192,11	186,54	168,63	178,51
ausgeschöpfter Zusagerahmen	47,24	58,24	69,24	80,24	90,24
Projektanzahl	566	696	1.165	1.411	1.343

¹⁾ Der Förderbarwert wurde vom RH entsprechend der Vorgangsweise der KPC mit einheitlich 18 % der Investitionskosten angenommen.

Die Auswertung zeigt, dass der Förderbarwert stets das Doppelte und mehr des Zusagerahmens betrug.

22.2 Die Akzeptanz des Förderungsangebotes war hoch. Der RH empfahl, auf eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Umweltförderung im Inland hinzuwirken. Dadurch könnte die mit der Projektverwirklichung verbundene Emissionssenkung noch innerhalb des Verpflichtungszeitraumes 2008 bis 2012 wirksam werden.

Umweltförderung im Inland

Zur Unterstützung eines flexiblen, bedarfsorientierten Einsatzes des Instrumentes der Umweltförderung im Inland empfahl der RH, von der jährlichen Vereinbarung eines Zusagerahmens abzugehen und auf die gesetzliche Festlegung eines über mehrere Jahre geltenden Zusagerahmens umzusteigen.

- 22.3** *In seiner Stellungnahme kündigte das BMLFUW an, es werde neuerlich an das BMF mit dem Anliegen herantreten und eine mehrjährige Finanzierungsperspektive für die Umweltförderung im Inland unterstützen. Entsprechende Regelungen würden für die anstehende Novelisierung des Umweltförderungsgesetzes angestrebt.*

Laut Stellungnahme des BMF sei die finanzielle Ausstattung ausreichend. Der Vorschlag, von der jährlichen Vereinbarung eines Zusagerahmens abzugehen, widerspreche der gewünschten Flexibilität.

Die KPC stimmte dem RH in ihrer Stellungnahme ausdrücklich zu, von einem jährlichen auf einen mehrere Jahre geltenden Zusagerahmen umzusteigen. Dieser Schritt würde maßgeblich die Planbarkeit des Instrumentes erhöhen. Durch einen mehrjährigen Zusagerahmen würde vermieden werden, dass fertig beurteilte Projekte mangels Zusagerahmen ins nächste Jahr verschoben werden müssten und die Attraktivität des Förderungsinstrumentes weiter erhöht würde.

Förderungseffizienz

- 23.1** Als Maßstab für die Beurteilung der Förderungseffizienz wurden die für die Reduktion einer Tonne CO₂-Äquivalent aufgewendeten Förderungsmittel auf Basis der praktischen Lebensdauer der geförderten Anlagen errechnet. Die Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Effekte der Förderung im Inland¹⁾ (die bei Projekten im Ausland nur in geringem Ausmaß anfallen) ergab, dass die dadurch insgesamt induzierten Struktureffekte auf den Staatshaushalt (die Einnahmen aus direkten und indirekten Steuern und der Reduktion arbeitsmarktbezogener Maßnahmen) die Ausgaben für die Förderung zur Gänze ausglich.

¹⁾ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Gesamtwirtschaftliche Effekte der klimarelevanten Maßnahmen im Rahmen der Umweltförderung im Inland 2004, November 2005



Umweltförderung im Inland

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Unter Berücksichtigung des Kapazitätseffektes (Erhöhung des Kapitalstockes der Wirtschaft) wurde im Jahr 2004 mit einem Förderbarwert von 50,88 Mill. EUR ein Investitionsvolumen von 232,04 Mill. EUR ausgelöst und ein Beschäftigungseffekt von rd. 3.000 Personen erzielt. Die staatlichen Rückflüsse überstiegen mit 89,16 Mill. EUR die eingesetzten Förderungsmittel erheblich.

- 23.2** Der RH erachtete die Methode zur Errechnung der spezifischen Kosten als geeignet, einen Vergleich der unterschiedlichen Instrumente zur Erreichung des Kyoto-Zieles zu ermöglichen und die Steuerung der Ressourcen zu unterstützen. Der Bezug auf die Lebensdauer der geförderten Anlagen bezieht die Einsparung klimarelevanter Gase auch für die Zeit nach 2012 in die Bewertung ein.

Selbst aus der Berechnung der Effizienz mit Abschlägen ergab sich im Vergleich zum JI/CDM-Programm ein deutlicher Vorteil für Maßnahmen im Inland. Der RH wies darauf hin, dass der Einsatz der Umweltförderung von der Annahme durch die Förderungswerber abhängt und daher im Umfang begrenzt ist. Die Durchführung des JI/CDM-Programmes im gesetzlich vorgesehenen Umfang kann sie jedenfalls nicht ersetzen, da die notwendige Reduktion der Emissionen nur unter Einsatz aller Instrumente erreicht werden kann.

Emissionsgrenzwerte
für Biomasse-
Feuerungsanlagen

- 24.1** Der im Bereich von Biomasse-Feuerungsanlagen erzielten CO₂-Reduktion steht der Nachteil einer tendenziell höheren Belastung der Luft durch Feinstaub und Stickoxide gegenüber. Um diese negativen Umweltauswirkungen gering zu halten, wurde im September 2007 eine Reduktion der Emissionsgrenzwerte für geförderte Anlagen ab 500 kW beschlossen. Diese Festlegung leistete auch einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchstmenge für Stickoxide. Für Anlagenleistungen unter 500 kW blieben die Grenzwerte unverändert.
- 24.2** Der RH anerkannte die deutliche Reduktion der Grenzwerte, die auch einer früheren Empfehlung des RH¹⁾, durch die Adaptierung bestehender Förderungssysteme und strengere Förderungsvoraussetzungen stärkere Anreize zur Emissionsreduktion zu setzen, entsprach.

¹⁾ Luftqualität in der Steiermark; Reihe Steiermark 2007/7

Im Bereich der Anlagen mit geringerer Leistung hingegen war der zulässige Grenzwert für Staub relativ hoch angesetzt. Der RH empfahl, auch in diesem Bereich die Möglichkeit einer Herabsetzung des Grenzwertes zu überprüfen.

Umweltförderung im Inland

- 24.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW würden bei zukünftigen Änderungen der Biomasse-Förderungsschwerpunkte die aktuellen technischen Möglichkeiten der weiteren Staubreduktion neuerlich geprüft werden.

Die KPC wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Frage der Staub-Grenzwerte für geringere Leistungen sehr intensiv diskutiert worden sei. Im Falle einer weiteren Verschärfung der Grenzwerte würden erhöhte Investitionskosten für die Rauchgasreinigung und den Bau sowie erhöhte Betriebskosten anfallen. Es bestünde die Gefahr, dass Biomasseanlagen aufgrund dieser strengeren Vorschriften nicht realisiert würden. Dementsprechend sei eine Senkung des Grenzwertes von 100 mg/Nm₃ auf 75 mg/Nm₃ statt der ursprünglich geplanten 50 mg/Nm₃ für den Leistungsbereich 500 kW bis 1 MW beschlossen worden. Damit würde die Umweltförderung im Inland über den Vorschlag der Landesumweltreferentenkonferenz, der keine Grenzwerte für Anlagen unter 1 MW vorsieht, hinausgehen.

- 24.4** Der RH hielt dennoch fest, dass der Grenzwert für Staub für Anlagen mit geringerer Leistung in Österreich im internationalen Vergleich relativ hoch liegt. Er erachtete daher – wie das BMLFUW – eine künftige Überprüfung der technischen Möglichkeiten der Staubreduktion weiterhin für erforderlich.

Flexible Mechanismen

Grundlagen und
finanzielle
Ausstattung

- 25.1** Das Kyoto-Protokoll bietet Industriestaaten unter anderem die Möglichkeit, Entwicklungsländer bei der Finanzierung von Klimaschutzprojekten zu unterstützen und die dabei erzielten Emissionsreduktionseinheiten zur Erfüllung eines Teiles ihrer Verpflichtungen einzusetzen (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung – Clean Development Mechanism – CDM).

Innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Abwicklung solcher Projekte ist das Umweltförderungsgesetz. In Österreich bestand 2004 eine nicht gedeckte Lücke von 7 Mill. t CO₂-Äquivalenten jährlich. Für den Ankauf von insgesamt 35 Mill. t (für den fünfjährigen Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012) war ein Zusagerahmen für flexible Mechanismen in Höhe von insgesamt 289 Mill. EUR gesetzlich vorgesehen (im Durchschnitt 8,26 EUR/t).



Flexible Mechanismen

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Die Anpassung der Klimastrategie Österreichs vom März 2007 erhöhte den Zielwert für JI/CDM auf 9 Mill. t CO₂-Äquivalente jährlich (Gesamtzielwert 45 Mill. t). Der Zusagerahmen wurde um 30 Mill. EUR auf 319 Mill. EUR (im Durchschnitt 7,09 EUR/t) aufgestockt.

- 25.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass die Dotation des Programmes für die Erreichung des Kyoto-Zieles nicht ausreichend war. Entgegen der Preisentwicklung der Emissionsreduktionseinheiten wurde der pro Einheit zur Verfügung gestellte Betrag reduziert. Bei gleichbleibender Preisbasis wäre zum Ankauf von 45 Mill. t anstelle von 319 Mill. EUR ein Betrag von rd. 372 Mill. EUR erforderlich gewesen.
- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei mit der Novelle des Umweltförderungsgesetzes (Mai 2008) der Finanzierungsrahmen auf insgesamt 531 Mill. EUR ausgeweitet worden. Damit stünden nach Kalkulation des BMLFUW ausreichend Mittel zur Verfügung, um das Ankaufsziel erreichen zu können.*

Projektentwicklung

- 26.1** Die KPC als Abwicklungsstelle konnte 54 klimarelevante Projekte (Reduktionsvolumen 37,56 Mill. t) im Zeitraum 2003 bis 2007 zu einem Gesamtpreis von 310,80 Mill. EUR vertraglich fixieren.

Die Durchschnittspreise stiegen wegen der steigenden Nachfrage von 5,81 EUR/t CO₂-Äquivalente (2004) auf zuletzt 9,74 EUR/t (2007) an. Im September 2007 war der gesamte Zusagerahmen in Höhe von 319 Mill. EUR – für insgesamt 36,06 Mill. t – ausgeschöpft.

Die KPC prognostizierte zur Erfüllung des Mengenzieles einen erforderlichen Zusagerahmen von insgesamt 520 Mill. EUR. Darin berücksichtigt waren eine jährliche Preissteigerung von 15 % und ein Mengenausfall von 29 %, der zu höheren Ankaufspreisen wieder einzudecken sein wird. Einen Anhaltspunkt für die künftigen Ankaufskosten gab die Preisentwicklung für europäische Emissionszertifikate. Dieser Preis lag im Jänner 2008 (für Zertifikate der 2. Periode) bei rd. 23 EUR/t CO₂ mit generell steigender Tendenz.

- 26.2** Der rasche Einsatz flexibler Mechanismen ermöglichte den Erwerb von Emissionsreduktionseinheiten zu relativ günstigen Preisen. Die Begrenzung der Zusagerahmen führte aber fast zu einer Einstellung des Instrumentes, obwohl das Ankaufsziel bei Weitem nicht erreicht war.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei das Programm zwischenzeitlich auf insgesamt 531 Mill. EUR aufgestockt worden. Die Begrenzung des Programmes durch einen Zusagerahmen sei im Hinblick auf die Administration der Einzelprojekte insbesondere vor dem Hintergrund der Vorbelastungen zweckmäßig.*

Umweltförderung im Ausland

27.1 Die Umweltförderung im Ausland ist ebenfalls Teil der Umweltförderungen des Bundes mit dem Ziel, die von der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, der Republik Slowenien und der Republik Ungarn ausgehenden und Österreichs Umwelt belastenden Emissionen wesentlich zu vermindern oder hintanzuhalten. Förderungen sind auch in Staaten möglich, die nicht an Österreich grenzen, sofern Maßnahmen zur Reduktion von Emissionen klimarelevanter Gase gefördert werden und diese für Österreich anrechenbar sind.

Förderungsvoraussetzung war, dass die Leistungen grundsätzlich den Gemeinschaftsnormen und dem Stand der Technik entsprachen. Maßnahmen im Bereich der Abwasserreinigung und der Abluftreinhaltung mussten über diese Normen hinausgehen.

Seit 1. Mai 2004 sind die genannten Nachbarstaaten Mitglieder der EU; die bestehenden Umweltziele sind nun von diesen Staaten aus eigener Kraft zu erreichen, die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft stellt hierfür Fördermittel zur Verfügung.

27.2 Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen empfahl der RH eine Überprüfung bzw. Neuausrichtung des Anwendungsbereiches der Umweltförderung im Ausland. Er sah wenig Raum für die Aufrechterhaltung dieses Förderungsinstrumentes parallel zu den von der Gemeinschaft vorgesehenen Instrumenten.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die internen Planungen zur Umsetzung dieser Empfehlung bereits angelaufen. Eine Neuausrichtung auf Demonstrationsprojekte österreichischer Umwelttechnologien werde dabei angestrebt.*

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs
auf Ebene des BundesKlima- und
Energiefonds

28.1 Der Klima- und Energiefonds wurde im Juli 2007 eingerichtet.¹⁾ Damit sollte ein Beitrag zur Verwirklichung einer nachhaltigen Energieversorgung und zur Umsetzung der Klimastrategie geleistet werden. Diese Ziele sollten durch die Gewährung von Förderungsmitteln, die Erteilung von Aufträgen und die Finanzierung von Maßnahmen bestehender einschlägiger Finanzierungsinstrumente erreicht werden.

¹⁾ Klima- und Energiefondsgesetz, BGBl. I Nr. 40/2007

Zur Aufgabenerfüllung standen dem Fonds insgesamt 500 Mill. EUR zur Verfügung. Im Jahr 2007 hätte der Aufbau der Organisation des Fonds erfolgen sollen. Ende 2007 waren weder eigene Förderungsprogramme eingerichtet noch die gesetzlich vorgesehenen Förderungsrichtlinien erlassen.

Um die vorhandenen Mittel dennoch im Sinne der Zielsetzung zu verwenden, wurden aus dem Bereich der Umweltförderung im Inland 27 fertig beurteilte Investitionsprojekte mit einem Förderbarwert von 8,97 Mill. EUR ausgewählt und nach entsprechender Information und Zustimmung der Förderungswerber zur Begutachtung und Bewilligung an den Fonds abgetreten.

28.2 Der RH bewertete die mit der Einrichtung des Klima- und Energiefonds dokumentierte Bereitschaft zur Unterstützung des Klimaschutzes positiv. Die Übernahme von Projekten aus bestehenden Förderungsprogrammen begründete aber eine Doppelgleisigkeit hinsichtlich des zur Entscheidung erforderlichen Fachwissens in den jeweiligen Beratungsgremien und erhöhte den Verwaltungsaufwand.

Der RH empfahl, den Einsatz der Mittel in Hinkunft im Wesentlichen an Kriterien zu orientieren, die einen effizienten, klimarelevanten Einsatz der öffentlichen Gelder sicherstellen.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien – um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden bzw. im Sinne der Verwaltungsvereinfachung sowie um den Gebarungsgrundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu entsprechen – gerade jene Programmlinien des Klima- und Energiefonds, für die bereits ein geeignetes Finanzierungsinstrument eines Ressorts zur Verfügung steht, durch die „Finanzierung von Maßnahmen bestehender einschlägiger Finanzierungsinstrumente“ umzusetzen. Das Jahresprogramm des Klima- und Energiefonds habe in weiterer Folge den Budgetrahmen zu definieren, der für bestehende und neue Finanzierungsinstrumente zur Verfügung steht.*

Begleitende Maßnahmen

klima:aktiv

29.1 Das BMLFUW startete im Jahr 2004 – befristet bis 2012 – klima:aktiv, ein Aktionsprogramm zum Klimaschutz, das verschiedene bestehende und neu entwickelte freiwillige Maßnahmen bündelte und auf Zielgruppen und Themen abgestimmt umsetzte. Es unterstützte die traditionelle Klimaschutzpolitik und sollte eine breitenwirksame Entwicklung auslösen.

Kernstücke von klima:aktiv waren 23 themen- und zielgruppenorientierte Programme. Um klimarelevante Initiativen auf Länder- und Gemeindeebene einzubinden, wurde ab 2003 die Umweltförderung im Inland stufenweise mit regionalen Programmen für den betrieblichen Umweltschutz auf Landesebene verknüpft. Ziel war u.a., die Anzahl und Qualität der im Rahmen der Umweltförderung im Inland förderbaren Projekte zu erhöhen, Investitionen auszulösen, die in der Umweltförderung im Inland selbst nicht gefördert werden konnten und regionale Strukturen zur Umsetzung von klima:aktiv effektiv zu nutzen.

Um die Effektivität der eingesetzten Mittel und die Effizienz der Organisation beurteilen zu können, gab das BMLFUW umfassende Evaluierungsstudien in Auftrag. Die Erhebung von konkreten Daten zur Einsparung von CO₂-Äquivalenten war teilweise nur schwer oder gar nicht möglich. Nur im Bereich von „klima:aktiv mobil“ existierten teilweise Zielvereinbarungen, die eine gesicherte Berechnung zuließen.

29.2 Eine exakte Erfassung der CO₂-Einsparungen war aus strukturellen Gründen nicht durchgängig möglich. Dadurch bestand die Gefahr, die Wirksamkeit der Programme zu hoch zu bewerten. Der RH empfahl daher, die Emissionsreduktionen in Bereichen, in denen die Ermittlung der Einsparungen wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen des Programmes (u.a. Ausbildung, Information) mit vertretbarem Aufwand möglich, aber noch nicht erfolgt ist, zu quantifizieren und den Sektoren der Klimastrategie zuzurechnen.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW käme auch eine externe Evaluierung zu dieser Aussage. Die für die Berechnungen definierten Empfehlungen der Evaluierung seien bereits aufgenommen worden, so dass konkretere Aussagen zu den Einsparzielen getroffen werden könnten.*



Begleitende Maßnahmen

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

Finanzierung von
klima:aktiv

30.1 Die Finanzierung erfolgte zum Teil aus der Umweltförderung im Inland. War kein Zusammenhang mit einem der Teilbereiche des Umweltförderungsgesetzes gegeben, wurden andere Mittel des BMLFUW herangezogen.

Für „klima:aktiv Energie“ und „klima:aktiv mobil“ wurden inklusive der Kosten für das Dachmanagement und die Zielgruppenkommunikation Beträge zwischen 2,16 Mill. EUR (2004) und 5,60 Mill. EUR (2006) aufgewandt. An den Regionalprogrammen der Länder beteiligte sich der Bund zu jeweils einem Drittel an den Abwicklungskosten, je nach Vertrag jedoch mit maximal 0,30 Mill. EUR je Regionalprogramm und Jahr.

30.2 Der RH empfahl, hinsichtlich der begleitenden Maßnahmen im Rahmen der Umweltförderung im Inland auf eine Klarstellung der gesetzlichen Bestimmungen hinzuwirken.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde mit der bevorstehenden Novellierung des Umweltförderungsgesetzes die vom RH empfohlene Klarstellung vorgenommen.*

30.4 Der RH nahm die angekündigte gesetzliche Klarstellung zur Kenntnis. Er hielt diesbezüglich fest, dass dabei aber jedenfalls auf eine enge inhaltliche Bindung der die Förderung begleitenden Maßnahmen an den jeweiligen Zweck der Umweltförderung geachtet werden muss. Keinesfalls sollten Mittel aus der Umweltförderung zur Bedeckung von Ausgaben herangezogen werden, die mit den im Umweltförderungsgesetz oder in den damit zusammenhängenden Richtlinien festgelegten Förderungszielen nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

Anpassung an den
Klimawandel

31.1 Klimawandel und Treibhausgasreduktion sind nicht nur Szenarien der Zukunft. Vergleicht man die Zahlen der Jahre 1995 bis 2005 mit denen der 1960er-Jahre, so nahm die Anzahl der Extremereignisse wie Stürme, Starkniederschläge, Hochwasser, Dürreperioden, Lawinen, Muren, Hagel, Hitze- und Kältewellen um das 2,1-Fache, die Gesamtschäden um das 6,6-Fache und die versicherten Schäden um das 24,8-Fache zu.

Anpassung an den Klimawandel

Bislang sind in Österreich nur in einzelnen Rechtsvorschriften konkrete Hinweise zur Berücksichtigung des Klimawandels enthalten, ein nationales Programm oder eine Strategie zur Anpassung gab es bis zur Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht. Im BMLFUW startete zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Projekt zur Erarbeitung einer Anpassungsstrategie. Auf wissenschaftlicher Ebene finanziert ein offenes Geldgeberkonsortium seit 2003 das Programm start:clim, das sich interdisziplinär mit dem Klimawandel und seinen Auswirkungen – insbesondere auf Österreich – auseinandersetzt.

- 31.2** Der RH empfahl, auf nationaler wie auf regionaler Ebene Konzepte für den Umgang mit bereits eingetretenen Folgen des Klimawandels zu erarbeiten und entsprechende Maßnahmen zeitgerecht zu setzen. Anpassungsmaßnahmen sind zwar zu einer unvermeidbaren und unerlässlichen Ergänzung zum Klimaschutz geworden, stellen aber keine Alternative zur Verringerung der Treibhausgasemissionen dar.

Zusammenfassende Beurteilung

- 32.1** Wesentliche Bereiche der Umsetzung der Klimastrategie liegen in der Kompetenz der Länder. Trotz deren Unterstützung war der Trend der Treibhausgasemissionen von 2002 bis 2006 steigend. Eine formale Unterstützung der Länder für die Anpassung der Klimastrategie 2007 lag bis Ende 2007 nicht vor.

In den wichtigsten Sektoren Raumwärme/Kleinverbrauch, Verkehr und Industrie war keine deutliche Reduzierung der Treibhausgasemissionen erkennbar. Mengenmäßig wirksame Maßnahmen mit kurz- oder langfristig relevanten Auswirkungen waren nicht vorgesehen.

- 32.2** Es scheint daher unwahrscheinlich, dass das Kyoto-Ziel mit der derzeitig schleppenden Umsetzung der in der Klimastrategie geplanten nationalen Maßnahmen erreicht werden kann. Es sind wesentlich stärker und schneller wirksame sektorale Maßnahmen zu setzen und eine Erhöhung der flexiblen Mechanismen als Ausgleich vorzusehen.
- 32.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien in einzelnen Bereichen bereits wichtige Maßnahmen gesetzt worden.*



Zusammenfassende Beurteilung

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

33.1 Zur vollen Nutzung der völkerrechtlich vorgesehenen Möglichkeit des Einsatzes der flexiblen Mechanismen stehen neben dem bereits laufenden JI/CDM-Programm im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 nur mehr 11 Mill. t (das sind 2,2 Mill. t pro Jahr) offen. Daraus ergibt sich eine Abschätzung des Finanzierungsbedarfes von 275 Mill. EUR.¹⁾

¹⁾ Als Preis pro Tonne wurden 25 EUR angenommen. Der Preis für Futures lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei 23 EUR/t, aus dem JI/CDM-Programm ergaben sich Preissteigerungen von 15 % pro Jahr. Ausgehend vom Durchschnittspreis von 10 EUR/t ergibt sich daraus ein Preis von über 20 EUR/t. Der Preis von Zertifikaten im nationalen Emissionshandel lag bei 30 EUR. Der angenommene Preis von 25 EUR/t liegt in Anbetracht einer mit Sicherheit steigenden Nachfrage nach Zertifikaten und der Möglichkeit der Staaten, die Zertifikate anbieten können, das Angebot relativ leicht zu verknapfen, an der Untergrenze der zu erwartenden Preise.

Es verbleiben aber noch 34,5 Mill. t (das sind 6,9 Mill. t pro Jahr) zur Einsparung durch nationale Maßnahmen.

33.2 Der RH verwies mit Nachdruck darauf, dass die Reduktion von Treibhausgasen nach dem derzeitigen Stand der Wissenschaft notwendig ist, um den Klimawandel einzudämmen oder zu verhindern.

Der Kauf von Emissionszertifikaten ist keine Alternative zur Reduktion von Treibhausgasemissionen durch nationale Maßnahmen, sondern nur eine kurzfristig wirksame Maßnahme zur Verhinderung von Sanktionen. Nationale Einsparungen sind sowohl durch relativ kostengünstige ordnungspolitische und fiskalische Maßnahmen als auch durch hohe Förderung neuer, aber teurer Umwelttechnologien möglich.

Die zu erwartenden Kosten nationaler Maßnahmen konnten durch den RH aus heutiger Sicht nicht quantifiziert werden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen sie im Bereich der Umweltförderung im Inland deutlich unter denen der flexiblen Mechanismen.

33.3 *Das BMLFUW bekräftigte in einer Stellungnahme, dass die globale Reduktion von Treibhausgasen nach dem derzeitigen Stand der Wissenschaft notwendig sei, um den Klimawandel mit Auswirkungen auf Österreich als Lebensraum, Wirtschaftsstandort und Tourismusland einzudämmen bzw. entgegen zu wirken.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

34 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Sanktionen wegen Nichterreicherung des Kyoto-Zieles sind in jedem Fall als zusätzliche Belastung zu sehen und sollten mit allen Mitteln verhindert werden. (TZ 5)

(2) Die Einbindung und Mitwirkung der Länder wäre zur österreichweiten Umsetzung der Klimastrategie unbedingt notwendig. (TZ 7)

(3) Da davon auszugehen ist, dass die Einsparungsziele der Klimastrategie Österreichs unter den Bedingungen, die zur Zeit der Gebärungsüberprüfung geherrscht haben, nicht erreicht werden können, und die flexiblen Mechanismen begrenzt sind, wären umgehend mengenmäßig wirksame Emissionsminderungen im Inland einzuleiten. (TZ 9)

(4) Es wäre darauf hinzuwirken, als Maßnahmen im Wohnbau die thermo-energetischen Anforderungen für den Neubau und die Sanierung von Gebäuden im Rahmen der rechtlichen Vorschriften zu erhöhen. (TZ 10)

(5) Auf die Umsetzung weiterer Maßnahmen im Sinne der Klimastrategie wäre hinzuwirken. (TZ 13)

(6) Im Bereich der Umweltförderung im Inland wäre auf eine quantifizierte Zielfestlegung hinsichtlich der Emissionssenkung hinzuwirken. (TZ 20)

(7) Auf eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Umweltförderung im Inland wäre hinzuwirken. Zur Unterstützung sollte ein Umstieg auf einen über mehrere Jahre geltenden Zusagerahmen erfolgen. (TZ 22)

(8) Der zulässige Grenzwert für Staub im Bereich von Biomasse-Feuerungsanlagen mit geringerer Leistung sollte auf die Möglichkeit einer Reduktion überprüft werden. (TZ 24)

(9) Der Anwendungsbereich der Umweltförderung im Ausland sollte überprüft und neu ausgerichtet werden. (TZ 27)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMF BMLFUW

Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes

(10) Der Einsatz der Mittel des Klima- und Energiefonds sollte sich im Wesentlichen an Kriterien orientieren, die einen effizienten, klimarelevanten Einsatz der öffentlichen Gelder sicherstellen. (TZ 28)

(11) Die Emissionsreduktionen im Rahmen des Programmes klima:aktiv wären – wo möglich – zu quantifizieren und den Sektoren der Klimastrategie zuzurechnen; die Finanzierung sollte gesetzlich klargestellt werden. (TZ 29, 30)

(12) Auf nationaler wie auf regionaler Ebene wären Konzepte für den Umgang mit bereits eingetretenen Folgen des Klimawandels zu erarbeiten und entsprechende Maßnahmen zeitgerecht zu setzen. (TZ 31)



Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Wirtschaft und Arbeit

Emissionszertifikatehandel

Das Ziel, CO₂-Emissionen zu reduzieren, wurde bislang verfehlt. Durch das Überangebot von insgesamt 171 Mill. Zertifikaten in der EU sank der Zertifikatspreis von über 20 auf 0,07 EUR. Den Unternehmen, die Zertifikate kaufen mussten, entstanden nur geringe Mehrkosten. Es gab damit keinen Anreiz zur Emissionsverringerung.

Kurzfassung

Der RH überprüfte das System des Handels mit Emissionsrechten (Zertifikaten) für Treibhausgase in Österreich mit dem Ziel, die Funktionstüchtigkeit des Systems, seine Auswirkungen auf die Marktteilnehmer und seinen Nutzen für die Erreichung des österreichischen Klimazieles zu bewerten. (TZ 1)

Der Emissionszertifikatehandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik. EU-weit frei handelbare Emissionszertifikate berechtigen zur Emission von je einer Tonne CO₂ oder der in der Auswirkung äquivalenten Menge eines anderen Treibhausgases. Durch die Kontingentierung der Zertifikate soll eine Verknappung herbeigeführt werden. Unternehmen, die mehr Zertifikate benötigen, als ihnen zugeteilt wurden, müssen entweder in Maßnahmen zur Emissionsvermeidung investieren oder Zertifikate von Unternehmen zukaufen, die diese nicht benötigen. Der Preis der zwischen den Unternehmen gehandelten Zertifikate richtet sich nach Angebot und Nachfrage. (TZ 5, 6)

Das System startete am 1. Jänner 2005 mit einer bis Ende 2007 dauernden Pilotphase auf EU-Ebene. 2008 begann die zweite Periode, die bis 2012 dauern wird. (TZ 6)

In der ersten Periode waren in Österreich 197, EU-weit rd. 11.000 Anlagen im Emissionszertifikatehandel erfasst. (TZ 9)

Kurzfassung

Die Emissionshandelsrichtlinie definierte Kategorien von Tätigkeiten und Untergrenzen von Produktionskapazitäten als Voraussetzung für die Aufnahme einer Anlage in das System des Zertifikatehandels. In den Emissionszertifikatehandel waren nicht alle Industrie- und Erzeugungsanlagen einbezogen. (TZ 8)

Der CO₂-Ausstoß der im Emissionszertifikatehandel erfassten Anlagen war höchst unterschiedlich. So emittierte die größte Einzelanlage rd. 13 % der gesamten im System erfassten Emissionen. Alle Anlagen mit weniger als 10.000 t CO₂-Emissionen pro Jahr hatten in Summe einen Anteil von weniger als 1 %. (TZ 10)

Die Zuteilung der Zertifikate auf die Anlagen erfolgte in einem Verfahren, in dem neben historischen Emissionen und den erwarteten Produktionsentwicklungen auch anlagenspezifische Faktoren Berücksichtigung fanden. (TZ 13)

In der ersten Handelsperiode wich der registrierte CO₂-Ausstoß von der Emissionszertifikatezuteilung ab. Die Emissionen der erfassten Anlagen der Energiewirtschaft waren zu weniger als 90 % durch Zertifikate bedeckt, deshalb mussten durchschnittlich 1,42 Mill. Zertifikate pro Jahr zugekauft werden. Im Gegensatz dazu ergab sich im Sektor Industrie ein Überhang von 5 % (1,08 Mill.) Zertifikaten pro Jahr. Das Überangebot von insgesamt 171 Mill. Zertifikaten in der EU führte zu einem Preisverfall (0,07 EUR Oktober 2007). Den Unternehmen, die Zertifikate kaufen mussten, entstanden nur geringe Mehrkosten. Ohne finanziellen Anreiz erfolgte auch keine Reduzierung der Emissionen. Dadurch ergab sich ein geringer Nutzen für die Erreichung der Klimaziele. (TZ 19, 20)

Das BMLFUW übermittelte im Jänner 2007 den nationalen Zuteilungsplan für die Periode 2008 bis 2012 zur Genehmigung an die Europäische Kommission. Diese stimmte erst nach Herabsetzung der jährlichen Zuteilung um rd. 2,1 Mill. Zertifikate zu. (TZ 14)

In der zweiten Periode standen um rd. 8 % weniger Zertifikate zur Verfügung (Sektor Energieaufbringung minus 12,1 %, Sektor Industrie minus 5,7 %). Durch zu erwartende höhere Zertifikatepreise sind Auswirkungen auf die Produktionskosten der Unternehmen zu erwarten. (TZ 15, 20)



Kurzfassung

BMLFUW BMWA

Emissionszertifikatehandel

Die fixe Reserve für neue Marktteilnehmer war in der zweiten Periode mit 1 % festgelegt. Falls diese Reserve nicht ausreicht, müssen die zusätzlich benötigten Zertifikate angekauft werden (flexible Reserve). (TZ 17)

Bis 2007 fielen beim Bund für den Emissionszertifikatehandel Kosten in der Höhe von 1,95 Mill. EUR an. Diesen Kosten stehen in der zweiten Periode erhebliche Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten gegenüber. Die Kosten für das Emissionshandelsregister und die Emissionsüberwachung trugen zur Gänze die Marktteilnehmer. (TZ 24, 25)

Kenndaten zum Emissionszertifikatehandel

Wesentliche Rechtsgrundlagen	<p>Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (Emissionshandels-Richtlinie), geändert durch RL 2004/101/EG</p> <p>Verordnung 2216/2004/EG der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem</p> <p>Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatengesetz), BGBl. I Nr. 46/2004 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung über die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen von Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 458/2004</p> <p>Verordnung über die Zuteilung von Emissionszertifikaten und die Handhabung der Reserve (Zuteilungsverordnung), BGBl. II Nr. 87/2007, BGBl. II Nr. 279/2007</p>
-------------------------------------	---

Gegenüberstellung der zugeteilten Emissionsrechte (Zertifikate) zu den registrierten, tatsächlichen, durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2005 und 2006 in der EU und in Österreich

	zugeteilte Zertifikate	registrierte Emissionen	Über-/Unter- allokation
	in Mill. t CO ₂		in %
EU	3.584,00	3.413,96	4,7
Österreich			
Sektor Energieaufbringung	24,75	27,61	- 11,6
<i>Elektrizitätswirtschaft</i>	18,01	20,77	- 15,3
<i>Fernwärme</i>	1,21	1,09	9,9
<i>Mineralölverarbeitung</i>	5,53	5,75	- 4,0
Sektor Industrie	40,30	38,14	5,4
<i>Eisen- und Stahlindustrie</i>	22,49	21,67	3,6
<i>sonstige Industrie</i>	17,81	16,47	7,5
Gesamt	65,05	65,75	- 1,1

Kosten für den Emissionszertifikatehandel auf Ebene des Bundes

	in EUR
Personalkosten laufend	rd. 300.000/jährlich
extern vergebene Leistungen (bis 2007)	rd. 750.000

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 2007 das System des Handels mit Emissionsrechten für Treibhausgase (**Emissionszertifikatehandel**) in Österreich. Ziel der Überprüfung war, die Funktionstüchtigkeit des Systems, seine Auswirkungen auf die Marktteilnehmer und seinen Nutzen für die Erreichung des österreichischen Klimazieles zu bewerten. Die Schwerpunkte der Überprüfung lagen auf folgenden Themen:

- Verteilung der Emissionsrechte auf die Marktteilnehmer in der ersten und in der zweiten Handelsperiode,
- tatsächliche Inanspruchnahme der Emissionsrechte in der ersten Handelsperiode,
- Zuverlässigkeit der administrativen Abwicklung sowie
- Kosten und Nutzen des Systems.

Die Überprüfung fand im BMLFUW als hauptverantwortlichem Ressort und bei der Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**UBA-GmbH**) als der für die Registrierung der Emissionsrechte zuständigen Stelle statt. Darüber hinaus holte der RH beim BMWA und beim BMF ergänzende Informationen ein. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2003 bis 2007.

Parallel zum Emissionszertifikatehandel überprüfte der RH die Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes. Das diesbezügliche Prüfungsergebnis ist in engem Zusammenhang zu sehen. Soweit notwendig, wurde daher auch auf Daten aus dieser Gebarungsüberprüfung zugegriffen.

Zu dem im April 2008 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMLFUW und das BMWA im Juli 2008 ihre Stellungnahmen ab. Die UBA-GmbH verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2008.

Glossar

2 Zunächst werden im Bericht verwendete Begriffe erläutert:

Auktionierung

Bei der Auktionierung von Emissionszertifikaten werden diese im Gegensatz zur Gratzuteilung unter den Unternehmen versteigert. Auf diese Weise bleiben die Einnahmen aus den Verkäufen nicht bei den Unternehmen, sondern fließen der Öffentlichen Hand zu. Zudem entspricht eine Auktionierung dem Verursacherprinzip; Mitnahmeeffekte von Seiten der Unternehmen können so ausgeschlossen werden, der Ausstoß von Kohlendioxid bekommt einen marktgerechten Preis.

Emissionszertifikatehandel

Der Emissionszertifikatehandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik auf der Ebene von Unternehmen. Ein Emissionszertifikat berechtigt zur Emission von einer Tonne CO₂-Äquivalent. Unternehmen, die mehr Zertifikate benötigen, als ihnen zugeteilt wurden, müssen entweder in Maßnahmen zur Emissionsvermeidung investieren oder Zertifikate von Unternehmen zukaufen, die diese nicht benötigen.

Flexible Mechanismen

Unter flexiblen Mechanismen werden jene marktwirtschaftlichen Instrumente verstanden, die es den Industriestaaten ermöglichen, einen Teil ihrer Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen durch Aktivitäten in anderen Staaten bzw. durch den Handel von Emissionsrechten einzulösen. Neben dem internationalen Emissionshandel (International Emissions Trading) sind der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM) und gemeinsame Projekte zur Emissionsreduktion (Joint Implementation – JI) vorgesehen. Sie sollen auf kosteneffiziente Weise zur Erreichung der Emissionsreduktionsziele beitragen. Die Grundlagen des Verfahrens für die Anwendung der beiden Mechanismen wurden im November 2001 beschlossen.

Internationaler Emissionszertifikatehandel

Bisher wurde der Handel mit Emissionsrechten im Kyoto-Protokoll nur zwischen den Industriestaaten vereinbart. Dabei werden so genannte „Assigned Amount Units“ (AAUs) gehandelt. Das sind die den Staaten gemäß dem Kyoto-Ziel zugeordneten Emissionszertifikate.

Der Internationale Emissionszertifikatehandel ist nicht notwendigerweise mit Emissionsreduktionen verbunden. Gerade osteuropäische Staaten, die nach 1990 einen starken Rückgang ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten und damit Emissionen verzeichnen konnten, verfügen über einen Überschuss an AAUs, die sie an Staaten mit höheren Emissionen als gemäß Kyoto-Ziel verkaufen können.

Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)

Die Klimarahmenkonvention verankerte völkerrechtlich verbindlich das Ziel, einen gefährlichen und menschlich verursachten Eingriff in das Klimasystem der Erde zu verhindern. Sie ist im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro von den meisten Teilnehmerstaaten (darunter auch Österreich) unterzeichnet worden. Die Konvention legte ein Vorsorgeprinzip fest, nach dem durch die Staatengemeinschaft auch bei (damals) noch nicht absoluter wissenschaftlicher Sicherheit über den Klimawandel konkrete Klimaschutzmaßnahmen getroffen werden sollten. Zu diesem Zweck erlaubte die Konvention, ergänzende Protokolle (wie das Kyoto-Protokoll) zu beschließen.

Klimastrategie Österreichs

Die Bundesregierung und die Landeshauptleutekonferenz verabschiedeten im Jahr 2002 die „Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Zieles“ (Klimastrategie 2002). Aus den Ist-Daten für 2003 ergab sich, dass trotz Umsetzung zahlreicher Maßnahmen mit dieser Strategie das Kyoto-Ziel nicht erreicht werden kann und weitere Maßnahmen zu setzen sind. Auf dieser Grundlage startete das BMLFUW nach einer Evaluierung 2005 einen Prozess zur Anpassung der Klimastrategie. Der Ministerrat beschloss 2007 eine Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Zieles 2008 bis 2012. Die Klimastrategie 2002 verlor dadurch nicht ihre Gültigkeit, die Anpassung stellte lediglich eine Aktualisierung und eine Ergänzung der Klimastrategie 2002 dar.

Glossar

Kohlendioxid-Äquivalent

Kohlendioxid-Äquivalent (CO₂-Äquivalent) ist die Maßeinheit der Treibhausgase in Tonnen und bildet die Klimarelevanz der einzelnen Stoffe ab. So ist z.B. Methan 21-mal so klimawirksam wie Kohlendioxid; 1 t Methan Emission geht somit als 21 t CO₂-Äquivalente in die Treibhausgasbilanz ein. Für Schwefelhexafluorid (SF₆) gilt ein Faktor von 23.900.

Kyoto-Protokoll

Das Kyoto-Protokoll (benannt nach dem Ort der Konferenz Kyoto in Japan) ist ein 1997 beschlossenes Zusatzprotokoll zur Klimarahmenkonvention. Die industrialisierten Vertragsstaaten haben sich darauf festgelegt, ihre Treibhausgasemissionen im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 um durchschnittlich 5,2 % unter das Niveau von 1990 zu senken. Das Protokoll nennt sechs Treibhausgase, auf welche die Verpflichtungen anzuwenden sind. Die einzelnen Länder haben dabei unterschiedliche Vorgaben, die vor allem von ihrer wirtschaftlichen Entwicklung abhängen.

Das Kyoto-Protokoll sollte in Kraft treten, sobald mindestens 55 Staaten, die zusammengerechnet mehr als 55 % der CO₂-Emissionen des Jahres 1990 verursachten, das Abkommen ratifiziert hatten. Mit der Ratifikation durch die Russische Föderation 2004 wurde auch die zweite Bedingung erfüllt. 90 Tage später, am 16. Februar 2005, trat das Kyoto-Protokoll in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hatten es 136 Staaten, darunter auch Österreich, ratifiziert, die zusammen 85 % der Weltbevölkerung und einen CO₂-Ausstoß von 62 % abdeckten. Im Herbst 2007 hatten 176 Staaten das Kyoto-Protokoll ratifiziert.

Treibhausgase

Treibhausgase verhindern die Wärmestrahlung von der Erdoberfläche ins Weltall. Sie verhalten sich wie die Glasscheiben eines Treibhauses. Ohne den natürlichen Treibhauseffekt wäre das Leben auf der Erde nicht möglich, ein Übermaß führt zum Klimawandel.

Zu den natürlichen Treibhausgasen zählen Wasserdampf, Kohlendioxid (CO₂), Ozon (O₃), Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O). Künstliche Treibhausgase sind vom Menschen gemacht. Dazu gehören verschiedene teilhalogenierte und vollhalogenierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid (SF₆). Einige natürliche Treibhausgase, wie etwa CO₂, werden durch menschliche Aktivitäten, wie die Verbrennung fossiler Energieträger, noch forciert.

Sechs Treibhausgase unterliegen den Emissions-Reduktionszielen des Kyoto-Protokolls: Kohlendioxid, Methan, Lachgas, teilhalogenierte Kohlenwasserstoffe, vollhalogenierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

Ausgangssituation

Globale Erwärmung und Treibhausgase

- 3 In den vergangenen Jahrzehnten war weltweit ein allmählicher Anstieg der Durchschnittstemperatur von Atmosphäre und Meeren zu beobachten (globale Erwärmung). Nach gegenwärtigem wissenschaftlichen Verständnis ist dieser Anstieg „sehr wahrscheinlich“ durch von Menschen verursachte Treibhausgasemissionen bedingt.

Wichtigstes Treibhausgas ist CO₂, das durch die Verbrennung fossiler Energieträger (Erdöl, Erdgas und Kohle) freigesetzt wird. Weitere fünf Treibhausgase unterliegen den Emissions-Reduktionszielen des Kyoto-Protokolls: Methan, Lachgas, teilhalogenierte Kohlenwasserstoffe, vollhalogenierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

Verpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen

- 4 Mit dem 1997 unterzeichneten Kyoto-Protokoll wurden erstmals verbindliche Treibhausgas-Reduktionsziele für die Industriestaaten festgelegt. Demnach müssen die Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 um mehr als 5 % unter das Niveau von 1990 gesenkt werden, wobei den einzelnen Staaten unterschiedlich hohe Reduktionsziele zukommen. Die EU verpflichtete sich zu einer Reduktion um 8 %. Dieses Ziel wurde auf die einzelnen Mitgliedstaaten umgelegt („Burden-Sharing Agreement“), wobei auf Österreich eine Reduktionsverpflichtung von 13 % gegenüber dem Jahr 1990 entfiel.

Europäischer Emissionszertifikatehandel

Rahmen und Ziele

- 5 Ein wesentliches, bereits im Kyoto-Protokoll verankertes Instrument zur Emissionsreduktion ist der Handel mit Emissionsrechten.

Die EU erließ als Grundlage die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (Emissionshandels-Richtlinie). Der Rat der EU qualifizierte das System im Jahr 2007 als eines der wichtigsten Instrumente, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur einzudämmen.

Der Emissionszertifikatehandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik. Er ist ein verbindliches System, in das Industrie und Energieversorgungsunternehmen der Mitgliedstaaten einbezogen sind und das dazu beitragen soll, die Treibhausgasemissionen dieser Sektoren zu reduzieren.

Das System sieht vor, dass energieintensive Unternehmen CO₂ nur in einer durch Emissionsberechtigungen gedeckten Menge emittieren dürfen. Durch die Kontingentierung der Zertifikate soll eine Verknappung herbeigeführt werden. Die Emissionsrechte sind frei handelbar. Der Preis der zwischen den Unternehmen gehandelten Zertifikate richtet sich nach Angebot und Nachfrage.

Umsetzung auf EU-Ebene

- 6.1 Das europäische Emissionszertifikatehandelssystem startete am 1. Jänner 2005 mit einer bis Ende 2007 dauernden Pilotphase (erste Periode). 2008 begann die zweite Periode, die bis 2012 dauern wird. Die Emissionshandels-Richtlinie legte folgenden Rahmen fest:

- EU-weit frei handelbare Emissionszertifikate berechtigen zur Emission von je einer Tonne CO₂ oder der in der Auswirkung äquivalenten Menge eines anderen Treibhausgases. Die Verteilung der verfügbaren Zertifikate auf die im System erfassten Anlagen erfolgt durch die Mitgliedstaaten.
- Das europäische Emissionszertifikatehandelssystem umfasst CO₂ emittierende Anlagen ab einer bestimmten Größe, die den Branchen Energieumwandlung und -umformung, Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, mineralverarbeitende Industrie und Zellstoff-/Papier-/Pappeproduktion angehören. Den Mitgliedstaaten steht es darüber hinaus frei, in ihren Ländern weitere Anlagen in das System miteinzubeziehen.



Europäischer Emissionszertifikatehandel

BMLFUW BMWA

Emissionszertifikatehandel

- Die Mitgliedstaaten haben die tatsächlichen Treibhausgasemissionen zu überwachen und ein sicheres Register zur Verbuchung des Besitzes und der Übertragung von Zertifikaten einzurichten.
- Anlagenbetreiber haben für jede nicht durch ein Zertifikat gedeckte Tonne an Emissionen eine Geldstrafe zu zahlen (in der ersten Periode 40 EUR, in der zweiten Periode 100 EUR) und müssen fehlende Zertifikate zusätzlich nachkaufen.

Die Emissionshandels-Richtlinie lässt in einigen wichtigen Bereichen beträchtliche Spielräume für die nationale Umsetzung. Dies betrifft z.B. die Fragen,

- ob neben CO₂ noch weitere Treibhausgase in das System mit einbezogen werden,
 - in welchem Umfang Zertifikate bei der Zuteilung auktioniert werden,
 - wie das nationale Zuteilungssystem konkret ausgestaltet wird,
 - wie bei der Stilllegung von Anlagen vorzugehen ist,
 - wie mit neuen Marktteilnehmern umzugehen ist (z.B. Bildung einer Reserve) und
 - in welchem Umfang die Nutzung von Zertifikaten aus den so genannten „flexiblen Mechanismen“ des Kyoto-Protokolls erlaubt ist.
- 6.2** Das Ziel der Wettbewerbsneutralität des Emissionszertifikatehandels-systems lässt sich nur erreichen, wenn das System und insbesondere die Zuteilung der Zertifikate zu den Anlagen EU-weit einheitlich ausgestaltet werden. Der RH empfahl daher, auf EU-Ebene auf einen Abbau der im festgelegten Rahmen bestehenden Spielräume hinzuwirken.

Europäischer Emissionszertifikatehandel

Umsetzung in Österreich

- 7.1** Österreich setzte die Emissionshandels-Richtlinie im Jahr 2004 durch das Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikategesetz) um. Dort, wo die Richtlinie Spielräume ließ, hielten sich die Umsetzungsmaßnahmen in wesentlichen Punkten an die Erfüllung der Mindeststandards. So erfolgte keine Einbeziehung weiterer Treibhausgase und eine Auktionierung von Zertifikaten war nur im Mindestausmaß vorgesehen (d.h. in der ersten Periode keine Auktionierung; in der zweiten Periode eine Auktionierung von 1,2 % der Zertifikate).
- 7.2** Die von Österreich bei der Umsetzung verfolgte Strategie war im Sinne der Schonung des Wirtschaftsstandortes nachvollziehbar und gerechtfertigt, umweltpolitisch jedoch wenig ambitioniert.
- 7.3** *Die Einschätzung einer umweltpolitisch wenig ambitionierten Umsetzung wurde vom BMLFUW und vom BMWA nicht geteilt. Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Einführung des Emissionshandels einen starken Anreiz zum Einsatz kohlenstoffärmerer und damit klimafreundlicherer Technologien dargestellt. Laut Stellungnahme des BMWA habe Österreich die im internationalen Wettbewerb stehende Industrie und Energiewirtschaft nicht so großzügig bedacht wie die meisten anderen EU-Staaten.*
- 7.4** Der RH hielt das Instrument des Emissionszertifikatehandels grundsätzlich für geeignet, um den Ausstoß von Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die seitens des BMLFUW in Abstimmung mit dem BMWA geübte Praxis bei der Zuteilung der Zertifikate entsprach jedoch nicht dieser Zielsetzung. Um diesem Ziel näherzukommen, bedurfte es erst der Entscheidung der EU-Kommission, die für die zweite Periode von 2008 bis 2012 eine Herabsetzung der jährlich zuzuteilenden Zertifikate verlangte.

Emittenten und Emissionen

- 8.1** In den Emissionszertifikatehandel waren nicht alle Industrie- und Energieerzeugungsanlagen einbezogen. Die Emissionshandels-Richtlinie definierte vielmehr Kategorien von Tätigkeiten und Untergrenzen von Produktionskapazitäten als Voraussetzung für die Aufnahme einer Anlage in das System. Diese Kategorien und Kapazitätsuntergrenzen wurden ins Emissionszertifikategesetz übernommen.

Insbesondere der Begriff „Feuerungsanlagen“ ließ Interpretationsspielräume offen. Im ersten nationalen Zuteilungsplan wurden Anlagen, wie Warmwalzwerke, Verdichterstationen für den Gastransport oder die Gipsproduktion nicht berücksichtigt. In der zweiten Periode wurden nunmehr Warmwalzwerke in den Emissionszertifikatehandel aufgenommen.

8.2 Um die regulative Wirkung des Emissionszertifikatehandels möglichst weit auszudehnen, empfahl der RH die Aufnahme weiterer wesentlicher Emittenten in das System. Dazu gehören neben den genannten Anlagen z.B. der Flugverkehr, Verdichterstationen der Gaswirtschaft und Prozesse der chemischen Industrie. Auch die Aufnahme weiterer Treibhausgase (z.B. N₂O) sollte erwogen werden. Um wettbewerbsverzerrende Effekte zu vermeiden, sollte dabei europaweit akkordiert vorgegangen werden.

9.1 EU-weit waren in der ersten Periode rd. 11.000 Anlagen durch den Emissionszertifikatehandel erfasst, in Österreich waren es 197. Aus den österreichischen Anlagen wurden 1,6 % der EU-weit im Emissionszertifikatehandel erfassten CO₂-Emissionen emittiert. Die Mitgliedstaaten mit den größten CO₂-Ausstößen waren Deutschland (23,6 %), Großbritannien (12,2 %) und Italien (11,2 %).

Der Emissionszertifikatehandel erfasste in Österreich in der ersten Periode rd. 75 % der Treibhausgasemissionen des Sektors Industrie und rd. 86 % des Sektors Energieaufbringung. EU-weit erfasste der Emissionszertifikatehandel rd. 46 % der gesamten CO₂-Emissionen, in Österreich waren es 2005 rd. 42 %.

9.2 Der RH erachtete es als positiv, dass ein großer Anteil der österreichischen Treibhausgasemissionen in einem selbst regulierenden System mit einem definierten Emissionsvolumen erfasst worden ist.

10.1 Der CO₂-Ausstoß der im Emissionszertifikatehandel erfassten Anlagen war höchst unterschiedlich. So emittierte die größte Einzelanlage im Jahr 2006 4,2 Mill. t CO₂. Das waren rd. 13 % der gesamten im System erfassten Emissionen. Der Anteil der zehn größten Anlagen betrug in Summe 58 %. Alle Anlagen mit weniger als 10.000 t CO₂-Emissionen pro Jahr (etwa ein Drittel der einbezogenen Anlagen) hatten in Summe einen Anteil von weniger als 1 %. Die EU-Kommission strebte eine Befreiung von Kleinanlagen mit CO₂-Emissionen unter 10.000 t pro Jahr an.

Emittenten und Emissionen

10.2 Die Aufnahme einer Anlage in den Emissionszertifikatehandel verursacht einen entsprechenden Aufwand sowohl für die Verwaltung als auch für die betroffenen Anlagenbetreiber. In Bezug auf die angestrebte Geringfügigkeitsgrenze von 10.000 t CO₂-Emissionen pro Jahr wies der RH auf die Schwierigkeiten im Vollzug hin, wenn nicht die installierte Leistung oder Produktionskapazität, sondern die in der Regel wesentlich stärker schwankenden Emissionen über eine Aufnahme in das System entscheiden. Der RH empfahl daher, eine Befreiung von Kleinanlagen anzustreben und in der europäischen Diskussion auf eine Grenzsetzung für installierte Leistung oder Produktionskapazität hinzuwirken.

Für künftig nicht mehr dem Emissionszertifikatehandel unterliegende Kleinanlagen und für derzeit nicht erfasste Kleinemittenten wären lenkende Alternativmaßnahmen vorzusehen.

Nationale Zuteilungspläne

11.1 Die Mitgliedstaaten hatten einen Zuteilungsmechanismus zu schaffen, der eine Zuteilung der Zertifikate nach objektiven und transparenten Kriterien sowie in Übereinstimmung mit dem jeweiligen nationalen Klimaschutzprogramm ermöglichte. Die EU-Kommission erstellte zur Unterstützung „Guidance-Papers“ mit Hinweisen (Vorgaben) für die Erstellung der nationalen Zuteilungspläne, in denen der bei den Kriterien akzeptierte Auslegungsspielraum beschrieben war.

In Österreich oblag die Erstellung der nationalen Zuteilungspläne (nationale Allokationspläne, NAP) dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, der diese Aufgabe im Einvernehmen mit den Bundesministern für Wirtschaft und Arbeit sowie für Finanzen durchzuführen hatte.

11.2 Nach Ansicht des RH waren die Vorgaben der EU-Kommission für die Erstellung der nationalen Zuteilungspläne in der ersten Periode unzureichend. Das für die erste Periode erstellte „Guidance-Paper“ ermöglichte durch weit gefasste Vorgaben unterschiedliche Zuteilungsmechanismen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Damit war es möglich, dass in unterschiedlichen Staaten gelegene, gleichartige Anlagen unterschiedlich hohe Zuteilungen erhielten. Die tatsächlichen Auswirkungen der daraus entstehenden Marktverzerrungen waren aufgrund des Überangebotes an Zertifikaten und des daraus resultierenden niedrigen Preises in der ersten Periode gering.

Erste Periode 2005 bis 2007

12.1 Der für die erste Periode von 2005 bis 2007 erstellte österreichische nationale Zuteilungsplan (NAP 1) umfasste rd. 200 Anlagen aus 17 Branchen der Sektoren Energieaufbringung und Industrie. Ziel war es, so viele Zertifikate auszugeben, dass der Bedarf bis auf einen geringen Abschlag (Reduktionsbeitrag) gedeckt werden kann. Die jährlich 33 Mill. Zertifikate entsprachen der für die Jahre 2005 bis 2007 erstellten Emissionsprognose abzüglich des von der Bundesregierung mit 1,65 Mill. t CO₂ pro Jahr festgelegten Reduktionsbeitrages. Die Zuteilung der Zertifikate erfolgte gratis. Von der in der Emissionshandels-Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, bis zu 5 % der Zertifikate über Auktionen abzugeben, wurde nicht Gebrauch gemacht.

Die Festlegung des Reduktionsbeitrages orientierte sich an der Klimastrategie 2002. Die Emissionshandelsanlagen sollten in der ersten Periode jeweils rd. 50 % zu der für den Sektor angesetzten Reduktion beitragen.

Tabelle 1: Zuteilung der Zertifikate auf die Sektoren

	Zuteilungs- basis Ø 1998–2001	Emissions- prognose Ø 2005–2007	Reduktions- beitrag	zugeteilte Zertifi- kate (inkl. Reserve) Ø 2005–2007
in Mill. t CO ₂				
Energieaufbringung	13,11 (Wachstumsfaktor 1,036)	13,58	1,05	12,53
Industrie	17,73 (Wachstumsfaktor 1,188)	21,07	0,60	20,47
Gesamt	30,84 (Wachstumsfaktor 1,124)	34,65	1,65	33,00

12.2 Der laut Emissionsprognose im Sektor Industrie erwartete Anstieg unterschied sich deutlich von der in der Klimastrategie 2002 getroffenen Annahme, wonach die Höhe der Emissionen dieses Sektors relativ konstant bleiben würde. Der RH vermerkte kritisch, dass die von der Annahme der Klimastrategie wesentlich abweichende Emissionsentwicklung keine Berücksichtigung bei der Festlegung des Reduktionsbeitrages fand. Mit dem in Abzug gebrachten Reduktionsbeitrag war folglich keine Annäherung an das Kyoto-Ziel verbunden.

Erste Periode 2005 bis 2007

12.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die Gesamteinschätzung des Sektors Industrie in der Klimastrategie auf Energieszenarien beruht, die im Jahr 2005 fertiggestellt wurden und einen Top-Down-Ansatz verfolgten. Die Trendeinschätzung sei erst 2006 im Rahmen eines Bottom-up-Ansatzes vorgenommen worden, woraus zwangsläufig unterschiedliche Ergebnisse resultiert hätten. Bei der Bemessung des Reduktionsbeitrages des Sektors Industrie sei versucht worden, diesen Umstand zu berücksichtigen. Die Ergebnisse im Sektor Energie seien hingegen stimmig gewesen.

12.4 Für den RH war die Argumentation des BMLFUW nicht nachvollziehbar. Nach seinen Feststellungen war die von den Annahmen der Klimastrategie abweichende Trendeinschätzung zur Emissionsentwicklung in der Industrie zum Zeitpunkt der Erstellung des ersten nationalen Zuteilungsplanes bekannt.

13.1 Die Zuteilung der Zertifikate auf die Anlagen erfolgte in einem komplexen Verfahren, in dem neben historischen Emissionen und den erwarteten Produktionsentwicklungen auch anlagenspezifische Faktoren Berücksichtigung fanden. Branchen und Anlagen mit großem CO₂-Einsparungspotenzial erhielten weniger Zertifikate als Anlagen mit nur geringem Potenzial.

13.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMLFUW, die Zuteilung der Zertifikate auf nationaler Ebene in einer objektiven und transparenten Weise zu gestalten. Die differenzierte Berücksichtigung der Produktionsentwicklung und des technischen Potenzials zur Emissionsverminderung der einzelnen Anlagen reduzierte die Bedeutung der historischen Emissionen bei der Festlegung der Zertifikatezahl.

Aus Sicht des RH wurde das Potenzial zur Emissionsverminderung in der ersten Periode zu gering gewichtet. Um eine möglichst sachgerechte Zuteilung zu erreichen, empfahl er, outputspezifische Emissionen (Emissionen je produzierter Einheit) und Anlagenstandards („Benchmarking“) verstärkt zu berücksichtigen.

13.3 Laut den Stellungnahmen wäre die verstärkte Hinwendung zu Benchmarking-Ansätzen auch ein Anliegen des BMLFUW und des BMWA. Dies wird auch als österreichische Position in die „post-2012-Perioden“ betreffende EU-Diskussion eingebracht werden.



BMLFUW BMWA

Emissionszertifikatehandel

Zweite Periode 2008 bis 2012

Zuteilung

14.1 Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft übermittelte im Jänner 2007 den nationalen Zuteilungsplan für die Periode 2008 bis 2012 (NAP 2) zur Genehmigung an die EU-Kommission. Der NAP 2 sah für die beteiligten Anlagen eine Gesamtzuteilung von 32,8 Mill. Zertifikaten pro Jahr vor. 32,4 Mill. sollten gratis zugeteilt, 0,4 Mill. auktioniert werden.

Die EU-Kommission verlangte als Voraussetzung für die Zustimmung unter anderem die Herabsetzung der jährlich zuzuteilenden Zertifikate um rd. 2,1 Mill. auf 30,7 Mill. Zertifikate. Der im Juni 2007 übermittelte, entsprechend den Vorgaben der EU-Kommission abgeänderte Zuteilungsplan erhielt die Zustimmung der Kommission.

Ein Vergleich mit den Gesamtemissionen im Jahr 2006 zeigte, dass die Emissionen der nicht erfassten Anlagen des Sektors Industrie um 40 % auf 3,7 Mill. t gesenkt werden müssten, um die Zielvorgabe zu erreichen. Für die nicht erfassten Anlagen des Sektors Energieaufbringung wäre eine Verminderung um 18 % auf 1,8 Mill. t CO₂-Äquivalente erforderlich.

Tabelle 2: Vergleich Zielvorgaben und Zuteilung

	Treibhausgas- emissionen 2006	Klimastrategie Zielwert Ø 2008-2012	ursprüngliche Zuteilung NAP 2	modifizierte Zuteilung NAP 2
	in Mill. t			
Energieaufbringung	15,5	13,0	13,0	13,0
<i>Anlagen im Emissions- zertifikatehandel</i>	13,3		12,0	11,2
<i>andere Anlagen</i>	2,2		1,0 ¹⁾	1,8 ¹⁾
Industrie	25,3	23,3	23,3	23,3
<i>Anlagen im Emissions- zertifikatehandel</i>	19,1		20,8	19,6
<i>andere Anlagen</i>	6,2		2,5 ¹⁾	3,7 ¹⁾
Summe	40,8	36,3	36,3	36,3

¹⁾ zulässige Emissionen zur Erreichung der Zielvorgabe

Zweite Periode 2008 bis 2012

14.2 Der RH vermerkte kritisch, dass der ursprüngliche Zuteilungsplan nur eine um 0,2 Mill. Zertifikate geringere Gesamtzuteilung im Vergleich zur ersten Periode vorsah. Die Zielvorgaben der Anpassung der Klimastrategie 2007 für die Sektoren Energieaufbringung und Industrie wären mit dieser geringen Reduktion nicht erreichbar gewesen.

Auch nach der Kürzung erscheint die Zielerreichung wegen der stark gestiegenen Emissionen und des hohen Reduktionsbedarfs vor allem bei den nicht erfassten Industrieanlagen unwahrscheinlich.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die ursprünglich vorgesehene Zuteilungsmenge auf unabhängigen Studien basiert.*

14.4 Der RH bekräftigt seine Ansicht, wonach die ursprünglich vorgesehene Zuteilung nicht den Zielsetzungen der Klimastrategie entsprach.

15.1 Die Ermittlung der Anzahl der zur Zuteilung gelangenden Zertifikate erfolgte im Wesentlichen wie in der ersten Periode. Als Grundlage dienten nun die im Zeitraum 2002 bis 2005 angefallenen Emissionen. Aufgrund des im Branchendurchschnitt erwarteten Anstieges um 13 % wurde für die zweite Handelsperiode ein Emissionswert von 38,16 Mill. t CO₂ pro Jahr ermittelt. Diese Menge übertraf den in der ersten Periode durch ausgegebene Gratiszertifikate bedeckten CO₂-Ausstoß um 5,16 Mill. t (15,6 %).

Die Vorgabe der EU-Kommission erforderte eine Reduktion um rd. 2,1 Mill. Zertifikate pro Jahr gegenüber der ersten Zuteilungsperiode. Im Unterschied zur ersten Periode war nunmehr eine Auktionierung von 400.000 Zertifikaten pro Jahr vorgesehen. Die Zuteilung des Restes (98,7 % der Gesamtmenge) erfolgte gratis. Da eine Reserve von 1 % für neue Marktteilnehmer einbehalten wurde, verblieben für die Gratiszuteilung 30,02 Mill. Zertifikate. 10,91 Mill. davon (36,3 %) waren für den Sektor Energieaufbringung und 19,11 Mill. (63,7 %) für den Sektor Industrie vorgesehen.

Gegenüber dem NAP 1 waren insgesamt um rd. 8 %, im Sektor Energieaufbringung um 12,1 %, im Sektor Industrie um 5,7 % weniger Gratiszertifikate vorhanden.

Zweite Periode 2008 bis 2012

- 16.2** Der RH befürwortete die stärkere Gewichtung von „outputspezifischen“ Parametern bei der Zuteilung. Nach seiner Ansicht sollten solche Aspekte auch zukünftig verstärkt herangezogen werden. Damit könnte sowohl gezielt auf die Branchenspezifika eingegangen als auch anlagenbezogene Einsparungspotenziale ausgeschöpft werden.

Weiters hielt der RH fest, dass der Zuteilungsprozess der zweiten Periode bereits abgeschlossen war. Alle vorgeschlagenen Änderungen würden damit erst ab 2013 wirksam. Im Hinblick auf die lange Vorlaufphase und da die Verhandlungen für die Vorgangsweise in der folgenden Periode bereits begonnen wurden, sollten Anpassungsmöglichkeiten frühzeitig geprüft werden.

Reserve für neue
Marktteilnehmer

- 17.1** Damit neue Marktteilnehmer nicht benachteiligt werden, verlangt das Emissionszertifikatesgesetz die Bildung einer (fixen) Reserve von mindestens 1 % der Gesamtmenge der Zertifikate. Falls diese Reserve nicht ausreicht, kann der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen eine dazu geeignete, mit dem Emissionshandel vertraute Stelle beauftragen, die zusätzlich benötigten Emissionszertifikate anzukaufen und diese für die kostenlose Zuteilung an die neuen Marktteilnehmer zur Verfügung zu stellen (flexible Reserve). Zum Ausgleich erhält die mit dem Ankauf beauftragte Stelle in der folgenden Zuteilungsperiode aus der für diese Periode gebildeten Reserve die gleiche Menge an Gratiszertifikaten zum Verkauf am Markt zugewiesen.

Die flexible Reserve hat den Nachteil, dass damit ein Vorgriff auf die folgende Zuteilungsperiode verbunden ist. Dadurch steht eine über die allgemeine Reduktion hinausgehende, zusätzlich verringerte Zahl an Gratiszertifikaten zur Verfügung. Die Unternehmen müssen zusätzliche Investitionen zur Emissionsverringerung tätigen oder mehr Zertifikate zu erwartbar höheren Preisen kaufen.

Im Oktober 2007 lagen bereits mehrere Anträge auf Zuteilung von Gratiszertifikaten für Neuanlagen vor. Sollten diese Anlagen projektgemäß errichtet werden, wären bis zu 20 Mill. zusätzliche Zertifikate nötig.

Die im NAP 2 festgelegte fixe Reserve entsprach mit 1 % der Gesamtmenge der gesetzlichen Mindestvorgabe. Für die gesamte Periodendauer stehen damit etwa 1,5 Mill. Zertifikate zur Verfügung. Wenn etwa 10 Mill. Gratiszertifikate für Neuanlagen benötigt werden¹⁾, wären 8,5 Mill. davon über die flexible Reserve aufzubringen.

¹⁾ unter der Annahme, dass nur ein Teil der vorgesehenen Anlagen projektgemäß umgesetzt wird und dass die tatsächlichen Zuteilungen unter den beantragten Mengen liegen

17.2 Die im NAP 2 festgesetzte fixe Reserve war nach Ansicht des RH in Anbetracht des Bedarfes für bereits genehmigte Großprojekte zu gering.

Er hielt fest, dass die Unternehmen in der zweiten Periode von der niedrig angesetzten fixen Reserve und der höheren Zuteilung von Gratiszertifikaten zwar vorerst profitieren. Jedoch wird der Preis in der dritten Periode wegen der generellen Reduktion der Menge der Zertifikate mit hoher Wahrscheinlichkeit über jenen der Vorperiode liegen. Da die Unternehmen in der dritten Periode aufgrund des Vorgriffes eine reduzierte Anzahl an Gratiszertifikaten erhalten werden und fehlende Zertifikate zu einem höheren Preis erwerben müssen, wird der kurzfristige Vorteil in das Gegenteil verkehrt; der Vorgriff kann zu einer erheblichen finanziellen Belastung für die beteiligten Unternehmen werden.

Der RH empfahl daher, die fixe Reserve zukünftig dem voraussichtlichen Bedarf entsprechend festzulegen.

Hinsichtlich der Bereitstellung von Gratiszertifikaten für die flexible Reserve empfahl der RH, in einer vertraglichen Regelung jedenfalls eine Beteiligung des Bundes an potenziellen Veräußerungsgewinnen vorzusehen.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Abschätzung des tatsächlichen Bedarfes für Neuanlagen für eine Periode von fünf Jahren nur mit großen Unsicherheiten möglich.*

Das BMWA konnte die Kritik des RH in Bezug auf die gering bemessene flexible Reserve nicht nachvollziehen. Durch die zusätzliche flexible Reserve würden gleiche Rahmenbedingungen für alle potenziellen neuen Marktteilnehmer geschaffen. Mit einer größeren fixen Reserve wäre es möglicherweise zu einer Ungleichbehandlung durch das Prinzip „first come – first serve“ gekommen. Das BMWA verwies auch auf die Schwierigkeit, die Auswirkungen der Regelung für die Periode nach 2013 abzuschätzen.

Zweite Periode 2008 bis 2012

17.4 Der RH teilte die Ansicht des BMLFUW, wonach die Einschätzung des tatsächlichen Bedarfes für Neuanlagen mit Unsicherheiten behaftet ist. Dass mit der getroffenen Festlegung das Auslangen gefunden werden kann, ist jedoch nach seiner Ansicht wenig wahrscheinlich.

Zur Stellungnahme des BMWA führte der RH aus, dass er sich nicht generell gegen eine die fixe Reserve ergänzende flexible Reserve ausspricht, sondern gegen den gewählten geringen Umfang der fixen Reserve. Aufgrund der bereits vorliegenden Zuteilungsanträge ist es wenig wahrscheinlich, dass mit der flexiblen Reserve auch nur annähernd das Auslangen gefunden werden kann.

Bei den für die Periode ab 2013 geänderten Rahmenbedingungen erwartete der RH, dass vom Ziel, die Treibhausgas-Emissionen der Industrie und der Elektrizitätswirtschaft zu senken, nicht abgewichen werden wird. Daraus ergibt sich, dass die Anzahl der gratis zu vergebenden Emissionszertifikate geringer sein muss und diese durch die Verwendung von Zertifikaten aus dieser Periode in der vorangegangenen Periode weiter reduziert wird. Der aufgezeigte finanzielle Nachteil der flexiblen Reserve erscheint damit unvermeidbar.

Grad der Inanspruchnahme der Zertifikate und Preisentwicklung

Nutzung der Zertifikate in Europa

18.1 Im Oktober 2007 lagen für 21 Mitgliedstaaten Daten zu den tatsächlichen CO₂-Emissionen der Jahre 2005 und 2006 vor. Der Vergleich mit den jeweiligen Zuteilungsplänen zeigte, dass nur vier Staaten – Österreich, Irland, Spanien und Großbritannien – weniger Zertifikate ausgegeben hatten, als von den nationalen Betrieben benötigt wurden. Insgesamt gaben die Mitgliedstaaten um 171 Mill. Zertifikate, das sind 5 % der Emissionen der Jahre 2005 und 2006, mehr aus, als nötig gewesen wären, um die tatsächlichen Emissionen zu decken.

18.2 Wie eine Gegenüberstellung von Zuteilung und tatsächlichem Bedarf zeigte, wurde das Ausmaß an CO₂-Emissionen in vielen Mitgliedstaaten wesentlich überschätzt. Im Gegensatz dazu war in Österreich – wie der RH anerkennend feststellte – insgesamt über beide Sektoren gesehen eine annähernde Übereinstimmung zwischen Zuteilung und Emissionen gegeben.



BMLFUW BMWA

Grad der Inanspruchnahme der Zertifikate und Preisentwicklung

Emissionszertifikatehandel

Nutzung der Zertifikate in Österreich

19.1 Die erfassten Anlagen der Energiewirtschaft verursachten in den ersten beiden Jahren der Handelsperiode Emissionen von 13,8 Mill. t CO₂ pro Jahr. Diese waren zu weniger als 90 % durch zugeteilte Zertifikate bedeckt. Die Anlageninhaber mussten deshalb pro Jahr durchschnittlich 1,42 Mill. Zertifikate zukaufen. Im Gegensatz dazu ergab sich im Sektor Industrie ein Überhang von durchschnittlich 1,08 Mill. Zertifikaten (5 %) pro Jahr.

Der höchste Bedarf an zusätzlichen Zertifikaten war bei den Branchen Elektrizitätswirtschaft (15,3 %) und sonstige Eisen- und Stahlindustrie (18,1 %) zu verzeichnen. Der größte Überhang ergab sich mit 22,4 % und 15 % bei den Anlagen der chemischen Industrie und der Holzindustrie.

Von den 197 im Emissionshandelsregister (siehe TZ 21, 22) erfassten Anlagen reichten die zugeteilten Zertifikate bei 124 (63 %) zur Bedeckung der emittierten CO₂-Mengen aus. Bei 73 Anlagen (37 %) ergab sich ein zusätzlicher Bedarf.

In vielen Fällen wich der registrierte CO₂-Ausstoß beträchtlich von der Zuteilung ab. Besonders große Abweichungen gab es bei Anlagen der Elektrizitätswirtschaft, der Holzindustrie und der Lebensmittelindustrie, wo bei rd. 50 % der Anlagen Über- oder Unterallokationen von mehr als 30 % auftraten.

Die Ursachen für die Abweichungen waren vielfältig. In der Elektrizitätswirtschaft waren diese insbesondere durch Verschiebungen bei der Nutzung der einzelnen Kraftwerke bedingt. Auch die Wasserführung der zur Stromgewinnung genutzten Flüsse hatte großen Einfluss, da die kalorischen Kraftwerke bei geringer Wasserführung verstärkt zum Einsatz gelangten. In anderen Branchen waren viele Differenzen auf wechselnde Anlagenauslastung, Stilllegungen oder verspätete Inbetriebnahme neuer Anlagen zurückzuführen.

19.2 Für den RH waren Über- und Unterallokationen auch durch nicht der Realität entsprechende Wachstumserwartungen begründet. Die Überallokation im Sektor Industrie ergab sich nur in Einzelfällen aus Emissionsminderungen. Wie Tabelle 4 zeigt, gab es deutliche Unterschiede zwischen der tatsächlichen, der in der Klimastrategie 2002 angestrebten und der prognostizierten Emissionsentwicklung.

Grad der Inanspruchnahme der Zertifikate und Preisentwicklung

Tabelle 4: Emissionsentwicklung von der Bezugsperiode (1998 bis 2001)
bis zur ersten Periode (2005 bis 2006)

	Prognose (2003/2004)	Ziel Klimastrategie 2002 in %	tatsächliche Entwicklung (2006)
Energieaufbringung	3,6	- 5,6	5,3
<i>Elektrizitätswirtschaft</i>	2,8	- 6,8	7,5
<i>Fernwärme</i>	8,1	1,9	- 8,2
<i>Mineralölverarbeitung</i>	5,3	- 3,0	0,8
Industrie	18,8	13,6	7,5
<i>Eisen- und Stahlindustrie</i>	31,2	26,5	21,9
<i>sonstige Industrie</i>	6,4	0,6	- 6,9
Gesamt	12,4	5,5	6,6

Dass die Emissionen der energiewirtschaftlichen Anlagen um 5,3 % über dem Basiswert der Jahre 1998 bis 2001 lagen und die angestrebte Verminderung um 5,6 % klar verfehlt wurde, lag für den RH auch an den niederen Preisen für die Zertifikate. Ohne finanziellen Anreiz erfolgte auch keine Reduzierung der Emissionen.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMWA habe es sich beim Emissionszertifikatehandel um ein junges Instrument der Klimapolitik gehandelt und konnte nicht auf Erfahrungswerte bei der Zuteilung zurückgegriffen werden. Zudem sei im Sektor Energieaufbringung im Zeitraum 2004 bis 2006 trotz steigender Energieerzeugung eine abnehmende Emissionsentwicklung zu verzeichnen gewesen. Die Entkoppelung der Emissionen von der Stromproduktion war auf eine Reduktion der Kohlenstoffintensität der Brennstoffe zurückzuführen. Auch sei es gelungen, die steigende Produktion im Sektor Industrie teilweise vom Energieverbrauch zu entkoppeln.*

19.4 Der RH verglich die Zuteilung für die verschiedenen Branchen und Einzelanlagen mit den registrierten Emissionen. Dabei zeigten sich in vielen Fällen erhebliche Abweichungen, die das grundsätzlich positive Ergebnis der in Summe annähernd übereinstimmenden Allokation und Emission relativieren.



Grad der Inanspruchnahme der
Zertifikate und Preisentwicklung

BMLFUW BMWA

Emissionszertifikatehandel

Die vom BMWA angeführte Emissionsreduktion im Sektor Energieaufbringung erachtet der RH aufgrund der energiewirtschaftlichen Gegebenheiten (insbesondere Wasserführung der Flüsse, internationaler Stromhandel) als wenig aussagekräftig. Er verwies auf die Anpassung der Klimastrategie 2007, die eine Reduktion der Emissionen im Energiesektor von 13,8 Mill. t CO₂ im Jahr 1990 auf 13,0 Mill. t CO₂ vorsieht. Der im Jahr 2006 registrierte Ausstoß von 15,5 Mill. t CO₂ lag deutlich über dem Zielwert.

Der RH anerkannte die beginnende Entkoppelung von Produktion und Energieverbrauch bzw. CO₂-Emissionen, die im aktuellen Klimaschutzbericht festgestellt wurde. Vor dem Hintergrund des Überangebotes an Zertifikaten und der geringen Preise in der ersten Periode führte er diese Entwicklung aber nicht ursächlich auf den Emissionszertifikatehandel zurück.

Preise der Zertifikate
und Auswirkungen

20.1 Das Überangebot von insgesamt 171 Mill. Zertifikaten in der EU führte zu einem Preisverfall. Abweichend von der ursprünglichen Preisannahme von 10 bis 20 EUR für ein Zertifikat wurden diese im Oktober 2007 um lediglich 7 Cent gehandelt.

Da die erste Periode nicht die gewünschten Ergebnisse brachte, verlangte die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten eine Herabsetzung der jährlichen Zertifikate. In der zweiten Periode wurden deshalb EU-weit um rd. 10 % weniger Zertifikate ausgegeben.

20.2 Nach Ansicht des RH wurde das Ziel, Emissionen mit Hilfe des Marktes zu reduzieren, bislang verfehlt. Durch den niedrigen Preis entstanden den Unternehmen, die Zertifikate kaufen mussten, nur geringe Mehrkosten. Es gab keinen Anreiz zur Emissionsverringern.

Der RH erwartete aufgrund der wesentlich geänderten Situation in der zweiten Periode höhere Preise und stärkere Auswirkungen auf die Produktionskosten der Betriebe, aber damit auch höhere Anreize, Emissionen zu vermindern.

Registriersystem und Überwachung

Emissionshandelsregister

- 21.1** Die Emissionshandels-Richtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten, ein Register in Form einer elektronischen Datenbank zu führen, das die Verbuchung von Vergabe, Besitz, Übertragung und Löschung von Emissionszertifikaten gewährleistet.

Die Führung des Emissionshandelsregisters war einerseits mit hoheitlichen, andererseits mit rein operativen Aufgaben verbunden. Mit der technischen Durchführung des Registers wurde die UBA-GmbH betraut, eine Registerservicestelle sollte sie in deren Auftrag beim operativen Betrieb unterstützen.

- 21.2** Der RH erachtete die Trennung in einen operativen und einen hoheitlichen Verantwortungsbereich und die Beauftragung von zwei Stellen als geeignet, um die mit dem Emissionshandelsregister verbundenen Aufgaben unter bestmöglicher Nutzung der jeweiligen Erfahrungen und unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips zu erfüllen.

- 22.1** Die im Register vorhandenen Informationen, insbesondere Kontenstände und Transaktionsumfänge, waren vertraulich zu behandeln. Um dies sicherzustellen, musste die Registerführung vollkommen unabhängig von den Kontoinhabern sein. Dies wurde von der EU-Kommission ausdrücklich gefordert.

Im Dienstleistungskonzessionsvertrag mit der Registerservicestelle war vereinbart, dass ihr Aufsichtsrat unabhängig von den Marktteilnehmern sein muss. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung war jedoch nach wie vor ein Mitarbeiter eines Marktteilnehmers im Aufsichtsrat der Registerservicestelle.

- 22.2** Der RH wies darauf hin, dass einer Auflage des Dienstleistungskonzessionsvertrags nicht entsprochen wurde. Er empfahl, das betreffende Aufsichtsratsmitglied durch eine von den Marktteilnehmern unabhängige Person zu ersetzen.



Registriersystem und Überwachung

BMLFUW BMWA

Emissionszertifikatehandel

Kontrolle der Emissionsmeldungen

23.1 Die Anlagenbetreiber trugen die CO₂-Emissionen jedes Kalenderjahres in eine Datenbank beim BMLFUW ein. Anschließend musste eine unabhängige, registrierte Prüfeinrichtung die jeweilige Emissionsmeldung prüfen und bestätigen. Der Anlagenbetreiber übermittelte die bestätigte Emissionsmeldung dem BMLFUW, das die Meldung bei begründeten Zweifeln überprüfte. Parallel dazu trug die Prüfeinrichtung die Emissionen in das Emissionshandelsregister ein.

2006 und 2007 überprüfte die UBA-GmbH stichprobenartig Emissionsmeldungen des Vorjahres. Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über die Ergebnisse der Überprüfung. Von 2005 auf 2006 verbesserte sich die Qualität der Emissionsmeldungen deutlich.

Tabelle 5: Ergebnis der Prüfungen der Emissionsmeldungen

	2005	2006
		Anzahl
Anlagen in der Stichprobe	45	46
		in %
Anteil der Stichprobe an den im Emissionszertifikatehandel erfassten Emissionen	77	60
		Anzahl
Anlagen mit begründeten Zweifeln	12	1
		in %
Anteil der Emissionen mit begründeten Zweifeln an den im Emissionszertifikatehandel erfassten Emissionen	17	0,04
		in t CO ₂
erforderliche Änderungen der Emissionsmeldungen	1.320 (ca. 0,01 % der Stichprobe)	-

23.2 Nach Ansicht des RH trug die genaue inhaltliche Prüfung der Emissionsmeldungen zur Verbesserung der Überwachungsmethodik und zu einer hohen Glaubwürdigkeit der Emissionsmeldungen bei. Die Ergebnisse der Überprüfung und deren zeitliche Entwicklung ließen den Schluss zu, dass die Meldungen weitgehend mit den tatsächlichen Emissionen übereinstimmen.

Kosten des Emissionszertifikatehandels

24.1 Beim Emissionszertifikatehandel fielen Kosten im Wesentlichen beim Zuteilungsprozess, bei der Genehmigung und Überwachung der CO₂-Emissionen, für die Errichtung und den Betrieb des Emissionshandelsregisters und für die Kontakte zur EU-Kommission an. Ein breites Spektrum von Leistungen wurde an externe Stellen (unter anderem die UBA-GmbH) vergeben.

Bei der Erstellung des Emissionszertifikatgesetzes und der Novelle des Umweltförderungsgesetzes wurden die Kosten des Emissionszertifikatehandels für die öffentliche Hand mit 436.245 EUR geschätzt. Folgende Kosten fielen bis zur Gebarungüberprüfung tatsächlich an:

Tabelle 6: Kosten des Emissionszertifikatehandels

	in 1.000 EUR
Personalkosten Bund laufend¹⁾	rd. 300 jährlich
vergebene Leistungen Bund	
Studien NAP 1	190
Studien NAP 2	191
einmaliger Aufwand Emissionskontrolle – erste Periode	232
laufender Aufwand Emissionskontrolle – erste Periode	113
Anbindung an die EU-Kommission – erste Periode	24

¹⁾ rund 70 % BMLFUW, rd. 25 % BMWA, rd. 5 % BMF; die Kosten beinhalten nicht die Verwaltungskosten, die bei der für die Genehmigung der Emissionen zuständigen Behörde (in der Regel Bezirksverwaltungsbehörde) anfallen

Unter „einmaliger Aufwand Emissionskontrolle“ wurden unter anderem die Schaffung der rechtlichen Grundlagen oder die Erstellung einer entsprechenden Software für die Emissionsmeldungen zusammengefasst. Zum laufenden Aufwand zählten die Überprüfung der Emissionsmeldungen und die unabhängigen Prüfeinrichtungen. Unter „Anbindung an die EU-Kommission“ fallen Berichtspflichten und die Teilnahme am internationalen Diskussionsprozess.

Einschließlich der Zuteilung für die zweite Periode fielen bisher für den Bund Kosten in der Höhe von rd. 1,95 Mill. EUR an. Die bei der Auktionierung der Zertifikate in der zweiten Periode erwartbaren Einnahmen werden diese Kosten bei Weitem übersteigen.



Kosten des Emissionszertifikatehandels

BMLFUW BMWA

Emissionszertifikatehandel

24.2 Da die bisher tatsächlich angefallenen Kosten die geschätzten Kosten um den Faktor 4 überstiegen, stuft der RH die vorgenommene Kostenschätzung als unzureichend ein. Er betonte die Bedeutung von realistischen Schätzungen für den zielgerichteten Einsatz der verfügbaren Mittel.

25.1 Anders als in anderen europäischen Staaten, in denen die öffentliche Hand die Emissionshandelsregister zum Teil oder zur Gänze finanzierte, trugen in Österreich die Marktteilnehmer die Kosten für den operativen Betrieb und die Kontrolle des Emissionshandelsregisters. Die Leistungen der Registerstelle und der Registerservicestelle wurden durch Gebühren der Marktteilnehmer abgegolten. Deren Höhe musste angemessen sein und bedurfte der jährlichen Genehmigung durch das BMLFUW.

Weiters übernahmen die österreichischen Anlagenbetreiber die Kosten für die Überwachung der Emissionen und die Verifizierung der Emissionsmeldungen. Auch diese Leistungen wurden in einzelnen europäischen Staaten von der öffentlichen Hand finanziert.

25.2 Der RH wertete es im Sinne des Verursacherprinzips als positiv, dass die Anlagenbetreiber die Kosten für das Emissionshandelsregister und für die Emissionsüberwachung weitgehend selbst trugen.

Nutzen und Zielerreichung des Emissionszertifikatehandelssystems

26.1 Die wesentlichen Ziele des Emissionszertifikatehandels sind die Schaffung einer quantitativen Obergrenze für Treibhausgasemissionen und ein entsprechender Beitrag zur Erreichung des nationalen Reduktionszieles. Insgesamt soll das System so ausgestaltet werden, dass es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

26.2 Mit dem Europäischen Emissionszertifikatehandelssystem wurde ein stringenter Rahmen für die CO₂-Emissionen im Bereich von Industrie und Energieaufbringung geschaffen, der auch auf weitere Treibhausgase (z.B. N₂O) und weitere Emittentengruppen (z.B. Flugverkehr) erweiterbar ist. Der RH erachtete es als positiv, dass mit dem System ein „Deckel“ für die Emissionen der im System erfassten Emittenten festgelegt wird, der diese zunehmend dazu zwingt, Emissionsreduktionspotenziale zu lokalisieren und nutzbar zu machen.

Nutzen und Zielerreichung des Emissionszertifikatehandelssystems

Das Emissionszertifikatehandelssystem ist geeignet, für Elektrizitätswirtschaft und Industrie einen Beitrag zur Eindämmung der CO₂-Emissionen und damit zur Erreichung des Kyoto-Zieles zu leisten. Der RH hielt fest, dass Energiewirtschaft und Industrie bislang die einzigen Sektoren sind, für die eine Emissionsbegrenzung besteht und dass in anderen Sektoren (wie etwa Verkehr oder Raumwärme) noch keine Regelungssysteme geschaffen wurden, die eine vergleichbare Stabilisierung der Emissionen sicherstellen könnten.

Der RH stellte fest, dass das System derzeit nicht frei von Marktverzerrungen funktioniert. Diese ergaben sich bei der Gratiszuteilung der Zertifikate und waren zum einen auf Unterschiede in den Zuteilungsmechanismen der Mitgliedstaaten, zum anderen auf Unsicherheiten bei der Prognostizierung der für die innerstaatliche Zuteilung notwendigen Parameter zurückzuführen.

- 27.1** Die Klimastrategie 2002 und ihre Anpassung 2007 nahmen eine Quantifizierung der Reduktionsziele für Energieaufbringung und Industrie vor:

Tabelle 7: Klimastrategie 2002 und Anpassung 2007

CO ₂ -Äquivalente ¹⁾	Ist	Ziel Klima-	Veränderung	Ziel Klima-	Veränderung
	1990	strategie 2002	in %	strategie 2007	in %
	in Mill. t			in Mill. t	
Energieaufbringung	13,8	12,4	- 10	13,0	- 6
Industrie	22,2	20,8	- 6	23,3	5
Summe	36,0	33,2	- 8	36,3	1

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Während die Klimastrategie 2002 noch eine Reduktion der Emissionen um rd. 8 % gegenüber 1990 vorsah, revidierte die Bundesregierung diese Zielsetzung im Jahr 2007. Die Anpassung der Klimastrategie 2007 setzte für die Sektoren Energieaufbringung und Industrie Ziele, die in Summe etwa den Emissionen des Jahres 1990 entsprechen. Das weniger strenge Ziel für den Sektor Industrie (plus rd. 5 %) wird durch eine strengere Zielsetzung im Sektor Energieaufbringung (minus rd. 6 %) wettgemacht.



Da die Emissionen in diesen Sektoren zur Zeit der Erstellung der nationalen Zuteilungspläne (NAP 1 und 2; 38,3 Mill. t CO₂-Äquivalente im Jahr 2002, 40,8 Mill. t CO₂-Äquivalente im Jahr 2006) über den Werten von 1990 lagen, war eine Reduktion der Emissionen auf das vorgegebene Niveau erforderlich.

- 27.2** Der RH hielt fest, dass die aktuelle Klimastrategie für die Sektoren Energieaufbringung und Industrie das Ziel vorgibt, die Emissionen trotz erwartetem Wachstum auf dem 1990 gegebenen Niveau zu stabilisieren. Da die von den Annahmen der Klimastrategie abweichende Emissionsentwicklung keine Berücksichtigung fand, wich die Zuteilungspraxis Österreichs in der ersten Handelsperiode von dieser Intention ab.

Das mit der Einführung des Emissionszertifikatehandels verfolgte Ziel, die Gesamtemissionen der erfassten Anlagen mit Hilfe des Marktes zu reduzieren, konnte bisher nicht erreicht werden. Aufgrund des niedrigen Preises entstanden den Unternehmen, die Zertifikate kaufen mussten, nur geringe Mehrkosten. Es gab keinen Anreiz zur Emissionsverminderung.

Die Zuteilung in der zweiten Handelsperiode entsprach der Zielsetzung der Emissionsstabilisierung.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Um das Emissionshandelssystem wettbewerbsneutral zu gestalten, wäre auf EU-Ebene auf einen Abbau der Spielräume hinzuwirken. (TZ 6)

(2) Auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene wäre auf eine Einbeziehung weiterer wesentlicher Emittenten und Gase (z.B. Flugverkehr, Verdichterstationen der Gaswirtschaft, N₂O) in das System des Emissionszertifikatehandels hinzuwirken. (TZ 8)

(3) Eine Befreiung von Kleinanlagen wäre anzustreben. Als Kriterium für die Aufnahme sollte die installierte Leistung oder die Produktionskapazität herangezogen werden. (TZ 10)

(4) Für künftig nicht mehr dem Emissionszertifikatehandel unterliegende Kleinanlagen und für derzeit nicht erfasste Kleinemittenten wären lenkende Alternativmaßnahmen vorzusehen. (TZ 10)

(5) Für eine möglichst sachgerechte Zuteilung der Zertifikate sollten outputspezifische Emissionen (Emissionen je produzierter Einheit) und Anlagenstandards („Benchmarking“) verstärkt berücksichtigt werden. (TZ 13)

(6) Eine fixe Reserve für neue Marktteilnehmer sollte in Zukunft dem voraussichtlichen Bedarf entsprechend festgelegt werden. (TZ 17)

(7) In der den Kauf und die Bereitstellung von Gratiszertifikaten für die flexible Reserve betreffenden vertraglichen Regelung wäre eine Beteiligung des Bundes an potenziellen Veräußerungsgewinnen vorzusehen. (TZ 17)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Buchhaltungsagentur des Bundes

Insgesamt rd. 30 Mill. EUR zahlten die Organe des Bundes jährlich an die Buchhaltungsagentur für Leistungen im Zusammenhang mit der Führung der Buchhaltung des Bundes. Die von der Buchhaltungsagentur verrechneten Preise waren teilweise zu hoch. Bei der für den Zahlungsverkehr eingesetzten Telebanking-Anwendung bestand ein beträchtliches Sicherheitsrisiko, weil zahlungsrelevante Daten nachträglich verändert werden konnten.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Die Buchhaltung des Bundes wird seit 2004 von einer eigens dafür eingerichteten Agentur, der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG), geführt.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Angemessenheit und Transparenz der von der BHAG verrechneten Preise,
- der Effizienz der Leistungserbringung,
- der Aufbau- und Ablauforganisation,
- der IT-Unterstützung einschließlich der elektronischen Belegarchivierung sowie
- der Rolle der BHAG im internen Kontrollgefüge des Rechnungswesens des Bundes. (TZ 1)

Kurzfassung

Leistungsverrechnung

Die BHAG konnte ihren gesamten Aufwand im Wege der Verrechnung der Leistungen zu Preisen die von der BHAG festgelegt und vom BMF genehmigt werden, abdecken. Die Preise unterlagen keinen Marktmechanismen. Zudem waren die Ressorts gesetzlich zur Beauftragung der BHAG verpflichtet, weshalb dieses System keine Anreize für Produktivitätssteigerungen oder Preisminderungen bot. (TZ 8, 9)

Die BHAG kalkulierte ihre Preise großteils auf Basis eines Zeitbedarfes je Leistung, der nicht aus einer aktuellen Zeiterfassung stammte. Der Zeitbedarf war vielmehr vor Gründung der Agentur festgelegt worden. Eine Nachkalkulation des RH aufgrund von Ist-Werten ergab für 2006 niedrigere Stundensätze als die von der BHAG angesetzten und dadurch zu hohe Preise. Nach den Berechnungen des RH wären um mehr als 5 Mill. EUR weniger zu verrechnen gewesen. Insgesamt erzielte die BHAG Erlöse aus der Leistungsverrechnung mit den Organen des Bundes von rd. 30 Mill. EUR jährlich. (TZ 10, 11)

Obwohl die Ressorts gesetzlich verpflichtet waren, die BHAG zu beauftragen und diese ihrerseits zur Erbringung der Leistungen (Kernleistungen) verpflichtet war, musste jedes haushaltsleitende Organ aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung das Entgelt gesondert an die BHAG überweisen. (TZ 8, 13)

Die Ressorts hatten auf das Gesamtentgelt monatlich Akontozahlungen zu leisten. Bei ihren Akontovorschreibungen konnte die BHAG auf unterjährige Entwicklungen, die zu Mehr- oder Minderzahlungen geführt hätten, nicht reagieren, sondern war starr an die von den Kunden im Vorjahr bezogenen Leistungsmengen gebunden. (TZ 7, 12)

Effizienz bei der Leistungserbringung

An der Schnittstelle zwischen Haushaltsverrechnung und Telebanking-Anwendung bestand ein beträchtliches Sicherheitsrisiko, weil zahlungsrelevante Daten nachträglich verändert werden konnten. (TZ 19)

Die elektronische Verknüpfung zwischen der Haushaltsverrechnung und dem Elektronischen Akt war bis 2007 nur im BKA verwirklicht. (TZ 25)

Die Kunden der BHAG übermittelten monatlich rd. 41.000 Belege in Papierform. Die elektronische Archivierung der Belege war nur in Teilbereichen verwirklicht. Dies führte zu einem Ressourcenmehraufwand in der BHAG. (TZ 24)

Eine Kostenrechnung sowie ein Controlling waren noch nicht umfassend eingerichtet. Somit lagen keine Informationen über die Wirtschaftlichkeit der Leistungsbereiche vor. (TZ 14, 15)

Eine Kundenbefragung im November 2005 lieferte gute Werte für die BHAG. Deren Aussagekraft war insofern gering, als die in die Befragung einbezogenen Dienststellen den Kundenkreis der BHAG nicht entsprechend ihrer Bedeutung für die BHAG widerspiegeln. (TZ 18)

Die Analyse haushaltsrechtlicher Prozesse ergab Verbesserungsbedarf beim internen Zahlungsverkehr, bei der Automatisierung von Arbeitsabläufen, bei Buchungen zum Jahresende und bei den Schnittstellen zur Haushaltsverrechnung. (TZ 19 bis 22)

Büroflächen

Für die Unterbringung der Bediensteten der BHAG mietete das BMF im 20. Wiener Gemeindebezirk rd. 10.300 m² Fläche an; rd. ein Viertel davon war Garagenfläche. Die Vergabeentscheidung des BMF war nicht nachvollziehbar. Da bereits ab 1. Juni 2004 die gesamte Fläche angemietet wurde, obwohl die Räumlichkeiten erst gegen Ende 2004 zur Gänze besiedelt waren, fielen Mietkosten von rd. 840.000 EUR (inkl. USt) an. Hingegen hätte der zweite Anbieter für 2004 eine Mietfreistellung geboten. (TZ 4, 5)

Wegen eines vereinbarten langfristigen Kündigungsverzichts musste die BHAG nicht benötigte Garagenflächen als Archivräumlichkeiten verwenden und konnte benötigte Archivflächen nicht zu niedrigeren, marktüblichen Preisen anmieten. Der jährliche Mehraufwand für die BHAG betrug rd. 149.000 EUR (inkl. USt). (TZ 5)

Aufgrund der vereinbarten Einheitsmiete für Büro- und Garagenflächen konnten die PKW-Stellplätze nicht kostendeckend an die Mitarbeiter weitergegeben werden. Dadurch entstand der BHAG ein jährlicher Mehraufwand bis zu rd. 194.000 EUR (inkl. USt). (TZ 5)

Der BHAG fehlte ein Standortkonzept für ihre Außenstellen und Standorte. (TZ 16)

Kurzfassung

Liquidität und Veranlagung

Die BHAG hatte keine mittelfristige Liquiditätsplanung. Sie hielt nicht benötigte Gelder auf dem Kontokorrentkonto. Bei einer Veranlagung des durchgehend nicht benötigten Betrages auf ein Jahr hätten 2006 rd. 17.000 EUR mehr an Zinsen erzielt werden können. (TZ 17)

Zur Abdeckung bestehender Personallasten für übernommene Buchhaltungsbedienstete überwies das BMF rd. 7,28 Mill. EUR an die BHAG. Die BHAG benötigte davon nur rd. 6,27 Mill. EUR. Der zuviel überwiesene Betrag von rd. 1,01 Mill. EUR wurde nicht rücküberwiesen. (TZ 6)

Kontrolle des Bundeshaushalts und BHAG

Bei Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben der BHAG bestand noch Verbesserungsbedarf. Ein mit den Ressorts abgestimmtes Verzeichnis der Prüfobjekte als Grundlage für die Auswahl der Prüffälle fehlte. Die organisatorische Trennung von Verrechnungs- und Prüftätigkeiten war nicht durchgängig sichergestellt. (TZ 26 bis 29)


Buchhaltungsagentur des Bundes
Kenndaten zur Buchhaltungsagentur des Bundes

Rechtsgrundlagen Bundesgesetz über die Errichtung der Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagenturgesetz – BHAG–G), BGBl. I Nr. 37/2004 i.d.g.F.
Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.
Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 14. September 1989 über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes (Bundeshaushaltsverordnung 1989 – BHV 1989), BGBl. Nr. 570/1989 i.d.g.F.

Unternehmensgegenstand Führung der Buchhaltung des Bundes für die anweisenden Organe des Bundes und für die vom Bund verwalteten Rechtsträger unter Anwendung der Haushaltsvorschriften des Bundes

Gebahrung	2004 ¹⁾	2005	2006	2007
		in 1.000 EUR		
Umsatzerlöse	–	31.587	33.187	31.968
<i>davon aus Kernleistungen</i>	–	30.665	32.320	31.490
<i>davon aus Zusatzleistungen</i>	–	922	867	478
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	– 1.892	2.148	2.260	– 393
Bilanzsumme	11.092	17.544	18.681	14.186

in Vollbeschäftigungsäquivalenten²⁾

Mitarbeiterstand (jeweils zum 31. Dezember) ³⁾	2004 ¹⁾	2005	2006	2007
<i>davon Beamte</i>	116	350	336	328
<i>davon Vertragsbedienstete</i>	57	169	163	154
<i>davon Angestellte</i>	14	33	49	72

Anzahl

durchgeführte Transaktionen (Verrechnungsbuchungen)	–	2.144.610	2.139.951	2.005.730
eingesetzte Stunden für Nachprüfungen (gemäß §§ 119 und 121 BHV 1989)	–	49.800	57.813	68.940

¹⁾ Die Daten des Jahres 2004 sind mit jenen der Folgejahre nicht vergleichbar, weil das Jahr 2004 als Rumpfwirtschaftsjahr (Mai bis Dezember 2004) zur Vorbereitung der operativen Geschäfte diente.

²⁾ Beträge auf ganze Zahlen gerundet

³⁾ Rundungsdifferenzen

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im August und September 2007 die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG). Diese wurde mit dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagenturgesetz – BHAG-G), BGBl. I Nr. 37/2004 i.d.g.F., als Anstalt öffentlichen Rechts mit 1. Mai 2004 eingerichtet.

Die Gebarungüberprüfung verfolgte die Ziele, Aussagen über

- die Angemessenheit und Transparenz der von der BHAG verrechneten Preise,
- die Effizienz der Leistungserbringung,
- die Aufbau- und Ablauforganisation,
- die IT-Unterstützung einschließlich der elektronischen Belegarchivierung sowie
- die Rolle der BHAG im internen Kontrollgefüge des Rechnungswesens des Bundes

zu treffen.

Zu den im Jänner 2008 dem BMF und der BHAG zugeleiteten Prüfungsfeststellungen nahmen die BHAG im April 2008 und das BMF im Mai 2008 Stellung. Der RH erstattete im Juni 2008 seine Gegenäußerung.

Begriffe

- 2 Einleitend werden folgende im Bericht verwendete Begriffe erläutert:

Haushaltsleitende Organe

Haushaltsleitende Organe im Sinne des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) sind der Bundespräsident, der Präsident des Nationalrates, der Vorsitzende des Bundesrates, die Präsidenten des Verfassungs- und Verwaltungsgeschichtshofes, der Vorsitzende der Volksanwaltschaft, der Präsident des RH, der Bundeskanzler und die übrigen Bundesminister, soweit sie mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut sind. Zu ihren Aufgaben zählen u.a. die Budgetierung und die Mitwirkung am Budgetvollzug.

Anweisende Organe

Anweisende Organe sind neben den haushaltsleitenden Organen die Landeshauptleute im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung und die Organe des Bundes, denen Aufgaben der Haushaltsführung zur selbstständigen Besorgung im Wege der Delegation übertragen wurden. Zu den Aufgaben eines anweisenden Organs zählen u.a. die Mitwirkung an den Aufgaben der haushaltsleitenden Organe und die Erstellung von Anordnungen im Gebarungsvollzug.

Elektronischer Akt

Es wird darunter die Gesamtheit der zur Dokumentation der Erledigung eines Geschäftsfalles notwendigen Objekte verstanden. Der elektronisch vorliegende Akt stellt das Original dar.

Nachprüfungen

Darunter versteht das BHG die Prüfung der Geld-, Wertpapier- und Sachverrechnung des Bundes. Bei der Nachprüfung ist festzustellen, ob die Verrechnungen und Zahlungen ordnungsgemäß durchgeführt wurden.

Ziele und Aufgaben

- 3** Aufgabe der BHAG ist die Führung der Buchhaltung des Bundes für die anweisenden Organe des Bundes und für die vom Bund verwalteten Rechtsträger unter Anwendung der Haushaltsvorschriften des Bundes.

(1) Mit der Errichtung der BHAG sollten

- eine flächendeckende Bereitstellung von Buchhaltungsleistungen unter minimaler Ressourcenbelastung und gleichbleibendem Service Level gewährleistet sein,
- ein hoher Qualitätsstandard der angebotenen Leistungen und die Überprüfbarkeit der Qualität anhand festgelegter Leistungsvereinbarungen gewährleistet sein,
- zusätzliche Servicefunktionen außerhalb der definierten Kernleistungen angeboten werden.

Ziele und Aufgaben

(2) Zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen wurden der BHAG eine Reihe von Aufgaben durch Gesetz übertragen. Diese Aufgaben, in der Folge als **Kernleistungen** bezeichnet, nahmen vor Errichtung der BHAG die ursprünglich 70 und in weiterer Folge mehr als 30 Buchhaltungen des Bundes wahr.

Im Dezember 2004 schlossen der Bundesminister für Finanzen für die Bundesregierung und die BHAG eine Rahmenvereinbarung ab. Darin wurden die Art und Weise der Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben sowie die Grundsätze für die Ermittlung der Entgelte festgelegt.

Die BHAG ist ermächtigt, neben den Kernleistungen auch **Zusatzleistungen** zu erbringen. Diese müssen in einem wirtschaftlichen Zusammenhang mit der Haushaltsverrechnung des Bundes stehen und in einer schriftlichen Vereinbarung festgelegt sein. Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der BHAG darf durch Übernahme der Zusatzaufgaben nicht gefährdet sein.

Büroflächen

Abschluss des Mietvertrages

- 4.1 Um der BHAG die Aufnahme eines „provisorischen Betriebes“ mit 1. Juli 2004 zu ermöglichen, mietete das BMF im 20. Wiener Gemeindebezirk Büroräumlichkeiten an. Die BHAG hatte den Mietvertrag zu übernehmen.

Zwei Angebote kamen in die nähere Auswahl. Diese wiesen in der auftragsentscheidenden Version folgende Unterschiede auf:

	Bieter 1	Bieter 2
	Angebot vom 16. Februar 2004	Angebot vom 30. Jänner 2004
	in m ²	
Flächenangebot	6.499,21	10.335
– davon Bürofläche	6.499,21	7.474
– davon Garagenfläche	–	2.861
	in EUR je m ² (exkl. USt) und Monat	
Miete	8,50 ¹⁾ /10,95	9,75
Betriebskosten	2,54	1,85
Miete Archivfläche	5,80	nicht angeboten

¹⁾ reduzierte Miete für 2005

Quelle: BMF

Das Angebot von Bieter 1 enthielt für 2004 eine Mietfreistellung. Weiters bot Bieter 1 für das Jahr 2004 50 Stellplätze mietfrei an; ab dem Jahr 2005 hätte der Preis je Stellplatz 35 EUR betragen.

Das Angebot des Bieters 2 enthielt eine Garagenfläche von 2.861 m², auf der 121 Stellplätze vorgesehen waren. Auf Basis des angebotenen Einheitsmietpreises für Büro- und Garagenflächen von EUR 9,75 EUR (exkl. USt) je m² und der Betriebskosten von 7 EUR je Stellplatz belief sich somit ein Stellplatz auf 237,54 EUR (exkl. USt).

Das BMF gab dem Angebot des Bieters 2 sowohl hinsichtlich der Flächenausnutzung als auch der Miet- und Betriebskosten den Vorzug und schloss mit 1. Juni 2004 einen Mietvertrag ab. Die letztlich gemietete Fläche von 10.305 m² verteilte sich auf das 3. bis 6. Obergeschoß sowie das 3. Kellergeschoss (Garage) des eingangs erwähnten Bürogebäudes im 20. Wiener Gemeindebezirk. Der Monatsmiete von 100.473,75 EUR (exkl. USt) lag ein einheitlicher Mietzins von 9,75 EUR je m² (exkl. USt; Preisbasis 2004) für Büroräumlichkeiten und Garagenfläche zugrunde.

Büroflächen

4.2 Der RH konnte die Entscheidung des BMF zugunsten des Bieters 2 nicht nachvollziehen, zumal die Dokumentation unvollständig und die Mietangebote nur teilweise vergleichbar waren. So bot der Bieter 2 keine Archivflächen an, dafür bestand rd. ein Viertel der angebotenen Fläche aus Garagenfläche. Die Miete je m² war bei vergleichbarer Lage beim Bieter 2 niedriger als beim Bieter 1, dafür setzte der Bieter 2 einen Einheitsmietpreis für Büro- und Garagenfläche an.

Der RH wies darauf hin, dass bei Büroobjekten üblicherweise nutzungs- und stockwerksabhängige Mietpreise kalkuliert werden.

4.3 *Laut BMF hätten für das Mietobjekt einige wichtige Faktoren, wie etwa die verkehrsgünstige Lage, gesprochen. Bei einem Vergleich der Angebote sei jenes des Bieters 1 längerfristig teurer gewesen. Auch würden andere Mieter am gleichen Ort höhere Mietpreise bezahlen. Der Mixpreis für Büro-, Archiv- und Garagenflächen zeige auch, dass in der angemieteten Konstellation und unter der Annahme, dass die Garagen- und Archivflächen auch benötigt werden, ein guter Preis verhandelt worden sei.*

4.4 Der RH erwiderte, das Angebot des nicht zum Zuge gekommenen Bieters (Bieter 1) habe zwar einen höheren Mietpreis je m² für Büroräumlichkeiten, aber einen niedrigeren Preis für Archivflächen enthalten. Berechnet man aufgrund der tatsächlich angemieteten Fläche einen Mixpreis für das Angebot von Bieter 1, läge dieser bei 9,52 EUR (exkl. USt) je m² und damit um mehr als 2.000 EUR monatlich¹⁾ niedriger als jenes des nunmehrigen Vertragspartners. Bei Vertragsabschluss wurde hingegen der Einheitsmietpreis von Bieter 2 mit dem ausschließlich für Büroräumlichkeiten vorgesehenen Mietpreis von Bieter 1 verglichen.

¹⁾ ohne Berücksichtigung der Betriebskosten

Inhalt des Mietvertrages

5.1 (1) Der Mietvertrag mit Bieter 2 wurde auf unbestimmte Dauer abgeschlossen. Er konnte unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten zum 30. Juni und 31. Dezember jeden Jahres gekündigt werden. Allerdings verzichtete das BMF auf die Ausübung des Kündigungsrechts für 20 Jahre (Kündigung nicht vor dem 30. Juni 2024). Hievon ausgenommen waren lediglich

- die Kündigung von Teilflächen im Ausmaß von höchstens 25 % der ursprünglichen Gesamtmietfläche mit einem Kündigungstermin frühestens zum 30. Juni 2009 und



- eine Kündigung von Teilflächen im Ausmaß von weiteren höchstens 25 % der Gesamtmietfläche frühestens zum 30. Juni 2011.

Nach Ausschöpfung der vorgenannten Teilkündigungsrechte hätte die verbleibende Mietfläche noch mindestens 50 % der ursprünglichen Gesamtmietfläche betragen.

(2) Hinsichtlich der im Kellergeschoss auf einer Fläche von 2.861 m² untergebrachten 121 Garagenplätze meldete die BHAG im November 2004 dem BMF, dass 69 nicht benötigt würden und an andere Mieter vergeben werden könnten. Hingegen waren zu wenig Archivflächen vorhanden. Die BHAG holte daher Anfang 2005 ein diesbezügliches Angebot ein. Der Vermieter bot 650 m² Archivfläche um 5,50 EUR (exkl. USt) je m² an.

Aufgrund des Kündigungsverzichts konnte die nicht benötigte Fläche im Kellergeschoß nicht zurückgegeben werden. Somit wäre nur die zusätzliche Anmietung von Archivflächen möglich gewesen. Die BHAG entschied daher, die nicht benötigte Garagenfläche im Kellergeschoß als Lager- und Archivfläche zu verwenden.

Für die rd. 1.431 m² des Kellergeschosses, die seit 2005 als Archiv genutzt werden, fielen rd. 200.900 EUR jährlich an Miete an. Durch die Verwendung von Teilen der Garagenfläche als Archiv entstanden – im Vergleich zum Angebot des Vermieters für Archivflächen – Mehrkosten von rd. 149.400 EUR (inkl. USt) jährlich.

(3) Die monatlichen Miet- und Betriebskosten für einen Stellplatz betragen im Jahr 2006 rd. 348 EUR (inkl. USt). Den Mitarbeitern, die einen Stellplatz anmieteten, verrechnete die BHAG monatlich 70 EUR. Nach Abzug dieses Betrages verblieben der BHAG immer noch rd. 278 EUR monatlich an Kosten je Stellplatz.

Die Preise für einen Dauerstellplatz in Parkgaragen im 20. Bezirk betragen monatlich zwischen 69 EUR und 145,20 EUR. Der Mehraufwand der BHAG betrug jährlich zwischen rd. 141.385 EUR und 194.421 EUR (inkl. USt).

(4) Die ersten Mitarbeiter der BHAG nahmen zwar ihre Tätigkeit bereits Mitte 2004 auf, der Großteil der Bediensteten übersiedelte jedoch, wie vorgesehen, erst im November 2004 in die Räumlichkeiten der BHAG.

Inhalt des Mietvertrages

Für die vom BMF angemietete Fläche von 10.305 m² waren vom 1. Juni bis 31. Dezember 2004 rd. 840.000 EUR (inkl. USt) an Mieten aufzuwenden, obwohl die Räume erst gegen Ende 2004 voll besiedelt waren. Der Bieter 1 hätte im Gegensatz zum Bieter 2 eine gänzliche Mietfreistellung für 2004 offeriert.

5.2 Somit führte der Mietvertrag in folgendem Umfang zu Mehraufwendungen der BHAG:

- Da bereits ab 1. Juni 2004 für die gesamte Fläche Miete zu bezahlen war, obwohl die gesamten Räumlichkeiten erst gegen Ende 2004 benötigt wurden, fielen Mietkosten von rd. 840.000 EUR an. Der Bieter 1 hätte für 2004 eine gänzliche Mietfreistellung geboten.
- Aufgrund des vereinbarten Einheitsmietpreises für Büro- und Garagenfläche konnten die Stellplätze nicht kostendeckend an die Mitarbeiter weitergegeben werden. Der jährliche Mehraufwand belief sich auf rd. 194.000 EUR.
- Wegen des langfristigen Kündigungsverzichts musste die BHAG nicht benötigte Flächen im Kellergeschoß zu den Konditionen für Büroräumlichkeiten behalten und konnte Archivflächen nicht zu marktüblichen Preisen anmieten. Der jährliche Mehraufwand betrug rd. 149.400 EUR.

Der RH empfahl daher dem BMF, Mietvertragsabschlüsse nur nach ausreichend klarer Bedarfsfeststellung bzw. -abschätzung aufgrund vergleichbarer Kriterien vorzunehmen und die Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar darzustellen. Vertragsbestandteile, wie ein langfristiger Kündigungsverzicht oder Einheitsmietzinse für Büro- und Garagenflächen, sollten nur nach Prüfung der sachlichen und wirtschaftlichen Erfordernisse in Mietverträge aufgenommen werden. Die kostenpflichtige Anmietung von Flächen ohne Bedarf für eine unverzügliche Nutzung sollte vermieden werden.

Abgeltung von Personallasten

6.1 Der Bund verpflichtete sich zur Errichtung der BHAG

- eine Bareinlage von 70.000 EUR zugunsten des Anstaltskapitals,
- Zahlungen für Aufwendungen und Investitionen von bis zu 2,56 Mill. EUR (einmalige Startkosten) sowie



Abgeltung von Personallasten



Buchhaltungsagentur des Bundes

- eine Bareinlage zum Ausgleich der Kosten für das von den ehemaligen Buchhaltungen des Bundes übernommene Personal von bis zu 12,12 Mill. EUR

zu leisten.

Im Jahr 2004 überwies das BMF daher insgesamt 10,4 Mill. EUR.

Die BHAG wies schließlich in der Kapitalrücklage einen Betrag von rd. 1,01 Mill. EUR für Personalkosten aus. Dieser Betrag ergab sich als Unterschied zwischen dem vom BMF zur Abgeltung von Personallasten an die BHAG überwiesenen Betrag von 7,28 Mill. EUR und den tatsächlich gebildeten Rückstellungen für Sozialkapital in Höhe von 6,27 Mill. EUR.

- 6.2** Nach Ansicht des RH wäre der vom BMF der BHAG zur Abgeltung von Personallasten überwiesene, aber nicht benötigte Teilbetrag in Höhe von 1,01 Mill. EUR von der BHAG dem BMF zugunsten des Bundeshaushalts rückzuerstatten.
- 6.3** *Das BMF bestätigte die Ansicht des RH und gab bekannt, die BHAG zur Rückerstattung des genannten Betrages aufzufordern.*

Leistungen

- 7.1** (1) Die Kunden der BHAG waren laut der Rahmenvereinbarung vom Dezember 2004
- die haushaltsleitenden Organe des Bundes,
 - die Organe des Bundes, denen vom zuständigen haushaltsleitenden Organ im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen durch Verordnung bestimmte Aufgaben nach dem BHG übertragen sind,
 - die Mitglieder des Vorstandes der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur in Bezug auf die Erfüllung bestimmter Aufgaben,
 - die Leiter der Geschäftsstellen und Ämter des Arbeitsmarktservice sowie
 - vom Bund verwaltete Rechtsträger.

Leistungen

(2) Die Leistungen, welche die BHAG ihren Kunden in Rechnung stellte und der jeweils maßgebliche Abrechnungsmodus waren für diese nur aus dem jährlichen Preisblatt ersichtlich. Das Preisblatt 2007 enthielt aber mehr Leistungen, als vertraglich im Jahr 2004 festgelegt wurde. Zudem bot es gegenüber den Kunden nicht die erforderliche Transparenz, etwa über Inhalt und Umfang der Leistungen oder über die Verrechnungsmethodik, wie im BHAG-G und in der Rahmenvereinbarung gefordert. Eine Adaptierung der Rahmenvereinbarung unterblieb.

7.2 Der RH empfahl dem BMF, eine Adaptierung der Rahmenvereinbarung vorzunehmen, weil die aus dem Jahr 2004 stammende Vereinbarung keine ausreichende Grundlage mehr bot, um sie als verbindliche Basis für die Leistungsbeziehung zwischen der BHAG und den Kunden heranzuziehen.

7.3 *Das BMF führte dazu aus, es habe Mitte 2007 im Einvernehmen mit dem Aufsichtsrat der BHAG begonnen, eine Novelle zum BHAG-G vorzubereiten. Den Intentionen des RH könne spätestens mit Wirkung 2009 entsprochen werden.*

Auch die BHAG wies darauf hin, dass das Projekt zur Gesetzesadaptierung und der daraus folgende Auftrag zur Erweiterung des Kunden- und Leistungskreises sowie die Adaptierung der Rahmenvereinbarung 2008 mit höchster Priorität weitergeführt werden.

Leistungsverrechnung

Prinzipien

- 8** Die Grundlagen für die Leistungsbeziehungen zwischen der BHAG und ihren Kunden werden im BHAG-G festgelegt:
- Die BHAG erbringt ihre Leistungen gegen Entgelt. Die Höhe der Entgelte ist aufgrund einer transparenten internen Kostenrechnung unter Zugrundelegung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nach dem Grundsatz der Kostendeckung festzulegen.
 - Die Entgelte für die Leistungen werden von der BHAG nach Anhörung des Beirates festgelegt und bedürfen der Genehmigung des Bundesministers für Finanzen.
 - Die Entgelte an die BHAG hat jenes Organ zu entrichten, für das die BHAG Aufgaben erfüllt.



Leistungsverrechnung



Buchhaltungsagentur des Bundes

- Die BHAG hat alle Organe des Bundes und die vom Bund verwalteten Rechtsträger gleich zu behandeln.

Die Verrechnung von Entgelten begann mit dem Kalenderjahr 2005.

Kalkulation der Entgelte

- 9.1** Die BHAG hat ihre Entgelte auf Basis einer Vollkostenrechnung zu kalkulieren. Die Vollkosten einer Periode sollen zur Gänze auf die erbrachten Leistungen und die Kunden verrechnet werden.

Die BHAG ermittelte die Preise für die Kernleistungen nach der Äquivalenzzahlenkalkulation. Als Bezugsgröße diente die mit einem Faktor bewertete Zeit für die Durchführung einer Leistung. Grundlage der Kalkulation bildeten die Kosten pro Arbeitsminute.

Das Handbuch Leistungsverrechnung war integrativer Bestandteil der Rahmenvereinbarung aus 2004 und gab der BHAG die Vorgangsweise für die Ermittlung der Preise vor. Die im BHAG-G und im Handbuch Leistungsverrechnung angeführten Grundsätze für die Leistungsverrechnung der BHAG, darunter die Festlegung der Entgelte nach dem Grundsatz der Kostendeckung, bedeuten, dass die BHAG über die Leistungsverrechnung ihre Kosten zur Gänze abgegolten erhält.

- 9.2** Da die Leistungen der BHAG keinen Marktmechanismen unterliegen, sondern die Kunden zur Beauftragung der BHAG verpflichtet sind, bestehen keine besonderen Anreize für Produktivitätssteigerungen bzw. Kostenreduzierungen.

Nach Ansicht des RH kam daher dem Erfordernis, die Entgelte „aufgrund einer transparenten internen Kostenrechnung unter Zugrundelegung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ festzulegen, wie dies das BHAG-G zum Ausdruck brachte, besondere Bedeutung zu.

Der RH überprüfte daher für das Jahr 2006 die Berechnungsgrundlagen für die Entgelte, die vom Aufsichtsrat und vom Bundesminister für Finanzen genehmigt wurden.

Leistungsverrechnung

Elemente der Entgeltsermittlung

- 10.1** Entsprechend der im Handbuch Leistungsverrechnung vorgesehenen Berechnungsweise war zunächst der Preis je Leistungsminute zu ermitteln. Daraus leitete sich – unter Berücksichtigung des Zeitbedarfes – der Preis einer im Preisblatt angeführten Leistung ab.

Da das Preisblatt nach dem Beirat dem Aufsichtsrat und in weiterer Folge dem Bundesminister für Finanzen zur Genehmigung vorzulegen war, musste es bereits im 1. Quartal eines Kalenderjahres erstellt werden. Zu diesem Zeitpunkt lagen die endgültigen Werte des Vorjahres noch nicht vor. Die Kalkulation für die Kosten je Minute Leistungszeit beruhte daher auf Plangrößen.

Dem Minutensatz, der in die Entgeltberechnung für die Leistungen im Preisblatt 2006 einfluss, lagen im Einzelnen folgende Werte zugrunde:

- Als Gesamtkosten zog die BHAG die budgetierten Gesamterlöse für das Jahr 2006 heran. Da die BHAG nicht auf Gewinn ausgerichtet ist, beruhte die Ermittlung der Plankosten für ein Jahr auf der Annahme, dass sie den Gesamterlösen entsprachen. Tatsächlich wies die BHAG aber 2005 und 2006 Gewinne aus.
- Die Zeitdauer, die jeweils für die Erbringung einer Leistung veranschlagt wurde, beruhte auf Zeiterfassungen, die vor Errichtung der BHAG erfolgten und danach unverändert beibehalten wurden.
- Die Leistungszeit für die sonstigen Kernleistungen beruhte ebenfalls auf Pauschalannahmen, welche im Zuge der Errichtung der BHAG getroffen wurden. Lediglich die Nachprüfungen fußten auf Zeitaufzeichnungen, die für die Abrechnung dienten.

Für das Jahr 2006 ermittelte die BHAG einen Preis von 0,93 EUR je Minute bzw. von 55,52 EUR je Stunde. Der Preis einer Leistung laut Preisblatt ergab sich durch Multiplikation der Zeitbedarfsschätzung pro Leistung mit dem Minutenpreis.

- 10.2** Nach Ansicht des RH entsprach die Kalkulation der Preise durch die BHAG, insbesondere die Ermittlung des Ressourceneinsatzes auf Basis eines noch vor Gründung der BHAG geschätzten Zeitbedarfes, der seitdem nicht auf seine Angemessenheit hin überprüft worden war, nicht den Intentionen des BHAG-G. Danach sind die Preise auf Grundlage einer transparenten Kostenrechnung zu ermitteln.



Leistungsverrechnung

Buchhaltungsagentur des Bundes

Das bestehende Verrechnungssystem ermöglichte, dass die BHAG über die bei der Leistungserbringung entstandenen Kosten hinaus Abgeltungen erhielt. Dies kam auch in den 2005 und 2006 ausgewiesenen Jahresgewinnen zum Ausdruck. Zudem würde eine Verringerung des Ressourceneinsatzes der BHAG, etwa bei einer durchgehend elektronischen Übermittlung der Belege bei ansonsten gleichbleibenden Verhältnissen, zu keiner Verminderung des Gesamtentgeltes der Ressorts führen.

Der RH empfahl, für die im Preisblatt angeführten Leistungen – soweit dies für die Abrechnung erforderlich ist – den aktuellen Zeitbedarf zu ermitteln und der Preiskalkulation zugrunde zu legen.

- 10.3** *Die BHAG erwiderte, sie sei vertraglich und gesetzlich an das System der Leistungsverrechnung gebunden, so dass eine Anpassung nicht sofort veranlasst werden könne. Vielmehr hätten die BHAG und das BMF mit April 2007 eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich unter anderem mit der Thematik der Leistungsverrechnung auseinandersetze.*

Nachkalkulation des
Preisblattes 2006

- 11.1** Der RH führte auf Grundlage der Werte des Jahresabschlusses 2006 sowie des tatsächlichen Zeiteinsatzes aus den Zeitaufzeichnungen eine Nachkalkulation der Preise der BHAG durch. Da die BHAG 2006, wie schon im Jahr davor, einen Gewinn auswies, setzte der RH – anders als in der Kalkulation der BHAG – die Erlöse aus den Kernleistungen nicht mit den Gesamtkosten gleich. Da die BHAG über Gesamtkosten, die im Rahmen einer Kostenrechnung ermittelt wurden, nicht verfügte, ging der RH vom Gesamtbetrag der Aufwendungen als Basis aus.

Aus den Zeitaufzeichnungen ergab sich, dass im Jahr 2006 für die Leistungserbringung erheblich mehr Zeit eingesetzt wurde, als dem Preisblatt 2006 zugrunde lag. Der Unterschied zwischen den bei der Preiskalkulation für 2006 berücksichtigten Zeitrressourcen und den im Jahr 2006 tatsächlich erfassten belief sich rechnerisch auf rd. 80 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ). Die Berücksichtigung des höheren Zeiteinsatzes hätte bei der von der BHAG angewandten Kalkulationsmethode zu niedrigeren Minuten- bzw. Stundensätzen geführt.

Aus den angeführten Daten errechnete sich daher ein Minutensatz von 0,76 EUR im Gegensatz zu 0,93 EUR, welcher den genehmigten Leistungspreisen für 2006 zugrunde lag. Dies entsprach einem Stundensatz von 45,61 EUR gegenüber 55,52 EUR.

Insgesamt erzielte die BHAG Erlöse aus der Leistungsverrechnung mit den Organen des Bundes von rd. 30 Mill. EUR jährlich.

Leistungsverrechnung

Ein Minuten- bzw. Stundensatz, wie ihn der RH im Zuge der Nachkalkulation ermittelte, hätte u.a. zur Folge gehabt:

- Die im Preisblatt ausgewiesenen Verrechnungsleistungen wären entsprechend niedriger anzusetzen gewesen.
- Obwohl für Nachprüfungen mehr Stunden eingesetzt wurden als geplant, wären von den Kunden der BHAG hierfür um rd. 572.000 EUR weniger zu bezahlen gewesen.
- Für jene Leistungen, die im Wege der Haushaltsverrechnung elektronisch erfasst und ausgewertet wurden (Transaktionen) – dies betraf insbesondere die Verrechnungsleistungen – wären um rd. 5 Mill. EUR weniger zu verrechnen gewesen.

11.2 Der RH leitete aus den Ergebnissen der Nachkalkulation ab, dass die Methode der Preisermittlung geändert und die Preise auf Grundlage von aktuellen Ausgangsdaten ermittelt werden sollten.

11.3 *Laut BHAG sei die Zeiterfassung 2006 noch unsicher gewesen. Der vom RH ermittelte niedrigere Stundensatz würde bedeuten, dass jede Transaktion noch mehr Zeit in Anspruch genommen habe und somit entsprechend teurer gewesen wäre.*

11.4 Diese Schlussfolgerung war nach Ansicht des RH ohne konkrete Kenntnis der durchschnittlichen Zeitdauer je Leistung nicht zutreffend.

Abrechnung der Kernleistungen

Akontierungen

12.1 Die Kunden der BHAG leisteten im Hinblick auf das Jahresentgelt Akontozahlungen in zwölf gleichen Teilen. Das Akonto eines Jahres errechnete sich aufgrund der Rahmenvereinbarung aus den festgestellten Mengen des Vorjahres und dem vom Bundesminister für Finanzen genehmigten Preisblatt des laufenden Jahres. So lag die Genehmigung für das Preisblatt 2006 im Mai 2006 vor, jene für das Preisblatt 2007 Ende August 2007. Entsprechend spät erfolgten die Vorschreibungen. Dies könnte in Hinkunft zu Liquiditätsengpässen der BHAG führen.

Da für die Höhe der Akontozahlungen entsprechend der Rahmenvereinbarung die im Vorjahr bezogenen Leistungsmengen maßgebend waren, konnten vorhersehbare Änderungen der Leistungsmengen bei den Akontovorschreibungen grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Dies würde bspw. unterjährige Zuständigkeitsänderungen zwischen den Ressorts betreffen.



12.2 Da die Rahmenvereinbarung den tatsächlichen Anforderungen der Praxis auch in diesen Punkten nicht mehr gerecht wurde, empfahl der RH kurzfristig eine praxisbezogene Anpassung vorzunehmen. Hinsichtlich der Akontierungen sollte

- die Möglichkeit einer unterjährigen Anpassung der Akontozahlungen geschaffen werden; weiters sollten
- bestehende Akontovorschriften ihre Gültigkeit bis zu einer Neuvorschriftung behalten.

Abrechnungs-
grundlagen

13.1 Die BHAG rechnete die Mehrzahl ihrer Leistungen nicht nach Stunden, sondern nach Transaktionen (Verrechnungsleistungen) ab. Für die Abrechnung dieser Leistungen stellte das BMF einmal jährlich eine Auswertung aus der Haushaltsverrechnung des Bundes zur Verfügung.

Dadurch hatten weder die BHAG noch die Kunden einen aktuellen Überblick über das Leistungsvolumen.

13.2 (1) Der RH empfahl, die Abrechnungsgrundlagen gegenüber den Kunden transparent zu gestalten, so dass diese über alle notwendigen Informationen verfügen, um die in Rechnung gestellten Leistungsmengen überprüfen zu können. Weiters sollte es der BHAG möglich sein, unterjährig ihre aktuellen Leistungsmengen abrufen zu können.

In einem weiteren Schritt sollten bei der beabsichtigten Änderung des BHAG-G die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass in Zukunft die Leistungsabteilung der BHAG für die Kernleistungen ausschließlich über das BMF vorgenommen wird.

(2) Wie der RH dazu ausführte, hatten die Kunden jährlich für die Budgetierung der Entgelte an die BHAG einschließlich der monatlichen Akontozahlungen zu sorgen. Die BHAG hatte die Akontozahlungen und die an die Kunden erbrachten Leistungen abzurechnen. Für die Kunden bestand aber ohnedies eine gesetzliche Verpflichtung, die BHAG als Dienstleister zu beauftragen; diese war ihrerseits gesetzlich zur Leistungserbringung verpflichtet. Dazu kam, dass die Kunden – mit Ausnahme des Bundesministers für Finanzen – auf die Preisgestaltung der BHAG keinen Einfluss hatten und nicht einmal in der Lage waren, das von ihnen bezogene Leistungsvolumen nachzuvollziehen.

Abrechnung der Kernleistungen

Durch den Wegfall der aufwändigen Verrechnungsmodalitäten bei der BHAG und den Ressorts – sie können aufgrund der engen gesetzlichen Rahmenbedingungen weder hinsichtlich der Leistungspreise noch der –inhalte den fehlenden Markt für die Leistungen der BHAG ersetzen – würden sowohl bei den Kunden als auch bei der BHAG Ressourcen für andere Leistungen frei.

13.3 *Das BMF schloss sich der Ansicht des RH insoweit an, als es den Verrechnungsprozess im Hinblick auf Einfachheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit prüfen und demgemäß Optimierungsmaßnahmen nach technologischen, organisatorischen und rechtlichen Kriterien vornehmen wollte.*

13.4 Der RH wies neuerlich auf die damit verbundenen Ressourceneinsparungen hin.

Kosten- und Leistungsrechnung

14.1 In der BHAG waren Kostenstellen, nicht jedoch Kostenträger eingerichtet. Zudem lieferten die Zeitaufzeichnungen für den Großteil der erbrachten Leistungen weder mitarbeiter- noch kundenbezogene Werte.

Eine systematische Darstellung der Auslastung und damit freier Kapazitäten war daher nicht möglich. Auch konnten die Leistungsbereiche nicht dahingehend ausgewertet werden, ob sie Über- oder Unterdeckungen ergaben.

14.2 Nach Ansicht des RH bot die derzeit von der BHAG für die Preiskalkulation eingesetzte Methode weder der Geschäftsführung noch den Kontrolleinrichtungen ausreichende Informationen über die Wirtschaftlichkeit einzelner Leistungen bzw. Leistungsbereiche.

Dazu kam, dass der BHAG im Wege der Leistungsverrechnung sämtliche anfallenden Kosten abzudecken waren. Wie der RH bereits ausführte, bot diese Form der Finanzierung grundsätzlich wenig Anreiz, Effizienzsteigerungspotenziale wahrzunehmen und mögliche Kostensenkungen zu realisieren.

Der RH betonte daher die Notwendigkeit der Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung unter Einbeziehung von Kostenträgern. Dies würde eine leistungsbezogene Preisgestaltung ermöglichen und zu differenzierten Stundensätzen in Abhängigkeit von der jeweiligen Leistungsart führen.

Controlling und Berichtswesen

15.1 Die Agenden des Controlling waren in der Stabstelle Finanzen angesiedelt und wurden von zwei Mitarbeitern wahrgenommen, die auch in Aufgaben des Finanzbereiches (Rechnungswesen, Kostenrechnung) eingebunden waren.

Zu den Aufgaben des Controlling zählten nach der Geschäftseinteilung der BHAG

- der Aufbau, die Implementierung und die Führung von Budgetierungs- und Forecasting-Instrumenten,
- die Erstellung von Soll-Ist-Analysen,
- der Aufbau eines aussagekräftigen Berichtswesens sowie
- die Überwachung der Liquidität.

Nach den Controlling-Richtlinien des Bundes hatte die BHAG für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling des Bundes quartalsweise Berichte an den Bundesminister für Finanzen zu erstatten. Diese hatten neben monetären Unternehmenskennzahlen und unternehmensspezifischen Kennzahlen auch Kommentare wesentlicher Sachverhalte, Entwicklungen sowie gesetzte Maßnahmen für diese Bereiche zu enthalten.

Als interne Basis für das Berichtswesen und als Informationsgrundlage für die Geschäftsführung erstellte die Stabstelle Finanzen quartalsweise eine kurzfristige Erfolgsrechnung.

Aufgrund der rechtlichen Vorgaben hatte die BHAG umfassend und detailliert Berichte zu erstellen. Ihr Berichtswesen war nach diesen Vorgaben aufgebaut und ausgerichtet. In der Anfangsphase der operativen Tätigkeit setzte die BHAG den Schwerpunkt im Finanzbereich vorrangig auf den Aufbau des Finanz- und Berichtswesens.

15.2 Der RH empfahl den Aufbau eines Personal- und Leistungscontrolling, um Auslastungsunterschiede aufzuzeigen, die Personalbedarfsplanung zu unterstützen sowie Personalrisiken (Veränderungs-, Engpassrisiko usw.) identifizieren zu können. Das bestehende Kennzahlensystem wäre um Kennzahlen im Personalbereich sowie um Leistungskennzahlen im Rahmen eines Management-Informationssystems zu erweitern.

15.3 *Die BHAG nahm die Feststellung des RH positiv auf und verwies auf die seit dem 1. Halbjahr 2007 getätigten Vorbereitungshandlungen.*

Standorte

16.1 Nach dem BHAG-G befand sich der Sitz der BHAG in Wien mit Außenstellen in Graz, Innsbruck und Linz. Darüber hinaus bestanden Standorte in Klagenfurt, Salzburg und Feldkirch.

Die BHAG beschäftigte mit 31. Dezember 2006 548 Mitarbeiter (in VBÄ), die sich auf die Standorte wie folgt verteilten:

	Sitz Wien	Außenstellen			Abteilungen		
		Graz	Linz	Innsbruck	Salzburg	Feldkirch	Klagenfurt
				Anzahl			
Mitarbeiter in VBÄ	355	115	28	22	11	6	11

Die Standorte Klagenfurt, Salzburg und Feldkirch waren aufgrund ihrer geringen Mitarbeiterzahl als Abteilungen einer Außenstelle eingerichtet. Allein für die im BHAG-G nicht vorgesehenen Standorte Klagenfurt, Salzburg und Feldkirch mit insgesamt 28 VBÄ fielen 2006 rd. 71.000 EUR an Miet- und Betriebskosten an.

Nach Ansicht der Geschäftsführung würden die Mehrkosten der dezentralen Organisation durch die Kundennähe und der dadurch möglichen zielgerichteten Aufgabenerfüllung ausgeglichen. Dazu käme, dass die Prüfungstätigkeiten der BHAG ohnehin bundesweit vorzunehmen wären und Aufgabenerweiterungen geplant seien.

16.2 Der RH empfahl der BHAG, ein Standortkonzept zu erstellen, in dem die Vor- und Nachteile der derzeitigen Form der Dezentralisierung sowie Möglichkeiten einer Standortkonzentration untersucht werden. Auf Basis dieser Ergebnisse wären die weiteren Standortentscheidungen zu treffen.

16.3 *Die BHAG stellte in Aussicht, die Wirtschaftlichkeit der Aufrechterhaltung der Standorte Klagenfurt, Salzburg und Feldkirch zu untersuchen.*

Laut BMF seien die Standorte der BHAG im Hinblick auf die Beibehaltung des Naheverhältnisses der BHAG zu ihren Kunden, auf die Vermeidung großer Distanzen im Außendienst sowie auf die Vermeidung sozialer Härtefälle ausgewählt worden.

16.4 Die RH erwiderte, die vom BMF dargestellten Gründe wären für die Phase der Gründung der BHAG nachvollziehbar. In der derzeitigen Phase der Konsolidierung der BHAG sollte allerdings als Grundlage für zukünftige Standortentscheidungen ein Standortkonzept erstellt werden.

Liquide Mittel

17.1 Zur Deckung der notwendigen Vorlauf- und Errichtungskosten überwies das BMF der BHAG – wie bereits erwähnt – liquide Mittel von insgesamt 10,4 Mill. EUR. Ende 2004 betrug der Barbestand der BHAG 8,1 Mill. EUR, er sank im Folgejahr auf 7,1 Mill. EUR und im Jahr 2006 auf 6,0 Mill. EUR. Der Rückgang der liquiden Mittel war großteils auf den negativen Cash-flow im operativen Bereich im Rumpfwirtschaftsjahr 2004 sowie auf die Anschaffung von Sach- und Finanzanlagen zurückzuführen. Die Gewinne in den Jahren 2005 und 2006 führten jeweils zu einer Erhöhung der liquiden Mittel.

Die Abwicklung der Geldflüsse erfolgte über ein Kontokorrentkonto.

Für das Kontokorrentkonto waren bis Mai 2005 trotz hoher kontinuierlicher Haben-Salden keine gesonderten Konditionen vereinbart worden. Erst nach Anfragen des Aufsichtsrates erwirkte die BHAG nach der Einholung von Vergleichsangeboten anderer Banken eine Umstellung auf eine Bindung an den Euro-Geldmarkt bei ihrer Hausbank.

Für die am Kontokorrentkonto veranlagten Gelder der BHAG im Zeitraum Anfang 2005 bis Ende erstes Halbjahr 2007 ergaben sich Abschläge zwischen zwei und fünf Basispunkten vom Taggeldsatz bzw. zwischen 14 und 27 Basispunkten vom 3-Monats-EURIBOR.

Die liquiden Mittel am Kontokorrentkonto unterlagen Schwankungen. Der RH berechnete neben dem durchschnittlichen Kontostand auch die jeweiligen Niedrigst- bzw. Höchststände pro Monat, um so einen Mindestbetrag (Sockelbetrag) zu ermitteln, der neben den täglich fälligen Geldern auch für einen längeren Zeitraum (bis ein Jahr) mit einer höheren Verzinsung hätte veranlagt werden können. Für das Jahr 2006 wäre ein Mindestbetrag von 4,7 Mill. EUR (Minimum im Jänner 2006) über das gesamte Jahr disponibel gewesen. Die Niedrigststände am Kontokorrentkonto bewegten sich im Jahr 2006 zwischen 4,7 Mill. EUR (Jänner) und 12,4 Mill. EUR (Juni).

Liquide Mittel

17.2 Der RH wies darauf hin, dass die BHAG keine schriftliche Vereinbarung über die für die Verzinsung des Kontokorrentkontos maßgeblichen Referenzzinssätze vorlegen konnte. In dem vom RH überprüften Zeitraum waren die erzielten Konditionen für täglich fällige Gelder als positiv zu bewerten.

Der RH bemängelte jedoch, dass die BHAG keine mittelfristige Liquiditätsplanung vornahm, obwohl die Rahmenbedingungen dafür vorhanden waren. Gelder, die die BHAG offensichtlich kurzfristig nicht benötigte (z.B. 4,7 Mill. EUR über das Jahr 2006), wurden auf dem Kontokorrentkonto gehalten. Damit konnte keine optimale Verzinsung erreicht werden. Bei einer Veranlagung auf ein Jahr hätten rd. 17.000 EUR mehr erzielt werden können.

Der RH empfahl eine laufende Liquiditätsplanung und -kontrolle. Nicht benötigte Gelder sollten mittelfristig höher verzinst am Geldmarkt angelegt werden, um die Durchschnittsverzinsung zu optimieren.

Kundenbefragung

18.1 Der Aufsichtsrat der BHAG legte sich im März 2005 auf die Durchführung einer Kundenbefragung fest, um eine erste Bewertung über die Qualität der Produkte und Dienstleistungen der BHAG zu erhalten.

Als Ziele der Befragung waren

- die umfassende Beurteilung der Dienstleistungsqualität der BHAG aus der Sicht der Kunden,
- die Herausarbeitung relevanter Erfolgsfaktoren,
- die Identifikation von relevanten Dienstleistungsaspekten sowie
- die Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen für die angebotenen Dienstleistungen festgelegt.

Die Kundenbefragung wurde im November 2005 durchgeführt. Da die BHAG eine heterogene Kundenstruktur aufwies, erfolgte eine Zuordnung der Kunden zu bestimmten Kundengruppen nach funktionalen Aspekten (z.B. „strategischer Entscheider“, „direkter Abrechner“, „Dienststelle mit Kassenbuchführung“, „Dienststelle mit Zusatzvereinbarung“). Insgesamt wurden 1.380 Fragebögen versendet, davon betrafen rd. zwei Drittel „Dienststellen mit Kassenbuchführung“. Die Rücklaufquote lag bei rd. 55 %. 761 beantwortete Fragebögen wurden für die Auswertung berücksichtigt.

Das Gesamtergebnis der Kundenbefragung wies eine mehrheitliche Zufriedenheit der Kunden mit den Dienstleistungen der BHAG aus. Bezogen auf das Schulnotensystem erzielte die BHAG im Bereich der Zufriedenheit einen Globalwert von 1,53.

Verbesserungspotenzial bestand vor allem bei der Bereitschaft der BHAG, auf individuelle Kundenwünsche einzugehen, bei der Angemessenheit der Bearbeitungszeiten, bei der Erreichbarkeit der Ansprechpersonen sowie bei der Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit im Schriftverkehr zwischen Kunden und BHAG. Aus Kommentaren der Befragten ging hervor, dass diesen vielfach unklar war, ob der Fragebogen an die Dienststelle oder an die mit der BHAG befassten Einzelpersonen gerichtet war.

Für das vierte Quartal 2007¹⁾ war eine weitere Kundenbefragung geplant, die auch Vergleiche mit der Kundenbefragung aus dem Jahr 2005 ermöglichen sollte. Zusätzlich dazu sollte eine Imageanalyse der BHAG durchgeführt werden, um gegebenenfalls Verbesserungsmöglichkeiten zur Imagesteigerung innerhalb bestimmter Kundengruppen aufzeigen zu können.

¹⁾ nach Beendigung der Gebarungüberprüfung durch den RH

- 18.2** Nach Ansicht des RH wäre die Durchführung der erstmaligen Kundenbefragung im Jahr 2005 aus Kosten-Nutzen-Überlegungen zu einem späteren Zeitpunkt effizienter gewesen, weil die BHAG ihre operativen Tätigkeiten erst mit Beginn des Jahres 2005 aufgenommen hatte. Weiters erschien ihm die Aussagekraft des Ergebnisses als gering, weil es sich bei rd. zwei Drittel der Befragten um „Dienststellen mit Kassensbuchführung“ handelte. Dadurch war der Anteil der „direkten Abrechner“ mit 133 von 761 Fragebogenantworten an der Gesamtzahl niedrig. Da die „direkten Abrechner“ über die Haushaltsverrechnung eine bedeutende Kundengruppe darstellten, mit der eine intensive Zusammenarbeit bestand, hätte der RH deren stärkere Einbindung in eine Evaluierung der Kundenzufriedenheit als wichtig erachtet.

Der RH empfahl der BHAG die Durchführung von Kundenbefragungen in regelmäßigen Abständen, um die Qualität der Leistungen sicherzustellen. Damit das Ergebnis der Kundenbefragung für die Organisation zweckmäßiger und effizienter verwendet werden kann, sollte der Adressatenkreis im Vorhinein entsprechend seiner Bedeutung für die BHAG festgelegt werden.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der BHAG sei im 4. Quartal 2007 neuerlich eine Kundenbefragung durchgeführt worden, die im Ergebnis auch Vergleiche mit Kundenbefragungen aus dem Jahr 2005 aufgezeigt habe. Dem Erfordernis der Neufestlegung des Adressatenkreises, wie vom RH empfohlen, sei Rechnung getragen worden.*

Haushaltsrechtliche Prozesse

- Zahlungsverkehr**
- 19.1** Die BHAG führte jährlich rd. 700.000 Zahlungsaufträge für 190 Bundeskonten durch. Die Zahlungen erfolgten über eine Telebanking-Anwendung.
- Die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen der Haushaltsverrechnung und der Telebanking-Anwendung ermöglichte, zahlungsrelevante Daten nachträglich zu verändern. Dies stellte ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Auch das Vier-Augen-Prinzip bot aufgrund der hohen Anzahl der durchgeführten Zahlungsaufträge keine ausreichende Sicherheit, veränderte Daten bei Durchführung des Zahlungsverkehrs zu erkennen.
- 19.2** Der RH empfahl, diese Sicherheitslücke unverzüglich zu beheben und sicherzustellen, dass die in der Haushaltsverrechnung gebuchten Daten bei Abwicklung des Zahlungsverkehrs nicht mehr verändert werden können. Ebenso sollte die Möglichkeit, neue Zahlungsaufträge direkt im Telebanking – unabhängig von einer vorhergehenden Verbuchung in der Haushaltsverrechnung – anzulegen, unterbunden werden.
- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde es ein Projekt mit dem Ziel der Reorganisation des Zahlungsverkehrs in der Haushaltsverrechnung des Bundes starten, um die Sicherheitslücke zu schließen.*
- Automatisierung von Arbeitsabläufen**
- 20.1** Die BHAG bearbeitete im Jahresdurchschnitt rd. 35.000 Kontoauszüge der kontoführenden Bank und rd. 685.000 Inland-Gutschriften (Einzahlungen auf Bundeskonten).
- Mit Umstellung der Belegarchivierung auf das elektronische Archiv sollten aus Sicht der BHAG auch die von der kontoführenden Bank in Papierform übermittelten Kontoauszüge in elektronischer Form archiviert werden. Auch das Digitalisieren der Kontoauszüge stellte einen erheblichen manuellen Aufwand dar.

20.2 (1) Nach Ansicht des RH wäre es daher erforderlich, dass die Kontoauszüge von der kontoführenden Bank in strukturierter Form an die Haushaltsverrechnung übermittelt werden. In der Haushaltsverrechnung sollte dann gewährleistet werden, dass die Zuordnung der Zahlungen vollelektronisch möglich ist. Damit würde die Notwendigkeit der händischen Verbuchung für viele Zahlungen wegfallen.

Der RH empfahl, eine entsprechende Schnittstelle in der Haushaltsverrechnung einzurichten, um elektronisch übermittelte strukturierte Zahlungsdaten automatisch in die Haushaltsverrechnung übernehmen zu können.

(2) Im Hinblick auf die elektronische Archivierung sollten die Kontoauszugsbelege bereits in elektronischer Form so übermittelt werden, dass sie ohne weitere Bearbeitung in das elektronische Archiv der Haushaltsverrechnung eingebunden werden können. Für die BHAG würde damit das manuelle Einscannen der Kontoauszüge wegfallen. Der RH regte daher an, das BMF solle mit der kontoführenden Bank Gespräche im Hinblick auf die elektronische Übermittlung der Kontoauszugsbelege führen.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Umsetzung der Automatisierung der Arbeitsabläufe im Bereich der Verrechnung der Zahlungsaus- und eingänge für das Jahr 2009 geplant.*

Aufgliederung von Forderungen und Schulden

21.1 Bei der Aufgliederung in fällige und nicht fällige Forderungen bzw. Schulden für die Darstellung im Bundesrechnungsabschluss konnte es zu einem unrichtigen Ausweis der Forderungen und Schulden kommen.

21.2 Der RH empfahl dem BMF, eine Arbeitsgruppe einzurichten, welche die bestehende Systematik überarbeitet, so dass im Bundesrechnungsabschluss der richtige Ausweis der Forderungen und Schulden sichergestellt ist.

21.3 *Das BMF sagte die Einrichtung dieser Arbeitsgruppe zu.*

Haushaltsrechtliche Prozesse

Schnittstelle zur Haushaltsverrechnung

- 22.1** Einige IT-Anwendungen wiesen Schnittstellen zur Haushaltsverrechnung des Bundes auf, wie bspw. die Abgabeneinhebung und –festsetzung, der ELAK¹⁾, die Kassenbuchführung, die Personalverrechnung, diverse Förderungsdatenbanken und das Verrechnungssystem des BMLV. Dadurch entstand einerseits ein Mehraufwand für die BHAG, andererseits ergaben sich Sicherheitslücken, die auf die Programmierung der Schnittstellen zurückzuführen waren. Weiters mussten Schnittstellen bei Weiterentwicklung der IT-Anwendungen bzw. der Haushaltsverrechnung technisch gewartet werden.

¹⁾Elektronischer Akt

IT-Anwendungen, die umfangreiche Funktionalitäten aufweisen, können nicht ohne großen Aufwand in die Haushaltsverrechnung integriert werden. Bei IT-Anwendungen, die hauptsächlich nur Verrechnungsfunktionen aufweisen, wäre hingegen eine Integration der IT-Anwendungen in die Haushaltsverrechnung ohne großen zusätzlichen Aufwand möglich.

- 22.2** Der RH empfahl daher dem BMF, zur Reduzierung der vorhandenen Schnittstellen – unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten – weitere IT-Anwendungen in die Haushaltsverrechnung zu integrieren. Dabei sollte aber auch die geplante Restnutzungsdauer der IT-Anwendungen berücksichtigt werden.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei es bestrebt, die Implementierung von Schnittstellen zu vermeiden; es werde die weitere Integration von Vor-/Fremdapplikationen in das Haushaltsverrechnungs-System forcieren.*

Dem stünde aber das Interesse der haushaltsleitenden Organe gegenüber, spezielle Anforderungen mit „eigenen“ Anwendungen abzudecken, Sicherheits- und Geheimhaltungsgründe einzubringen und diesbezüglich den Nutzen der Integration und der durchgängigen Prozesse zu hinterfragen.

Elektronisches Archiv

Arten der Belegübermittlung

- 23** Die Umsetzung eines elektronischen Archivs hängt u.a. von der Art der Belegübermittlung ab. Um eine vollständige elektronische Archivierung umzusetzen, müsste die BHAG alle in Papierform übermittelten Belege digitalisieren. Da dies nur mit erheblichem Mehraufwand möglich wäre, ist eine Voraussetzung für ein elektronisches Archiv, dass die Belege bereits elektronisch bei der BHAG einlangen.

Im Wesentlichen bestanden drei Varianten der Belegübermittlung von den Ressorts und Dienststellen an die BHAG:

- (1) Belegübermittlung in Papierform,
- (2) elektronische Belegübermittlung
 - (a) im ELAK
 - (b) über den Haushaltsverrechnungs (HV)–Workflow.

Die meisten Belege wurden noch in Papierform übermittelt.

Belegübermittlung in Papierform

24 In den Jahren 2006 und 2007¹⁾ langten in der BHAG monatlich durchschnittlich rd. 41.000 physische Posteingangsstücke ein. Dafür waren zahlreiche zusätzliche Arbeitsschritte erforderlich, die bei einer elektronischen Übermittlung wegfallen würden. Die Einlaufstelle musste bspw. die physischen Posteingangsstücke öffnen, vorsortieren, protokollieren und die Belege in die Abteilungen zur Verrechnung transportieren.

¹⁾Das Jahr 2007 wurde bis zum Monat Juli berücksichtigt.

Im November 2005 startete in der BHAG ein Pilotbetrieb für das Scannen mittels Barcode, um Erkenntnisse über die Machbarkeit der geplanten Prozesse und Abläufe sowie über die künftigen Bearbeitungszeiten und Ressourcenbelastungen zu erhalten. Die BHAG stellte den Pilotbetrieb mit 1. April 2007 ein, weil das Scannen mittels Barcode wegen des hohen Arbeitsaufwandes unwirtschaftlich war.

Elektronische Belegübermittlung

Elektronischer Akt (ELAK)

25.1 (1) Die Ressorts scannten die gebearbeiteten Belege im ELAK ein. Parallel dazu erfolgte die Vorerfassung und Freigabe der Anordnungen in der Haushaltsverrechnung.

Um die beiden Systeme Haushaltsverrechnung und ELAK miteinander zu verknüpfen, wurde die Haushaltsverrechnung (HV)–ELAK–Kopplung geschaffen. Diese Koppelung brachte folgende Vorteile:

- Die Geschäftsstücke gelangten in einen Arbeitspool, auf den mehrere Sachbearbeiter zugreifen konnten und mussten nicht mehr gesondert zugeteilt werden.

Elektronisches Archiv

- Durch die Verknüpfung zwischen der Haushaltsverrechnung und dem ELAK war der Beleg sofort auffindbar und aufrufbar, womit die Suche nach der Anordnungsnummer im ELAK entfiel.
- Lehnte die BHAG die Buchung einer Anordnung ab, wurde diese automatisch an den Freigeber retourniert. Es musste kein weiterer Arbeitsschritt im ELAK durchgeführt werden.
- Es wurde ein durchgängiger elektronischer Belegfluss ohne Medienbrüche geschaffen.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle bestand die HV-ELAK-Koppelung lediglich zum BKA.

Haushaltsverrechnung (HV)-Workflow

(2) Für die einheitliche elektronische Übermittlung von verrechnungsrelevanten Dokumenten und den zugehörigen Anordnungen an die BHAG wurde der HV-Workflow mit Belegscanning im Ressort entwickelt. Nutzer dieser Funktionen sollten primär jene Bereiche sein, die den ELAK nicht im Einsatz hatten.

Die Dienststellen scannen bereits die Belege in das Archivsystem der Haushaltsverrechnung ein. Danach erfolgte der Start des Workflow, die Vorerfassung und die Freigabe in der Haushaltsverrechnung. Die Ressorts übermittelten den Beleg über den Workflow an die BHAG.

25.2 Obwohl die ausschließliche elektronische Archivierung bereits für 2004 geplant war¹⁾, wurde diese nach wie vor nur zum Teil verwirklicht. Sowohl der physische Transport als auch die oben beschriebenen Arbeitsschritte in der Kanzleistelle würden bei einer elektronischen Übermittlung der Belege wegfallen. Das Digitalisieren der Belege in der BHAG bei Übermittlung in Papierform stellte sich im Pilotbetrieb als arbeitsintensiv heraus. Die Vorteile des Belegscannens lagen ausschließlich in der elektronischen Archivierung. Das Scannen mittels Barcode kann nach Ansicht des RH daher lediglich eine Ergänzungslösung für Kleinmengen an physisch in der BHAG einlangenden Belegen darstellen.

¹⁾ vgl. Reihe Bund 2006/10, IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU

Zusammenfassend hob der RH folgende Vorteile der elektronischen Belegübermittlung hervor:

- die beschleunigte Zustellung der Dokumente an die BHAG,
- den Wegfall von Transportwegen sowie – damit verbunden – die Reduzierung von Versandkosten,
- eine Einsparung von Lagerraum durch eine verkürzte Papier-Endablage,
- die Möglichkeit eines gleichzeitigen Zugriffs auf archivierte Dokumente durch die Ressorts und die BHAG sowie
- die automatische Archivierung des internen Belegs.

Der RH empfahl, die elektronische Belegübermittlung und Archivierung so rasch wie möglich umzusetzen. Dabei erachtete der RH die elektronische Übermittlung der Belege in Form der HV-ELAK Kopplung oder des HV-Workflow für zweckmäßig.

Der RH wies darauf hin, dass bei der derzeitigen Ausgestaltung der elektronischen Archivierung die haushaltsrelevanten Belege zum Teil im ELAK und in der Haushaltsverrechnung gespeichert sind. Nach Ansicht des RH wäre die Archivierung ausschließlich in einer IT-Anwendung zu bevorzugen.

25.3 *Das BMF pflichtete den Ausführungen des RH bei.*

Kontrolle des Bundeshaushalts und BHAG

Restrukturierung der Nachprüfungen

26.1 (1) Das Bundeshaushaltsgesetz sieht Prüfungen im Gebarungsvollzug und Nachprüfungen vor. Der BHAG obliegt die Nachprüfung der Geld-, Wertpapier- und Sachenverrechnung bei den Bundesministerien und Bundesorganen. Bei diesen Prüfungen ist festzustellen, ob

- der Zahlungsverkehr und die Verrechnung ordnungsgemäß durchgeführt werden,
- die Belege ordnungsgemäß vorhanden sind und den Vorschriften entsprechen und
- die Wertsachen und andere Vermögensbestandteile vorhanden und aufgezeichnet sind.

Kontrolle des Bundeshaushalts und BHAG

Die geltenden Regelungen berücksichtigten allerdings noch nicht die seit 2004 bestehende neue Organisationsstruktur mit der Konzentration der Buchhaltungsagenden in einer Agentur.

Im Zuge der Reform des Buchhaltungs- und Kassenwesens wurden überdies die Besoldungsagenden den Personalabteilungen übertragen. Der BHAG oblagen die Nachprüfungen in diesem Bereich. Allerdings verfügte sie nicht über genügend ausgebildete Prüfer, so dass zunächst Ausbildungsmaßnahmen in die Wege geleitet werden mussten.

Im Jahr 2007 setzte die BHAG rd. 112 Prüfer ein.

(2) Bereits Ende 2004 begann die BHAG mit dem Projekt „Restrukturierung der Prüfung“, um einheitliche Prüfungsstandards zu schaffen. Eine Analyse ergab Unterschiede bei den Prüfungsabläufen, der Organisation, den IT-Anwendungen, den eingesetzten Zeitressourcen, der Prüfungstiefe und den Prüfungsintervallen. Weitere Projekte folgten.

26.2 Der RH hob die Bemühungen der BHAG, einheitliche Standards für die Prüfungstätigkeit bei Nachprüfungen zu erarbeiten sowie erforderliche Schulungen und einen Wissenstransfer in die Wege zu leiten, positiv hervor. Er empfahl, diese Bemühungen fortzusetzen sowie die Prüfung personalführender Stellen auszuweiten.

26.3 *Die BHAG sagte dies zu.*

Gesamtverzeichnis
der Prüfungsobjekte

27.1 Die BHAG verfügte über kein Gesamtverzeichnis aller möglichen Prüfungsobjekte. Während der Gebarungsüberprüfung waren 1.380 Stellen als Prüfungsobjekte erfasst. Zudem gingen die Prüfungsabteilungen bei der Prüfungsplanung unterschiedlich vor.

Nach Prüfungen beim BKA und beim BMWA traten Auslegungsdifferenzen hinsichtlich der Kostenpflicht von Prüfungen auf. Die Ressorts vertraten die Ansicht, dass die überprüften Stellen keiner selbständigen Nachprüfung durch die BHAG unterlagen.

27.2 Der RH empfahl der BHAG, ein mit den Ressorts abgestimmtes Gesamtverzeichnis aller Prüfungsobjekte zu erstellen. Dieses sollte auch die personalführenden Stellen, bei denen Besoldungsprüfungen durchzuführen sind, enthalten und die Grundlage für die risikoorientierte Auswahl der zu überprüfenden Stellen sein.

27.3 *Laut BHAG werde die Empfehlung des RH aufgegriffen.*



Kontrolle des Bundeshaushalts und BHAG



Buchhaltungsagentur des Bundes

Trennung von Verrechnungs- und Prüfungstätigkeiten

28.1 Die Geschäftseinteilung der BHAG legte fest, dass die Verrechnungs- und Prüfungstätigkeiten in der Aufbauorganisation zu trennen waren. Mitarbeiter, die Buchhaltungstätigkeiten ausübten, durften keine Prüfungen durchführen.

In der BHAG waren die Prüfungsabteilungen gemeinsam mit den Verrechnungsabteilungen in Bereichen zusammengefasst.

Mitarbeiter der Standorte Klagenfurt und Feldkirch waren sowohl mit Verrechnungs- als auch mit Prüfungsarbeiten betraut. Dies entsprach nicht der in der Geschäftseinteilung getroffenen Festlegung. Zudem führten aus Gründen des Wissenstransfers Mitarbeiter aus den Verrechnungsabteilungen gemeinsam mit Mitarbeitern der Prüfungsabteilungen Nachprüfungen durch.

28.2 Der RH betonte die Notwendigkeit einer grundsätzlichen organisatorischen Trennung von Verrechnung und Nachprüfung. Da im Zuge einer Nachprüfung auch die Tätigkeiten der Verrechnungsabteilungen einer Kontrolle durch die Prüfungsabteilungen unterzogen werden, empfahl der RH – nach Abschluss der Restrukturierung der Nachprüfungen – eine Organisationsänderung durchzuführen. Die Prüfungsabteilungen sollten organisatorisch aus den Bereichen, in denen sie gemeinsam mit den Verrechnungsabteilungen angesiedelt sind, herausgelöst und in einen ausschließlich für Prüfungen zuständigen Bereich integriert werden. Die Anzahl der Bereiche sollte durch entsprechende organisatorische Begleitmaßnahmen konstant gehalten werden.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMF

(1) Die im Bereich des Zahlungsverkehrs bestehende Sicherheitslücke sollte unverzüglich behoben werden. (TZ 19)

(2) Mietvertragsabschlüsse sollten nur nach ausreichend klarer Bedarfsfeststellung bzw. –abschätzung aufgrund vergleichbarer Kriterien vorgenommen und die Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar dargestellt werden. Vertragsbestandteile, wie ein langfristiger Kündigungsverzicht oder Einheitsmietzinse für Büro- und Garagenflächen, sollten nur nach Prüfung der sachlichen und wirtschaftlichen Erfordernisse in Mietverträge aufgenommen werden. Die kostenpflichtige Anmietung von Flächen ohne Bedarf für eine unverzügliche Nutzung sollte vermieden werden. (TZ 5)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(3) Den Anforderungen der Praxis entsprechend sollte die Möglichkeit für unterjährige Anpassungen der Akontovorschreibungen der BHAG geschaffen werden. (TZ 7, 12)

(4) Die Abrechnungsgrundlagen sollten gegenüber den Kunden transparent gestaltet werden. Zudem sollte es der BHAG möglich sein, unterjährig ihre aktuellen Leistungsmengen abrufen zu können. In einem weiteren Schritt sollten bei der beabsichtigten Änderung des BHAG-G die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass in Hinkunft die Leistungsabteilung der BHAG für die Kernleistungen ausschließlich über das BMF vorgenommen wird. (TZ 11, 13)

(5) Die elektronische Belegübermittlung und Archivierung sollte so rasch wie möglich umgesetzt werden. Dabei wären grundsätzlich zwei Verfahren (HV-ELAK-Koppelung, HV-Workflow) zweckmäßig. Bei der derzeitigen Ausgestaltung der elektronischen Archivierung sind die haushaltsrelevanten Belege zum Teil im ELAK und in der Haushaltsverrechnung gespeichert. Die Archivierung ausschließlich in einer IT-Anwendung wäre zu bevorzugen. (TZ 25)

(6) Elektronisch übermittelte strukturierte Zahlungsdaten sollten automatisch in die Haushaltsverrechnung übernommen werden. (TZ 20)

(7) Es sollte sichergestellt werden, dass im Bundesrechenabschluss der richtige Ausweis der Forderungen und Schulden gewährleistet wird. (TZ 21)

(8) Zur Reduzierung der vorhandenen Schnittstellen sollten – unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten – weitere IT-Anwendungen in die Haushaltsverrechnung integriert werden. (TZ 22)

BHAG

(9) Für die im Preisblatt angeführten Leistungen sollte – soweit dies für die Abrechnung erforderlich ist – der jeweils aktuelle Zeitbedarf ermittelt und der Preiskalkulation zugrunde gelegt werden. (TZ 10)

(10) Eine Kosten- und Leistungsrechnung unter Einbeziehung von Kostenträgern sollte eingerichtet werden. Dies würde eine leistungsbezogene Preisgestaltung ermöglichen und zu differenzierten Stundensätzen je nach Art der Leistung führen. (TZ 14)

(11) Ein Personal- und Leistungscontrolling sollte aufgebaut werden, um Auslastungsunterschiede aufzuzeigen, die Personalbedarfsplanung zu unterstützen und Personalrisiken (Veränderungs-, Engpassrisiko usw.) identifizieren zu können. Das bestehende Kennzahlensystem wäre um Kennzahlen im Personalbereich sowie um Leistungskennzahlen zu erweitern. (TZ 15)

(12) In einem Standortkonzept sollten die Vor- und Nachteile der derzeitigen dezentralen Organisationsstruktur sowie Möglichkeiten einer Standortkonzentration untersucht werden. Auf Basis dieser Ergebnisse wären die weiteren Standortentscheidungen zu treffen. (TZ 16)

(13) Um die Durchschnittsverzinsung zu optimieren, sollten eine laufende Liquiditätsplanung und -kontrolle durchgeführt und nicht benötigte Gelder mittelfristig höher verzinst am Geldmarkt angelegt werden. (TZ 17)

(14) Kundenbefragungen sollten in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden. Damit das Ergebnis der Kundenbefragung für die Organisation zweckmäßiger und effizienter verwendet werden kann, sollte der Adressatenkreis im Vorhinein seiner Bedeutung für die BHAG entsprechend festgelegt werden. (TZ 18)

(15) Die Bemühungen, einheitliche Standards für die Prüfungstätigkeit zu erarbeiten und Schulungen durchzuführen, sollten fortgesetzt werden. Die Prüfung personalführender Stellen sollte ausgeweitet werden. (TZ 26)

(16) Im Bereich der Prüfungsaufgaben der BHAG sollte ein mit den Ressorts abgestimmtes Gesamtverzeichnis aller Prüfungsobjekte als Grundlage für die Auswahl der zu überprüfenden Stellen erarbeitet werden. (TZ 27)

(17) Die Trennung von Verrechnung und Nachprüfung sollte durch eine Organisationsänderung sichergestellt werden. (TZ 28)

(18) Der vom BMF der BHAG zur Abgeltung von Personallasten überwiesene, aber nicht benötigte Betrag in Höhe von 1,01 Mill. EUR sollte von der BHAG dem BMF zugunsten des Bundeshaushalts rückerstattet werden. (TZ 6)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Justizanstalt St. Pölten; Follow-up-Überprüfung

Das BMJ, die Vollzugsdirektion und die Justizanstalt St. Pölten setzten vier von den fünf Empfehlungen um, die der RH 2006 zur Justizanstalt St. Pölten abgegeben hatte. Exekutivbedienstete nahmen jedoch entgegen der Empfehlung des RH weiterhin Verwaltungstätigkeiten wahr.

Kurzfassung

Ziel der Follow-up-Überprüfung war die Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMJ sowie die Justizanstalt St. Pölten zugesagt hatten. (TZ 1)

Die Empfehlung, Verwaltungstätigkeiten ausschließlich von geschulten Verwaltungsbediensteten durchführen zu lassen, setzte die Justizanstalt St. Pölten nicht um. (TZ 5)

Das BMJ kam der Empfehlung des RH, nur von der Justizanstalt beeinflussbare Größen als Ziele in zukünftige Flexibilisierungsverordnungen aufzunehmen, zwar nicht nach, der RH akzeptierte aber die vom BMJ gewählte Vorgehensweise, die maximale Belagsfähigkeit als Zielwert festzulegen. (TZ 2)

Die vom RH vorgeschlagene Dokumentation der Empfehlungen des Controlling-Beirates wurde umgesetzt und ermöglicht so die Evaluierung der Aufgabenwahrnehmung über einen Projektzeitraum. (TZ 3)

Bedienstete des österreichischen Bundesheeres wurden – wie vom RH empfohlen – nicht mehr zur vorübergehenden Linderung der Personalengpässe der Justizanstalt St. Pölten zugeteilt. (TZ 4)

Die Daten der beiden Betriebsgruppen der Justizanstalt St. Pölten wurden – einer Empfehlung des RH folgend – IT-unterstützt aufgezeichnet und ausgewertet. (TZ 6)

Kenndaten der Justizanstalt St. Pölten

Rechtsgrundlagen	§ 17a Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F. Verordnungen, mit denen die Justizanstalt St. Pölten als Organisationseinheit bestimmt wurde, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt, zuletzt BGBl. II Nr. 519/2006 und 394/2007				
Gebarung	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR				
Personalaufwand	3,03	2,99	3,14	3,27	3,40
Sachaufwand	1,77	1,88	1,90	1,98	1,99
Personal¹⁾	Anzahl				
Verwaltungsdienst	14,14	8,14	10,36	9,14	8,14
Justizwachdienst	68,00	66,00	64,40	70,70	71,30
Hafttage in der Justizanstalt ²⁾	79.592	89.455	91.459	86.376	85.769
Hafttage in öffentlichen Krankenhäusern ³⁾	7.570	9.241	11.098	12.900	21.000

¹⁾ in Vollbeschäftigungsäquivalenten zum 1. Jänner

²⁾ Hafttage der in der Justizanstalt St. Pölten inhaftierten Untersuchungshäftlinge und Strafgefangenen

³⁾ Hafttage der in öffentlichen Krankenanstalten gemäß § 21 Abs. 1 Strafgesetzbuch Untergebrachten und § 429 Abs. 4 Strafprozessordnung 1975 Angehaltenen, die zum Insassenstand der Justizanstalt St. Pölten zählen

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im März 2008 die Umsetzung der Empfehlungen, die er im Jahr 2006 bei einer Gebarungsüberprüfung der Justizanstalt St. Pölten abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMJ sowie die Justizanstalt St. Pölten zugesagt hatten. Der in der Reihe Bund 2006/10 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Mit 1. Jänner 2007 wurde eine einheitliche, für ganz Österreich zuständige Vollzugsbehörde, die Vollzugsdirektion in Wien, eingerichtet¹⁾. Sie ist sowohl fachlich als auch dienstrechtlich Oberbehörde aller Justizanstalten.

¹⁾ Novelle zum Strafvollzugsgesetz, BGBl. I Nr. 102/2006

Zu dem im Mai 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Justizanstalt St. Pölten im Mai 2008 und das BMJ im Juli 2008 Stellung. Der RH verzichtete auf Gegenäußerungen.

Flexibilisierungsverordnung

Allgemeine Ziele

- 2.1** Der RH hatte dem BMJ in seinem Vorbericht empfohlen, nur von der Justizanstalt beeinflussbare Größen als Ziele in zukünftige Flexibilisierungsverordnungen aufzunehmen. Die erwartete Anzahl der Hafttage erfüllte diese Anforderung nicht, weil der Haftvollzug auch nach Überschreiten des festgelegten Zielwertes sichergestellt werden musste. Eine entsprechende Vorgabe sollte deshalb allenfalls als Orientierungsgröße für die Budgetierung herangezogen werden.

Das BMJ hatte in seiner damaligen Stellungnahme mitgeteilt, dass die abgegebene Empfehlung des RH bei zukünftigen Flexibilisierungsverordnungen nach Möglichkeit berücksichtigt werden würde.

In der seit 1. Jänner 2008 geltenden Flexibilisierungsverordnung war die maximale Belagsfähigkeit – und nicht mehr die erwartete Anzahl der Hafttage – als Zielwert für die Sicherstellung des Haftvollzugs definiert. Dieser Wert diente auch als Orientierungsgröße für die Budgetierung.

- 2.2** Der RH akzeptierte die vom BMJ gewählte Vorgehensweise.
- 2.3** *Das BMJ und die Justizanstalt St. Pölten teilten mit, dass die derzeitigen Flexibilisierungsverordnungen bis Ende 2010 in Kraft sein würden. Eine Änderung bzw. Verlängerung sei im Hinblick auf die Haushaltsrechtsreform und die Einführung von Globalbudgets für alle Justizanstalten nicht geplant.*

Controllingberichte

- 3.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, in den Sitzungen des Controlling-Beirates vermehrt Empfehlungen zur Erreichung der Vorgaben des Projektprogramms zu dokumentieren, um eine Evaluierung der Aufgabenwahrnehmung über einen Projektzeitraum zu ermöglichen.

In seiner damaligen Stellungnahme hatte das BMJ die Umsetzung zugesagt.

Seit 2006 wurden Empfehlungen in den Protokollen des Controlling-Beirates dokumentiert und ermöglichen so die geforderte Evaluierung.

- 3.2** Die Empfehlung des RH wurde somit vollständig umgesetzt.

Personal

Verwendung von
Bundesheerbediensteten

- 4.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, Bedienstete des österreichischen Bundesheeres nur im unbedingt notwendigen Ausmaß zur vorübergehenden Linderung der Personalengpässe in den Justizanstalten – nach Vorliegen einer Bedarfserhebung – zuzuteilen. Die Planstellen sollten – sofern verfügbar – vorrangig mit Justizwachebeamten bzw. für den Justizwachdienst Auszubildenden besetzt werden.

Laut damaliger Stellungnahme des BMJ hätte die Zuteilung von Bundesheerbediensteten, die auf Grundlage einer vom BMJ durchgeführten Bedarfserhebung erfolgt war, nur eine vorübergehende Lösung darstellen können.

Von den vier der Justizanstalt St. Pölten zugeteilten Bediensteten des österreichischen Bundesheeres wurden je zwei in den Justizwachdienst übernommen bzw. nicht mehr zugeteilt. Weitere Zuteilungen waren darüber hinaus nicht erfolgt.

- 4.2** Die Empfehlung des RH wurde vollständig umgesetzt.

Wirtschaftsstelle
– Ausbildungsfremde
Verwendungen

- 5.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht für den Bereich der Wirtschaftsstelle empfohlen, Verwaltungstätigkeiten ausschließlich von geschulten Verwaltungsbediensteten wahrnehmen zu lassen. In der Wirtschaftsstelle waren Justizwachebeamte eingesetzt, die lediglich im Rahmen des Nachtdienstes für Exekutivaufgaben herangezogen wurden.

Das BMJ und die Justizanstalt St. Pölten hatten in ihren damaligen Stellungnahmen mitgeteilt, dass künftige Nachbesetzungen im Bereich der Wirtschaftsstellen primär mit Verwaltungsbediensteten erfolgen würden. Das BMJ hatte beabsichtigt, in gerichtlichen Gefangenenhäusern einen adäquaten Anteil an Exekutivbediensteten in den Wirtschaftsstellen beizubehalten, die im Falle eines erhöhten Sicherheitsbedarfes auch Bewachungsaufgaben übernehmen könnten.

Die personelle Besetzung der Wirtschaftsstelle blieb seit der Vorprüfung unverändert. Allerdings strebt die Justizanstalt St. Pölten die Nachbesetzung einer demnächst frei werdenden Planstelle mit einem Verwaltungsbediensteten an.

- 5.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung, Verwaltungstätigkeiten in der Wirtschaftsstelle ausschließlich von geschulten Verwaltungsbediensteten wahrnehmen zu lassen, aufrecht.

**Justizanstalt St. Pölten;
Follow-up-Überprüfung**

- 5.3 Laut Stellungnahme des BMJ sei die Anregung auf Rückführung von Justizwachebeamten auf Exekutivarbeitsplätze im Stellenplan umgesetzt worden.

Eine ausschließliche Besetzung mit Verwaltungsbediensteten komme jedoch wegen des Erfordernisses einer ausreichenden Einsatzreserve weder für das BMJ noch für die Justizanstalt St. Pölten in Betracht.

Betriebsgruppen

- 6.1 In seinem Vorbericht hatte der RH der Justizanstalt St. Pölten empfohlen, die Daten (z.B. Beschäftigungsstunden, Schließtage, Umsatz und Eigenleistungen) der beiden Betriebsgruppen¹⁾ IT-unterstützt aufzuzeichnen und regelmäßig auszuwerten. Ein solches Steuerungs- und Controllinginstrument würde eine wirtschaftliche Betriebsführung ermöglichen.

¹⁾ Eine Betriebsgruppe der Justizanstalt umfasste mehrere Betriebe, in denen die Insassen arbeiteten. So gehörten der Betriebsgruppe 1 die Wäscherei und Anstaltsküche, der Betriebsgruppe 2 die Tischlerei und die Hauswerkstätte an.

Laut damaliger Stellungnahme des BMJ würde an der Optimierung und Weiterentwicklung des derzeitigen Systems zu einem wirksamen Steuerungs- und Controllinginstrument gearbeitet werden.

Der RH stellte im Rahmen seiner Follow-up-Überprüfung fest, dass die Daten der beiden Betriebsgruppen IT-unterstützt aufgezeichnet und ausgewertet werden.

- 6.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Schlussbemerkung/Schlussempfehlung

- 7 Von den fünf Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2006, deren Umsetzung das BMJ sowie die Justizanstalt St. Pölten zugesagt hatten, wurden vier vollständig verwirklicht und eine nicht umgesetzt.

Zusammenfassend empfahl der RH der Justizanstalt St. Pölten, in der Wirtschaftsstelle Verwaltungstätigkeiten ausschließlich von geschulten Verwaltungsbediensteten wahrnehmen zu lassen. (TZ 5)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung

Das BMUKK (vormals BMBWK) setzte von fünf Empfehlungen des RH zur Lehrerfortbildung aus dem Jahr 2005 nur eine in Ansätzen um. Besonders wichtig wäre die Evaluierung der Auswirkungen von Fortbildungsveranstaltungen auf den Unterricht gewesen. Die Pädagogischen Hochschulen setzten erste Schritte zur Qualitätssicherung ihrer Fortbildungsveranstaltungen.

Kurzfassung

Ziel war die Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung gegeben hatte. (TZ 1)

Zur Umsetzung der Qualitätssicherung von Fortbildungsveranstaltungen mit Evaluierungsmethoden aus dem universitären Bildungsbereich setzten die Pädagogischen Hochschulen erste Schritte. (TZ 3)

Die zugesagten Evaluierungen der Auswirkungen von Fortbildungsveranstaltungen auf den Unterricht fanden nicht statt. (TZ 2)

Die Empfehlung des RH, geeignete, einheitliche Qualifikationskriterien für Vortragende im Rahmen der Lehrerfortbildung festzulegen, wurde vom BMUKK nicht verwirklicht. (TZ 4)

Das BMUKK kam der Empfehlung des RH, bei den Pädagogischen Hochschulen Datenbanken zur Dokumentation des Fortbildungsverhaltens der einzelnen Lehrer aufzubauen, nicht nach. (TZ 5)

Auch die Zusage, die Verlegung von Fortbildungsveranstaltungen in die unterrichtsfreie Zeit zu intensivieren, setzte das BMUKK nicht um. (TZ 6)

Kenndaten zur Lehrerfortbildung

Rechtsgrundlagen

Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.
 Schulorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 242/1962 i.d.g.F.
 Schulunterrichtsgesetz 1986, BGBl. Nr. 472/1986 i.d.g.F.
 Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F.
 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz, BGBl. Nr. 244/1965 i.d.g.F.
 Bundesgesetz über die Organisation der Pädagogischen Hochschulen und ihre Studien (Hochschulgesetz 2005), BGBl. I Nr. 30/2006 i.d.g.F.
 Erlass des BMUKK vom 21. September 2007 zur LehrerInnenfort- und -weiterbildung an Pädagogischen Hochschulen

Ausgaben der Bildungsinstitutionen¹⁾

	2007 ²⁾	2008 ³⁾
	in Mill. EUR	
	124,43	129,29

¹⁾ bis September 2007: Pädagogische Akademien; Berufspädagogische Akademien; Pädagogische Institute; ab Oktober 2007: Pädagogische Hochschulen

²⁾ Quelle: BMUKK

³⁾ Quelle: Bundesvoranschlag 2008

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Februar 2008 die Umsetzung der Empfehlungen, die er im Jahr 2004 anlässlich einer Gebarungsüberprüfung gegeben und die das damalige BMBWK (nunmehr BMUKK) zugesagt hatte. Erhebungen führte der RH beim BMUKK und bei den Pädagogischen Hochschulen für Tirol und für Niederösterreich durch. Der in der Reihe Bund 2006/3 (Wiedervorlage in der Reihe Bund 2007/4 Band 4) veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zu dem im März 2008 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMUKK im Juni 2008 eine Stellungnahme ab. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Die Bildungslandschaft hat sich seit dem Vorbericht geändert. Im Oktober 2007 übernahmen die Pädagogischen Hochschulen die Aufgaben der Pädagogischen Akademien, der Berufspädagogischen Akademien (beide für die Lehrerausbildung zuständig) und der Pädagogischen Institute (Lehrerfortbildung).

Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung**Qualität der
Fortbildungs-
veranstaltungen**

- 2.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht dem damaligen BMBWK empfohlen, künftig die Effektivität der Fortbildungsmaßnahmen danach zu beurteilen, wie sehr sie die konkrete Unterrichtsarbeit der einzelnen Lehrer verbessern bzw. den Lernertrag der Schüler erhöhen. Dafür sollte das damalige BMBWK geeignete Instrumente festlegen.

Das BMBWK teilte in seiner damaligen Stellungnahme mit, dass künftig durch die Einbindung der Landesschulräte in die Pädagogischen Hochschulen die Evaluierung von Fortbildungsmaßnahmen im Sinne von Feedbackschleifen durchgeführt würde.

Evaluierungen der Auswirkungen der Fortbildungsveranstaltungen auf den Unterricht fanden jedoch nicht statt.

An der Pädagogischen Hochschule für Niederösterreich erfolgte noch keine Änderung gegenüber den vormaligen Pädagogischen Instituten. Mit dem Funktionieren der elektronischen Datenbank zur umfassenden Erfassung und Auswertung der Daten der Lehreraus- und -fortbildung (PH-Online) würden in Zukunft Rückmeldeinstrumente zur Verfügung stehen.

Die Pädagogische Hochschule für Tirol richtete ein eigenes Institut für Qualitätssicherung ein, welches Qualitätssicherungsmaßnahmen entwickeln und umsetzen sollte.

- 2.2** Das BMUKK setzte die Empfehlung bisher nicht um. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht. Besonders wichtig wäre die Evaluierung der Auswirkungen von Fortbildungsveranstaltungen auf den Unterricht gewesen. Der RH empfahl daher, an allen Pädagogischen Hochschulen gemeinsam mit den Schulbehörden standardisierte Maßnahmen und Instrumente zur mittelfristigen Evaluierung der Wirkung von Lehrveranstaltungen zu entwickeln und regelmäßig anzuwenden. Das BMUKK sollte die Pädagogischen Hochschulen bei der Erstellung einheitlicher Qualitätsmanagementsysteme und der Durchführung der Evaluierungen unterstützen.
- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei es Aufgabe der Schulleitung, die entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen zu fördern und in Kontakt mit der Schulaufsicht die Evaluierung über die Auswirkungen der Fortbildungsmaßnahmen auf den Unterricht vorzunehmen.*

Qualität der Fortbildungsveranstaltungen

- 3.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Qualität der Fortbildungsveranstaltungen mit geeigneten Maßnahmen sicherzustellen.

Laut damaliger Stellungnahme des BMBWK würden die zukünftigen Pädagogischen Hochschulen die Qualität der Fortbildungsveranstaltungen mit Evaluierungsmethoden aus dem universitären Bildungsbereich überprüfen.

Das Hochschulgesetz 2005 verpflichtet die Pädagogischen Hochschulen, Maßnahmen zur regelmäßigen Überprüfung von Studienveranstaltungen zu treffen. Die Ergebnisse sind zur Qualitätsentwicklung der Pädagogischen Hochschule sowie für die Fortbildung des Lehrpersonals heranzuziehen.

An der Pädagogischen Hochschule für Niederösterreich erfolgte noch keine Änderung; es wurden jedoch Überlegungen zur Qualitätssicherung angestellt. Mit dem Funktionieren von PH-Online würden die Qualität und der Zielerreichungsgrad der Fortbildungsveranstaltungen evaluiert werden.

An der Pädagogischen Hochschule für Tirol fanden Evaluierungen statt. Nach Ansicht des Rektors könnten diese noch verbessert werden. Die Pädagogische Hochschule sah die Evaluierung von Fortbildungsveranstaltungen als eine ihrer künftigen Forschungsaufgaben an.

- 3.2** Zur Umsetzung der Empfehlung des RH hinsichtlich der Qualitätssicherung von Fortbildungsveranstaltungen mit Evaluierungsmethoden aus dem universitären Bildungsbereich setzten die Pädagogischen Hochschulen erste Schritte. Der RH empfahl jedoch dem BMUKK, gemeinsam mit den Pädagogischen Hochschulen Standards für eine effektive Evaluierung von Lehrerfortbildungsveranstaltungen zu entwickeln.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMUKK sei es sein zentrales Anliegen, Lehrveranstaltungen zur Fortbildung von Lehrern zielorientiert und im Hinblick auf den Unterricht qualitätssteigernd zu definieren.*

Qualität der Vortragenden

- 4.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, geeignete Qualifikationskriterien für die Vortragenden im Rahmen der Lehrerfortbildung festzulegen.

In seiner damaligen Stellungnahme führte das BMBWK aus, dass bereits die damaligen Pädagogischen Institute und die Schulaufsicht sowie das BMBWK bemüht gewesen wären, ein Höchstmaß an Qualifikation bei den Vortragenden sicherzustellen.



Qualität der Vortragenden

BMUKK

Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung

Laut Angaben des BMUKK hatten nunmehr die Pädagogischen Hochschulen die Entscheidung über die Auswahl von Vortragenden zu treffen.

Beide Pädagogischen Hochschulen wählten Vortragende aus, ohne über geeignete einheitliche Qualifikationskriterien zu verfügen. Bei erstmals eingesetzten Vortragenden überprüften die Lehrgangsverantwortlichen deren Qualität durch Unterrichtsbeobachtungen.

4.2 Das BMUKK kam der Empfehlung nicht nach. Der RH empfahl daher den Pädagogischen Hochschulen, gemeinsam mit dem BMUKK geeignete, einheitliche Qualifikationskriterien für Vortragende im Rahmen der Lehrerfortbildung zu entwickeln.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK werde die Entwicklung von bundesweit verbindlichen Qualitätskriterien für Vortragende durch das BMUKK gemeinsam mit den Pädagogischen Hochschulen systematisch verfolgt und solle bis Ende 2008 abgeschlossen werden.*

Dokumentation der Fortbildungen

5.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, Datenbanken zur Dokumentation des Fortbildungsverhaltens der einzelnen Lehrer aufzubauen.

Das BMBWK teilte in seiner damaligen Stellungnahme mit, dass im Herbst 2004 im Bereich der berufsbildenden Schulen mit dem Aufbau einer österreichweiten Datenbasis begonnen worden sei. In den zukünftigen Pädagogischen Hochschulen würden die erlangten Qualifikationen in Datenbanken verwaltet werden.

Die zur Administration notwendige Hochschulsoftware PH-Online funktionierte zu Beginn des zweiten Semesters an den Pädagogischen Hochschulen nicht ausreichend. Andererseits ließ das elektronische Unterrichts-Personal-Informationen-System (UPIS) nur eine Erfassung der Ursachengruppen für den Unterrichtsentfall zu, gab jedoch keinen Aufschluss über die Art und den Umfang der Fortbildungsveranstaltungen.

Eine Datenbank zur Dokumentation des gesamten Fortbildungsverhaltens der Lehrer – also auch mit Veranstaltungen außerhalb der Pädagogischen Hochschulen – bestand nicht.

Dokumentation der Fortbildungen

Zeitpunkt der Fortbildungsveranstaltungen

5.2 Das BMUKK kam der Empfehlung nicht nach. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, dass das BMUKK den Pädagogischen Hochschulen so rasch wie möglich eine bundeseinheitliche, funktionierende Software für Zwecke des Hochschulmanagements und –controllings sowie der Evaluierung von Fortbildungsveranstaltungen zur Verfügung stellen sollte. Zusätzlich sollte das BMUKK für die Schulen ein elektronisches System zur dezentralen umfassenden Erfassung der gesamten Lehrerfortbildung mit der Möglichkeit einer zentralen Abfrage und Steuerung entwickeln.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK werde seit dem 1. Oktober 2007 ein bundesweit einheitliches elektronisches Verwaltungssystem (PH-Online) eingesetzt. Es werde die Umstellung der gesamten Abwicklung der Lehrerfortbildung auf PH-Online vorbereitet, nach Abschluss der Probephase im Herbst 2008 solle mit Sommersemester 2009 die bundesweite Umstellung erfolgen. Weiters werde laufend an Ausweitungen und technischen Verbesserungen gearbeitet.*

6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, während des Schuljahres Fortbildungsveranstaltungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit (in den Nachmittags- und Abendstunden sowie an Wochenenden) anzubieten.

Das BMBWK teilte in seiner damaligen Stellungnahme mit, dass die Verlegung von Fort- und Weiterbildungsangeboten in die unterrichtsfreie Zeit während des Unterrichtsjahres weiter intensiviert würde. Dies erfolgte nicht.

6.2 Das BMUKK kam der Empfehlung daher nicht nach. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, Fortbildungsveranstaltungen grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit anzubieten und darauf zu achten, dass durch die notwendigen Bildungsveranstaltungen so wenige Unterrichtsstunden wie möglich entfallen. Der RH empfahl dem BMUKK, seine Steuerungsverantwortung wahrzunehmen und ein bundeseinheitliches jährliches Höchstmaß je Lehrer für die Fortbildung während der Unterrichtszeit festzulegen. Es wäre klarzustellen, dass die Dienstpflicht der Bundes- und Landeslehrer zur Fortbildung auch einen Fortbildungsanteil in der unterrichtsfreien Zeit umfasst.

Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung

6.3 *In seiner Stellungnahme teilte das BMUKK mit, dass im neuen Dienstrecht für die Pädagogischen Hochschulen angedacht sei, Regelungen aufzunehmen, die den Ausbau des Angebots an Fortbildungsveranstaltungen in den Ferienzeiten unterstützen. Bereits derzeit würden die Pädagogischen Hochschulen alle Möglichkeiten nutzen, Fortbildungsaktivitäten in die Ferienzeit zu legen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

7 Der RH stellte fest, dass von fünf überprüften Empfehlungen des Vorberichtes nur eine in Ansätzen verwirklicht wurde. Er hob daher die nachstehenden Empfehlungen hervor.

(1) Alle Pädagogischen Hochschulen sollten gemeinsam mit den Schulbehörden standardisierte Maßnahmen und Instrumente zur mittelfristigen Evaluierung der Wirkung von Lehrveranstaltungen entwickeln und regelmäßig anwenden. Das BMUKK sollte die Pädagogischen Hochschulen bei der Erstellung einheitlicher Qualitätsmanagementsysteme und der Durchführung der Evaluierungen unterstützen. (TZ 2)

(2) Das BMUKK sollte gemeinsam mit den Pädagogischen Hochschulen Standards für eine effektive Evaluierung von Lehrerfortbildungsveranstaltungen entwickeln. (TZ 3)

(3) Für Vortragende im Rahmen der Lehrerfortbildung sollten von den Pädagogischen Hochschulen gemeinsam mit dem BMUKK geeignete, einheitliche Qualifikationskriterien entwickelt werden. (TZ 4)

(4) Das BMUKK sollte den Pädagogischen Hochschulen so rasch wie möglich eine bundeseinheitliche, funktionierende Software für Zwecke des Hochschulmanagements und -controllings sowie der Evaluierung von Fortbildungsveranstaltungen zur Verfügung stellen. (TZ 5)

(5) Das BMUKK sollte für die Schulen ein elektronisches System zur dezentralen umfassenden Erfassung der gesamten Lehrerfortbildung mit der Möglichkeit einer zentralen Abfrage und Steuerung entwickeln. (TZ 5)

(6) Das BMUKK sollte ein bundeseinheitliches jährliches Höchstmaß je Lehrer für die Fortbildung während der Unterrichtszeit festlegen. Daneben wäre klarzustellen, dass die Dienstpflicht der Bundes- und Landeslehrer zur Fortbildung auch einen Fortbildungsanteil in der unterrichtsfreien Zeit umfasst. (TZ 6)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Post- und Fernmeldebehörden; Follow-up-Überprüfung

Die Post- und Fernmeldebehörden setzten von den acht Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2006 drei vollständig bzw. vier teilweise um. Verbesserungsbedarf bestand vor allem bei den Fernmeldebüros. Die Qualitätskontrollen im Bereich der Paketsendungen unterblieben.

Kurzfassung

Ziel war die Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Das BMVIT kam der Empfehlung des RH, kein neues großes Funkmessfahrzeug für den Funkmess- und -beobachtungsdienst zu beschaffen, nach. (TZ 3)

Das BMVIT schuf – wie vom RH empfohlen – eine eigene unabhängige Post-Regulierungsbehörde für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität. Seit 1. Jänner 2008 sind die Telekom-Control-Kommission und die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH Regulierungsbehörde. (TZ 7)

Das BMVIT kam der Empfehlung des RH, die bestehende Organisation der Post- und Fernmeldebehörden zu reformieren, um auf die Erfordernisse der technologischen Entwicklung sowie die gesetzlichen Vorgaben flexibel reagieren zu können, nach. (TZ 9)

Die anlässlich der Einführung der Kosten- und Leistungserfassung bei den Fernmeldebüros im Jahr 2006 bekanntgegebenen Daten wiesen zwischen den einzelnen Fernmeldebüros hohe Unterschiede auf. Diese betrafen den für die einzelnen Verfahren erforderlichen Zeitaufwand und die angefallenen Kosten. Eine neuerliche, über einen längeren Zeitraum währende Erhebung war bis zur Gebarungüberprüfung durch den RH noch nicht erfolgt. (TZ 2)

Kurzfassung

Eine im Jänner 2008 eingerichtete Arbeitsgruppe erarbeitete eine neue Dienstvorschrift für die Funküberwachung. Das BMVIT beabsichtigte, diese mit 1. Jänner 2009 in Kraft zu setzen und darauf auch das vom RH angeregte Controlling aufzubauen. (TZ 4)

Auswertungen aus der neu entwickelten zentralen Marktüberwachungsdatenbank zeigten, dass in den Jahren 2006 und 2007 die Aktivitäten der Marktüberwachung durch die Fernmeldebüros nur teilweise erfasst wurden. Für das Jahr 2008 gab das BMVIT erstmals die Anzahl der durchschnittlichen Kontrollen je Funküberwachung vor und kündigte Schwerpunktaktionen an. (TZ 5)

Eine Gesetzesänderung übertrug im März 2006 die Strafkompetenz im Bereich Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen den Fernmeldebüros. Die Anzahl der Strafverfahren bei den Fernmeldebüros war unterschiedlich hoch. Auch bestanden Auffassungsunterschiede zwischen den Fernmeldebüros bspw. hinsichtlich der Definition des Begriffes „verwaltungsstrafrechtliche Verdachtsfälle“. (TZ 6)

Der Empfehlung des RH, entsprechend der Verpflichtung durch die Postdiensterrichtlinie umgehend Qualitätskontrollen im Bereich der Paketsendungen durchzuführen, wurde bis zum Beginn der Gebärungsüberprüfung nicht entsprochen. (TZ 8)


**Post- und Fernmeldebehörden;
Follow-up-Überprüfung**

Kenndaten der Post- und Fernmeldebehörden					
Rechtsgrundlagen	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I Nr. 70/2003 Bundesgesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen, BGBl. I Nr. 134/2001 Postgesetz 1997, BGBl. I Nr. 18/1998				
Aufgabe	Vollziehung des Post- und Telekommunikationswesens				
Gebarung	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR				
Einnahmen	23,77	25,83	23,40	30,38	25,15
Ausgaben	6,28 ¹⁾	7,02 ¹⁾	13,72	13,47	15,89
<i>davon Sachausgaben</i>	6,28	7,02	6,22	5,70	7,93
<i>davon Personalausgaben</i>	²⁾	²⁾	7,50	7,77	7,96
	Anzahl				
Mitarbeiter ³⁾ jeweils zum 1. Dezember	187,00	189,00	186,59	181,33	176,28
¹⁾ ohne Personalausgaben ²⁾ nicht verfügbar ³⁾ ohne Karenzierungen und Lehrlinge, in Vollbeschäftigtenäquivalenten					

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im Februar und März 2008 die Umsetzung der Empfehlungen, die er im Jahr 2006 aus Anlass einer Gebarungsüberprüfung der Post- und Fernmeldebehörden abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2006/3 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zu dem im April 2008 übermittelten Prüfungsergebnis teilte das BMVIT im Juni 2008 mit, die darin enthaltenen Empfehlungen zustimmend zur Kenntnis zu nehmen und daher auf die Abgabe einer Stellungnahme zu verzichten. Eine Gegenäußerung des RH war somit nicht erforderlich.

Fernmeldebüros

- 2.1** Die vier Fernmeldebüros waren unter anderem für die Bewilligung zur Errichtung und zum Betrieb von Funkanlagen sowie für die Durchführung der erstinstanzlichen Verwaltungsstrafverfahren aufgrund von Verletzungen des Telekommunikationsgesetzes 2003 zuständig.

Da im BMVIT eine Kostenrechnung fehlte, hatte der RH in seinem Vorbericht empfohlen, im Zuge der Einführung der Kosten- und Leistungserfassung bei den Fernmeldebüros künftig dafür zu sorgen, dass die Verfahrenskosten ermittelt werden können.

Für die einzelnen Verfahren erstellte das Ressort im 4. Quartal 2005 Ablaufdiagramme für die Definition der Prozessschritte.

Die Fernmeldebüros hatten nach einem dreimonatigen Beobachtungszeitraum im Jahr 2006 die Prozessabläufe mit dem durchschnittlichen Zeitaufwand und den Durchschnittskosten zu bewerten. Diese Daten wiesen zwischen den einzelnen Fernmeldebüros hohe Unterschiede auf.

Obwohl die Fernmeldebüros in der Folge (im Juni 2006) Berichtigungen zu einzelnen Werten bekanntgaben, flossen diese Korrekturen nicht in die Kosten- und Leistungsrechnung ein. Vielmehr war eine neuerliche, über einen längeren Zeitraum währende Erhebung beabsichtigt; diese war bis zur Gebarungsüberprüfung durch den RH jedoch noch nicht erfolgt.

- 2.2** Das BMVIT entsprach somit der Empfehlung des RH nur teilweise. Aufgrund der großen Bandbreite der von den Fernmeldebüros bekanntgegebenen Werte empfahl der RH, umgehend die einzelnen Prozessschritte mit den Fernmeldebüros detailliert zu analysieren sowie in der Folge die Daten betreffend den Zeitaufwand und die Kosten für die Verfahren zu evaluieren.

Mobile Überwachung des Funkmess- und -beobachtungsdienstes

- 3.1** Der RH hatte in seinem Vorbericht im Hinblick auf die geringen Einsatzzeiten der vier großen Funkmessfahrzeuge empfohlen, deren Anzahl bundesweit auf drei Stück zu reduzieren. Dadurch hätten Anschaffungskosten von damals 240.000 EUR (einschließlich USt) zuzüglich der erforderlichen Betriebskosten für ein neues großes Funkmessfahrzeug eingespart werden können.

**Post- und Fernmeldebehörden;
Follow-up-Überprüfung**

Das BMVIT führte in den Jahren 2006 und 2007 die Ersatzbeschaffung von acht kleinen Funkmessfahrzeugen und im Jahr 2008 von vier mittleren Funkmessfahrzeugen – diese können auch für Großveranstaltungen eingesetzt werden – durch. Seit der letzten Gebarungsüberprüfung kaufte das BMVIT kein großes Funkmessfahrzeug; auch beabsichtigte es nicht, derartige Fahrzeuge künftig zu beschaffen.

3.2 Das BMVIT kam somit der Empfehlung des RH vollständig nach.

**Überprüfung der
statistischen
Auswertungen**

4.1 Der RH hatte im Vorbericht empfohlen, die statistischen Auswertungen in den Monatsberichten der Funküberwachungen auf Plausibilität zu überprüfen. Eine stichprobenartige inhaltliche Überprüfung der Jahresstatistik sollte die Qualität und Vergleichbarkeit der Daten gewährleisten. Weiters wäre auf deren Basis ein Controlling aufzubauen.

Wesentliche Grundlage für die statistische Erfassung bildeten die Begriffsbestimmungen der Betriebsvorschrift für die Funküberwachung. Da diese nach Ansicht des BMVIT den Anforderungen des Dienstbetriebes nicht mehr entsprach, wurde eine im Jänner 2008 eingerichtete Arbeitsgruppe beauftragt, bis Juni 2008 eine neue Dienstvorschrift zu entwerfen. Als Termin für das Inkrafttreten war der 1. Jänner 2009 vorgesehen. Weiters sollte auf dieser Grundlage ein Controlling aufgebaut werden. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung hielt die Arbeitsgruppe den vorgesehenen Zeitplan ein.

4.2 Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH nur teilweise um.

Der RH empfahl, die neue Dienstvorschrift für die Funküberwachung zügig fertigzustellen, um ehestens das im Vorbericht empfohlene Controlling aufbauen zu können.

Marktüberwachung

5.1 Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass die Marktüberwachung des Büros für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen angesichts der hohen Quote an erhobenen Mängeln – rd. 40 % bei 185 Kontrollen im Jahr 2002 bzw. rd. 54 % bei 506 Kontrollen 2003 – intensiviert werden sollte. Die Marktüberwachung wäre durch eine verstärkte und gezielte Koordination effizienter zu gestalten.

Marktüberwachung

Im Mai 2006 gab das BMVIT in einem Durchführungserlass an die Fernmeldebüros bekannt, dass ab 1. März 2006 die Fernmeldebüros für die Vollziehung des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (BGBl. I Nr. 134/2001 i.d.F. BGBl. I Nr. 133/2005) zuständig sind. Um das Funktionieren der nationalen Marktüberwachung zu gewährleisten, waren alle nationalen Marktkontrollaktivitäten in der neu entwickelten zentralen Marktüberwachungsdatenbank zu erfassen. Die Eintragungen waren tagesaktuell zu führen und auch zur strategischen Planung und Steuerung heranzuziehen.

Auswertungen des RH aus der Marktüberwachungsdatenbank für die Jahre 2006 und 2007 zeigten, dass eines der vier Fernmeldebüros nur 50,8 % (2006) bzw. 37,9 % (2007) der von den Funküberwachungen erfassten Daten bearbeitete. Andere Statistiken zeigten deutliche Abweichungen zu den Eintragungen in der Marktüberwachungsdatenbank.

Anfang Jänner 2008 reorganisierte das BMVIT die Marktüberwachung. Je Funküberwachung wurden zwei Marktüberwachungsorgane nominiert, die Anzahl der durchschnittlich durchzuführenden Mindestanzahl an Kontrollen vorgegeben und Schwerpunktaktionen angekündigt.

- 5.2** Das BMVIT entsprach somit der Empfehlung des RH nur teilweise. Der RH anerkannte, dass mit der Anfang 2008 erfolgten Reorganisation der Marktüberwachung Mindestkontrollvorgaben erteilt wurden und zukünftig Schwerpunktaktionen vorgesehen waren. Ebenso beurteilte er die Einrichtung der Marktüberwachungsdatenbank zur strategischen Planung und Steuerung grundsätzlich positiv.

Zur Intensivierung und effizienteren Gestaltung der Marktüberwachung empfahl der RH, die vollständige Erfassung der Daten in der Marktüberwachungsdatenbank bspw. durch Kontrollläufe sicherzustellen und diese künftig für die strategische Planung und Steuerung zu nutzen.

Strafverfahren

- 6.1** Der RH hatte im Vorbericht empfohlen, die Verfolgung verwaltungsstrafrechtlicher Verdachtsfälle durch das Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen zu intensivieren. Die Oberste Fernmeldebehörde hätte organisatorische Maßnahmen treffen sollen, damit die Fernmeldebüros das Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen mit ihrer juristischen Fachkompetenz beratend unterstützen.



Strafverfahren

BMVIT

**Post- und Fernmeldebehörden;
Follow-up-Überprüfung**

Das Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen leitete im Jahr 2005 66 Strafverfahren ein; eine mit 1. März 2006 erfolgte Änderung der Rechtslage übertrug die Strafkompetenz den Fernmeldebüros. Zu diesem Zeitpunkt waren noch 32 Strafverfahren anhängig, für die in der Folge die Fernmeldebüros nach Angaben des BMVIT zum größten Teil Verbesserungsaufträge erteilt hätten.

Eine Überprüfung der im Zeitraum 2006 bis 2007 durchgeführten Strafverfahren ergab, dass ein Fernmeldebüro 17 Strafverfahren einleitete und 16 davon abschloss. Die anderen drei Fernmeldebüros führten insgesamt vier vom zuvor zuständigen Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen eingeleitete Strafverfahren zum Abschluss, leiteten zwei Verfahren selbst ein und schlossen davon eines ab. Auch bestanden Auffassungsunterschiede zwischen den Fernmeldebehörden bspw. hinsichtlich der Definition des Begriffes „verwaltungsstrafrechtlicher Verdachtsfälle“.

- 6.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH somit nur teilweise um. Der RH stellte nunmehr fest, dass das Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen die Verfolgung verwaltungsstrafrechtlicher Verdachtsfälle intensiviert hatte. Nach der Übertragung der Strafkompetenz unternahm nur eines der vier Fernmeldebüros entsprechende Anstrengungen.

Um den präventiven Charakter der Strafverfolgung bundesweit zu gewährleisten, empfahl der RH, die Verfolgung verwaltungsstrafrechtlicher Verdachtsfälle im gesamten Bundesgebiet zu intensivieren.

Regulierungs- behörde für das Postwesen

- 7.1** Der RH hatte im Vorbericht empfohlen, die Schaffung einer eigenen unabhängigen Post-Regulierungsbehörde für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität anstelle der Obersten Postbehörde zu erwägen. Eine mögliche Variante sah er in der Eingliederung in die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH.

Aufgrund einer Gesetzesänderung sind ab 1. Jänner 2008 die Telekom-Control-Kommission und die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH Regulierungsbehörde.

- 7.2** Das BMVIT entsprach somit der Empfehlung des RH vollständig.

Qualitätssicherung

- 8.1** Der RH hatte im Vorbericht empfohlen, entsprechend der Verpflichtung durch die Postdiensterrichtlinie umgehend Qualitätskontrollen im Bereich der Paketsendungen durchzuführen.

Das BMVIT besprach im März 2008 – nach Einlangen des Universaldienstberichtes der Österreichischen Post AG für das Jahr 2007 – mit dem Unternehmen, das die Qualitätskontrollen im Bereich der Briefsendungen für das BMVIT vornahm, die Laufzeiten im Bereich der Paketsendungen zu evaluieren. Dieses Unternehmen legte in der Folge ein Angebot. Im April 2008 lud das BMVIT drei weitere Unternehmen zur Angebotslegung ein.

- 8.2** Das BMVIT kam der Empfehlung des RH bis zum Beginn der Gebärungsüberprüfung nicht nach.

Der RH nahm die nunmehr vom BMVIT beabsichtigte Durchführung der Qualitätskontrolle im Bereich der Paketsendungen für das Jahr 2007 zustimmend zur Kenntnis und empfahl, diese künftig jährlich durchzuführen.

Entwicklung des Personalstandes und der Organisationseinheiten

- 9.1** Der RH hatte im Vorbericht empfohlen, die bestehende Organisation der Post- und Fernmeldebehörden zu reformieren, um auf die Erfordernisse der technologischen Entwicklung sowie die gesetzlichen Vorgaben flexibel reagieren zu können.

Die im Jahr 2006 erfolgte Implementierung der Kosten- und Leistungsrechnung berücksichtigte die Ergebnisse der im Jahr 2004 durchgeführten Aufgabenanalyse. Die Zahl der Organisationseinheiten (19) blieb im Vergleich zum Jahr 2004 gleich, der Personalstand der Post- und Fernmeldebehörden reduzierte sich von 189 Mitarbeitern (2004) auf 176,28 (2007).

- 9.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH vollständig um.



Post- und Fernmeldebehörden;
Follow-up-Überprüfung

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

10 Der RH stellte fest, dass von acht überprüften Empfehlungen des Vorberichts drei vollständig und vier teilweise umgesetzt wurden. Eine Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Er hob die nachstehenden Empfehlungen hervor.

(1) Das BMVIT sollte umgehend die einzelnen Prozessschritte mit den Fernmeldebüros detailliert analysieren sowie in der Folge die Daten betreffend den Zeitaufwand und die Kosten für die Verfahren evaluieren. (TZ 2)

(2) Die neue Dienstvorschrift für die Funküberwachung wäre zügig fertigzustellen, um ehestens das im Vorbericht empfohlene Controlling aufbauen zu können. (TZ 4)

(3) Zur Intensivierung und effizienteren Gestaltung der Marktüberwachung wäre die vollständige Erfassung der Daten in der Marktüberwachungsdatenbank bspw. durch Kontrollläufe sicherzustellen und diese künftig für die strategische Planung und Steuerung zu nutzen. (TZ 5)

(4) Die Verfolgung verwaltungsstrafrechtlicher Verdachtsfälle wäre im gesamten Bundesgebiet zu intensivieren, um den präventiven Charakter der Strafverfolgung bundesweit zu gewährleisten. (TZ 6)

(5) Die für das Jahr 2007 erstmals beabsichtigte Durchführung der Qualitätskontrolle im Bereich der Paketsendungen wäre künftig jährlich durchzuführen. (TZ 8)

Wien, im November 2008

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

