

III-264 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. GP

R
H



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe Bund 2011/8

Bericht des Rechnungshofes

Einführung des Pensionskontos

**Post & Telekom Immobilien-
gesellschaft m.b.H.**

**Bundesbeschaffung GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

**Blutversorgung durch die
Universitätskliniken für
Blutgruppenserologie und
Transfusionsmedizin in Wien
und Graz**

**Wissensmanagement im BMI
und im BMLVS**

**Umsetzung der NEC-Richtlinie
auf Ebene des Bundes**

**Verlängerung der S 31 Burgen-
land Schnellstraße**

**Flächenfreihaltung für Infra-
strukturprojekte**

**Frauenförderung an Universi-
täten**

**Österreich Werbung;
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof
Zl 860.120/002-1B1/11



Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im August 2011



Bericht des Rechnungshofes

Einführung des Pensionskontos

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung

**Blutversorgung durch die Universitätskliniken für
Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in
Wien und Graz**

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Frauenförderung an Universitäten

Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichts geltenden Zuständigkeitsverteilung und Bezeichnung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

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

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

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





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Einführung des Pensionskontos _____	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. _____	63
	Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung _____	123
BMG BMWF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Gesundheit Wissenschaft und Forschung	
	Blutversorgung durch die Universitätskliniken für Blutgruppen- serologie und Transfusionsmedizin in Wien und Graz _____	147
BMI BMLVS	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Landesverteidigung und Sport	
	Wissensmanagement im BMI und im BMLVS _____	209
BMLFUW BMVIT BMWFJ	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes _____	259
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße _____	317
Bund 2011/8		3

Inhalt



BMVIT BMWFF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte _____	373
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	Frauenförderung an Universitäten _____	513
BMWFFJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung _____	563



Bericht des Rechnungshofes

Einführung des Pensionskontos





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
	Abkürzungsverzeichnis _____	9
	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Einführung des Pensionskontos	
	KURZFASSUNG _____	12
	Prüfungsablauf und -gegenstand _____	19
	Allgemeines zum Pensionskonto _____	19
	Umsetzung des Pensionskontos _____	23
	Nutzung des Pensionskontos _____	33
	Entwicklung der Pensionsversicherung _____	41
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	52
ANHANG	Muster einer Kontomitteilung _____	55

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl Pensionskonten _____	25
Tabelle 2:	Pensionskonto–Personaleinsatz der PVA _____	28
Tabelle 3:	Pensionskonto - Kosten der PVA _____	30
Tabelle 4:	VAEB – übertragener Wirkungsbereich _____	32
Abbildung 1:	Zugriffe auf das Pensionskonto je Geburts- jahrgang _____	37
Tabelle 5:	Pensionsberechnungen (1. Jänner 2008 bis 1. Oktober 2010) _____	41
Abbildung 2:	Durchschnittliches Pensionsantrittsalter _____	42
Abbildung 2a:	Ausschnitt durchschnittliches Pensionsantritts- alter der Jahre 2003 bis 2009 _____	43
Tabelle 6:	Entwicklung durchschnittliches Antrittsalter zu Eigenpensionen; 2004 bis 2009 _____	45
Tabelle 7:	Häufigste Krankheitsgruppen bei krankheits- bedingten Pensionen _____	46
Tabelle 8:	Pensionsneuzuerkennungen im Jahr 2009 _____	48
Abbildung 3:	Verteilung der Eigenpensionen 2009: Männer _____	49
Abbildung 4:	Verteilung der Eigenpensionen 2009: Frauen _____	49
Tabelle 9:	Vorzeitige Alterspensionen _____	50



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AMS	Arbeitsmarktservice
APG	Allgemeines Pensionsgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
BSVG	Bauern-Sozialversicherungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DANTE	Durchgängige Anwendung neuester Technologien
DEV	Datenergänzungsverfahren
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
FSVG	Freiberuflich Selbständigen-Sozialversicherungsgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
max.	maximal
Mill.	Million(en)
n.v.	nicht vorhanden
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen

Abkürzungen



PV	Pensionsversicherung
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SIP	Service im Parteienverkehr
SVA	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VVP	Verdichtung von Versicherungszeiten und Pensionsberechnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Einführung des Pensionskontos

Mit Inkrafttreten des Allgemeinen Pensionsgesetzes ab 1. Jänner 2005 wurde das Pensionskonto eingeführt. Es erfasste für jeden Versicherten (gemäß ASVG, BSVG, GSVG und FSVG und für Beamte des Bundes) ab dem Geburtsjahrgang 1955 die eingezahlten und aufgewerteten Beiträge sowie die erworbenen Leistungsansprüche. Für die erstmals ab 2005 Versicherten war es ausreichend transparent. Für alle anderen war die Transparenz infolge der Parallelrechnung zwischen altem und neuem System erheblich beeinträchtigt.

Die Nutzung der Online-Abfrage des Kontos war äußerst gering: Sie lag im Jahr 2009 mit rd. 37.000 Zugriffen auf die rd. 5,1 Mill. Pensionskonten bei nur 0,73 %.

Der Aufwand für die Befüllung der Pensionskonten betrug in den Jahren 2005 bis 2009 bei der Pensionsversicherungsanstalt, die rd. 90 % der Pensionskonten betreute, insgesamt 46,1 Mill. EUR, davon 39,7 Mill. EUR Personalkosten. Im Jahr 2009 war der Personalstand der Pensionsversicherungsanstalt mit 151 Vollzeitäquivalenten um 42 Vollzeitäquivalente höher als erforderlich.

Der mit der Pensionssicherungsreform 2003 erwartete Anstieg des Eintrittsalters zur Pensionsversicherung ist noch nicht eingetreten, im Gegenteil: Seit 2005 sank das Eintrittsalter für Alterspensionen wieder, für Männer um 0,9 Jahre auf 62,5 Jahre im Jahr 2009, für Frauen um 0,2 Jahre auf 59,3 Jahre im Jahr 2009.

Im Jahr 2009 lag das Eintrittsalter für alle Eigenpensionen für Männer bei 59,1 Jahren und für Frauen bei 57,1 Jahren. 38,2 % der Männer gingen im Durchschnittsalter von 53,6 Jahren und 23,7 % der Frauen im Durchschnittsalter von 50,2 Jahren krankheitshalber in Pension.

Durch einen um ein Jahr längeren Verbleib der Versicherten im Erwerbsleben könnte der Aufwand für krankheitsbedingte Pensionen um rd. 388 Mill. EUR gesenkt werden.

**KURZFASSUNG****Prüfungsziel**

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Einführung des Pensionskontos in der gesetzlichen Pensionsversicherung, des damit verbundenen Aufwands, der Nutzung durch die Versicherten und durch die Pensionsversicherungsträger sowie allfälliger Auswirkungen auf die Pensionsversicherung. (TZ 1)

Allgemeines Pensionsgesetz

Mit 1. Jänner 2005 trat das Allgemeine Pensionsgesetz (APG) in Kraft, das im Sinne einer Pensionsharmonisierung für alle Versicherten gemäß ASVG, BSVG, GSVG und FSVG und für Beamte des Bundes nach 45 Versicherungs-/Beitragsjahren im Antrittsalter von 65 Jahren – ohne Differenzierung zwischen Mann und Frau – eine Pension von 80 % des Lebensdurchschnittseinkommens unter Berücksichtigung der Höchstbeitragsgrundlage gewährleisten soll. Abweichend vom Regelpensionsalter (65 Jahre) kann der Pensionsantritt in einem Korridor von 62 bis 68 Jahren erfolgen: gegen einen Abschlag bzw. einen Bonus von 4,2 % pro Jahr. Für Schwerarbeiter wurde ein begünstigter Pensionszugang ab dem 60. Lebensjahr geschaffen. (TZ 2)

Für alle nach dem 31. Dezember 1954 Geborenen, die bereits vor dem 1. Jänner 2005 Versicherungszeiten erworben haben, ist zur Ermittlung des Pensionsanspruchs die so genannte Parallelrechnung durchzuführen. Dabei wird eine Pension auf Basis des alten Pensionsrechts – hochgerechnet auf den gesamten Erwerbsverlauf – und eine Pension auf Basis des neuen Pensionsrechts – rückgerechnet auf ebenfalls den gesamten Erwerbsverlauf – ermittelt. Die gebührende Pension errechnet sich aus beiden Pensionen entsprechend dem Verhältnis der vor und ab 2005 erworbenen Versicherungszeiten. (TZ 2)

Pensionskonto

Für jeden Versicherten (gemäß ASVG, GSVG, FSVG und BSVG und Beamte des Bundes) ab dem Geburtsjahrgang 1955 war ein leistungsorientiertes Pensionskonto einzurichten, auf dem die eingezahlten und aufgewerteten Beiträge sowie die erworbenen Leistungsansprüche ausgewiesen werden. (TZ 2)

Der Hauptverband und das BMF beschlossen, die Projekte zur Einrichtung der Pensionskonten zu einem gemeinsamen Projekt „ein-

heitliches Pensionskonto“ zusammenzuführen und sich die Kosten zu teilen. Das Projekt wurde zeitgerecht abgeschlossen. Die Kosten blieben unter den Voranschlägen; sie betragen für die Sozialversicherung bis Ende 2009 rd. 1,67 Mill. EUR und wurden auf alle Pensionsversicherungsträger aufgeteilt. (TZ 3, 5)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (September 2010) verfügten rd. 5,2 Mill. Personen ab dem Geburtsjahrgang 1955 über ein Pensionskonto. (TZ 6)

Datenergänzungsverfahren (DEV)

Die Befüllung der Pensionskonten mit allen Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen erfolgte nicht durch den Hauptverband, sondern durch den jeweils leistungszuständigen Pensionsversicherungsträger.

Die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB), die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) und die Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) benötigten kein zusätzliches Personal dafür. (TZ 7)

Die Pensionsversicherungsanstalt (PVA) führte in den Jahren 2006 bis 2009 zur Datenergänzung für die Geburtsjahrgänge 1955 bis 1963 auf Basis der Daten des Hauptverbandes sieben so genannte DEV-Aufrufe durch; insgesamt wurden 460.777 DEV-Antragsformulare versandt. Da die Rücklaufquote lediglich bei 48,1 % lag, sollten ab 26. November 2010 nur mehr jene Personen ein DEV-Antragsformular erhalten, die zumindest eine Lücke im Versicherungsverlauf oder z.B. Kindererziehungszeiten aufwiesen. (TZ 7)

Die PVA richtete als einziger Pensionsversicherungsträger eigene Kostenstellen für das Pensionskonto ein. In den Jahren 2005 bis 2009 fielen insgesamt Kosten von 46,1 Mill. EUR an, davon 39,7 Mill. EUR Personalkosten. Obwohl der Ist-Personalstand von 2007 bis 2009 kontinuierlich von rd. 213 auf rd. 151 Vollzeitäquivalente (VZÄ) gesunken war, war er 2009 noch immer um rd. 42 VZÄ höher, als für die Bearbeitung der Anträge – nach eigenen Annahmen der PVA – erforderlich war. (TZ 8, 9)

VAEB als Dienstleister für ausgegliederte Rechtsträger

Die VAEB hatte gemäß dem Bundesbahn-Pensionsgesetz die ÖBB-Dienstleistungs GmbH bei der Befüllung der Pensionskonten der ÖBB-



Kurzfassung

Beamten zu unterstützen. Aufgrund von im Jahr 2007 geschlossenen Verträgen übernahm sie nicht nur für die ÖBB-Dienstleistungs GmbH, sondern auch für die Post AG, die Postbus AG, die Telekom Austria AG und die Bundestheater-Holding GmbH die Kontoführung und die damit zusammenhängenden Aufgaben. Insgesamt führte sie 46.317 Pensionskonten für die Beamten dieser ausgegliederten Rechtsträger (Stand 1. Jänner 2010). Im Jahr 2009 überstiegen die Erlöse (rd. 242.000 EUR) erstmalig die direkten Kosten. (TZ 10)

Kontomitteilungen

Über Anfrage hatte der leistungszuständige Pensionsversicherungsträger dem Versicherten die Daten aus seinem Pensionskonto entweder in Papierform mitzuteilen oder dafür vorzusorgen, dass die Kontomitteilung auch online eingesehen werden kann. (TZ 11)

Kontomitteilung in Papierform

Die Kontomitteilung konnte erstmals ab dem Jahr 2008 beim zuständigen Pensionsversicherungsträger beantragt werden. (TZ 11)

Die PVA versandte in den Jahren 2008 und 2009 10.533 Kontomitteilungen, die SVA 5.415, die SVB 385 und die VAEB 33. Insgesamt stießen die mit großem Aufwand befüllten Pensionskonten (Aufwand der PVA von 2005 bis 2009: 46,1 Mill. EUR) auf geringes Interesse: Die 10.533 Kontomitteilungen machten bei rd. 4,52 Mill. Konten der PVA nur 0,23 % aus. (TZ 9)

Online-Abfrage der Kontomitteilung

Unter Verwendung der Bürgerkarte war auch die Online-Abfrage der Kontomitteilung möglich. Im Unterschied zur Kontomitteilung in Papierform erhielt der Versicherte hier auch – für jedes Kalenderjahr – Informationen über die Art der Versicherung, die Dienstgeber, die jeweiligen Beitragsgrundlagen und die Versicherungszeiten. (TZ 14)

Der Nutzungsgrad war äußerst gering: Nur rd. 14.400 Versicherte machten – nicht zuletzt wegen der hohen technischen Zugangshürde – im Jahr 2009 von der Möglichkeit der elektronischen Abfrage via Bürgerkarte Gebrauch. Insgesamt gab es lediglich 37.320 Zugriffe auf die 5,1 Mill. Pensionskonten (0,73 % aller Konten). (TZ 14)

Pensionszuerkennung mit Parallelrechnung

Vom 1. Jänner 2008 bis 1. Oktober 2010 wurden noch 325.029 Pensionen (89,09 %) aufgrund der Bestimmungen des so genannten Altrechts ermittelt. Erst in 10,52 % der Fälle war eine Parallelrechnung durchzuführen; lediglich 1.440 Pensionen (0,39 %) wurden nach dem APG zuerkannt. (TZ 16)

Entwicklung des Antrittsalters in der Pensionsversicherung

Im Jahr 2009 lag das durchschnittliche Antrittsalter für alle Eigenpensionen (das sind Alterspensionen und krankheitsbedingte Pensionen) bei 59,1 Jahren für Männer und 57,1 Jahren für Frauen.

Der mit der Pensionssicherungsreform 2003 erwartete Anstieg des Antrittsalters zur Pensionsversicherung ist noch nicht eingetreten, im Gegenteil: Seit 2005 sank das Antrittsalter für Alterspensionen wieder, für Männer um 0,9 Jahre auf 62,5 Jahre im Jahr 2009, für Frauen um 0,2 Jahre auf 59,3 Jahre im Jahr 2009. Damit lag es noch immer deutlich unter den Werten von 1970 und unter dem gesetzlich vorgesehenen Regelpensionsalter (derzeit noch 60 Jahre für Frauen, 65 Jahre für Männer).

Im Detail betrachtet entwickelte sich das durchschnittliche Antrittsalter für Alterspensionen wie folgt:

Seit dem Jahr 1970 – mit

- 64,2 Jahren für Männer und
- 61,5 Jahren für Frauen –

sank es bis Mitte der 1990er Jahre

- auf 60,2 Jahre für Männer und
- auf 57,9 Jahre für Frauen;

bis zum Jahr 2005 stieg es

- auf 63,4 Jahre für Männer und
- auf 59,5 Jahre für Frauen;



Kurzfassung

bis zum Jahr 2009 sank es wieder

- auf 62,5 Jahre für Männer und
- auf 59,3 Jahre für Frauen.

Bei den krankheitsbedingten Pensionierungen war der Rückgang des Antrittsalters, seit 1970 betrachtet, stärker:

Seit dem Jahr 1970 – mit

- 56,6 Jahren für Männer und
- ebenso 56,6 Jahren für Frauen –

sank es bis Mitte der 1990er Jahre

- auf 49,2 Jahre für Männer und
- auf 48,1 Jahre für Frauen;

bis zu den Jahren 2004 bzw. 2003 stieg es

- auf 54,5 Jahre für Männer bzw.
- auf 51,3 Jahre für Frauen;

bis zum Jahr 2009 sank es wieder

- auf 53,6 Jahre für Männer und
- auf 50,2 Jahre für Frauen. (TZ 17)

Bei den krankheitsbedingten Pensionierungen waren große Unterschiede zwischen den selbständig und den unselbständig Erwerbstätigen festzustellen: In der Pensionsversicherung der Unselbständigen gingen die Frauen 2009 krankheitshalber mit 49,0 Jahren in Pension, in der Pensionsversicherung der Selbständigen mit 55,9 Jahren. Bei Männern war der Unterschied nicht so groß: 53,1 Jahre in der Pensionsversicherung der Unselbständigen, 56,6 Jahre in der Pensionsversicherung der Selbständigen. Durch verstärkte Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation könnte das Antrittsalter für krankheitsbedingte Pensionen angehoben werden. Durch einen um ein Jahr längeren Verbleib der Versicherten im Erwerbsleben könnte der Aufwand für Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit um rd. 388 Mill. EUR gesenkt werden. (TZ 17)

Im Jahr 2009 gingen bereits 50,8 % der weiblichen und 34,9 % der männlichen Angestellten bzw. 45,4 % der weiblichen und 23,8 %

der männlichen Arbeiter wegen psychiatrischer Erkrankungen vorzeitig in Pension. (TZ 17)

Pensionszuerkennungen 2009

Die normale Alterspension (Regelpension) nahmen im Jahr 2009 nur 28 % aller Eigenpensionisten in Anspruch. (TZ 18)

38,2 % der Männer gingen krankheitshalber im Durchschnittsalter von 53,6 Jahren in Pension. Weitere 46,4 % nahmen eine vorzeitige Alterspension mit durchschnittlich 61,4 Jahren in Anspruch. Die restlichen 15,4 % traten die Alterspension mit durchschnittlich 65,9 Jahren (PVA-Versicherte mit durchschnittlich 399 Versicherungsmonaten) an. (TZ 18)

23,7 % der Frauen gingen krankheitshalber im Durchschnittsalter von 50,2 Jahren in Pension; etwas mehr als ein Drittel nahm mit durchschnittlich 57,2 Jahren eine vorzeitige Alterspension in Anspruch. 41,7 % traten eine Alterspension mit durchschnittlich 61 Jahren – also einem Jahr über dem Regelpensionsalter – an; die Alterspensionistinnen der PVA hatten 362 Versicherungsmonate, davon 294 Beitragsmonate, erworben. (TZ 18)

Pensionen für Langzeitversicherte

Männer traten die Pension für Langzeitversicherte im Durchschnitt mit 61 Jahren und Frauen mit 56,7 Jahren an. Laut Auswertung der PVA hatten die langzeitversicherten Männer 548 und die langzeitversicherten Frauen 487 Versicherungsmonate erworben. (TZ 18)

Von 2008 auf 2009 stieg die Anzahl der Zuerkennungen von Pensionen für Langzeitversicherte um 36 % auf 26.590. Eine Auswertung der PVA ergab, dass die mit dem Sozialrechts-Änderungsgesetz 2008 eingeführte Berücksichtigung des Bezugs von Krankengeld und von so genannten „Ausübungszeiten“ in 27 % der Fälle (7.276 von 26.590) anspruchsbegründend für die Langzeitversichertenpension war; sie verursachte im Jahr 2009 einen Mehraufwand von rd. 172,6 Mill. EUR. (TZ 18)

Kurzfassung

Kenndaten zur Einführung des Pensionskontos					
Rechtsgrundlagen	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Allgemeines Pensionsgesetz, BGBl. I Nr. 142/2004 i.d.g.F. Bauern-Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 559/1978 i.d.g.F. Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 560/1978 i.d.g.F. Freiberuflich Selbständigen-Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 624/1978 i.d.g.F.				
	2007	2008	2009	2010	Veränderung
Versicherte in der PV¹	Anzahl				in %
PVA	2.898.700	2.982.200	2.941.043	n.v.	+ 1,5
SVA	328.700	342.100	354.778	n.v.	+ 8
SVB	165.700	162.100	158.483	n.v.	- 4
VAEB	37.300	39.900	41.913	n.v.	+ 12
Gesamt	3.430.400	3.526.300	3.496.217	n.v.	+ 2
Pensionskonten²	Anzahl				in %
PVA		4.358.453	4.519.992	4.650.300	+ 7
SVA		236.215	281.206	297.051	+ 26
SVB		95.488	101.525	103.393	+ 8
VAEB ³		95.735	98.202	98.517	+ 3
Gesamt		4.785.891	5.000.925	5.149.261	+ 8
IT-Kosten⁴	in EUR				in %
PVA	315.518	182.004	171.563	n.v.	- 46
SVA	122.019	71.674	67.476	n.v.	- 45
SVB	58.987	32.368	30.378	n.v.	- 49
VAEB	33.146	17.655	16.656	n.v.	- 50
Gesamt	529.670	303.701	286.073	n.v.	- 46

¹ Jahresdurchschnittswerte

² Stichtag jeweils zum 30. September

³ einschließlich rd. 50.000 Pensionskonten für ausgegliederte Rechtsträger

⁴ IT-Kosten: enthalten die Kosten des Projekts „einheitliches Pensionskonto“ und der Standardprodukte VVP/DANTE einschließlich SIP



Einführung des Pensionskontos

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis September 2010 die Einführung des Pensionskontos bei den Trägern der gesetzlichen Pensionsversicherung (Pensionsversicherungsanstalt (PVA), Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB), Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB), Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA)), dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und dem BMASK.

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Einführung des Pensionskontos in der gesetzlichen Pensionsversicherung, des damit verbundenen Aufwands, der Nutzung durch die Versicherten und durch die Pensionsversicherungsträger sowie allfälliger Auswirkungen auf die Pensionsversicherung.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Pensionsversicherungsträger, der Hauptverband, das BMF und das BMASK zwischen Februar und April 2011 Stellung. Gegenäußerungen des RH waren nicht erforderlich.

Allgemeines zum Pensionskonto

Rechtsgrundlage:
Allgemeines Pensionsgesetz

2.1 (1) Zeitgleich mit der Verabschiedung der Pensionssicherungsreform 2003 verabschiedete der Nationalrat am 11. Juni 2003 eine Entschliebung betreffend die Schaffung eines einheitlichen Pensionsrechts für alle Erwerbstätigen einschließlich der Bundesbeamten. Ein beitragsorientiertes, persönliches Pensionskonto mit einer leistungsorientierten Komponente sollte einen wichtigen Eckpfeiler darin darstellen.

Nach Abschluss der umfangreichen Vorarbeiten zur Umsetzung dieser Entschliebung beschloss der Nationalrat im Herbst 2004 das Allgemeine Pensionsgesetz (APG). Es trat mit 1. Jänner 2005 in Kraft und damit ein für alle Versicherten einheitliches Pensionsrecht, das

- nach 45 Versicherungs-/Beitragsjahren
- im Antrittsalter von 65 Jahren
- eine Pension von 80 % des Lebensdurchschnittseinkommens unter Berücksichtigung der Höchstbeitragsgrundlage gewährleisten soll.

(2) Zu diesem Zweck ist für jeden Versicherten (nach ASVG, GSVG, FSVG, BSVG und Beamte des Bundes) ab dem Geburtsjahrgang 1955 ein leistungsorientiertes Pensionskonto einzurichten, auf dem seine eingezahlten und aufgewerteten Beiträge sowie die erworbenen Leistungs-



Allgemeines zum Pensionskonto

ansprüche ausgewiesen werden. Die Kontoführung beginnt mit jenem Kalenderjahr, in dem erstmals ein Versicherungsverhältnis in der Pensionsversicherung begründet wird und endet mit Ablauf des Kalenderjahres, in das der Stichtag für die Alterspension oder der Tod der versicherten Person fällt.

Für die Ermittlung des Pensionsanspruchs gilt Folgendes:

- Die Aufwertung erworbener Ansprüche am Pensionskonto erfolgt entsprechend der durchschnittlichen jährlichen Beitragsgrundlagensteigerung.
- Pro Jahr werden 1,78 % der Beitragsgrundlage des jeweiligen Kalenderjahres gutgeschrieben.
- Es gilt für alle Versicherten eine einheitliche Höchstbeitragsgrundlage und eine einheitliche Geringfügigkeitsgrenze (des ASVG), die auch für Selbständige und Bauern die Mindestbeitragsgrundlage darstellt.
- Für die Pensionsversicherung gilt ein einheitlicher Beitragssatz von 22,8 %. Für bäuerliche Versicherte und Selbständige erfolgt eine Ausgleichsleistung durch den Bund, so dass nach der Rechtslage zur Zeit der Gebarungüberprüfung (Oktober 2010) ein Eigenbeitragssatz für Bauern von 15 %¹ und für Selbständige von 16,25 %² verblieb.
- Für Zeiten des Arbeitslosengeldbezuges gilt als Basis für den Pensionsbeitrag 70 % der Bemessungsgrundlage in der Arbeitslosenversicherung; für Zeiten des Notstandshilfebezuges gelten 92 % davon (92 % von 70 %), das Partnereinkommen wird nicht mehr angerechnet. Das Arbeitsmarktservice (AMS) leistet diese Beiträge.
- Für Zeiten der Kindererziehung, der Hospizkarenz und des Präsenz- und Zivildienstes galt 2010 eine Beitragsgrundlage von 1.528,87 EUR.³
- Für Zeiten der Kindererziehung werden die Beiträge dieser Beitragsgrundlage aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF) und des Bundes im Verhältnis 75 % zu 25 % getragen. Diese Leistung wird für einen Zeitraum von vier Jahren gewährt. Darüber hinaus besteht für Zeiten der Kindererziehung die Möglichkeit eines freiwilligen Pensionssplittings.

¹ Gemäß § 24 BSVG ist bis 2014 eine Steigerung in 0,25 %-Schritten auf 16 % vorgesehen.

² gemäß § 27 GSVG 17,5 % ab 1. Jänner 2011

³ gemäß der Verordnung über veränderliche Werte (§ 44 Abs. 1 Z 15, 16 und 18 ASVG)



Allgemeines zum Pensionskonto

Einführung des Pensionskontos

- Die Beiträge für Zeiten des Präsenz- und Zivildienstes, der Hospizkarenz und des Bezuges von Kranken- und Wochengeld trägt der Bund.

(3) Das Regelpensionsalter beträgt 65 Jahre. Der Pensionsantritt kann in einem Korridor von 62 bis 68 erfolgen: gegen Abschläge bzw. einen Bonus von 4,2 % pro Jahr des vorzeitigen bzw. späteren Pensionsantritts. Es erfolgt keine Differenzierung zwischen Mann und Frau.

Für die Erlangung einer Pension ist eine Mindestversicherungszeit aus Erwerbstätigkeit von 84 Monaten notwendig; ein Pensionsantritt im Pensionskorridor ist nur möglich, wenn zum Pensionsstichtag mindestens 450 Versicherungsmonate vorliegen.

(4) Für alle Personen, die nach dem 31. Dezember 1954 geboren sind und vor dem 1. Jänner 2005 Versicherungszeiten nach dem ASVG, dem GSVG, dem FSVG oder dem BSVG erworben haben, gilt als Übergangsregelung die so genannte Parallelrechnung: Dabei wird eine Pension auf Basis des so genannten Altrechts⁴ – hochgerechnet auf den gesamten Erwerbsverlauf – und eine Pension auf Basis des harmonisierten Pensionsrechts (APG) – rückgerechnet auf ebenfalls den gesamten Erwerbsverlauf – ermittelt. Die gebührende Pension errechnet sich aus beiden Pensionen entsprechend dem Verhältnis der vor und ab 2005 erworbenen Versicherungszeiten.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass das Pensionskonto – wie auch in den Gesetzesmaterialien zum APG angegeben wurde – seine volle Wirkung erst um das Jahr 2050 entfalten wird, weil erst dann alle neu anfallenden Pensionen nur mehr nach den Bestimmungen des APG ermittelt werden.

Funktion des Pensionskontos

3.1 (1) Für jeden Versicherten im Geltungsbereich des APG – also für jeden nach dem 31. Dezember 1954 geborenen Versicherten – ist ein Pensionskonto einzurichten, welches die eingezahlten und aufgewerteten Beiträge sowie die erworbenen Leistungsansprüche ausweist.

Die Aufgabe der Einrichtung und Führung des Pensionskontos wurde dem Hauptverband übertragen; ungeachtet dessen hat stets der leistungszuständige Pensionsversicherungsträger die Kontomitteilungen (siehe dazu unten Punkt (3)) zu erstellen.

(2) In seiner Funktion als „Datendrehscheibe“ für die Sozialversicherungsträger wirkt der Hauptverband darüber hinaus bei der Durchfüh-

⁴ ASVG, BSVG, FSVG, GSVG nach der am 31. Dezember 2004 geltenden Rechtslage



Allgemeines zum Pensionskonto

zung der neuen Teilpflichtversicherungen in der Pensionsversicherung, für die der Bund, das Arbeitsmarktservice oder ein öffentlicher Fonds (z.B. FLAF) Beiträge zu zahlen haben, mit. Dies gilt insbesondere für die Speicherung der einschlägigen Beitragsgrundlagen und die Organisation der Beitragszahlungen.

(3) Auf Verlangen der versicherten Person hat der leistungszuständige Pensionsversicherungsträger erstmals ab 1. Jänner 2008 eine Mitteilung über das Pensionskonto zu erstellen (Kontomitteilung); die automationsunterstützte Einsichtnahme sollte laut APG ermöglicht werden.

3.2 Nach Auffassung des RH kommt dem Pensionskonto aufgrund der Bestimmungen des APG nicht nur im harmonisierten Leistungsrecht der Pensionsversicherung, sondern auch im Übergangszeitraum bis 2050 (für alle ab dem 1. Jänner 1955 Geborenen) eine Schlüsselrolle zu, weil es Voraussetzung für die Ermittlung der Pensionsansprüche ist.

Inhalt des Pensionskontos

4.1 Für jedes Kalenderjahr ist im Pensionskonto zu erfassen:

1. die Beitragsgrundlagensumme für Beitragszeiten aufgrund einer Erwerbstätigkeit nach dem ASVG, dem GSVG, dem FSVG und dem BSVG;
2. die Beitragsgrundlagensumme für Zeiten der Teilpflichtversicherung in der Pensionsversicherung, für die der Bund, das BMLVS, das AMS oder ein öffentlicher Fonds Beiträge zu zahlen haben, wie z.B. Kindererziehungszeiten, Zeiten des Bezugs von Kranken-, Wochen- oder Arbeitslosengeld, Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes usw.;
3. die Beitragsgrundlagensumme für Beitragszeiten aufgrund einer freiwilligen Versicherung;
4. die Teilgutschrift⁵ für das betreffende Kalenderjahr;
5. die Gesamtgutschrift;

⁵ Die für ein Kalenderjahr erworbenen Beitragsgrundlagen werden zusammengezählt. 1,78 % (gesetzlich festgelegter Kontoprozentsatz) dieser Beitragsgrundlagensumme werden dem Pensionskonto gutgeschrieben (= Teilgutschrift).



Allgemeines zum Pensionskonto

Einführung des Pensionskontos

6. die Teilbeiträge für das betreffende Kalenderjahr für Versicherungen gemäß Z 1 bis 3;

7. die Gesamtbeiträge gemäß Z 1 bis 3 ab 1. Jänner 2005.

Die Gesamtgutschrift eines Kalenderjahres ergibt sich aus der Teilgutschrift des betreffenden Kalenderjahres und der mit der Aufwertungszahl des betreffenden Kalenderjahres vervielfachten Gesamtgutschrift des Vorjahres.

Das Ausmaß der monatlichen Bruttopension nach dem APG ergibt sich grundsätzlich aus der bis zum Zeitpunkt des Stichtages ermittelten Gesamtgutschrift geteilt durch 14, da das Pensionskonto nicht beitrags-, sondern leistungsorientiert ist.

4.2 Der RH wies darauf hin, dass das Pensionskonto für jene Personen, die erst ab 1. Jänner 2005 Versicherungszeiten erworben haben, transparent ist, weil es als leistungsorientiertes Konto stets die aktuell erworbenen Pensionsansprüche ausweist (laufende Verrentung).

Hingegen liefert das Pensionskonto nach den Bestimmungen des APG im Übergangszeitraum (bis 2050) für alle jene Personen, die nach dem 31. Dezember 1954 geboren sind und vor dem 1. Jänner 2005 Versicherungszeiten nach dem ASVG, dem GSVG, dem FSVG oder dem BSVG erworben haben und daher von der Parallelrechnung betroffen sind, keinen transparenten Nachweis über die erworbenen Pensionsansprüche; diese sind erst über die Parallelrechnung endgültig zu ermitteln.

Umsetzung des Pensionskontos

Einrichtung des einheitlichen Pensionskontos

5.1 (1) Der Hauptverband hat gemäß § 10 APG für alle ab dem 1. Jänner 1955 geborenen Erwerbstätigen⁶ ein Pensionskonto einzurichten. Die Kontomitteilungen hat aber stets der leistungszuständige Pensionsversicherungsträger zu erstellen.

Im Bundesbereich waren das Bundespensionsamt, aber auch ausgegliederte Rechtsträger, für die Führung der Pensionskonten ihrer Beamten zuständig. Das BMF übernahm die Koordination seitens des Bundes.

Um dem Versicherten ein einheitliches Erscheinungsbild seines Pensionskontos anzubieten und bei dessen Entwicklung und Betrieb Synergien zwischen Bund und Sozialversicherung zu nutzen, vereinbarten

⁶ Versicherte gemäß ASVG, GSVG, FSVG und BSVG



Umsetzung des Pensionskontos

der Hauptverband und das BMF, die Projekte von Bund und Sozialversicherung zu einem gemeinsamen Projekt „einheitliches Pensionskonto“ zusammenzuführen.

(2) Der Hauptverband begann im Dezember 2004 mit ersten Vorarbeiten. Der Vorstand des Hauptverbandes genehmigte in der Sitzung vom 13. Juli 2005 die veranschlagten Projektkosten von insgesamt rd. 4,74 Mill. EUR, die jeweils zur Hälfte – rd. 2,37 Mill. EUR – vom Bund und der Sozialversicherung getragen werden sollten. Der Projektabschluss war mit Ende 2006 vorgesehen.

(3) Das Projekt „einheitliches Pensionskonto“ war mit Ende 2006 soweit fertiggestellt, dass die Abfragen des Pensionskontos ab Jänner 2007 möglich waren. Durch die 3. Novelle zum APG⁷ wurde die Verpflichtung zur erstmaligen Erstellung der Kontomitteilungen um ein Jahr auf den 1. Jänner 2008 verschoben.

Das Projekt wurde offiziell mit 31. März 2007 abgeschlossen. Die weitere Betreuung und Wartung führte der Hauptverband gemeinsam mit dem BMF durch. Bis Ende 2009 fielen dafür auf Seiten des Hauptverbandes Kosten von rd. 0,52 Mill. EUR an.

(4) Die Projektkosten bis zum Abschluss im Jahr 2007 betragen für die Sozialversicherung rd. 1,15 Mill. EUR. Sie lagen damit deutlich niedriger als die ursprünglich geplanten 2,37 Mill. EUR, weil der kalkulierte Risikoaufschlag von rd. 400.000 EUR nicht in Anspruch genommen werden musste und die externen Kosten (insbesondere Personalkosten, Implementierungskosten) deutlich reduziert werden konnten.

Die Gesamtkosten für die Sozialversicherung betragen bis Ende 2009 rd. 1,67 Mill. EUR und wurden im Verhältnis des Verbandsbeitrages auf alle Pensionsversicherungsträger aufgeteilt.⁸ Darin waren auch Kosten für externe Unterstützung von insgesamt rd. 0,75 Mill. EUR bis Ende 2009 enthalten. Für das Jahr 2010 waren für die laufende Betreuung des Standardprodukts „einheitliches Pensionskonto“ Kosten von max. 110.000 EUR veranschlagt; externe Unterstützung wurde nicht mehr in Anspruch genommen.

5.2 Der RH vermerkte positiv, dass das Projekt „einheitliches Pensionskonto“ zeitgerecht und mit deutlich niedrigeren Kosten als geplant abgeschlossen werden konnte.

⁷ beschlossen am 15. Dezember 2006

⁸ PVA: rd. 1 Mill. EUR, SVA: rd. 0,36 Mill. EUR, SVB: rd. 0,17 Mill. EUR, VAEB: rd. 0,14 Mill. EUR



Umsetzung des Pensionskontos

Einführung des Pensionskontos

Führung der Pensionskonten durch den Hauptverband

6 Die folgende Tabelle zeigt die beim Hauptverband geführten Pensionskonten:

Tabelle 1: Anzahl Pensionskonten¹				
	2008	2009	2010	2008 bis 2010
	Anzahl			in %
PVA	4.358.453	4.519.992	4.650.300	+ 7
VAEB ²	95.735	98.202	98.517	+ 3
SVA	236.215	281.206	297.051	+ 26
SVB	95.488	101.525	103.393	+ 8
BMF	76.527	81.014	92.818	+ 21
Summe	4.862.418	5.081.939	5.242.079³	+ 8

¹ Stichtag jeweils zum 30. September

² einschließlich rd. 50.000 Pensionskonten für ausgegliederte Rechtsträger

³ Rund 51.600 Personen haben je ein Sozialversicherungs- und ein Beamten-Konto.

Quelle: Hauptverband

Das BMF führte mit Stichtag 30. September 2010 78.796 Pensionskonten für Bundesbeamte und 13.919 Pensionskonten für Landeslehrer.

Datenergänzungsverfahren

7.1 (1) Gemäß § 247 ASVG waren auch schon vor Inkrafttreten des APG Datenergänzungsverfahren (DEV) durchzuführen. Diese dienen der Feststellung des vollständigen Versicherungsverlaufs⁹ (spätestens) im Zuge der Pensionsberechnung.

(2) Seit dem Inkrafttreten des APG wurden diese Verfahren vermehrt vorgezogen, weil gemäß § 13 APG eine gesetzliche Verpflichtung zur erstmaligen Erstellung der Kontomitteilungen ab 1. Jänner 2008 bestand. Um dies zu ermöglichen, war die vollständige Befüllung der Pensionskonten für alle ab dem 1. Jänner 1955 Geborenen mit den Zeiten und Beitragsgrundlagen notwendig.

⁹ einschließlich der Zeiten der Kindererziehung, des Präsenz- und Zivildienstes und der Ausbildungszeiten



Umsetzung des Pensionskontos

Für die Jahrgänge ab 1955 mussten folgende Versicherungszeiten festgestellt werden:

- Kindererziehungszeiten,
- Präsenz- oder Zivildienstzeiten,
- Zeiten ohne Erwerbstätigkeit (z.B. Haushalt),
- Zeiten ohne versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit (z.B. geringfügige Beschäftigung),
- Zeiten einer Erwerbstätigkeit im Ausland und
- Schul-, Studien- und Ausbildungszeiten.

(3) Die Befüllung des Pensionskontos mit allen Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen erfolgte nicht durch den Hauptverband, sondern durch den jeweils leistungszuständigen Pensionsversicherungsträger.

Wenn kein anderer Pensionsversicherungsträger zuständig war (z.B. wenn die Zeit des Präsenzdienstes oder die Geburt eines Kindes unmittelbar an die Schulzeit anschlossen), erfasste die PVA diese Zeiten unabhängig davon, welcher Pensionsversicherungsträger letztlich zum Pensionsstichtag leistungszuständig sein wird.

(4) Der mit der Befüllung des Pensionskontos verbundene Aufwand konnte bei der SVA, der SVB und der VAEB – im Gegensatz zur PVA (siehe dazu im Detail TZ 8 und 9) – mit dem vorhandenen Personal abgedeckt werden; zusätzliche Verfahren waren nicht erforderlich, weil die Daten über die Versicherungszeiten bereits gespeichert waren.

(5) Die PVA führte in den Jahren 2006 bis 2009 auf Basis der vom Hauptverband zur Verfügung gestellten Versichertendaten insgesamt sieben so genannte DEV-Aufrufe durch, um die fehlenden Daten in den Pensionskonten zu erheben. Beim ersten Aufruf erfolgte sowohl der Ausdruck der Versicherungsdatenauszüge als auch der Versand durch die PVA. Bei den anderen sechs Aufrufen bediente sich die PVA eines externen Dienstleisters, der die Unterlagen für den Versand vorbereitete. Für den Versand schloss die PVA einen Vertrag mit der Post AG ab. Bis Ende 2009 wurden insgesamt 460.777 DEV-Antragsformulare für die Geburtsjahrgänge 1955 bis 1963 versandt.



Umsetzung des Pensionskontos

Einführung des Pensionskontos

Da die Rücklaufquote lediglich bei 48,1 % lag, sollten nach Auffassung der PVA künftig nur mehr jene Personen ein DEV-Antragsformular erhalten, die zumindest eine Lücke im Versicherungsverlauf aufweisen oder bei denen ein bestimmter Tatbestand im Versicherungsverlauf vorlag (z.B. Kindererziehungszeiten). Der Hauptverband startete daher über Anforderung der Pensionsversicherungsträger das Projekt „DEV-Aufruf Neu“. Damit sollte einerseits der Verwaltungsaufwand für die Pensionsversicherungsträger möglichst gering gehalten werden und sollte andererseits der Personenkreis für eine rückwirkende Erfassung von Versicherungszeiten wesentlich zielgerichteter als bisher herausgefiltert werden können. Der Beginn des Echtbetriebes war für den 26. November 2010 vorgesehen.

7.2 Der RH empfahl dem Hauptverband eine rasche Umsetzung des Projekts, um eine effiziente und kostensparende rückwirkende Datenerfassung zu ermöglichen.

7.3 *Der Hauptverband bestätigte die termingerechte Aufnahme des Echtbetriebs am 26. November 2010. Die PVA habe bereits weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahrensabläufe ergriffen.*

Laut Stellungnahme des BMASK habe es bereits in einer Einschau im Jahr 2007 der PVA eine zielgerichtete Durchführung von DEV-Anfragen empfohlen; es unterstütze daher die Empfehlung des RH.

Personaleinsatz
der PVA im Bereich
Pensionskonto

8.1 Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über den Personaleinsatz der PVA im Bereich des Pensionskontos. Sie weist für die Jahre 2005 bis 2009 – soweit verfügbar – die Anzahl der Erledigungen, den Soll-Personalstand laut Dienstpostenplan und den Ist-Personalstand in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) aus.



Umsetzung des Pensionskontos

Tabelle 2: Pensionskonto–Personaleinsatz der PVA						
	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung in %
Anzahl der Erledigungen	n.v. ¹	37.129 ²	97.492	79.777	73.283	+ 97 (2006 - 2009) – 25 (2007 – 2009)
Soll-Personalstand (Dienstpostenplan)	233,00	231,00	203,00	138,00	136,00	– 42
Ist-Personalstand	191,95	220,08	213,32	165,48	151,38 ⁴	– 21
nach Arbeitsanfall erforderlicher Personalstand ³	–	–	140,91	115,10	105,94	– 25
Ist-Überhang	–	–	72,41	50,38	45,44	– 37

¹ Die Anzahl der Erledigungen war im Jahr 2005 nicht aussagekräftig, weil erst ab April statistische Aufzeichnungen möglich waren und noch keine DEV-Aufrufe durchgeführt wurden.

² Die relativ geringe Erledigungsquote im Jahr 2006 ergab sich einerseits aufgrund des im Februar durchgeführten DEV-Aufrufs, dessen Anträge erst ab April bearbeitet werden konnten, und andererseits aufgrund der durchgeführten Pensionskontosachbearbeiterkurse.

³ entsprechend dem tatsächlichen Arbeitsanfall nachträglich ermittelt

⁴ davon sechs Mitarbeiter in Ausbildung, daher nur zur Hälfte berücksichtigt

Quelle: PVA

Der erforderliche Personalstand ergibt sich aus den erledigten Anträgen und den Annahmen des Vorstandsberichts vom 14. Oktober 2004, wonach ein Sachbearbeiter 701 innerstaatliche Fälle bzw. 577 zwischenstaatliche Fälle innerhalb eines Jahres erledigen könne. Tatsächlich hatten die Sachbearbeiter durchschnittlich im Jahr 2007 rd. 457 Fälle, 2008 rd. 482 Fälle und 2009 rd. 494 Fälle zu erledigen. Der Anteil der zwischenstaatlichen Fälle war sehr niedrig; er betrug in den Jahren 2007 bis 2009 zwischen 5,27 % und 6,22 %.

Der Ist-Personalstand sank kontinuierlich von 2007 bis 2009. Der Soll-Personalstand betrug im Jahr 2005 233 Dienstposten und sank ab 2007 deutlich.

Für die Berechnung des Ist-Überhangs wurden nur die Jahre 2007 bis 2009 herangezogen, weil nur für diese Jahre entsprechende Daten vorlagen. In diesem Zeitraum wurde lediglich im Jahr 2009 für sechs Personen ein Pensionskontokurs durchgeführt. Geht man davon aus, dass diese Personen während der ersten sechs Monate der Ausbildung keine produktive Arbeitsleistung erbrachten, betrug der Ist-Überhang für 2009 noch immer rd. 42 VZÄ.



Umsetzung des Pensionskontos

Einführung des Pensionskontos

8.2 Der RH stellte fest, dass der Personal-Ist-Überhang 2007 (aus dem Vergleich des Ist-Personalstandes mit dem erforderlichen Personalstand) im Jahr rd. 72 VZÄ, im Jahr 2008 rd. 50 VZÄ und im Jahr 2009 rd. 42 VZÄ betrug. Obwohl der Soll-Personalstand (Dienstpostenplan) ab dem Jahr 2007 kontinuierlich reduziert wurde, war er mit 136 VZÄ für 2009 noch immer um rd. 27 VZÄ zu hoch angesetzt.

Nach Auffassung des RH hätte die PVA daher eine noch stärkere Reduktion des Personalstandes durchführen müssen. Er empfahl der PVA, alle Möglichkeiten zu nutzen, um den Personalstand dem verringerten Arbeitsanfall anzupassen. Weiters wies er darauf hin, dass aufgrund der technischen Entwicklung und der besseren Datenqualität künftig mit einem deutlich verringerten Datenergänzungsbedarf zu rechnen sein wird.

8.3 Die PVA sagte weitere Bemühungen zur Redimensionierung ihres Personaleinsatzes zu; 15 Mitarbeiter seien bereits in die Leistungssachbearbeitung verlagert worden.

Das BMASK unterstützte die Empfehlung des RH unter Hinweis auf seine Einschau aus dem Jahr 2007.

Kosten für das Pensionskonto und die Kontomitteilungen

9.1 Die PVA richtete als einziger Pensionsversicherungsträger eigene Kostenstellen für das Pensionskonto ein.

Folgende Kosten in der Hauptstelle und in den Landesstellen ließen sich im Zuge der Einführung des Pensionskontos darstellen:



Umsetzung des Pensionskontos

Tabelle 3: Pensionskonto - Kosten der PVA							
	2005	2006	2007	2008	2009	Summe	Veränderung
	in EUR						in %
Personal-kosten ¹	7.437.226	8.858.094	9.016.730	7.365.625	7.009.047	39.686.722	- 6
Ausbildungs-kosten ²	10.691	27.883	-	-	7.902	46.476	-
IT-Kosten ³	282.066	538.809	315.518	182.004	171.563	1.489.960	- 39
Kosten für das Daten-ergänzungs-verfahren ⁴	-	192.461	86.249	97.304	34.532	410.546	- 82
Kosten für Druck und Versand der Kontomit-teilung ⁵	-	-	-	3.258	5.771	9.029	+ 77
sonstige Kosten ^{1, 6}	700.322	980.629	1.025.309	996.572	801.728	4.504.560	+ 14
Gesamt	8.430.305	10.597.876	10.443.806	8.644.763	8.030.543	46.147.293	- 5

¹ Diese Auswertung umfasst die Kostenstellen „Pensionskonto“ sowie „Prüfung Pensionskonto“; nicht enthalten sind die anteiligen Umlagekosten (z.B. EDV).

² Die Ausbildungskosten enthalten nur die Personalkosten (exkl. Umlagekosten).

³ IT-Kosten: enthalten die Kosten des Projekts „einheitliches Pensionskonto“ und der Standardprodukte VVP/DANTE inkl. SIP (Service im Parteienverkehr)

⁴ Kosten für Druck und Versand

⁵ Kosten für die Versendung und den Druck der Kontomitteilungen, welche über das Bundesrechenzentrum erfolgten.

⁶ In den sonstigen Kosten wurden die Positionen der Betriebsabrechnungsbögen „Sachkosten“ (Gebäude und Büroinfrastruktur) und „Kalkulatorische Abschreibung“ ausgewiesen.

Quelle: PVA

- Beratungskosten:
Für die Beratung betreffend Pensionskonto waren keine Zusatzkosten quantifizierbar. Aufgrund des Ausbaus der EDV und der verbesserten Datenqualität konnten die Personalkosten von 2007 auf 2008 um rd. 1,7 Mill. EUR gesenkt werden.
- Ausbildung:
Aufgrund der Einführung des Pensionskontos wurden bei allen Pensionsversicherungsträgern Schulungen durchgeführt. Die SVB, die SVA und die VAEB erfassten auch dafür keine Kosten.
- Datenergänzungsverfahren:
Kosten für die Datenergänzung im Rahmen des Pensionskontos hatte lediglich die PVA zu tragen (siehe TZ 7 Punkt (4)).



Umsetzung des Pensionskontos

Einführung des Pensionskontos

– Kontomitteilungen:

Die PVA vergab den Druck und die Versendung der Kontomitteilungen an die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ). Insgesamt versandte sie in den Jahren 2008 und 2009 10.533 Kontomitteilungen. Es entstanden ihr daraus für Druck und Versand Kosten in Höhe von rd. 9.000 EUR. Die übrigen PV-Träger bedienten sich der SVD-Büromanagement GmbH. Bei der SVA entstanden in den Jahren 2008 und 2009 Kosten von insgesamt 2.871,29 EUR für 5.415 Kontomitteilungen. Bei der SVB und der VAEB (betreffend ASVG-Versicherte) waren die Kosten nicht zuordenbar, weil die Anzahl der 2008 und 2009 zu versendenden Kontomitteilungen sehr gering war: Die SVB versandte 385 und die VAEB 33 Kontomitteilungen.

9.2 Der RH merkte an, dass die insbesondere von der PVA mit beträchtlichem Aufwand (siehe die Gesamtkosten von rd. 46,1 Mill. EUR in den Jahren 2005 bis 2009 in Tabelle 3) befüllten Pensionskonten bei den Versicherten nur auf sehr geringes Interesse stießen, wie die geringe Anzahl angeforderter Kontomitteilungen zeigt.

Tätigkeiten der VAEB
im übertragenen
Wirkungsbereich

10.1 (1) Die VAEB war gemäß § 68 Bundesbahn-Pensionsgesetz verpflichtet, die ÖBB-Dienstleistungs GmbH bei der Befüllung der Pensionskonten der ÖBB-Beamten zu unterstützen.

Die ersten Gespräche mit der ÖBB-Dienstleistungs GmbH fanden in diesem Zusammenhang im Juli 2005 statt. Im September 2005 setzte die VAEB, um die erforderlichen Datenergänzungen durchführen zu können, erstmals Leasingarbeitskräfte ein und schloss im November 2005 mit der ÖBB-Dienstleistungs GmbH einen als Absichtserklärung bezeichneten Vertrag ab; dieser regelte die Abwicklung der pensions- und pflegegeldrechtlichen Angelegenheiten der ÖBB-Beamten durch die VAEB.

In den Jahren 2006 und 2007 erfolgten die Datenergänzungen bzw. Korrekturen sowie die Aussendung der Erstmitteilungen für die Beamten der ÖBB.

Im Laufe des Jahres 2007 schloss die VAEB einen derartigen Vertrag nicht nur mit der ÖBB-Dienstleistungs GmbH ab, sondern auch mit den ausgegliederten Rechtsträgern, Österreichische Post Aktiengesellschaft (Post AG), Österreichische Postbus Aktiengesellschaft (Postbus AG), Telekom Austria AG und der Bundestheater-Holding GmbH. Mit Vertragsabschluss übernahm die VAEB bspw. folgende Aufgaben: Datenergänzungsverfahren, die bis zur Erstellung der Erstmitteilung notwendig waren, die jährliche Abspeicherung der Beitragsgrundlage und der Bei-



Umsetzung des Pensionskontos

tragsätze sowie die laufende Betreuung und Instandhaltung der Pensionskonten durch qualifizierte Sachbearbeiter im Beratungszentrum der VAEB. Aber auch die ausgegliederten Rechtsträger als Vertragspartner hatten Mitwirkungspflichten, wie bspw. Übermittlung der Versicherungsnummer, der Versicherungszeiten ab der Pragmatisierung, der Beitragsgrundlagen, der Beitragsätze und der Pensionsantrittsdaten.

Die VAEB übernahm in den Jahren 2007 bis 2009 von den 13 bis zum Jahr 2006 aufgenommenen Leasingarbeitskräften 11 in den Personalstand. Sie wurden sowohl für die weitere Betreuung der Pensionskonten der ausgegliederten Rechtsträger als auch für andere Bereiche wie bspw. Krankenversicherung, Unfallversicherung usw. eingesetzt.

(2) Die Anzahl der von der VAEB im übertragenen Wirkungsbereich betreuten Pensionskonten für 2010, die Erlöse und der Personaleinsatz für die Jahre 2007 bis 2009 stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 4: VAEB – übertragener Wirkungsbereich				
	Pensionskonten	Erlöse		
	2010 ¹	2007	2008	2009
	Anzahl	in EUR		
ÖBB-Dienstleistungs GmbH	26.403	13.200,00	155.051,88	162.780,83
Post AG	11.356	170.721,39	57.139,20	57.842,40
Postbus AG	1.163	24.000,00	10.279,19	6.410,02
Telekom Austria AG	6.519	132.800,00	7.138,83	10.089,70
Bundestheater Holding GmbH	876	-	18.746,00	4.980,56
Gesamt	46.317	340.721,39	248.355,10	242.103,51
		VZÄ²		
		10,74	5,35	3,06

¹ mit Stichtag 1. Jänner 2010

² Im Jahr 2005 wurden Leasingarbeitskräfte im Ausmaß von 2,33 VZÄ und im Jahr 2006 im Ausmaß von 10,92 VZÄ eingesetzt.

Quelle: VAEB



Umsetzung des Pensionskontos



Einführung des Pensionskontos

Die Kosten für das Leasingpersonal betragen im Jahr 2005 rd. 73.357 EUR und 2006 rd. 359.966 EUR. Für die Jahre 2007 bis 2009 waren die Personalkosten mangels einer eigenen Kostenstelle für Pensionskonten nicht zuordenbar.

Die VAEB gab an, dass sie im Bereich der ausgegliederten Rechtsträger 2007 und 2008 keine Kostendeckung erreichte. Ab 2009 überstiegen die Erlöse erstmalig die direkten Kosten. Im Jahr 2010 sollte nach Aussage der VAEB dieser Trend anhalten. In diesem Zusammenhang erfolgte bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lediglich die Evaluierung eines Vertrages.

(3) Gemäß dem am 31. Juli 2007 zwischen VAEB und der ÖBB-Dienstleistungs GmbH abgeschlossenen Vertrag hätte die ÖBB-Dienstleistungs GmbH die Versandkosten für die Erstmitteilungen bezahlen müssen. Die VAEB sah im Jahr 2007 entgegen dieser Vertragsbestimmung von einer Verrechnung von 18.249 EUR ab, weil laut VAEB dieser finanzielle Aufwand durch Kosteneinsparungen beim Personal aufgrund zusätzlicher EDV-technischer Unterstützung durch die ÖBB-Dienstleistungs GmbH ausgeglichen wurde.

10.2 Der RH begrüßte, dass durch die Zusammenarbeit Synergien genutzt werden. Er empfahl jedoch, dass die Abrechnung der Leistungen – auch bei einer Aufrechnung mit einer Gegenleistung – nachvollziehbar sein und gemäß der vertraglichen Vereinbarung erfolgen sollte. Er empfahl der VAEB darüber hinaus, alle Dienstleistungsverträge dahingehend zu überprüfen, ob die vereinbarten Entgelte kostendeckend sind.

10.3 Die VAEB berichtete in ihrer Stellungnahme über die bereits ergriffenen Maßnahmen (z.B. detaillierte elektronische Tätigkeitsaufzeichnungen) zur Umsetzung der Empfehlungen des RH.

Nutzung des Pensionskontos

Kontomitteilungen

11 Die Kontomitteilung konnte erstmals ab dem Jahr 2008 beim zuständigen Pensionsversicherungsträger beantragt werden; ohne Antrag erfolgte keine Zusendung. Die Kontomitteilungen der Pensionsversicherungsträger waren einheitlich gestaltet. Jeder Kontomitteilung war eine „Information über das Pensionskonto und die Kontomitteilung“ angeschlossen.

Zusätzlich bestand die Möglichkeit, mittels Bürgerkarte das eigene Pensionskonto online einzusehen und eine Kontomitteilung auszudrucken.



Nutzung des Pensionskontos

Kontomitteilung in Papierform

12.1 Die Kontomitteilung war rechtsunverbindlich. In Papierform (siehe Anhang) enthielt sie nur für das letzte Jahr die Beitragsleistung und für alle Versicherungsjahre die Jahressumme der Beitragsgrundlagen. Außerdem enthielt sie für das jeweils vergangene Kalenderjahr:

- die Jahressumme der Beitragsgrundlagen¹⁰ des betreffenden Kalenderjahres;
- die von und für die versicherte Person für das betreffende Kalenderjahr entrichteten Beiträge;
- die im betreffenden Kalenderjahr erworbene Teilgutschrift¹¹;
- die bis zum Ende des betreffenden Kalenderjahres erworbene (aufgewertete) Gesamtgutschrift¹².

12.2 Der RH hielt es für nachteilig, dass die Kontomitteilung nur für das letzte Jahr die Beitragsleistung enthielt und eine Darstellung der auf die einzelnen Dienstverhältnisse entfallenden Beitragsgrundlagen bzw. entrichteten Beiträge nicht vorgesehen ist.

Die Kontomitteilung bot somit keine ausreichenden Informationen, damit die Versicherten ihre Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen überprüfen konnten. Dafür müsste ein Versicherungsdatenauszug¹³ gesondert beantragt oder das Pensionskonto online abgefragt werden. Die Kontomitteilung enthielt jedoch keine Hinweise auf diese ausführlicheren Abfragemöglichkeiten.

Um die Transparenz über die eingezahlten Beträge und erworbenen Versicherungszeiten zu verbessern und den Versicherten allfällige Einsprüche zu ermöglichen, empfahl der RH den Pensionsversicherungsträgern, entweder die erworbenen Versicherungszeiten, Beitragsgrundlagen, geleisteten Beiträge und Dienstgeber der letzten drei Jahre in der Kontomitteilung genauer darzustellen oder zumindest einen entsprechenden Hinweis auf den Versicherungsdatenauszug bzw. auf die

¹⁰ Jeder Versicherungszeit wird eine Beitragsgrundlage zugeordnet und am Pensionskonto für die Pensionsermittlung gespeichert.

¹¹ Die für ein Kalenderjahr erworbenen Beitragsgrundlagen werden zusammengezählt. 1,78 % (gesetzlich festgelegter Kontoprozentsatz) dieser Beitragsgrundlagensumme werden dem Pensionskonto gutgeschrieben (= Teilgutschrift).

¹² Die Summe der Teilgutschriften früherer Kalenderjahre wird aufgewertet und mit der Teilgutschrift des jeweils letzten Kalenderjahres zusammengezählt. Das Ergebnis ist die Gesamtgutschrift.

¹³ Der Versicherungsdatenauszug ist ein Kontoauszug der Sozialversicherungsdaten. Er informiert über die Versicherungszeiten und über die Höhe der Beitragsgrundlagen.



Nutzung des Pensionskontos

B
M
A
S
K

Einführung des Pensionskontos

ausführlichere Online-Abfrage des Pensionskontos in die Kontomitteilung aufzunehmen.

- 12.3** *Nach den Stellungnahmen der Pensionsversicherungsträger würden sie gemeinsam beim Hauptverband für eine verbesserte Information der Versicherten im Sinne der Empfehlung des RH eintreten.*

Das BMASK hatte dagegen keinen Einwand.

Ergänzende Informationen zur Kontomitteilung – Anwartschaft

- 13.1** (1) Gemäß § 5 Abs. 1 APG ergibt sich das Ausmaß der monatlichen Bruttopension aus der bis zum Stichtag ermittelten Gesamtgutschrift geteilt durch 14. Dies trifft allerdings nur auf Personen zu, die erstmals ab 1. Jänner 2005 Versicherungszeiten erwarben.

Für die große Mehrheit der Bevölkerung, nämlich jene Personen, die bereits vor dem 1. Jänner 2005 Versicherungszeiten erworben hatten, stellten die Inhalte der Kontomitteilung keine verwertbare Information dar. Für sie ergab sich die Pension aus einer so genannten „Parallelrechnung“. Es mussten zwei Pensionen jeweils aus dem gesamten Versicherungsverlauf berechnet werden: aus dem Pensionskonto eine APG-Pension und nach den bis zum 31. Dezember 2004 in Geltung gestandenen Bestimmungen eine Altpension. Die beiden Pensionen wurden im Verhältnis ihrer Versicherungszeiten vor und ab 2005 aufgeteilt. Lagen ab dem 1. Jänner 2005 weniger als 36 Versicherungsmonate vor, wurde der Pensionswert nur nach den bis zum 31. Dezember 2004 in Geltung gestandenen Bestimmungen berechnet.

(2) Um diesen Transparenzmangel der Kontomitteilung auszugleichen, informierten die Pensionsversicherungsträger die Versicherten außerdem als Serviceleistung – obwohl es im APG nicht vorgesehen war – über die Höhe ihrer Pensionsanwartschaft: Sie teilten den Versicherten mit, wie viele Versicherungsmonate sie bis zum 31. Dezember 2004 und wie viele Versicherungsmonate sie nach dem APG ab 1. Jänner 2005 erworben hatten. Außerdem nannte die ergänzende Information den sich daraus aufgrund einer aktuellen Parallelrechnung ergebenden Pensionswert zum Regelpensionsalter und merkte an, ob für diesen Stichtag bereits genügend Versicherungsmonate vorlagen. Die zukünftigen Versicherungszeiten sowie allfällige Abschläge bei einem Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter wurden bei dieser Berechnung des Pensionswertes nicht berücksichtigt.



Nutzung des Pensionskontos

(3) Bei pensionsnahen Jahrgängen konnten im Rahmen von Beratungsgesprächen genauere Auskünfte über die zu erwartende Pension je nach gewähltem Stichtag und die bis dahin erworbenen Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen erteilt werden.¹⁴

13.2 Der RH vermerkte positiv, dass die Pensionsversicherungsträger den Versicherten die Information über die Anwartschaft als Serviceleistung zur Verfügung stellten. Damit wurde der noch jahrzehntelang bestehenden Schwäche des Pensionskontos begegnet, dass die Höhe der zu erwartenden Pensionen nicht aus dem Pensionskonto ersichtlich ist, sondern nur im Wege der Parallelrechnung ermittelt werden kann.

13.3 *Laut Stellungnahme der SVB sei die Information über die Anwartschaft in den meisten Fällen nicht aussagekräftig.*

Online-Abfrage der Kontomitteilung

14.1 (1) Wie im APG vorgesehen, trafen die Pensionsversicherungsträger auch Vorsorge für die automationsunterstützte Einsichtnahme in das Pensionskonto. Bei Einsicht via Internet bestand über die (in TZ 13 dargestellten) Informationen des Papierausdrucks hinaus auch die Möglichkeit, für jedes Kalenderjahr genauere Daten über die Art der Versicherung, die Dienstgeber, die jeweiligen Beitragsgrundlagen und die Versicherungszeiten abzufragen und auszudrucken.

Obwohl die Daten auch bei dieser Art der Abfrage rechtsunverbindlich waren, ließen die Sozialversicherungsträger den Zugriff nur auf der höchsten Sicherheitsstufe mittels Bürgerkarte zu. Dafür waren folgende technische Voraussetzungen seitens des Abfragers erforderlich:

- die Bürgerkarte (elektronischer Ausweis),
- die Bürgerkartenumgebung (ein kostenlos aus dem Internet zu ladendes Programm) und
- ein Kartenlesegerät.

Außerdem war eine so genannte Erstanmeldung (= einmalige Registrierung) erforderlich.

Seit Mitte 2010 bestand auch die Möglichkeit, mittels der so genannten mobilen Bürgerkartenumgebung unter Verwendung einer (bereits

¹⁴ Die Pensionsversicherungsträger erstellten diese Berechnungen mittels des Programms SIP (Service im Parteienverkehr).



Nutzung des Pensionskontos

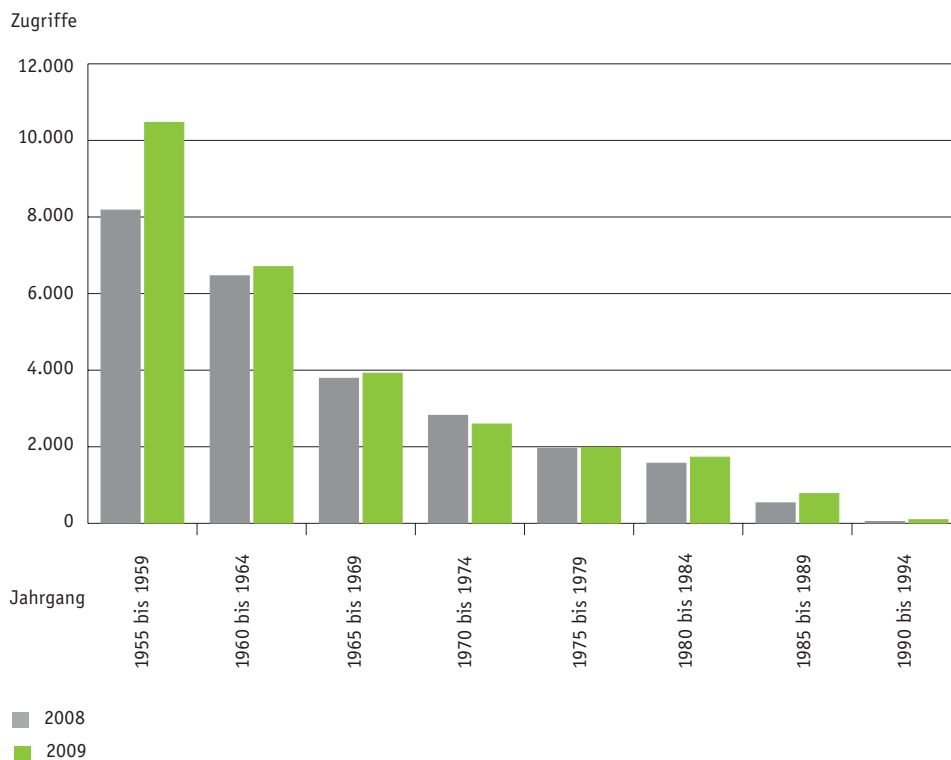


Einführung des Pensionskontos

ausgestellten) Bürgerkarte und eines Handys sein Pensionskonto online abzufragen. Außer dem Hauptverband boten nur die Kärntner und die Tiroler Gebietskrankenkasse sowie die SVB die Registrierung für die Handy-Signatur an.¹⁵

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der Zugriffe der Pensionsversicherungsträger (PVA, SVA, SVB und VAEB) und von Personen mit Bürgerkarte auf das Pensionskonto je Geburtsjahrgang.

Abbildung 1: Zugriffe auf das Pensionskonto je Geburtsjahrgang



Quelle: Hauptverband

¹⁵ Stand Oktober 2010



Nutzung des Pensionskontos

Die Zugriffe auf die Pensionskonten (ohne jene der Beamten) stiegen von insgesamt 25.396 im Jahr 2008 auf 28.313 im Jahr 2009 geringfügig an; der Anteil der Zugriffe mit Bürgerkarte erhöhte sich von rd. 45 % auf rd. 51 %. Je jünger die Personen waren, desto weniger Zugriffe wurden verzeichnet: So wurden im Jahr 2009 rd. 37 % der Kontoabfragen von Personen der Geburtsjahrgänge 1955 bis 1959 getätigt, aber nur rd. 9 % von den Geburtsjahrgängen 1970 bis 1974.

Im Jahr 2009 erfolgten insgesamt 37.320 Zugriffe auf die 5,1 Mill. Pensionskonten; darin waren auch die Pensionskonten der Beamten und der ausgegliederten Rechtsträger enthalten.

14.2 (1) Der RH stellte fest, dass der Nutzungsgrad der Online-Abfrage des Pensionskontos äußerst gering war; er betrug im Jahr 2009 nur 0,73 %. Nur rd. 14.400 Versicherte machten im Jahr 2009 von der Möglichkeit der elektronischen Abfrage via Bürgerkarte Gebrauch.

(2) Nach Auffassung des RH war diese extrem niedrige Online-Abfragerate des Pensionskontos vor allem auf die hohe technische Zugangshürde zurückzuführen. Er wies darauf hin, dass im Vergleich dazu FinanzOnline derzeit von 2,48 Mill. Teilnehmern genutzt wird, die sich fast ausschließlich (98,7 %) mittels Code anmeldeten. Im Jahr 2009 wurden 1,2 Mill. Arbeitnehmerveranlagungen, 70 % aller Einkommensteuer-Erklärungen (578.000) und 87 % aller Umsatzsteuer-Voranmeldungen (3,4 Mill.) über FinanzOnline abgewickelt.

(3) Der RH begrüßte daher die Einrichtung der mobilen Bürgerkartenumgebung und empfahl den Pensionsversicherungsträgern und dem Hauptverband, auf ihrer jeweiligen Homepage auf die Abfragemöglichkeit mittels Handy-Signatur hinzuweisen. Die Sozialversicherungsträger sollten möglichst bald die Registrierung für die Abfrage des Pensionskontos mittels Handy-Signatur ermöglichen bzw. darauf hinweisen, dass die Freischaltung der Handy-Signatur für registrierte Benutzer von FinanzOnline ohne besonderen Aufwand möglich ist.

Nach Auffassung des RH könnte durch eine benutzerfreundlichere Gestaltung der Anmeldung der Nutzungsgrad der Online-Abfrage des Pensionskontos wesentlich erhöht werden. Er empfahl daher, den Zugriff auf das Pensionskonto auch mittels Link von FinanzOnline aus zu ermöglichen.

14.3 *Die Pensionsversicherungsträger sagten in ihren Stellungnahmen die Umsetzung der Empfehlungen des RH gemeinsam mit dem Hauptverband zu. Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei die mobile Bürgerkartenumgebung (Handy-Signatur) für das Pensionskonto bereits*



Nutzung des Pensionskontos

Einführung des Pensionskontos

ingerichtet worden. Ebenso sei eine Verbindung zu FinanzOnline in Arbeit, ein Vertrag über die Zusammenarbeit zwischen Sozialversicherung und Finanzverwaltung über ein gemeinsames Anmeldeverfahren (Single-Sign-On) in Vorbereitung.

Auch das BMASK unterstützte die Anregung des RH.

Technische Umsetzung

15.1 (1) Zur technischen Umsetzung des Pensionskontos waren bei den Pensionsversicherungsträgern und dem Hauptverband folgende Programme in Verwendung:

Das Standardprodukt „Verdichtung von Versicherungszeiten und Pensionsberechnung“ (VVP) hatte die Aufgabe, den Sachbearbeiter im Bereich Pensionen von der Prüfung der Anwartschaft bis zur Berechnung des Pensionsanspruchs zu unterstützen.

Das Standardprodukt „Durchgängige Anwendung neuester Technologien“ (DANTE) ergänzte VVP, in dem es alle Aufgaben, die ab einer Zuerkennung der Pensionen vorzunehmen waren (z.B. Nettoberechnung, Auszahlung, Zulagen, Zuschüsse), automatisiert durchführte.

Das Programm „Service im Parteienverkehr“ (SIP) war ein Teilprojekt des Standardprodukts VVP und verwendete dessen vollständige Funktionalität. SIP wurde zum ersten Mal am 16. Mai 2001 im Sozialversicherungsintranet zur Verfügung gestellt und fand in der Pensionsberatung Anwendung. Dieses Programm verknüpfte die Echt-daten der Versicherten mit fiktiven Daten, die der Versicherte angab. Es konnte somit die zukünftige Pensionshöhe, den frühestmöglichen Zeitpunkt für die Inanspruchnahme einer Pension sowie die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen berechnen.

(2) Die Standardprodukte VVP (einschließlich SIP) und DANTE wurden von der PVA weiterentwickelt und gewartet. Die Pensionsversicherungsträger beteiligten sich anteilmäßig an den Kosten. Die Kosten betrugen in den Jahren 2004 bis 2009 rd. 860.000 EUR, wovon die PVA mit rd. 60 % den größten Anteil übernahm.

Mit der laufenden Weiterentwicklung von SIP wurde dieses Programm auch an die entsprechenden Gesetzesänderungen angepasst. So wurden bspw. auch die APG-Parallelrechnungsbestimmungen darin berücksichtigt.



Nutzung des Pensionskontos

Da das Programm SIP eine webfähige Applikation¹⁶ war, ermöglichte es auch eine externe Nutzung. In diesem Zusammenhang wurde im Oktober 2002 das Projekt mit dem Arbeitstitel „SIP-Light“ vom Hauptverband genehmigt. Mit ihm hätte der Versicherte über Internet die Pensionsberechnung anhand seiner Echtdateien durchführen können. Im November 2004 wurde das Projekt insbesondere durch die vorerst unklare Rechtslage durch die Pensionsharmonisierung und des daraus entstehenden Arbeitsaufwands für die Programmierung gestoppt.

15.2 Um die Transparenz zu verbessern und auch jüngeren Versicherten die Möglichkeit zu geben, ihren Versicherungsverlauf abfragen zu können, empfahl der RH den Pensionsversicherungsträgern, auf Basis von SIP-Light den Versicherten eine Pensionsberechnung sowie die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen im Internet anzubieten. Dabei sollten die Versicherten mit Hilfe dieser Applikation auch Varianten berechnen können, die ihre individuelle Lebenssituation bzw. Lebensplanung – wie bspw. Kindererziehungszeiten, Zeiten geringfügiger Beschäftigungen, Teilzeitarbeit – einbeziehen.

15.3 *Die SVA pflichtete in ihrer Stellungnahme den Intentionen des RH bei. Die VAEB bevorzugte wegen der laufenden Novellierungen der gesetzlichen Grundlagen und der Ausklammerung des zwischenstaatlichen Bereiches persönliche Beratungen. Die PVA hat zwar bereits erste Schritte zur Umsetzung eingeleitet, wies aber in ihrer Stellungnahme auf die abnehmende Aussagekraft wegen nachfolgender Gesetzesänderungen und die Gefahr des Datenmissbrauchs hin.*

Das BMASK erklärte in seiner Stellungnahme, es könne nicht beurteilen, ob die PVA über genügend Ressourcen zur Pensionsberechnung via Internet verfüge, eine gesetzliche Verpflichtung hierzu bestünde nicht.

Pensionszuerkennung
mit Parallelrechnung

16.1 Laut den Erläuterungen zum Entwurf des APG sollten die Bestimmungen über das Pensionskonto bzw. die Parallelrechnung bis zum Jahr 2015 noch keine finanziellen Auswirkungen haben, weil – von einzelnen Ausnahmefällen abgesehen – bis dahin kaum Personen nach der neuen Rechtslage, dem Pensionskonto, in Pension gehen bzw. der neuen Rechtslage im Rahmen der Parallelrechnung noch kein Gewicht zukommt. Daher wurden die aus dem Pensionskonto resultierenden finanziellen Auswirkungen kurz- und mittelfristig als eher marginal angesehen.

¹⁶ mit Anbindung an VVP, die Zentrale Versicherungsdatei und das einheitliche Pensionskonto



Nutzung des Pensionskontos

Einführung des Pensionskontos

Die folgende Tabelle zeigt den Anteil der nach alter und neuer Rechtslage angefallenen Pensionen von Jänner 2008 bis Oktober 2010.

Tabelle 5: Pensionsberechnungen (1. Jänner 2008 bis 1. Oktober 2010)										
	PVA		SVA		SVB		VAEB		Summe	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Zuerkannte Pensionen										
<i>nur Altrecht</i>	258.082	87,55	40.962	96,09	21.417	94,95	4.568	93,51	325.029	89,09
<i>Parallelrechnung</i>	35.305	11,98	1.635	3,83	1.137	5,04	307	6,29	38.384	10,52
<i>nur APG</i>	1.396	0,47	30	0,08	4	0,01	10	0,20	1.440	0,39
Summe	294.783	100,00	42.627	100,00	22.558	100,00	4.885	100,00	364.853	100,00

Quelle: PVA

Vom 1. Jänner 2008 bis 1. Oktober 2010 wurden 325.029 Pensionen (89,09 %) noch immer ausschließlich aufgrund der Bestimmungen des so genannten Altrechts ermittelt. In 10,52 % der Fälle war eine Parallelrechnung durchzuführen. In 1.440 Fällen (0,39 %) erfolgte die Pensionsberechnung ausschließlich nach den Bestimmungen des APG unter Verwendung des Pensionskontos.

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass die Pensionen bis auf wenige Ausnahmen¹⁷ für Frauen ab 2015 und für Männer ab 2020 nur mehr unter Anwendung der Parallelrechnung zu ermitteln sein werden. Das so genannte Altrecht wird dann nicht mehr direkt angewendet, sondern nur mehr für Zwecke der Parallelrechnung weitergeführt werden.

Entwicklung der Pensionsversicherung

Entwicklung des Antrittsalters

- 17.1** (1) Mit der Pensionsversicherungsreform 2003 wurde das – mit Übergangsregelungen abgefederte – Auslaufen der vorzeitigen Alterspensionen¹⁸ beschlossen, um das Antrittsalter in der Pensionsversicherung auf das Regelpensionsalter (60 Jahre für Frauen¹⁹ und 65 Jahre

¹⁷ Alterspensionen für Versicherte mit einem Geburtsdatum vor dem 1. Jänner 1955

¹⁸ Zu den vorzeitigen Alterspensionen zählten: vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit (§ 253a ASVG; außer Kraft getreten mit Ablauf des 31. Dezember 2003), vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer (§ 253b ASVG; außer Kraft getreten mit Ablauf des 30. Juni 2004), Gleitpension (§ 253c ASVG; außer Kraft getreten mit Ablauf des 31. Dezember 2003).

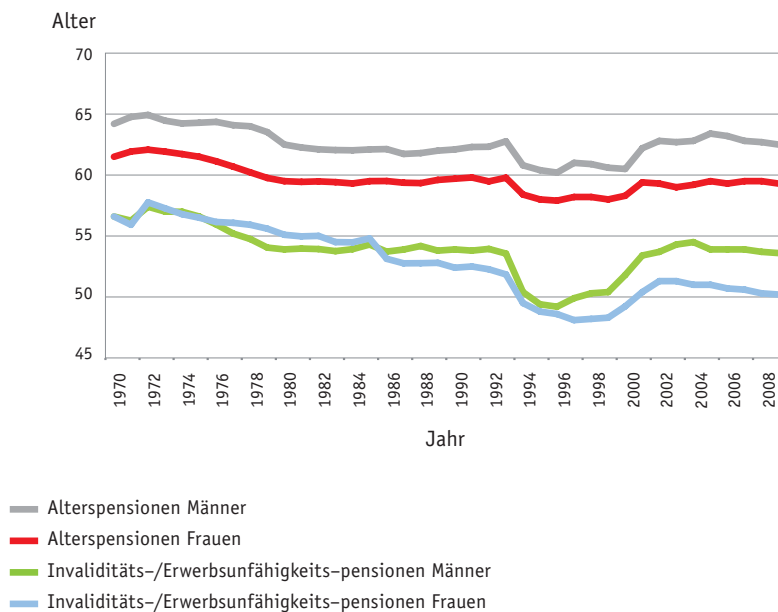
¹⁹ wird ab dem Jahr 2024 in Halbjahresschritten angehoben; für ab 2. Juni 1968 Geborene gilt generell 65 Jahre

Entwicklung der Pensionsversicherung

für Männer) anzuheben. Damit sollte die Erwerbsquote älterer Menschen deutlich verbessert werden.

In der gesetzlichen Pensionsversicherung (Selbständige und Unselbständige) ist das durchschnittliche Antrittsalter für Eigenpensionen²⁰ bei Männern von 61,9 Jahren (1970) bis 1987/1988 kontinuierlich auf 57,9 Jahre gesunken und bis 2009 wieder auf 59,1 Jahre angestiegen. Bei Frauen sank es von 60,4 Jahren (1970) auf 56,7 Jahre (1995 bis 1999) und stieg bis 2009 auf 57,1 Jahre an.

Abbildung 2: Durchschnittliches Pensionsantrittsalter



Quelle: Hauptverband, Darstellung: RH

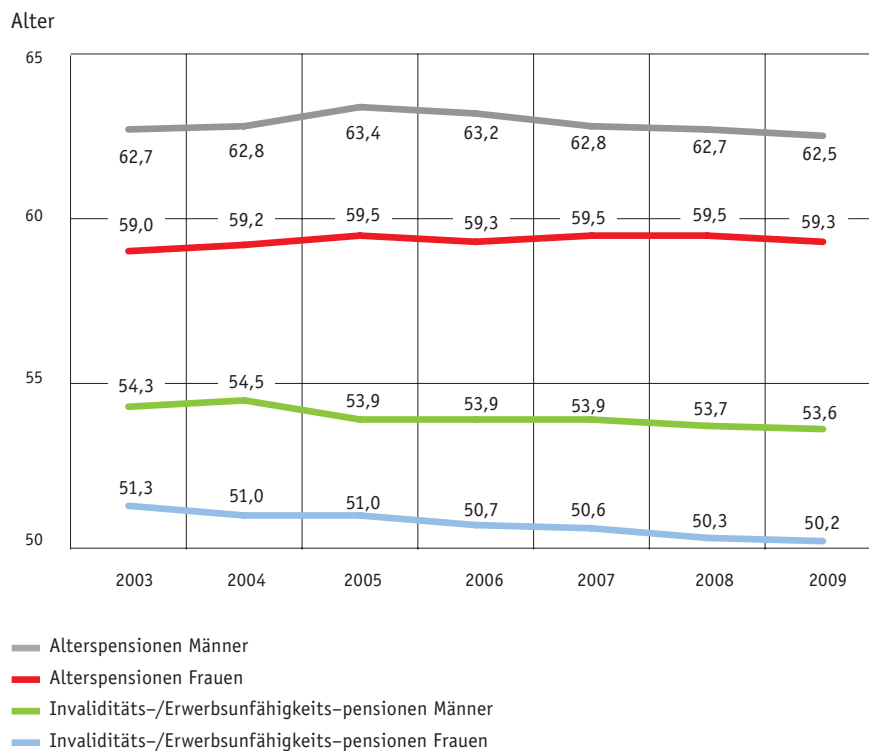
²⁰ ohne Hinterbliebenenpension



Entwicklung der Pensionsversicherung

Einführung des Pensionskontos

Abbildung 2a: Ausschnitt durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Jahre 2003 bis 2009



Quelle: Hauptverband, Darstellung: RH

(2) Das durchschnittliche Antrittsalter für Alterspensionen entwickelte sich – aus der Abbildung 2 in den Jahren 1970, Mitte 1990, 2005 und 2009 betrachtet – wie folgt:

Seit dem Jahr 1970 – mit

- 64,2 Jahren für Männer und
- 61,5 Jahren für Frauen –

sank es bis Mitte der 1990er Jahre

- auf 60,2 Jahre für Männer und
- auf 57,9 Jahre für Frauen;



Entwicklung der Pensionsversicherung

bis zum Jahr 2005 stieg es

- auf 63,4 Jahre für Männer und
- auf 59,5 Jahre für Frauen;

bis zum Jahr 2009 sank es wieder

- auf 62,5 Jahre für Männer und
- auf 59,3 Jahre für Frauen.

Bei den Alterspensionen bestanden zwischen der Pensionsversicherung der Selbständigen und der Unselbständigen keine großen Unterschiede.

(3) Bei krankheitsbedingten Pensionierungen war der Rückgang des durchschnittlichen Antrittsalters – seit dem Jahr 1970 betrachtet – größer:

Seit dem Jahr 1970 – mit

- 56,6 Jahren für Männer und
- ebenso 56,6 Jahren für Frauen –

sank es bis Mitte der 1990er Jahre

- auf 49,2 Jahre für Männer und
- auf 48,1 Jahre für Frauen;

bis zu den Jahren 2004 bzw. 2003 stieg es

- auf 54,5 Jahre für Männer bzw.
- auf 51,3 Jahre für Frauen;

bis zum Jahr 2009 sank es wieder

- auf 53,6 Jahre für Männer und
- auf 50,2 Jahre für Frauen.

Bei den krankheitsbedingten Pensionierungen waren große Unterschiede zwischen den selbständig und den unselbständig Erwerbstätigen festzustellen:

- In der Pensionsversicherung der Unselbständigen gingen die Frauen 2009 krankheitshalber mit 49,0 Jahren in Pension, in der Pensionsversicherung der Selbständigen mit 55,9 Jahren.



Entwicklung der Pensionsversicherung

Einführung des Pensionskontos

- Bei Männern war der Unterschied nicht so groß: 53,1 Jahre in der Pensionsversicherung der Unselbständigen, 56,6 Jahre in der Pensionsversicherung der Selbständigen.

(4) Die Daten der Pensionsversicherungsanstalt zeigen folgende Entwicklung des Antrittsalters für die verschiedenen Pensionsarten für die Jahre 2004 bis 2009:

Tabelle 6: Entwicklung durchschnittliches Antrittsalter zu Eigenpensionen; 2004 bis 2009												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pensionsarten	Antrittsalter Männer						Antrittsalter Frauen					
Alle Eigenpensionen	58,3	58,8	58,8	58,8	58,7	58,9	56,7	57,0	56,8	56,9	57,0	57,0
davon krankheitsbedingte Pensionen:												
BU-Pensionen ¹	54,9	53,8	53,4	53,2	53,0	52,8	49,2	48,8	48,5	48,2	48,2	48,2
IV-Pensionen ²	53,9	53,4	53,4	53,5	53,2	53,2	50,3	50,3	50,1	49,8	49,7	49,7
BU-/IV-Pensionen	54,1	53,5	53,4	53,4	53,2	53,1	49,8	49,7	49,5	49,2	49,1	49,0
davon Alterspensionen:												
Alle Alterspensionen	62,8	63,4	63,1	62,7	62,6	62,5	59,1	59,5	59,3	59,4	59,4	59,3
Regelpension	67,3	67,1	66,5	66,2	66,0	66,0	61,8	62,2	61,7	61,1	61,0	61,0
bei langer Versicherungsdauer	61,3	61,6	62,3	62,5	62,6	62,7	56,7	56,8	57,4	57,8	58,0	58,2
wegen geminderter Arbeitsfähigkeit ³	61,3	63,5	63,1	65,0	64,0	-	59,8	60,0	60,0	-	-	-
Korridor pensionen	-	-	62,0	62,2	62,1	62,2	-	-	-	-	-	-
Langzeitversicherte	-	-	60,9	60,9	61,0	61,0	-	-	56,2	56,6	56,7	56,7
Schwerarbeitspensionen	-	-	-	60,6	60,7	60,7	-	-	-	-	-	-

¹ Berufsunfähigkeitspensionen (Angestellte)

² Invaliditätspensionen (Arbeiter)

³ Vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit, bis zum Außerkräfttreten (2000) geregelt in § 253d ASVG

Quelle: PVA

Die Tabelle zeigt, dass das durchschnittliche Antrittsalter bei den vorzeitigen Alterspensionen (bei langer Versicherungsdauer, den Langzeitversicherten- und den Korridor pensionen) angestiegen ist; bei den Alterspensionen zum Regelpensionsalter ist es jedoch gesunken.

Besonders stark ist das durchschnittliche Antrittsalter vor allem bei den Berufsunfähigkeitspensionen gesunken: Die Männer traten die Berufsunfähigkeitspension 2009 mit 52,8 Jahren um zwei Jahre früher an als noch 2004; die Frauen mit 48,2 Jahren um ein Jahr früher als noch 2004.



Entwicklung der Pensionsversicherung

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der drei häufigsten Krankheitsgruppen zwischen 2004 und 2009, die zur Zuerkennung einer Invaliditäts-/Berufsunfähigkeits-/Erwerbsunfähigkeitspension führten, und ihren Anteil an den gesamten krankheitsbedingten Pensionsanträgen:

Tabelle 7: Häufigste Krankheitsgruppen bei krankheitsbedingten Pensionen					
	2004		2009		Veränderung
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	in %
alle Invaliditäts-/Berufsunfähigkeits-/Erwerbsunfähigkeitspensionen					
insgesamt	33.521	–	30.131	–	– 10,11
Männer	22.642	–	19.264	–	– 14,92
Frauen	10.879	–	10.867	–	– 0,11
psychiatrische Krankheiten					
insgesamt	7.805	23,28	9.144	30,35	17,16
Männer	4.250	18,77	4.608	23,92	8,42
Frauen	3.555	32,68	4.536	41,74	27,59
Krankheiten von Skelett, Muskeln, Bindegewebe					
insgesamt	12.419	37,05	9.534	31,64	– 23,23
Männer	9.072	40,07	6.684	34,70	– 26,32
Frauen	3.347	30,77	2.850	26,23	– 14,85
Krankheiten des Nervensystems					
insgesamt	1.321	3,94	1.127	3,74	– 14,69
Männer	779	3,44	665	3,45	– 14,63
Frauen	542	4,98	462	4,25	– 14,76

Quelle: Hauptverband

Zwischen 2004 und 2009 sank die Anzahl der zuerkannten Invaliditäts-/Berufsunfähigkeits-/Erwerbsunfähigkeitspensionen um rd. 10 %; bei Krankheiten des Skeletts, der Muskeln und von Bindegewebe kam es zu einem Rückgang von mehr als 23 %.

Hingegen stiegen die Pensionierungen wegen psychiatrischer Erkrankungen um 17,2 %, bei Frauen um rd. 27,6 %. Im Jahr 2009 gingen bereits 50,8 % der weiblichen und 34,9 % der männlichen Angestellten bzw. 45,4 % der weiblichen und 23,8 % der männlichen Arbeiter wegen psychiatrischer Erkrankungen vorzeitig in Pension.



Entwicklung der Pensionsversicherung

Einführung des Pensionskontos

17.2 Der RH hielt fest, dass es zwar Mitte der 1990er-Jahre zu einer Trendwende beim Antrittsalter für alle Pensionsarten gekommen war, dass aber seit 2005 das Antrittsalter bei Alterspensionen wieder sank. Im Jahr 2009 lag das durchschnittliche Antrittsalter für Eigenpensionen der Männer bei 59,1 Jahren und der Frauen bei 57,1 Jahren. Es lag damit noch immer deutlich unter den Werten von 1970 und unter dem gesetzlich vorgesehenen Regelpensionsalter (derzeit noch 60 Jahre für Frauen bzw. 65 für Männer).

Um das besonders niedrige Antrittsalter für krankheitsbedingte Pensionen anzuheben, wären die laufenden Bemühungen zur Anhebung des Pensionsalters zu intensivieren und im Zusammenwirken von Dienstgebern sowie Kranken- und Pensionsversicherungsträgern verstärkt Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation zu ergreifen. Durch den um ein Jahr längeren Verbleib der Versicherten im Erwerbsleben könnte der Aufwand für krankheitsbedingte Pensionen um rd. 388 Mill. EUR gesenkt werden.

Nach Auffassung des RH wäre es ein wesentlicher Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung, wenn es gelänge, das tatsächliche Antrittsalter der Pensionen auf das Regelpensionsalter (derzeit noch 60 für Frauen und 65 für Männer) anzuheben.

17.3 *Die Pensionsversicherungsträger stimmten dem RH ebenso zu wie das BMASK. Das BMASK wies auf das Budgetbegleitgesetz 2011 hin, mit dem der Grundsatz „Rehabilitation vor Pension“ verstärkt und der Zugang zur Langzeitversichertenpension ab 2014 erschwert worden sei. Die Gesundheitsstraße sei bereits flächendeckend verwirklicht und Anfang 2011 sei eine Arbeitsgruppe zur Schaffung von Anreizsystemen für längeres Arbeiten eingerichtet worden.*

Pensionen für Langzeitversicherte

18.1 (1) Im Jahr 2009 wurden 126.850 Pensionen erstmals neu zuerkannt:



Entwicklung der Pensionsversicherung

Tabelle 8: Pensionsneuzuerkennungen im Jahr 2009		
Pensionsart		Anzahl
Eigenpensionen	Alterspensionen	66.106
	Invaliditäts-(Erwerbsunfähigkeits-)pensionen	30.131
Summe Eigenpensionen		96.237
Hinterbliebenenpensionen	Witwen-(Witwer-)pensionen	24.980
	Waisenpensionen	5.633
Summe Hinterbliebenenpensionen		30.613
Summe Pensionsneuzuerkennungen		126.850

Quelle: Hauptverband, Darstellung: RH

Von den 66.106 Alterspensionen waren 26.864 (28 % aller Eigenpensionen) normale Alterspensionen (Regelpension): Männer nahmen sie durchschnittlich mit 65,9 und Frauen mit 61 Jahren in Anspruch.

39.242 Alterspensionen (41 % aller Eigenpensionen) fielen vorzeitig an, davon 26.590 (28 % aller Eigenpensionen) für Langzeitversicherte auf Basis der so genannten „Hacklerregelung“. Männer traten die Pension für Langzeitversicherte im Durchschnitt mit 61 Jahren und Frauen mit 56,7 Jahren an. Laut Auswertung der PVA hatten die langzeitversicherten Männer 548 Versicherungsmonate und die langzeitversicherten Frauen 487 Versicherungsmonate erworben.

(2) Die beiden folgenden Graphiken zeigen die Verteilung der Eigenpensionen. Danach gingen 38,2 % der Männer krankheitshalber im Durchschnittsalter von 53,6 Jahren in Pension. Weitere 46,4 % nahmen eine vorzeitige Alterspension mit durchschnittlich 61,4 Jahren in Anspruch. Die restlichen 15,4 % traten die Alterspension mit durchschnittlich 65,9 Jahren an.

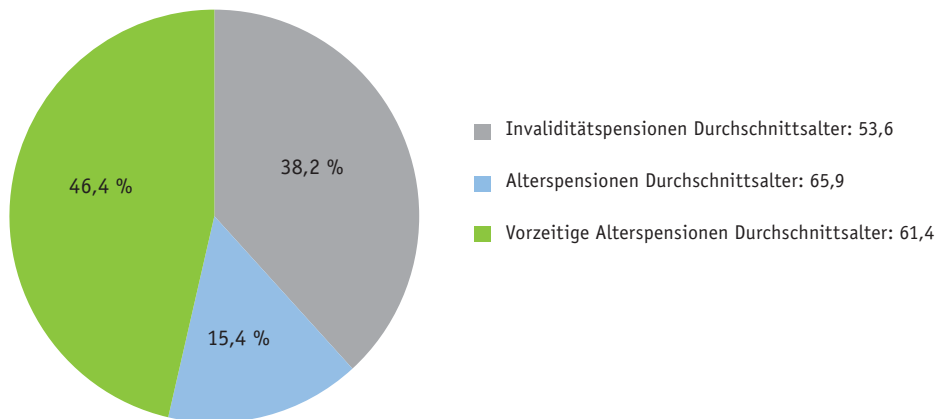
Nach einer Auswertung der PVA hatten die männlichen Alterspensionisten (Regelpension) im Durchschnitt 399 Versicherungsmonate erworben.



Entwicklung der Pensionsversicherung

Einführung des Pensionskontos

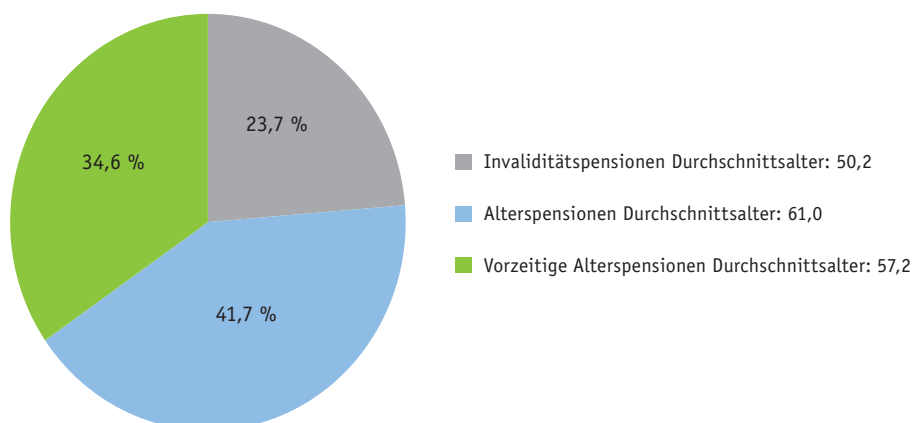
Abbildung 3: Verteilung der Eigenpensionen 2009: Männer



Quelle: Hauptverband, Darstellung: RH

23,7 % der Frauen gingen krankheitshalber im Durchschnittsalter von 50,2 Jahren in Pension; etwas mehr als ein Drittel nahm mit durchschnittlich 57,2 Jahren eine vorzeitige Alterspension in Anspruch. 41,7 % traten eine Alterspension mit durchschnittlich 61 Jahren – also einem Jahr über dem Regelpensionsalter – an. Eine Auswertung der PVA ergab, dass die Alterspensionistinnen (Regelpension) 362 Versicherungsmonate, davon 294 Beitragsmonate, erworben hatten.

Abbildung 4: Verteilung der Eigenpensionen 2009: Frauen



Quelle: Hauptverband, Darstellung: RH

Entwicklung der Pensionsversicherung

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der vorzeitigen Alterspensionen zwischen 2006 und 2009:

Tabelle 9: Vorzeitige Alterspensionen					
Vorzeitige Alterspensionen¹	2006	2007	2008	2009	Veränderung
	Anzahl				in %
Insgesamt					
Insgesamt	30.202	32.338	33.022	39.242	+ 29,93
Männer	16.019	18.674	19.635	23.374	+ 45,91
Frauen	14.183	13.664	13.387	15.868	+ 11,88
Vorzeitige Alterspensionen bei langer Versicherungsdauer					
Insgesamt	17.452	13.251	10.034	8.293	- 52,48
Männer	8.398	6.079	3.878	2.909	- 65,36
Frauen	9.054	7.172	6.156	5.384	- 40,53
Pensionen für Langzeitversicherte					
Insgesamt	11.618	17.031	19.525	26.590	+ 128,87
Männer	6.489	10.540	12.294	16.106	+ 148,20
Frauen	5.129	6.491	7.231	10.484	+ 104,41
Schwerarbeitspensionen					
Insgesamt	-	445	861	596	+ 33,93
Männer	-	445	861	596	+ 33,93
Frauen	-	-	-	-	-
Korridorpensionen					
Insgesamt	1.124	1.610	2.601	3.763	+ 234,79
Männer	1.124	1.610	2.601	3.763	+ 234,79
Frauen	-	-	-	-	-

¹ inkl. vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (§ 253d (alt) ASVG): 6 (2006), 1 (2008)
inkl. vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit (§ 253a (alt) ASVG): 2 (2006), 1 (2007)

Quelle: Hauptverband

Insgesamt stiegen die vorzeitigen Alterspensionen in den Jahren 2006 bis 2009 um rd. 30 %. Eine Detailbetrachtung erhellt, dass, während die Anzahl der vorzeitigen Alterspensionen wegen langer Versicherungsdauer wegen der Übergangsbestimmungen²¹ immer stärker zurück-

²¹ Das Antrittsalter für diese Pensionsart wird bis Ende 2017 schrittweise auf das Regel-pensionsalter (60 Jahre für Frauen und 65 für Männer) angehoben.



ging, die Anzahl der Pensionen für Langzeitversicherte vor allem von 2008 auf 2009 (+ 36 %) stark angestiegen war:

Eine Auswertung aller im Jahr 2009 zuerkannten Pensionen für Langzeitversicherte ergab, dass die mit dem Sozialrechts-Änderungsgesetz 2008 eingeführte Berücksichtigung des Bezugs von Krankengeld und von Ersatzmonaten gemäß § 116 GSVG bzw. § 107 BSVG (so genannte „Ausübungszeiten“) in 27 % der Fälle (7.276 von 26.590) anspruchsbegründend für die Langzeitversichertenpension war.

Eine Detailauswertung ergab weiters, dass bei der PVA 839 Männer und 1.297 Frauen die Langzeitversichertenpension durch den Nachkauf von Schul- und Studienzeiten in Anspruch nehmen konnten (9,86 % aller Langzeitversicherten). Von diesem Nachkauf profitierten 6,37 % der männlichen und 15,27 % der weiblichen Langzeitversicherten.

- 18.2** Der RH wies darauf hin, dass die durch das Sozialrechts-Änderungsgesetz 2008 ausgeweitete Anrechnung von Ersatzzeiten 7.276 Personen den Zugang zur Langzeitversichertenpension ermöglichte. Die beitragsfreie Berücksichtigung des Bezugs von Krankengeld verursachte im Jahr 2009 einen Mehraufwand von rd. 90,6 Mill. EUR und jene der „Ausübungszeiten“ einen Mehraufwand von rd. 82 Mill. EUR; zusammen waren das 172,6 Mill. EUR im Jahr 2009.



Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

19 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

Pensionsversicherungsträger, Hauptverband der Sozialversicherungsträger

(1) Um die Transparenz des Pensionskontos und der Kontomitteilung zu verbessern und den Versicherten allfällige Einsprüche zu ermöglichen, wären entweder die erworbenen Versicherungszeiten, Beitragsgrundlagen, geleisteten Beiträge und Dienstgeber der letzten drei Jahre in der Kontomitteilung genauer darzustellen oder es wäre zumindest ein entsprechender Hinweis auf den Versicherungsdatenauszug bzw. auf die ausführlichere Online-Abfrage des Pensionskontos in die Kontomitteilung aufzunehmen. (TZ 12)

(2) Auf den Homepages der Pensionsversicherungsträger wäre auf die Abfragemöglichkeit mittels Handy-Signatur hinzuweisen. Es wäre möglichst bald die Registrierung für die Abfrage des Pensionskontos mittels Handy-Signatur zu ermöglichen bzw. darauf hinzuweisen, dass die Freischaltung der Handy-Signatur für registrierte Benutzer von FinanzOnline ohne besonderen Aufwand möglich ist. (TZ 14)

(3) Der Zugriff auf das Pensionskonto wäre auch mittels Link von FinanzOnline aus zu ermöglichen. (TZ 14)

(4) Um die Transparenz des Pensionskontos und seiner Online-Abfrage zu verbessern und auch jüngeren Versicherten die Möglichkeit zu geben, ihren Versicherungsverlauf abfragen zu können, wären den Versicherten auf Basis des EDV-Programms SIP-Light eine Pensionsberechnung sowie die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen im Internet anzubieten. Dabei sollten die Versicherten mit Hilfe dieser Applikation auch Varianten berechnen können, die ihre individuelle Lebenssituation bzw. Lebensplanung – wie bspw. Kindererziehungszeiten, Zeiten geringfügiger Beschäftigungen, Teilzeitarbeit – einbeziehen. (TZ 15)

(5) Um das besonders niedrige Antrittsalter für krankheitsbedingte Pensionen anzuheben, wären die laufenden Bemühungen zur Anhebung des Pensionsalters zu intensivieren und im Zusammenwirken von Dienstgebern sowie Kranken- und Pensionsversicherungsträgern verstärkt Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation zu ergreifen. (TZ 17)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Einführung des Pensionskontos

(6) Es wäre ein wesentlicher Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung, wenn es gelänge, das tatsächliche Antrittsalter der Pensionen auf das Regelpensionsalter (derzeit noch 60 für Frauen und 65 für Männer) anzuheben. (TZ 17)

Hauptverband der Sozialversicherungsträger

(7) Das Projekt „Datenergänzungsverfahren–Aufruf Neu“ wäre rasch umzusetzen, um eine effiziente und kostensparende rückwirkende Datenerfassung zu ermöglichen. (TZ 7)

Pensionsversicherungsanstalt

(8) Es wären alle Möglichkeiten zu nutzen, um den Personalstand dem verringerten Arbeitsanfall im Bereich Pensionskonto anzupassen. (TZ 8)

Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

(9) Es wären alle Dienstleistungsverträge mit den ausgegliederten Rechtsträgern betreffend die Betreuung der Pensionskonten dahingehend zu überprüfen, ob die vereinbarten Entgelte kostendeckend sind. Die Abrechnung der Leistungen sollte auch bei Aufrechnung mit einer Gegenleistung des Vertragspartners nachvollziehbar sein und gemäß der vertraglichen Vereinbarung erfolgen. (TZ 10)





ANHANG

ANHANG

Muster einer Kontomitteilung¹

¹ anonymisiert, veröffentlicht mit freundlicher Genehmigung der PVA





BMASK

ANHANG



PENSIONSVERSICHERUNGSANSTALT

Landesstelle Wien
Friedrich-Hillegelst-Straße 1
1021 Wien / Österreich
www.pensionsversicherung.at

Telefon: 05 03 03
Telefax: 05 03 03-288 50
Ausland: +43 / 503 03
pva-lsw@pva.sozvers.at



Pensionsversicherungsanstalt, 1021 Wien, Friedrich-Hillegelst-Straße 1

Frau
Anna Musterfrau
Mustergasse 1
1010 Wien

Versicherungsnummer
030455

31. August 2010

Sehr geehrte Frau Musterfrau!

Wir informieren Sie zum Stand 01.01.2010 über Ihre Pensionsanwartschaft sowie über Ihre Gutschriften nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG).

Anwartschaft zum 01.01.2010	
Wir haben aus Ihren bis zum 31.12.2009 vorliegenden Versicherungsmonaten und Beitragsgrundlagen nachstehenden Pensionswert ermittelt:	
	monatlich EUR 882,21
Anzahl der Versicherungsmonate bis zum 31.12.2004:	411
Anzahl der Versicherungsmonate (APG) ab 01.01.2005:	60
Die ab 01.01.2010 hinzukommenden Versicherungsmonate werden bei Ihrem künftigen Pensionsanspruch zum Regelpensionsalter (60. Lebensjahr) berücksichtigt.	
Die Voraussetzungen für die Alterspension sind zum Stichtag 01.05.2015 bereits erfüllt.	
Abschläge für einen eventuellen Pensionsantritt vor dem 01.05.2015 sind nicht berücksichtigt.	

Pensionskontogutschrift zum 01.01.2010

Die **Gesamtgutschrift** auf Ihrem Pensionskonto beträgt: **EUR 12.174,42**

Teilbeträge des Kalenderjahres 2009

Jahressumme der Beitragsgrundlagen	EUR 17.430,10
Teilgutschrift (1,78% der Beitragsgrundlage)	EUR 310,26
Beitragsleistung	EUR 3.974,06

Bei der Ermittlung der Gutschrift wurden Ihre Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen nach österreichischen Rechtsvorschriften bis zum 31.12.2009 berücksichtigt. Versicherungszeiten in einem EU(EWR)-Mitgliedsstaat oder in einem sonstigen Vertragsstaat bleiben außer Betracht. Die gespeicherten Daten können auf Grund von fehlenden Meldungen noch unvollständig sein. Bitte beachten Sie, dass diese Mitteilung nicht rechtsverbindlich ist und keine Rechtsfolgen auslöst.

Persönliche Auskunft und Beratung:
Montag - Freitag von 7.00 bis 15.00 Uhr
in Wien zusätzlich Mittwoch von 17.00 bis 19.30 Uhr

Wir bitten Sie, die Abteilung und die Versicherungsnummer (VSNR) bei jedem Schriftwechsel anzuführen und Ihr Schreiben nicht namentlich an einen unserer Mitarbeiter zu richten.

DVR: 2108296



Anna Musterfrau
030455

Ergeben sich nachträglich Änderungen der in der Kontomitteilung enthaltenen Daten, werden Sie von der Neuberechnung der Gutschrift ohne Aufforderung verständigt. Sollten Sie zu dieser Mitteilung weitere Auskünfte oder Erläuterungen wünschen, stehen Ihnen unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Hauptstelle Wien und in allen Landesstellen gerne zur Verfügung.

Pensionsversicherungsanstalt
Landesstelle Wien

Beilagen:
Aufstellung der jährlichen Teilgutschriften nach APG
Information über das Pensionskonto und die Kontomitteilung



BMASK

ANHANG

Anna Musterfrau
q30455

AUFSTELLUNG DER JÄHRLICHEN TEILGUTSCHRIFTEN

Jahr	Jahressumme der Beitragsgrundlagen	Teilgutschrift	Gesamtgutschrift aufgewertet
2009	17.430,10	310,26	12.174,42
2008	16.878,28	300,43	11.586,09
2007	16.436,52	292,57	11.010,40
2006	15.951,48	283,94	10.476,86
2005	15.703,96	279,53	9.954,02
2004	15.456,44	275,12	9.392,71
2003	15.208,92	270,72	8.912,60
2002	14.985,36	266,74	8.497,42
2001	14.584,35	259,60	7.990,95
2000	14.525,92	258,56	7.594,65
1999	13.904,35	247,50	7.164,15
1998	13.904,35	247,50	6.767,76
1997	13.729,94	244,39	6.361,23
1996	13.324,86	237,18	5.956,03
1995	12.737,37	226,73	5.520,13
1994	12.536,43	223,15	5.065,45
1993	12.218,19	217,48	4.642,67
1992	11.271,41	200,63	4.190,52
1991	10.930,72	194,57	3.764,05
1990	10.356,46	184,34	3.393,04
1989	9.381,49	166,99	3.076,41
1988	9.170,36	163,23	2.816,48
1987	8.907,00	158,54	2.566,01
1986	8.425,98	149,98	2.295,01
1985	7.863,63	139,97	2.046,78
1984	7.588,93	135,08	1.824,70
1983	6.490,63	115,53	1.613,77
1982	8.316,43	148,03	1.418,79
1981	7.672,29	136,57	1.202,23

DVR: 2108296

Seite 3/4



Anna Musterfrau
030455

Jahr	Jahressumme der Beitragsgrundlagen	Teilgutschrift	Gesamtgutschrift aufgewertet
1980	9.807,43	174,57	1.002,50
1979	6.760,33	120,33	774,49
1978	5.554,89	96,88	604,58
1977	5.246,04	93,38	460,98
1976	4.781,87	85,12	335,10
1975	3.964,89	70,58	224,80
1974	3.743,82	66,64	136,36
1973	1.624,81	28,92	62,25
1972	899,11	16,00	29,73
1971	554,13	9,86	12,25
1970	123,54	2,20	2,20



Information über das Pensionskonto und die Kontomitteilung

Für alle Personen, die ab dem 01.01.1955 geboren sind, ist ein Pensionskonto eingerichtet.

Die Kontomitteilung gibt Ihnen einen Überblick über Ihr persönliches Pensionskonto.

Inhalt der Kontomitteilung:

Anwartschaft

Als Orientierungshilfe wird das derzeitige Ergebnis der Berechnung in der Kontomitteilung als Pensionswert angeführt. Zukünftige Versicherungszeiten sowie Abschläge bei einem Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter sind in diesem Wert nicht berücksichtigt.

Wenn Sie bereits vor dem 01.01.2005 versichert waren, ergibt sich Ihr Pensionswert aus der sogenannten „Parallelrechnung“. Es werden zwei Pensionen jeweils aus dem gesamten Versicherungsverlauf berechnet: aus dem Pensionskonto eine APG-Pension und eine Altpension nach den bis zum 31.12.2004 in Geltung gestandenen Bestimmungen. Die beiden Pensionen werden im Verhältnis Ihrer Versicherungszeiten vor und ab 2005 aufgeteilt.

Liegen ab dem 01.01.2005 weniger als 36 Versicherungsmonate vor, wird der Pensionswert - ohne Anwendung der Parallelrechnung - nur nach den bis zum 31.12.2004 in Geltung gestandenen Bestimmungen berechnet.

Pensionskontogutschrift - Gesamtgutschrift

Die Gesamtgutschrift wird aus der Summe der aufgewerteten Teilgutschriften ermittelt.

Die Teilgutschrift des letzten Kalenderjahres wird nicht aufgewertet.

Die Gesamtgutschrift, geteilt durch 14, ergibt den monatlichen Pensionswert aus dem Pensionskonto (APG-Pension).



Jahressumme der Beitragsgrundlagen

Für jedes Kalenderjahr werden die Beitragsgrundlagen für folgende Versicherungszeiten angerechnet:

- Zeiten einer Pflichtversicherung auf Grund einer Erwerbstätigkeit nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG), dem Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz (GSVG), dem Bundesgesetz über die Sozialversicherung freiberuflich selbständig Erwerbstätiger (FSVG) und dem Bauern-Sozialversicherungsgesetz (BSVG),
- Zeiten der Arbeitslosigkeit, Notstandshilfe, Kindererziehung, des Präsenz-, Auslands-, Ausbildungs- oder Zivildienstes sowie des Krankengeld-, Wochengeld- und Übergangsgeldbezuges. Beiträge dafür werden ab dem 01.01.2005 vom Bund, Arbeitsmarktservice, Bundesministerium für Landesverteidigung oder Familienlastenausgleichsfonds bezahlt.
- Zeiten einer freiwilligen Versicherung. Dazu gehören auch eingekaufte Schul- und Studienzeiten.

Für jedes Kalenderjahr wird maximal die Höchstbeitragsgrundlage berücksichtigt. Beiträge, die Sie darüber hinaus entrichtet haben, werden von Amts wegen bei Pensionsantritt, früher nur über eigenen Antrag erstattet.

Teilgutschrift

Von der Jahressumme der Beitragsgrundlagen werden 1,78 Prozent (gesetzlich festgelegter Kontoprozentsatz) dem Pensionskonto gutgeschrieben.

Beitragsleistung

Angeführt werden die von Ihnen und/oder für Sie entrichteten Beiträge des vorangegangenen Kalenderjahres.

Weitere Informationen:

Mit einer Bürgerkarte können Sie Ihr persönliches Pensionskonto auch im Internet unter www.pensionsversicherung.at abfragen.



Bericht des Rechnungshofes

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	66
Abkürzungsverzeichnis _____	67

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

KURZFASSUNG _____	69
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	77
Gebarungsvolumen _____	78
Gesellschaftsrechtliches _____	80
Organe _____	82
Wirtschaftliche Entwicklung _____	82
Mitarbeiter _____	84
Verwertungsprozess _____	85
Bewertung und Verkauf der Liegenschaften _____	87
Verkauf von Ferienheim-Liegenschaften _____	105
Sonstige Feststellungen _____	115
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	117

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung _____	119
--	-----

Bund 2011/8

65

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Vom RH überprüfte Liegenschaftsverkäufe	79
Abbildung 1:	Organigramm der Österreichischen Post AG (Auszug)	81
Tabelle 2:	Umsatzentwicklung	83
Tabelle 3:	Mitarbeiterstand	84
Tabelle 4:	Durchschnittliches Jahreseinkommen je Beschäftigten	85
Tabelle 5:	Verwaltete Flächen	85
Tabelle 6:	Verkehrswerte Postplatz 4, Zell am See	91
Tabelle 7:	Ferienheim – Liegenschaften, Verkaufs- preise – Buchwerte	106



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ATS	Austrian Schilling
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
div.	diverse
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZ	Einlagezahl
ff.	fortfolgende
GBV	gemeinnützige Bauvereinigung(en)
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
K	Kärnten
m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OÖ	Oberösterreich
ÖPAG	Österreichische Post AG
PTA	Post und Telekom Austria AG
PTI	Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



S	Salzburg
St	Steiermark
T	Tirol
TZ	Textzahl(en)
usw.	und so weiter
VPI	Verbraucherpreisindex
W	Wien
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Die Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. erfüllte bis 2007 ihre Aufgabe, für ihre Muttergesellschaft Österreichische Post AG die nicht mehr benötigten Liegenschaften bestmöglich zu verwerten, teilweise nicht. Der Verkauf einiger Liegenschaften erfolgte ohne öffentliche Bekanntmachung und auf der Grundlage mangelhafter Verkehrswertermittlungen der Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Vorgaben für eine einheitlich strukturierte Vorgangsweise zur Verwertung von Liegenschaften fehlten. Die neue Geschäftsführung definierte im Jahr 2007 die Ablauforganisation prozessbezogen und ließ im Jahr 2008 von einem externen Experten ein Bewertungshandbuch erstellen.

Vier Ferienheim-Liegenschaften, deren Bewertung durch die Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. nicht nachvollziehbar und nicht schlüssig war, verkaufte die Österreichische Post AG an den Verein der Postmitarbeiter „post.sozial“. Aus dem Verkaufserlös von diesen und einer weiteren Ferienheim-Liegenschaft von insgesamt rd. 5,00 Mill. EUR zahlte die Österreichische Post AG 4,90 Mill. EUR als Sonderdotation an den Verein „post.sozial“.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des von der Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. (PTI) von 2005 bis 2009 für die Österreichische Post AG (ÖPAG) durchgeführten Liegenschaftsmanagements vor allem in Hinblick auf die Verwertung nicht benötigter Liegenschaften des Eigentümers ÖPAG. (TZ 1)

Der RH wählte für seine Überprüfung aus einer Liste von 163 Liegenschaftsverwertungen mit einem Erlös von insgesamt 107,4 Mill. EUR 23 Verwertungen mit einem Erlös von insgesamt 66 Mill. EUR aus. Auswahlkriterien waren Verkaufszeitpunkt, Verkaufserlös, regio-



Kurzfassung

nale Lage und thematischer Zusammenhang. Im Berichtsbeitrag dargestellt sind davon jene Liegenschaftsverkäufe, die Anlass zu Kritik boten. (TZ 2)

Wirtschaftliche Entwicklung der PTI

Die damalige Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft (PTA) errichtete mit Gesellschaftsvertrag vom 20. Dezember 1996 die PTI, um ihre Immobilienaktivitäten über die PTI abwickeln zu lassen. Die Immobilien verblieben im Eigentum der Muttergesellschaft. (TZ 3)

Nach der Abspaltung aus der PTA umfasste die Geschäftstätigkeit der PTI neben den Liegenschaften der ÖPAG zunächst auch noch jene der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft. Durch den Wegfall des Immobilienmanagements für die Telekom Austria AG und die Postbus-Liegenschaften bis zum Jahr 2006 verringerte sich das Immobilienportfolio der PTI bis dahin um rd. 60 % der Fläche. Bis zum Jahr 2009 sank es um weitere 13 %, von 1,30 Mill. m² im Jahr 2006 auf 1,13 Mill. m² im Jahr 2009. (TZ 5, 7)

Die PTI war in sechs Geschäftsfeldern aktiv. Der Gesamtumsatz sank in den Jahren 2005 bis 2009 von 12,12 Mill. EUR auf 10,64 Mill. EUR. Die ÖPAG als 100 %-Eigentümerin der PTI war gleichzeitig deren Hauptauftraggeber. Die PTI war darüber hinaus am Drittmarkt tätig. Im Jahr 2009 wurden rd. 15 % des Jahresumsatzes von 10,64 Mill. EUR am Drittmarkt erzielt. (TZ 5)

Der Personalstand der PTI sank in den Jahren 2005 bis 2009 von 111 auf 92. (TZ 6)

Verwertungsprozess

Nach dem Leitfaden der Europäischen Kommission betreffend Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (Leitfaden der Kommission) durfte öffentliches Eigentum nicht unter seinem Marktwert verkauft werden, um sicherzustellen, dass keine staatliche Beihilfe vorlag. Dies konnte dann ausgeschlossen werden, wenn der Verkauf durch ein bedingungsloses Bietverfahren oder nach Ermittlung des Marktpreises durch einen unabhängigen Sachverständigen erfolgte. (TZ 2)

Der Verwertungsprozess über die PTI gestaltete sich wie folgt: Die ÖPAG erteilte der PTI den Auftrag zur Verwertung einer bestimmten Liegenschaft. Nach Ermittlung der Verkehrswerte durch die PTI schlug sie der ÖPAG Mindestverkaufspreise zur Genehmigung vor. Nach Genehmigung durch den ÖPAG-Vorstand bot die PTI die Lie-



Kurzfassung

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

gesellschaft auf ihrer Homepage, durch Zeitungs- oder Zeitschrifteninserate oder in direktem Kundenkontakt an. (TZ 7)

Infolge des Fehlens von einheitlichen Vorgaben der Geschäftsführer führten die Mitarbeiter die Liegenschaftsbewertungen und die Verkaufsvorbereitungen unterschiedlich durch (mit oder ohne unabhängiges Gutachten, mit oder ohne öffentliche Feilbietung). Erst im Jahr 2008 ließ die Geschäftsführung ein Bewertungshandbuch sowie ein IT-Programm zur Bewertung von Baurechten erstellen. Dieser Maßnahme kam für die an der Börse notierte ÖPAG besondere Bedeutung zu. (TZ 7)

Für die durchgeführten Verwertungstätigkeiten erhielt die PTI von der ÖPAG Vermittlungsprovisionen von jeweils 3 % der Verkaufserlöse. Da eine projektbezogene Erfassung der Leistungen und Kosten fehlte, konnte die PTI weder beurteilen, ob die Provisionen die tatsächlichen Kosten deckten, noch steuernd eingreifen. (TZ 8)

Einzelne Liegenschaftsverkäufe

Zell am See, Hypolithstraße 1

Bei den von der PTI durchgeführten Bewertungen fehlte bei der Liegenschaft Zell am See, Hypolithstraße 1, die Berücksichtigung des Bodenwerts, der Wertsicherung des Bauzinses und des tatsächlichen sowie auch des alternativen fiktiven Mietertrags. Die Verkehrswertermittlung der PTI stellte kein Verkehrswertgutachten im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes dar und der Bewertungsansatz für die Baurechtsliegenschaft war methodisch nicht haltbar. Der Verkauf der Liegenschaft fand ohne objektiviertes und professionelles Verkaufsverfahren statt. Die ÖPAG verkaufte daher die 2.792 m² große Liegenschaft erheblich unter Marktwert, zumal auch eine Fläche von 270 m² von der Verkehrswertermittlung der PTI nicht erfasst war. (TZ 10)

Zell am See, Postplatz 4

Die Bewertung der Liegenschaft Zell am See, Postplatz 4, war ebenfalls nicht plausibel: Abschläge des Rohertrags waren nicht gerechtfertigt; die erzielbaren Mieten waren bei der Ermittlung des Ertragswerts zu niedrig angesetzt; der Bewertung wurde eine um 152 m² zu geringe Nutzfläche grundgelegt; die höhere Gewichtung des Sachwerts gegenüber dem Ertragswert bei der Ermittlung des Verkehrswerts im Jahr 2003 (1:1) gegenüber den Wertermittlungen aus dem Jahr 2001 (0:1) war nicht gerechtfertigt. Die ÖPAG erzielte auf-



Kurzfassung

grund dieser, kein Gutachten im Sinn des Liegenschaftsbewertungsgesetzes darstellenden Bewertung für die Liegenschaft Zell am See, Postplatz 4, nicht den höchstmöglichen Verkaufspreis. Hinzu kam, dass bereits vorhandene Kaufinteressenten nicht zu weiteren Verkaufsverhandlungen eingeladen wurden. (TZ 11)

Villach, Völkendorf

Beim Verkauf der Liegenschaft in Villach, Völkendorf, schlug die PTI einen Verkaufspreis vor, der 52.900 EUR unter dem von ihr ermittelten Verkehrswert lag. Die Liegenschaft wurde nicht öffentlich angeboten. Zwei Jahre nach dem Verkauf gründeten der zum Zeitpunkt des Immobilienverkaufs verantwortliche und mittlerweile von der PTI ausgeschiedene Geschäftsführer der PTI und der Geschäftsführer jener Gesellschaft, die die Liegenschaft gekauft hatte, gemeinsam mehrere Immobilien-Gesellschaften. (TZ 12)

Wien, Gasgasse 2-6 (Westbahnhof)

Der von der PTI vorgeschlagene Mindestverkaufspreis der Liegenschaft Wien, Gasgasse 2-6 (Westbahnhof), war um rd. 1,00 Mill. EUR zu niedrig, weil die PTI bei der Bewertung werterhöhende Faktoren wie die Büronutzung von rd. 6.000 m² Nutzfläche nicht berücksichtigte und der Mindestverkaufspreis unter dem Angebot eines Interessenten lag. Der festgelegte Mindestverkaufspreis war wenig ambitioniert. (TZ 15)

Wien, Wiedner Gürtel (Südbahnhof)

Die Ermittlung des Verkehrswerts der Liegenschaft Wien, Wiedner Gürtel 1 (Südbahnhof), war mehrfach nicht sachgerecht: Der externe Gutachter hatte den Schätzwert bei Beibehaltung der bestehenden Nutzung miteinbezogen, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits vorgesehen war, die bestehenden Gebäude abzureißen und Neubauten auf Grundlage des „Masterplans Stadtteil Wien Südbahnhof“ (Masterplan) zu errichten. Zudem war der vom externen Gutachter ermittelte Verkehrswert aufgrund einer unrichtigen Mitteilung der PTI über die laut Masterplan vorgesehene Verteilung der Nutzfläche auf Wohnbau- bzw. Büro/Hotel-Nutzung um 3,70 Mill. EUR zu niedrig angesetzt. Eine öffentliche Feilbietung der Liegenschaft fand nicht statt. Bei den Verkaufsgesprächen mit der ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft berücksichtigte die PTI den Wert der Liegenschaft erhöhende Faktoren wie



Kurzfassung

BMF

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

insbesondere den 75 %igen Anteil für eine Gewerbenutzung (Büro, Handel usw.) zu wenig und ging in nicht nachvollziehbarer Weise von einem ausschließlich geförderten Wohnbau aus. Das Vorgehen der PTI war wenig geeignet, den höchstmöglichen Erlös zu erzielen. (TZ 16)

Salzburg, Südtirolerplatz 16–19

Beim Verkauf der Liegenschaften in Salzburg, Südtirolerplatz 16–19, ging die PTI ohne einen schriftlichen Auftrag der ÖPAG von den ursprünglichen Zielen des Projekts (Projektentwicklung) ab und verfolgte eine gänzlich andere Verwertungsart (Verkauf von Teilflächen). Die Zusammenarbeit der PTI mit dem Investor erfolgte ohne vertragliche Vereinbarungen. Für die drei veräußerten Teilflächen wurden lediglich 60 % des auf die Flächen bezogenen Buchwerts Erlöst. Eine Erkundung des Marktes bezüglich des Verkaufs der drei Teilflächen unterblieb. Es lagen weder unabhängige Gutachten vor, noch erfolgte eine öffentliche Feilbietung der Liegenschaften. Mitarbeiter der PTI wirkten jahrelang bei den Vorbereitungen für den Verkauf einer der ÖPAG gehörenden Liegenschaft in Salzburg auf Seite des Käufers mit, ohne dass die Kosten hierfür – vom RH auf 3,63 Mill. EUR geschätzt – erfasst oder zugeordnet wurden. (TZ 17)

Wiederholte Vertragsbestandteile

In den von der PTI für die ÖPAG gestalteten Kaufverträgen betreffend die Liegenschaften in Schwaz in Tirol, Hall in Tirol, Wien, Gasgasse 2–6, Wien, Wiedner Gürtel 1, fehlten Nachbesserungsklauseln für den Fall, dass sich nach dem Verkauf der Liegenschaft der Wert einer Liegenschaft noch erhöhen sollte, bspw. durch Änderung des Flächenwidmungsplans, des Bebauungsplans oder der angenommenen Nettonutzflächen pro Nutzungsart. (TZ 13 bis 16)

Beim Verkauf der Liegenschaften in Hall in Tirol, Wien, Gasgasse 2–6, Wien, Wiedner Gürtel 1, und in Salzburg, Südtirolerplatz 16–19, nahm die PTI keine (objektiv richtige) externe Liegenschaftsbewertung vor und machte den beabsichtigten Verkauf der Liegenschaft auch nicht öffentlich bekannt. (TZ 14, 15, 17)



Kurzfassung

Verkauf von Ferienheim-Liegenschaften

Verkauf ohne unabhängige Gutachten

Die PTI ermittelte im Auftrag der ÖPAG die Verkehrswerte für in ihrem Eigentum stehende Ferienheim-Liegenschaften in Bad Ischl, Strobl, Bad Gastein, Grundlsee und Velden am Wörthersee ohne Beziehung eines externen unabhängigen Gutachters. Die Verkehrswertermittlungen der PTI stellten keine Gutachten im Sinn des Liegenschaftsbewertungsgesetzes dar. Die Liegenschaften in Bad Ischl, Strobl, Bad Gastein und Grundlsee verkaufte die ÖPAG an den Verein „post.sozial“ (hervorgegangen aus dem „Sozialwerk der Post- und Fernmeldebediensteten“) zu den von der PTI ermittelten Verkehrswerten. Der Verkaufsvorgang entsprach daher nicht dem Leitfaden der Kommission. (TZ 20)

Betriebsvereinbarung

In einer am 29. April 2005 zwischen ÖPAG und dem Zentralausschuss der Bediensteten der ÖPAG abgeschlossenen Betriebsvereinbarung verpflichtete sich die ÖPAG, ihre Ferienhäuser dem Verein post.sozial zur Nutzung zur Verfügung zu stellen und je nach Entscheidung des Vereinsvorstandes entweder an den Verein post.sozial zum Buchwert zu verkaufen oder sie selbst anderweitig zu verkaufen und die Stille Reserve (Verkaufserlös minus Buchwert) an den Verein post.sozial zu überweisen. (TZ 18)

Die Verkaufserlöse von mehr als 5 Mill. EUR aus den fünf Ferienheim-Liegenschaften überstiegen die Buchwerte zum 30. Juni 2006 um 4,90 Mill. EUR (= Stille Reserve). Diesen Betrag zahlte die ÖPAG im Dezember 2007 dem Verein post.sozial in Form einer Sonderdotation. Obwohl laut Betriebsvereinbarung jener Teil der Stillen Reserve, der im Fall des Verkaufs der Liegenschaften durch die ÖPAG über den in den Schätzgutachten genannten Verkaufspreis hinausging (= Mehrerlös), der ÖPAG zufallen sollte, floss beim Verkauf der Liegenschaft in Velden am Wörthersee durch die ÖPAG auch der erzielte Mehrerlös von mehr als 1 Mill. EUR an den Verein post.sozial. (TZ 18, 19)

Einzelne Verkaufsaktivitäten

Die Ermittlung des Verkehrswerts der Liegenschaften in Bad Ischl, Lauffnerwaldweg 6, mit den Posterholungsheimen I und II war mangels Angabe von Vergleichspreisen und deren Quellen nicht nachvollziehbar; sie berücksichtigte außerdem nicht den Bodenwert der



Kurzfassung

BMF

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Liegenschaft. Für den Käufer – den Verein post.sozial – ergab sich durch den Kauf beider Liegenschaften (zusammen 76.237 m²) ein über dem Kaufpreis (673.195 EUR) liegender Vermögenszuwachs. (TZ 21)

Die ÖPAG verkaufte die Liegenschaften sowohl in Strobl, Nr. 177, als auch in Bad Gastein, Waggerlstraße 4, unter dem Marktwert an den Verein post.sozial. Der Verkaufspreis für die Liegenschaft in Strobl lag um rd. 119.000 EUR unter dem von der PTI ermittelten Gebäudewert und hatte ein 455 m² großes Grundstück unberücksichtigt gelassen. Für die Liegenschaft in Bad Gastein hatte die PTI Immobilienvermittlung GmbH – eine damalige 100 %-Tochter der PTI – zum Verkaufszeitpunkt ein um rd. 90.000 EUR höheres Angebot für diese Liegenschaft. (TZ 22, 23)

Die ÖPAG verkaufte die Liegenschaft in Velden am Wörthersee zwar zu einem um 1,16 Mill. EUR (69 %) über dem Verkehrswert liegenden Verkaufspreis, sie hätte jedoch – den Feststellungen des Gutachters zufolge, „dass für solche Immobilien die so genannte Liebhaberei durchaus die Regel sein kann und deshalb neben den normalen Verkaufsvorgängen Kaufpreise gezahlt werden können, die weit über dem ermittelten Verkehrswert liegen können“ – bei längerfristigen und intensiveren Verkaufsbemühungen einen noch höheren Verkaufspreis erzielen können. So stellte der RH in seinem Bericht „Kasernen- und Liegenschaftsverkäufe durch die SIVBEG“ (Reihe Bund 2010/6, TZ 41) bspw. fest, dass die SIVBEG eine Liegenschaft am Wörthersee um mehr als das Sechsfache des von einem Gutachter ermittelten Verkehrswerts verkaufen konnte. (TZ 25)

Prüfung von Schadenersatzansprüchen

Bei einigen von der PTI vorbereiteten Liegenschaftsverkäufen der ÖPAG traten Unregelmäßigkeiten auf, die Anlass zur Prüfung von Schadenersatzansprüchen gaben. (TZ 27)

Stromausschreibung

Die ÖPAG beauftragte die PTI im Sommer 2008, Stromlieferungen für alle österreichischen ÖPAG-Standorte auszuschreiben. Obwohl bei der europaweiten, in einem offenen Verfahren erfolgten Ausschreibung nur zwei minimal voneinander abweichende Angebote einlangten, unternahm die PTI keine weiteren Anstrengungen, zusätzliche Anbieter zur Angebotslegung zu bewegen. Die PTI schaltete auch die Wettbewerbsbehörde bzw. den Regulator nicht ein. (TZ 26)



Kenndaten der Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. ¹							
Eigentümer	Österreichische Post AG						
Rechtsgrundlage	Gesellschaftsvertrag vom 20. Dezember 1996						
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung						
Unternehmensgegenstand	Konsolidierung und Optimierung des Flächenbedarfs des Post-Gesamtkonzerns; Bereitstellung, Verwaltung und Bewirtschaftung der von den Unternehmenseinheiten des Post-Gesamtkonzerns nach Optimierung benötigten Flächen zu Marktpreisen; Entwicklung und bestmögliche Verwertung nicht mehr benötigter Flächen; Beteiligung an und Geschäftsführung von Unternehmen gleicher oder ähnlicher Art						
Standort	Wien						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005 bis 2010
	in 1.000 EUR						in %
Umsatzerlöse	12.121	10.753	12.574	11.298	10.638	8.198	- 32
Jahresüberschuss	608	483	158	91	191	74	- 88
	in %						
Umsatzrentabilität ²	5,02	4,49	1,26	0,81	1,80	0,9	- 82
	Anzahl						
Mitarbeiter	111	104	102	100	92	80	- 28
	in 1.000 EUR						
Personalaufwand	6.509	6.741	6.697	7.266	6.140	5.809	- 11

¹ mit Wirksamkeit vom 23. Dezember 2010 Firmenwortlaut auf Post Immobilien GmbH geändert

² Umsatzrentabilität – Jahresüberschuss/Umsatzerlöse



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober 2009 bis Dezember 2009 die Gebarung der Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. (PTI). Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2009, in Einzelfällen auch das Jahr 2004.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der von der PTI durchgeführten Bewertungen und Vorbereitungshandlungen für den Verkauf der von der Österreichischen Post Aktiengesellschaft (ÖPAG) nicht mehr benötigten Liegenschaften, der Angemessenheit der Verkaufserlöse und der Organisation der PTI.

Der RH überprüfte insbesondere

- die Verkehrswertermittlung, d.h. die Erstellung der Verkehrswertgutachten nach den allgemeinen Bestimmungen des Liegenschaftsbewertungsgesetzes (LBG) sowie die Nachvollziehbarkeit der Gutachten und deren Begründung sowie
- das Verkaufsverfahren, d.h. die Einhaltung des Leitfadens der Europäischen Kommission betreffend Verkäufe von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand¹ (**Leitfaden der Kommission**), die Maßnahmen zur optimalen Erreichung von Kaufinteressenten, die Angemessenheit des Vermarktungszeitraums und die Gestaltung der finalen Verhandlungsrunden bei mehreren Interessenten.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die ÖPAG und die Post Immobilien GmbH (vormals Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. (PTI)) im Jänner 2011 eine gemeinsame Stellungnahme ab, das BMF übermittelte seine Stellungnahme im März 2011. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2011.

Trotz Änderung des Firmenwortlauts von „Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.“ auf „Post Immobilien GmbH“ mit Wirksamkeit vom 23. Dezember 2010 wird das überprüfte Unternehmen im Folgenden als „Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.“ (PTI) geführt, da diese Bezeichnung im überprüften Zeitraum aufrecht war.

¹ Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand, ABl. Nr. C 209/3 vom 10. Juli 1997

**Gebahrungsvolumen**

2 (1) Der RH wählte aus einer Liste von 163 Liegenschaftsverwertungen mit einem Erlös von insgesamt 107,4 Mill. EUR 23 Verwertungen mit einem Erlös von insgesamt 66 Mill. EUR für seine Überprüfung aus. Auswahlkriterien waren Verkaufszeitpunkt, Verkaufserlös, regionale Lage und thematischen Zusammenhang². Die einzelnen Verkaufserlöse lagen – wie der nachstehenden Tabelle zu entnehmen ist – zwischen 120 EUR und 23 Mill. EUR.

² z.B. Verkäufe der Ferienhaus-Liegenschaften; Verwertung von Liegenschaften beim Bahnhofsvorplatz in Salzburg



Gebarungsvolumen



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Tabelle 1: Vom RH überprüfte Liegenschaftsverkäufe									
Bundesland	PLZ	Ort	Adresse	Liegenschaft	Verkaufspreis in EUR	behandelt in Tz			
1	W	1103	Wien	Wiedner Gürtel 1 – Südbahnhof	EZ 3437 Grund + Gebäude	23.016.600	16		
2 ¹	S	5020	Salzburg	Südtirolerplatz 19	EZ 206 Grund (Teil) + Bauteil A	6.549.332	17		
3 ¹	S	5020	Salzburg	Südtirolerplatz 16 – 19	EZ 206 Grund + Bauteil B	5.619.111	17		
4	S	5024	Salzburg	Makartplatz 6	EZ 609 Grund + Gebäude	4.800.000	–		
5	T	6060	Hall in Tirol	Untere Lend	EZ 1573 Grund	4.222.986	14		
6	W	1150	Wien	Gasgasse 2 – 6	EZ 751 Grund + Gebäude	3.240.360	15		
7	K	9010	Klagenfurt am Wörthersee	Dr. Herrmannngasse 4	EZ 79 Grund + Gebäude	3.000.000	–		
8 ²	K	9220	Velden am Wörthersee	div.	EZ 336, 118, 256 Grund + Gebäude	2.850.000	18-20, 25		
9	T	9900	Lienz	Bozner Platz 1	EZ 234 Grund + Gebäude	2.710.897	–		
10 ¹	S	5020	Salzburg	Südtirolerplatz 16	EZ 20618 Grund Teil	2.028.808	17		
11	St	8020	Graz	Bahnhofgürtel 63	EZ 1128 Grund + Gebäude	1.590.000	–		
12 ²	ÖÖ	4820	Bad Ischl	Auböckplatz 4	EZ 481 Grund + Gebäude	1.410.000	–		
13	S	5700	Zell am See	Postplatz 4	EZ 552 Grund + Gebäude	1.110.363	11		
14 ²	St	8993	Grundlsee	Bräuhaus 45	EZ 191 Grund + Gebäude	758.000	18-20, 24		
15 ²	ÖÖ	4820	Bad Ischl	Lauffnerwaldweg 6	EZ 21, 491 Grund + Gebäude	673.195	18-21		
16	S	5700	Zell am See	Hypolithstraße 1	EZ 2123 Grund	600.000	10		
17	K	9500	Villach	Völkendorf	EZ 1566 Grund	510.000	12		
18 ²	S	5350	Strobl	Nr. 177	EZ 243 Grund + Gebäude	394.000	18-20, 22		
19	S	5640	Bad Gastein	Waggerlstraße 4	EZ 522 Grund + Gebäude	361.100	18-20, 23		
20	T	6130	Schwaz in Tirol	Andreas Hofer Str. 8	EZ 1143 Grund + Gebäude	325.804	13		
21 ¹	S	5020	Salzburg	Südtirolerplatz 16 – 19	EZ 20618 Grundtausch	125.994	17		
22	ÖÖ	4853	Steinbach am Attersee	Weißebach am Attersee Ischierstraße 12	EZ 720 Grund + Gebäude	46.800	–		
23	NÖ	3385	Markersdorf-Haindorf	Poppendorf	EZ 58 Grund + Gebäude	120	–		
					65.977.254				

1 weil thematisch zusammengehörend gemeinsam in Tz 17 behandelt

2 weil thematisch zusammengehörend gemeinsam im Kapitel "Verkauf von Ferienheim-Liegenschaften" (Tz 18 ff.) behandelt

Quelle: PTI; Darstellung: RH



(2) Nach dem Leitfaden der Kommission durfte öffentliches Eigentum nicht unter seinem Marktwert verkauft werden, um sicherzustellen, dass keine staatliche Beihilfe vorlag. Dies konnte dann ausgeschlossen werden, wenn der Verkauf durch ein bedingungsloses Bietverfahren oder nach Ermittlung des Marktpreises durch einen unabhängigen Sachverständigen erfolgte.

Gesellschaftsrechtliches

3 (1) Die damalige Post und Telekom Austria Aktiengesellschaft (PTA) errichtete mit Gesellschaftsvertrag vom 20. Dezember 1996 die Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H., um ihre Immobilienaktivitäten über die PTI abwickeln zu lassen. Die Immobilien verblieben im Eigentum der Muttergesellschaft. Auch nach Spaltung der PTA in den Jahren 1998 und 1999 in die ÖPAG, die Telekom Austria AG und die Postbus AG verblieben deren Liegenschaften im Portfolio der PTI, bis in den Jahren 2004 bzw. 2005/2006 die Telekom Austria und die Postbus AG ihre Immobilienverwaltung selbst übernahmen bzw. anderweitig vergaben (siehe TZ 5).

(2) Der Gesellschaftsvertrag der PTI umfasste folgende Unternehmensgegenstände:

- die Konsolidierung und Optimierung des Flächenbedarfs des Post-Gesamtkonzerns,
- die Bereitstellung, Verwaltung und Bewirtschaftung der von den Unternehmenseinheiten des Post-Gesamtkonzerns nach Optimierung benötigten Flächen zu Marktpreisen,
- die Entwicklung und bestmögliche Verwertung nicht mehr benötigter Flächen und
- die Beteiligung an und die Geschäftsführung von Unternehmen gleicher oder ähnlicher Art.

(3) Die PTI errichtete mit Gesellschaftsvertrag vom 1. Dezember 1997 mit der damaligen PTA die Post & Co Vermietungs OG und mit Gesellschaftsvertrag vom 9. November 2000 die PTI Immobilienvermittlung GmbH. Mit Wirksamkeit 23. Dezember 2010 wurde der Firmenwortlaut der PTI auf „Post Immobilien GmbH“ geändert. Laut Generalversammlungsbeschluss vom 25. Februar 2011 wurde die PTI Immobilienvermittlung GmbH als übertragende Gesellschaft mit der Post Immobilien GmbH als übernehmender Gesellschaft verschmolzen.

**R
H**

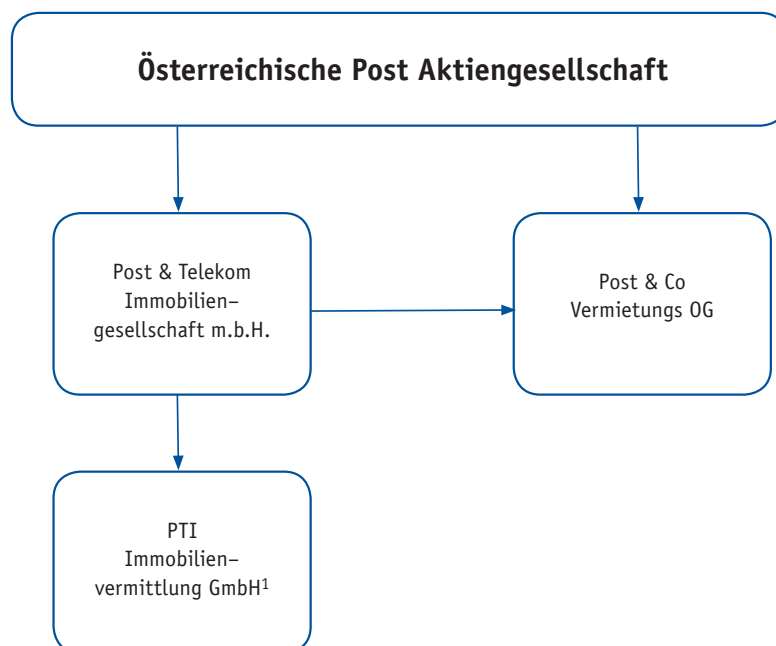
Gesellschaftsrechtliches

BMF
Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Die damalige PTI Immobilienvermittlung GmbH vermittelte österreichweit vorrangig Privatimmobilien und erhielt zusätzlich Verwertungsaufträge von der PTI. Die Gesellschaft hatte einen Geschäftsführer und bis zu 14 Mitarbeiter.

Die Tätigkeit der Post & Co Vermietungs OG umfasste den Erwerb und die Errichtung von Immobilien für die ÖPAG sowie die Vermietung von Immobilien an die ÖPAG. Bei den von der Post & Co Vermietungs OG errichteten Immobilien handelte es sich um die Brief- und Paketzentren wie z.B. Wien Inzersdorf sowie die Logistikzentren in Graz und Villach. Die Geschäftsführung der Post & Co Vermietungs OG nahmen die beiden Geschäftsführer der PTI wahr. Die Post & Co Vermietungs OG beschäftigte keine Arbeitnehmer.

Abbildung 1: Organigramm der Österreichischen Post AG (Auszug)



¹ PTI Immobilienvermittlung GmbH mit Post Immobilien GmbH als übernehmender Gesellschaft verschmolzen laut Generalversammlungsbeschluss vom 25. Februar 2011, in der Folge Firma gelöscht mit Wirksamkeit 16. März 2011

Organigramm Stand vom 20. Dezember 2010
Quelle: PTI; Darstellung: RH

**Organe**

4 Der Gesellschaftsvertrag vom 20. Dezember 1996 legte die Organe Geschäftsführung und Generalversammlung zwingend, die Einrichtung eines Aufsichtsrats fakultativ fest.

Ein Aufsichtsrat wurde nicht eingerichtet, stattdessen war durch Gesellschafterbeschluss vom 1. September 1997 ein Beirat – bestehend aus mindestens sechs von der Generalversammlung gewählten Mitgliedern, wovon zwei aus dem Kreis der Personalvertreter zu bestellen waren – einzurichten. Dieser hatte die Geschäftsführung zu unterstützen, zu beraten und zu überwachen.

Der Gesellschaftsvertrag sah einen oder zwei Geschäftsführer vor. Bis August 2008 hatte die PTI einen Geschäftsführer, danach zwei. Die Geschäftsführer wurden mit Beschluss der Generalversammlung bestellt.

**Wirtschaftliche
Entwicklung**

5 (1) Im Jahr 1997 umfasste die Geschäftstätigkeit der PTI die Liegenschaften der PTA bzw. in weiterer Folge die Liegenschaften der durch Spaltung der PTA entstandenen ÖPAG, Österreichische Postbus AG und Telekom Austria AG. Ab dem Jahr 2004 verwaltete die Telekom Austria AG ihre Liegenschaften selbst. In den Jahren 2005 bzw. 2006 übernahm die ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH das Immobilienmanagement der Postbus-Liegenschaften. Dadurch erfolgte eine substanzielle Verkleinerung des Immobilienportfolios der PTI um insgesamt 60 % der Fläche.

(2) Die PTI war in sechs Geschäftsfeldern aktiv. Die entsprechenden Umsätze entwickelten sich wie folgt:



Wirtschaftliche Entwicklung

BMF

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Tabelle 2: Umsatzentwicklung						
Geschäftsfeld	2005	2006	2007	2008	2009	2005 bis 2009
	in 1.000 EUR					in %
Bauen und Planen	5.463	4.520	6.669	2.525	–	–
Technisches Objektmanagement (TOM) ¹	79	36	169	2.703	4.682	– ²
Kaufmännisches Objektmanagement (KOM)	4.318	4.012	3.608	3.624	3.559	– 18
Immobilienvertrieb	1.234	1.099	1.378	1.682	2.110	+ 71
Juristische Beratung	119	112	311	310	110	– 8
Projektentwicklung	908	974	439	454	177	– 81
Gesamt	12.121	10.753	12.574	11.298	10.638	– 12
davon Drittmarkt	3.272	1.849	2.145	1.858	1.579	– 52

¹ 2005 bis 2007: inklusive Funkstationen der Telekom

² wegen Zusammenfallens der Geschäftsfelder "Bauen und Planen" und "Technisches Objektmanagement" nicht aussagekräftig

Quelle: PTI

Die ÖPAG als 100 %-Eigentümer der PTI war gleichzeitig deren Hauptauftraggeber. Die PTI war darüber hinaus am Drittmarkt tätig. Im Jahr 2009 wurden rd. 15 % des Umsatzes (rd. 1,58 Mill. EUR) am Drittmarkt erzielt.

Die Umsätze am Drittmarkt erzielte die PTI in den Geschäftsfeldern Bauen und Planen, Immobilienvertrieb und Objektmanagement. Im Bereich Bauen und Planen handelte es sich überwiegend um Generalplaneraufträge und kleinere Aufträge für Baukoordinationen. Der Immobilienvertrieb (Umsatz 2009: rd. 2,11 Mill. EUR) bot für die ÖPAG im Zuge der Standortsuche evaluierte Liegenschaften auch anderen Unternehmen an. Das Objektmanagement umfasste die kaufmännische (Umsatz 2009: rd. 3,56 Mill. EUR) und technische (Umsatz 2009: rd. 4,68 Mill. EUR) Verwaltung von Immobilien.

Aufgrund der laufenden Filial- und Flächenoptimierungspläne der ÖPAG kam dem Neubau von Objekten kaum mehr Bedeutung zu. Das Geschäftsfeld Bauen und Planen war daher durch einen kontinuierlichen Umsatzrückgang gekennzeichnet (von rd. 5,46 Mill. EUR im Jahr 2005 auf rd. 2,52 Mill. EUR im Jahr 2008). Die verbliebene Geschäftstätigkeit wurde im Jahr 2008 teilweise und ab dem Jahr 2009 zur Gänze dem Technischen Objektmanagement zugeordnet und gemeinsam mit diesem ausgewiesen.



Mitarbeiter

6 (1) Nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der Mitarbeiter der PTI, getrennt nach Beamten und Angestellten:

Tabelle 3: Mitarbeiterstand						
	2005	2006	2007	2008	2009	2005 bis 2009
	Anzahl					in %
Beamte	58	56	57	50	45	- 22
Angestellte	53	48	45	50	47	- 11
Gesamt	111	104	102	100	92	- 17

Quelle: PTI

Das Liegenschaftsmanagement erforderte Qualifikationen, die Beamte, welche die PTI von der ÖPAG übernommen hatte, teilweise nicht aufwiesen.

Im Juni 2008 beurteilte die Geschäftsführung der PTI³ rd. 20 Beamte als wenig produktiv und/oder im Verhältnis zu der erbrachten Leistung als zu hoch bezahlt. Deren Leistung wäre durch nur sieben neue Mitarbeiter zu erbringen gewesen. Nach 2008 wurden fünf Beamte durch Versetzung in den Ruhestand (Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters) abgebaut.

Ein zusätzlicher Personalbedarf bestand hingegen beim Kaufmännischen Objektmanagement und im Immobilienvertrieb: Im Kaufmännischen Objektmanagement kam es bei der Erfüllung sicherheitstechnischer und gesetzlicher Prüfpflichten zu Arbeitsrückständen von mehreren Jahren. Im Bereich des Immobilienvertriebs hielt die Geschäftsführung den Einsatz vorhandener Beamter entweder aus dienstrechtlichen Gründen oder wegen mangelnder Qualifikation für nicht möglich. Mittelfristig plante die PTI die Neuaufnahme markterfahrenen Personals parallel zur Pensionierung von Beamten.

(2) In den Jahren 2005 bis 2009 lagen die Geschäftsführerbezüge zwischen 222.000 EUR und 237.000 EUR pro Jahr. Das entsprach dem rund Vier- bis Fünffachen des durchschnittlichen Jahreseinkommens eines bei der PTI Beschäftigten.

³ Statusbericht und Perspektiven der künftigen Geschäftstätigkeit vom 4. Juni 2008



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Die durchschnittlichen Jahreseinkommen je Beschäftigten sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 4: Durchschnittliches Jahreseinkommen je Beschäftigten					
2005	2006	2007	2008	2009	2005 bis 2009
in 1.000 EUR					in %
44,8	48,6	51,8	55,4	55,6	+ 24

Quelle: Einkommensberichte des RH

Verwertungsprozess 7.1 (1) Die PTI hatte insgesamt Flächen in folgendem Ausmaß zu verwalten:

Tabelle 5: Verwaltete Flächen						
	2005	2006	2007	2008	2009	2005 bis 2009
	in 1.000 m ²					in %
Eigentum	865	785	679	695	675	- 22
Miete	449	515	518	451	453	+ 1
Gesamt	1.314	1.300	1.197	1.146	1.128	- 14

Quelle: PTI

(2) Sofern die ÖPAG eine Liegenschaft nicht mehr benötigte, erteilte der Vorstand der ÖPAG der PTI den Auftrag zur Verwertung. Die Verwertungsaufträge erfolgten formfrei bzw. auch mündlich und enthielten mit Ausnahme der Vorgabe der Erzielung eines maximalen Verkaufserlöses und der ehestmöglichen Verwertung keine Vorgaben. In der Folge ermittelte die PTI Verkehrswerte der Liegenschaften und schlug der ÖPAG Mindestverkaufspreise zur Genehmigung vor. Nach Genehmigung des ÖPAG-Vorstandes bot die PTI die Liegenschaften auf ihrer Homepage an, schaltete Inserate in Tages- und Fachzeitungen und kontaktierte Vormerkkunden.

(3) Bis zum Jahr 2008 bestanden für die Mitarbeiter der PTI keine vom Geschäftsführer festgelegten einheitlichen Vorgaben, wie die von der PTI zu verwertenden Liegenschaften zu bewerten und wie die Verkaufsvorbereitungen zu führen waren (mit oder ohne externem Gutachten, mit oder ohne öffentliche Feilbietung). Die (seit 15. Jänner 2007) neue Geschäftsführung definierte im Jahr 2007 die Ablauforganisation

Verwertungsprozess

prozessbezogen und ließ im Jahr 2008 von einem externen Experten ein Bewertungshandbuch sowie ein IT-Programm zur Bewertung von Baurechten erstellen.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass infolge des Fehlens von einheitlichen Vorgaben die Liegenschaftsbewertungen und die Verkaufsvorbereitungen bis 2008 unterschiedlich durchgeführt wurden. Der RH beurteilte die zwecks einheitlicher Vorgangsweise getroffenen Maßnahmen zur Optimierung der Liegenschaftsbewertung als positiv und wichtig, weil der sachgerechten Liegenschaftsbewertung für die an der Börse notierte ÖPAG besondere Bedeutung zukommt.

7.3 *Laut Stellungnahme der ÖPAG und der PTI habe es seit 2007 eine Reihe von organisatorischen Änderungen und eine Anpassung der strategischen Ausrichtung in der PTI gegeben. So seien beginnend mit 2007 die Immobilienbewertungen organisatorisch vom Vertrieb der PTI getrennt worden. 2008 seien die Bewertungen einem externen Review unterzogen worden. Seither würden die Bewertungen nach den Regeln eines von externen Experten für die spezifischen Post-Objekte vorgegebenen Bewertungshandbuchs durchgeführt. Die ÖPAG und die PTI hielten weiters fest, dass sich die positive Wirkung dieser Maßnahmen zur Verbesserung der betrieblichen Abläufe bei der Liegenschaftsverwertung insofern im Prüfungsergebnis widerspiegeln, als die vom RH festgestellten Mängel im Zeitraum bis 2006 aufgetreten seien und jedenfalls nur einen kleinen Bruchteil der von der Post insgesamt verkauften Liegenschaften betreffen würden.*

8.1 Als Verkaufsprovision erhielt die PTI von der ÖPAG grundsätzlich 3 % des Verkaufserlöses.⁴ Die PTI hielt die für die Liegenschaftsverwertungen aufgewendeten Sach- und Personalleistungen nicht projektbezogen fest. Die PTI verfügte daher über keine Informationen, ob die Verkaufsprovisionen die dafür jeweils aufgewendeten Kosten deckten.

8.2 Der RH empfahl der ÖPAG und der PTI, eine projektbezogene Leistungs- und Kostenzuordnung einzuführen, um auch über steuerungsrelevante Daten zu verfügen. Weiters empfahl er unter Berücksichtigung dieser projektbezogenen Leistungs- und Kostenzuordnung eine zweckmäßige Staffelung der Provisionen in Abhängigkeit vom Wert der Liegenschaft bzw. vom Verkaufserlös.

⁴ gemäß Grundlagenvertrag vom 12. September 1997, abgeschlossen zwischen der damaligen Post und Telekom Austria AG und der PTI und der diesbezüglichen Honorarvereinbarung



Verwertungsprozess

BMF

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

8.3 Laut Stellungnahme der ÖPAG und der PTI finde die Vergütung der Leistungen, die die PTI als 100 %-Tochterunternehmen der Post erbringe, – entsprechend dem arm's length-Prinzip – auf Basis einer Vollkostenrechnung unter Ermöglichung der Erwirtschaftung eines angemessenen Gewinns statt. Die PTI habe dem RH für den gesamten überprüften Zeitraum eine Kostenrechnung auf Geschäftsebene bis hin zu den untergeordneten Organisationseinheiten vorgelegt. Ein projektbezogenes Leistungs- und Kostenzuordnungssystem sei für jene Bereiche und Projekte eingerichtet, wo eine projektbezogene Leistungserfassung für die Steuerung des Unternehmens und/oder die Leistungsabrechnung sinnvoll bzw. notwendig sei.

8.4 Der RH räumte zu dem angeführten arm's length-Prinzip, worunter „ein Leistungsaustausch zwischen verbundenen Unternehmen zu marktüblichen Konditionen“ zu verstehen ist, zwar ein, dass die PTI auch für sie unrentable Liegenschaftsverwertungen für die ÖPAG zu übernehmen hatte, gab aber zu bedenken, dass die PTI für lukrative Liegenschaftsverwertungen vergleichsweise hohe Provisionen erhielt. Seinem Vergleich legte der RH die Staffelung der Provisionen bei der ÖBB-Immobilienmanagement Gesellschaft mbH (Bericht des RH Reihe Bund 2008/6, TZ 6) zugrunde, die für „große Liegenschaftsverkäufe“ nur 1 % Provision erhielt.

Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

Auswahl der Liegenschaftsverkäufe

9 Der RH wählte – wie unter TZ 2 dargestellt – aus einer Liste von 163 Liegenschaftsverwertungen mit einem Erlös von insgesamt 107,4 Mill. EUR 23 Verwertungen mit einem Erlös von insgesamt 66 Mill. EUR für seine Überprüfung aus. Von den ausgewählten 23 Verwertungen entfielen fünf auf den Verkauf von Ferienhaus-Liegenschaften und vier auf das Projekt „Bahnhofsvorplatz Salzburg“ und standen somit jeweils in sachlichem Zusammenhang. Die weiteren 14 Verkäufe waren Einzelgeschäfte. Nachstehend stellt der RH jene Liegenschaftsverkäufe dar, die Anlass zu Kritik boten.

Zell am See,
Hypolithstraße 1

10.1 (1) Die ÖPAG war Eigentümerin der 2.522 m² großen Liegenschaft EZ 2123 in Zell am See, Hypolithstraße 1, auf der das Unternehmen A auf Grundlage eines bis 30. Juni 2068 laufenden Baurechtsvertrags⁵ eine Tiefgarage errichtet hatte. Dafür hatte die Bauberechtigte (Unternehmen A) einen mit VPI 1986 wertgesicherten Bauzins zu zahlen. Nach Auslaufen des Baurechts hätte das Bauwerk samt allem Zube-

⁵ abgeschlossen im Oktober 1991 zwischen der Republik Österreich (Post- und Telegraphenverwaltung) und dem Unternehmen A



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

hör entschädigungslos in das Eigentum des Grundeigentümers (ÖPAG) übergehen sollen. Im Baurechtsvertrag war auch festgehalten, dass die Nutzung der Grundstücksoberfläche – gegebenenfalls auch für eine bis zu zweigeschossige Verbauung – der Grundeigentümerin vorbehalten blieb. Oberirdisch war das Grundstück zur Gänze durch den Busterminal der ÖBB-Postbus GmbH bzw. für die Postverladung und als Parkplatz für Postkunden und –bedienstete genutzt. Die ÖBB-Postbus GmbH zahlte der ÖPAG ein Nutzungsentgelt von monatlich 1.469,40 EUR, somit jährlich rd. 17.633 EUR.

(2) Das Unternehmen A bot im Jahr 2003 der PTI an, das Grundstück zu kaufen. Der Vorstand der ÖPAG genehmigte den Antrag des Geschäftsführers der PTI vom 15. Dezember 2003, die 2.522 m² große Liegenschaft in Zell am See zum Mindestverkaufspreis von 500.000 EUR zu veräußern. Der Antrag enthielt einen Liegenschaftswert von 415.700 EUR, der sich als Barwert eines jährlichen Bauzinses von 24.939 EUR, der Restlaufzeit des Baurechts von 64 Jahren und eines Zinssatzes von 6 % errechnete. Die Wertsicherung des Bauzinses, der ab Juli 2004 bereits 26.283 EUR betragen hätte, und ein alternativer, die Bebauungsmöglichkeiten berücksichtigender fiktiver Mietertrag blieben bei der Ermittlung des Barwerts außer Ansatz. Unberücksichtigt blieben bei der Ermittlung des Verkehrswerts der Liegenschaft auch der Bodenwert und das Nutzungsentgelt der ÖBB-Postbus GmbH von jährlich 17.632 EUR.

(3) Am 5. August 2004 verkaufte die ÖPAG um 600.000 EUR die 2.522 m² große Liegenschaft EZ 2123 zuzüglich zweier Teilflächen von insgesamt 238 m² aus der angrenzenden Liegenschaft EZ 552 (Postplatz 4, TZ 11) sowie ein 32 m² großes Grundstück inneliegend der EZ 552, das der EZ 2123 zugeschrieben wurde, an das Unternehmen A. Kaufgegenstand waren daher Grundflächen von insgesamt 2.792 m² und somit um 270 m² mehr als die der Vorstandsgenehmigung zugrunde liegende Fläche von 2.522 m².

Der Verkauf der Liegenschaft fand ohne objektiviertes Verkaufsverfahren statt. Es gab lediglich Kaufangebote des Unternehmens A. Es gab auch keinen Auftrag an den innerhalb der PTI zuständigen Immobilienvertrieb.

(4) Zusätzlich zum Kaufvertrag verpflichtete sich das Unternehmen A gegenüber der ÖPAG,

- innerhalb von drei Jahren auf der Liegenschaft ein Gebäude mit (zumindest) 350 m² Nutzfläche zu errichten,



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

- vor Errichtung des Gebäudes mit der ÖPAG das Einvernehmen über den Bau und die Ausstattung der von der ÖPAG anzumietenden Räumlichkeiten herzustellen und diese um einen monatlichen Nettohauptmietzins von 7,50 bis 8,50 EUR pro m² Nutzfläche mit zehnjährigem Kündigungsverzicht an die ÖPAG zu vermieten und
- die PTI im Falle eines Neubaus mit dem Projektmanagement und der Baubetreuung zu beauftragen, wenn die ÖPAG die Anmietung von Räumlichkeiten im Ausmaß von ca. 350 m² mittels eingeschriebenen Briefes bis 31. März 2005 in Anspruch nahm.

Die ÖPAG nahm die Anmietung von Räumlichkeiten bis zum angegebenen Termin nicht in Anspruch, weshalb ihr das Unternehmen A im November 2006 mitteilte, dass sie die Vereinbarung als nicht mehr „zeitgemäß“ erachtete, aber 5.000 EUR als pauschale Abgeltung für die entgangene Beauftragung mit dem Projektmanagement und der Baubetreuung anbot und auch bezahlte.

10.2 (1) Der RH kritisierte, dass bei der Ermittlung des Verkehrswerts, der für die Festlegung des Mindestverkaufspreises durch den Vorstand der ÖPAG entscheidend war,

- der Bodenwert des Grundstücks gänzlich unberücksichtigt blieb,
- der tatsächliche Mietertrag nicht berücksichtigt wurde, weil das Nutzungsentgelt der ÖBB-Postbus GmbH außer Ansatz blieb,
- bei der Ermittlung des Barwerts des Bauzinses dessen Wertsicherung nicht berücksichtigt wurde und
- kein alternativer, die Bebauungsmöglichkeit berücksichtigender fiktiver Mietertrag zum Ansatz kam.

Der RH kritisierte, dass die Verkehrswertermittlung der PTI daher kein Verkehrswertgutachten im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes darstellte und der Bewertungsansatz für die Baurechtsliegenschaft methodisch nicht haltbar war.

Weiters kritisierte der RH, dass die Fläche von 270 m², um die das Grundstück aus der angrenzenden Liegenschaft der ÖPAG erweitert wurde, von der Verkehrswertermittlung der PTI und von der Genehmigung durch den Vorstand der ÖPAG nicht erfasst war.



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

Nach Ansicht des RH verkaufte die ÖPAG die Liegenschaft daher erheblich unter Marktwert. Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die ÖPAG gegen einen Kaufpreis von 600.000 EUR einer 2.792 m² großen Liegenschaft mit jährlichen und wertgesicherten Einnahmen von 44.000 EUR begab.

(2) Der RH kritisierte, dass der Verkauf der Liegenschaft ohne objektiviertes und professionelles Verkaufsverfahren stattfand. Da der Verkauf der Liegenschaft ohne öffentliches Verkaufsverfahren erfolgte, entsprach er nicht dem Leitfaden der Kommission.

(3) Ob und inwieweit der ÖPAG ein Schaden durch die Fristversäumnis für die Anmietung von Räumlichkeiten entstand, war nicht Gegenstand der Überprüfung durch den RH.

10.3 *Laut Stellungnahme der ÖPAG und der PTI sei das Bestandverhältnis mit der ÖBB-Postbus GmbH jährlich kündbar gewesen und hätte der daraus planbar erwachsende Mietertrag demnach lediglich rd. 18.000 EUR betragen. Weiters sei zum Verkaufszeitpunkt keine Widmung bzw. Genehmigung für eine Überbauung vorgelegen, so dass zum damaligen Zeitpunkt nicht von einer Überbauung nach dem Verkauf ausgegangen worden sei. Es habe jedoch methodologische Schwächen in der Bewertung dieser Liegenschaft im Jahr 2003 gegeben, welche bei der Prüfung etwaiger Schadenersatzansprüche Berücksichtigung finden würden. Die nunmehr tatsächlich bebaute Fläche betrage lediglich 450 m² (Bruttogeschossfläche) und die Höhe der Wertsicherung sei nicht unabhängig vom zur Anwendung gebrachten Abzinsungsfaktor.*

10.4 Der RH hielt fest, dass die Kündbarkeit eines bestehenden Mietvertrags keine Begründung dafür darstellt, die Mieteinnahmen beim Ertragswert einer Liegenschaft gar nicht bzw. nur in der Höhe bis zur möglichen Kündigung des Vertrags zu berücksichtigen. Die Ausführungen in der Stellungnahme, mangels bestehender Widmung bzw. Genehmigung für eine Überbauung im Verkaufszeitpunkt sei nicht von einer Verbauung auszugehen gewesen, war für den RH angesichts der zusätzlich zum Kaufvertrag getroffenen Vereinbarung zwischen der ÖPAG und dem Unternehmen A über die Errichtung eines Gebäudes auf der Liegenschaft nicht nachvollziehbar.

Zell am See,
Postplatz 4

11.1 (1) Die ÖPAG war Eigentümerin der 1.599 m² großen Liegenschaft EZ 552 in Zell am See, Postplatz 4, welche aus drei Grundstücken mit Flächen von 32 m², 417 m² und 1.150 m² bestand. Auf dem 1.150 m² großen Grundstück befand sich das Postamtsgebäude mit einer Nutzfläche von 2.349 m². Mietverträge bestanden mit zwei Telefongesell-



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

schaften. Die eine zahlte für eine Fläche von 487,86 m² monatlich 3.202,30 EUR Miete, die andere für eine Antennenanlage 152,20 EUR Nutzungsentgelt.

(2) Zwei Mitarbeiter der PTI ermittelten für die 1.599 m² große Liegenschaft EZ 552 in Zell am See Verkehrswerte. Ein Mitarbeiter ermittelte zum Bewertungsstichtag 8. November 2001 einen Verkehrswert von 1,27 Mill. EUR, ein anderer Mitarbeiter zum Bewertungsstichtag 17. Juli 2003 einen Verkehrswert von 894.000 EUR. Diese Verkehrswerte setzten sich aus folgenden Komponenten zusammen:

Tabelle 6: Verkehrswerte Postplatz 4, Zell am See		
	Verkehrswert 2001	Verkehrswert 2003
	in EUR	
Sachwert	597.210	480.924
Ertragswert	2.109.548	1.307.312
Gewichtung Sachwert:Ertragswert	0:1	1:1
Zwischenwert	2.109.548	804.118
Abschläge	- 843.819	-
Verkehrswert (gerundet)	1.270.000	894.000

Quelle: PTI

Der erheblich niedrigere Ertragswert bei der Verkehrswertermittlung vom Juli 2003 gegenüber der Verkehrswertermittlung vom November 2001 hatte im Wesentlichen folgende Ursachen:

- eine um 152 m² geringere Nutzfläche,
- Abzug für Bewirtschaftungskosten von 15 % des Jahresrohertrags gegenüber 6 % des Jahresrohertrags,
- Abzug einer 6 %igen Verzinsung des Bodenwerts, obwohl im Ertragswert kein Bodenwertanteil berücksichtigt war,
- Abschlag von 10 % des Jahresrohertrags wegen Anwendung des Mietrechtsgesetzes,
- Ansatz teilweise erheblich niedriger fiktiver Mieten, z.B. für Leerstandsflächen im 2. und 3. Obergeschoß 3 EUR/m² gegenüber 4 EUR/m² und



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

- Ansatz einer fiktiven Miete für die Fläche des Postamtes von 5,30 EUR/m² gegenüber 5,60 EUR/m².

Auf Grundlage des mit Bewertungsstichtag 17. Juli 2003 ermittelten Verkehrswerts von 894.000 EUR beantragte der Geschäftsführer der PTI beim Vorstand der ÖPAG, die 1.599 m² große Liegenschaft um mindestens 894.000 EUR zu verkaufen. Der Vorstand der ÖPAG genehmigte dies.

(3) Ab 9. September 2003 bot die PTI Immobilienvermittlung GmbH das 1.150 m² große Grundstück mit dem Postamtsgebäude um 1,1 Mill. EUR zum Kauf an und nahm mit Interessenten Kontakt auf. Gegen Ende 2003 teilte die PTI der PTI Immobilienvermittlung GmbH mit, dass diese ihre Verkaufsaktivitäten einstellen sollte, weil das Objekt nur noch von der Projektentwicklung der PTI in Salzburg bearbeitet würde.

(4) Die ÖPAG verkaufte im September 2004 die nach Grundstücksänderungen 1.329 m² große Liegenschaft um 1,11 Mill. EUR an das Unternehmen B. Die ÖPAG mietete die für die Postfiliale benötigte Fläche im Ausmaß von unverbürgten rd. 340 m² Nutzfläche um 2.800 EUR netto pro Monat. Das Unternehmen B übernahm die bestehenden Verträge mit den beiden Telefongesellschaften.

(5) Im März 2007 verkaufte das Unternehmen B die Liegenschaft um 2,07 Mill. EUR an Investoren. Der Vertrag wurde seitens der Verkäuferin vom ehemaligen Geschäftsführer der PTI unterzeichnet, auf dessen Antrag die ÖPAG die Liegenschaft im Jahr 2004 um 1,11 Mill. EUR an das Unternehmen B verkauft hatte.

11.2 (1) Für den RH waren insbesondere die Ansätze für die Ermittlung des Ertragswerts im Jahr 2003 nicht schlüssig. Er konnte auch nicht nachvollziehen, wieso der Mitarbeiter der PTI im Jahr 2003 gegenüber der Ertragswertermittlung eines anderen PTI-Mitarbeiters aus dem Jahr 2001 auffällig viele, den Ertragswert mindernde Faktoren berücksichtigte. Der RH kritisierte insbesondere

- die um 152 m² geringere Nutzfläche als nicht nachvollziehbar,
- den Abzug von 15 % des Jahresrohertrags für Bewirtschaftungskosten als vergleichsweise hoch,



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

- den Abschlag von 10 % des Jahresrohertrags wegen Anwendung des Mietrechtsgesetzes als nicht gerechtfertigt, weil die für die Ertragswertermittlung anzusetzenden Mieten die gesetzlichen Beschränkungen ohnehin berücksichtigen,
- die für die Flächen des Postamtes angesetzten fiktiven Mieten, die um etwa 30 % unter den Mieten für Büroflächen und etwa 40 % unter den Mieten für Geschäftsflächen lagen, die gemäß dem Immobilienpreisspiegel des Fachverbandes der Immobilien- und Vermögenstreuhänder der Wirtschaftskammer Österreich in Zell am See für ein Objekt dieser Lage und Ausstattung im Jahr 2003 erzielbar waren. Auch die von der ÖPAG im Jahr 2004 vereinbarte Miete für die Fläche des Postamtes war erheblich höher (ca. 8 EUR/m²).

Der RH kritisierte daher, dass die Verkehrswertermittlung der PTI kein Gutachten im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes war.

(2) Der RH hielt die höhere Gewichtung des Sachwerts gegenüber dem Ertragswert bei der Ermittlung des Verkehrswerts im Jahr 2003 (1:1) gegenüber den Wertermittlungen aus dem Jahr 2001 (0:1) für nicht gerechtfertigt, weil für Kaufinteressenten an dieser bebauten Liegenschaft ausschließlich der erzielbare Ertrag und nicht die mögliche Eigennutzung entscheidend waren. Nach seiner Ansicht wäre daher für die Ermittlung des Verkehrswerts der Liegenschaft das Ertragswertverfahren anzuwenden gewesen. Dabei wäre sogar der Ertragswert von 1,3 Mill. EUR aus der (vom RH kritisierten) Verkehrswertermittlung der PTI aus dem Jahr 2003 wesentlich höher gewesen als der von der PTI vorgeschlagene Mindestverkaufspreis von 894.000 EUR und auch höher als der erzielte Verkaufspreis von 1,11 Mill. EUR.

Nach Auffassung des RH war der Bewertungsansatz über die Gewichtung von Ertrags- und Sachwert methodisch nicht haltbar.

(3) Nach Auffassung des RH hatte die ÖPAG für die Liegenschaft Zell am See, Postplatz 4, nicht den höchstmöglichen Verkaufspreis erzielt. Dies insbesondere deshalb, weil bereits vorhandene Kaufinteressenten nicht zu weiteren Verkaufsverhandlungen eingeladen wurden.

11.3 *Laut Stellungnahme der ÖPAG und der PTI sei es unzulässig, den Verkauf im Jahr 2007 an eine Investmentgesellschaft als Maßstab heranzuziehen, zumal der dabei erzielte Verkaufspreis – ohne Kenntnis der konkreten Kaufbedingungen – als in keinster Weise marktkonform anzusehen sei. Zudem sei der Verkauf einer Liegenschaft mit (nachvertraglicher) Postnutzung erfahrungsgemäß nicht mit anderen Liegenschaftstransaktionen vergleichbar, da bei einem solchen Verkauf regel-*



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

mäßig ein Kaufpreisabschlag für die postalische Gebäudeinfrastruktur (Laderampen, Hofnutzung, LKW-Zufahrten) in Abzug gebracht werde.

- 11.4** Der RH entgegnete, dass der vom vormaligen Käufer der ÖPAG-Liegenschaft zweieinhalb Jahre später erzielte wesentlich höhere Verkaufspreis lediglich ein weiteres Indiz dafür war, dass die ÖPAG nicht den höchstmöglichen Verkaufspreis erzielte.

Villach, Völkendorf

- 12.1** (1) Der Vorstand der ÖPAG beauftragte die PTI, das in ihrem Eigentum befindliche 4.253 m² große, unbebaute, als Bauland-Wohngebiet gewidmete⁶, inmitten eines Wohngebietes liegende, voll erschlossene Grundstück im südwestlichen Stadtzentrum von Villach für einen Verkauf vorzubereiten.

Ein Mitarbeiter der PTI ermittelte auf Grundlage eines Bodenpreises von 130 EUR pro m² mit Bewertungsstichtag 20. November 2003 den Verkehrswert des Grundstücks mit 552.900 EUR. Laut seiner Verkehrswertermittlung basierte der festgestellte Grundpreis auf Erhebungen bei der Stadtgemeinde Villach, beim Finanzamt Villach, bei örtlichen Maklern sowie in Fachzeitschriften. Dennoch schlug der Geschäftsführer der PTI einen Mindestverkaufspreis von nur 500.000 EUR vor.

Die Dokumentation zur Liegenschaftstransaktion enthielt keinen Hinweis auf die Art der Interessentensuche der PTI. Obwohl die PTI eine öffentliche Bekanntmachung des beabsichtigten Liegenschaftsverkaufs nicht nachweisen konnte, lagen drei Kaufangebote über 400.000 EUR, 410.000 EUR und 440.000 EUR vor. Das zuletzt genannte Kaufanbot wurde im Juni 2004 auf 510.000 EUR erhöht.

Die ÖPAG verkaufte im Mai 2005 das Grundstück um 510.000 EUR an das Unternehmen C.

(2) Im September 2007 – kurz nach Auflösung des Dienstverhältnisses des zum Zeitpunkt des Immobilienverkaufs verantwortlichen Geschäftsführers der PTI, die auf eigenen Wunsch des Geschäftsführers erfolgte – gründete dieser gemeinsam mit dem Geschäftsführer des Unternehmens C mehrere Immobilien-Gesellschaften.

⁶ Ein kleiner Streifen parallel entlang der Franz-Pehr-Straße war als Verkehrsfläche gewidmet.



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

12.2 Der RH kritisierte, dass

- die Interessentensuche nicht nachvollziehbar war und keine öffentliche Bekanntmachung stattfand und
- die PTI einen Mindestverkaufspreis unter dem von ihr ermittelten Verkehrswert beantragte.

Nach Ansicht des RH hätten auch die Gesellschaftsgründungen kurz nach der auf eigenen Wunsch des damaligen Geschäftsführers der PTI erfolgten einvernehmlichen Auflösung des Dienstverhältnisses für die ÖPAG Anlass geboten, die vom Geschäftsführer der PTI vermittelten Liegenschaftsverkäufe unverzüglich einer genauen Prüfung durch die Innenrevision der ÖPAG zu unterziehen.

12.3 Die ÖPAG und die PTI teilten mit, dass dieser Verkauf an den Bestbieter von insgesamt drei Kaufinteressenten erfolgt sei. Damit zeige sich, dass der Preis letztlich vom Markt bestimmt werde und ein Verkehrswert laut Bewertungsgutachten in realiter nicht immer umsetzbar sei. Nach derzeitigem Wissensstand habe die Anpassung des zu genehmigenden Mindestverkaufspreises dem zu erwartenden Marktpreis entsprochen. Ausdrücklich hielten ÖPAG und PTI fest, dass sie keine Kenntnis von der Zusammenarbeit des ehemaligen Geschäftsführers der PTI nach seinem Ausscheiden aus der PTI mit der Käufergesellschaft gehabt hätten.

12.4 Der RH erwiderte, dass ihm zwar der erzielte Verkaufspreis nicht unangemessen erschien, er aber mangels Dokumentation einer öffentlichen Bekanntmachung des beabsichtigten Liegenschaftsverkaufs nicht nachvollziehen konnte, ob die PTI in geeigneter Form möglichst viele Kaufinteressenten angesprochen hatte. Das ist aber eine wesentliche Voraussetzung zur Erzielung des Marktpreises.

Schwarz in Tirol,
Andreas Hofer Straße 8

13.1 Die ÖPAG beauftragte im August 2006 die PTI, das 615 m² große Grundstück mit dem Postamtsgebäude zu verkaufen und einen alternativen Standort für die Postfiliale zu suchen, um auf dem Grundstück die Errichtung eines Einkaufszentrums zu ermöglichen. Ein Mitarbeiter der PTI ermittelte für diese Liegenschaft einen Verkehrswert von 390.000 EUR.⁷

⁷ Verkehrswert zum 2. August 2006; Gewichtung Sachwert/Ertragswert 1 : 3. Der Ertragswert betrug 370.900 EUR und der Sachwert 463.328 EUR.



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

Während der öffentlichen Feilbietung der Liegenschaft beschloss die Stadtgemeinde Schwaz in Tirol, die Widmung eines Teils der betroffenen Fläche von Kerngebiet in Sonderfläche „Post“⁸ zu ändern; die Tiroler Landesregierung genehmigte dies. Dadurch verringerte sich der Verkehrswert auf 300.000 EUR.

Die PTI wiederholte die Feilbietung der Liegenschaft unter den neuen Bedingungen. Die Stadtgemeinde Schwaz in Tirol bot 320.000 EUR, ein anderer Bieter bis zu 600.000 EUR unter bestimmten Auflagen mit der Möglichkeit der Rückmiete im bestehenden Gebäude. Die ÖPAG ermittelte den Bestbieter mit einer Barwertberechnung, um die unterschiedlichen Angebote vergleichen zu können. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Mieten und Adaptierungskosten beim bestehenden Gebäude in Höhe von geschätzten 211.000 EUR ergab die Barwertberechnung, dass das Angebot der Stadtgemeinde Schwaz in Tirol um 11.000 EUR höher war.

Die PTI initiierte eine dritte Runde und präzierte die Bedingungen. Daraufhin zog der zweite Bieter sein Angebot zurück. Die PTI empfahl der ÖPAG, das Grundstück an die Stadtgemeinde Schwaz in Tirol um mindestens 320.000 EUR zu verkaufen und die Postfiliale in das Einkaufszentrum zu verlegen. Die ÖPAG verkaufte die Liegenschaft im Oktober 2008 an die Stadtgemeinde Schwaz in Tirol um einen Nettopreis von 325.804 EUR. Der Kaufvertrag enthielt keine Nachbesserungsklausel für den Fall von Widmungsänderungen.

Bereits im Jänner 2009 verkaufte die Stadtgemeinde Schwaz in Tirol diese Liegenschaft an den Errichter des Einkaufszentrums um 320.000 EUR, wobei sie aber auch die Abbruchkosten für das alte Gebäude übernahm. Im November 2009 änderte die Stadtgemeinde Schwaz in Tirol die Flächenwidmung zur Errichtung des Einkaufszentrums.

13.2 Der RH empfahl der ÖPAG und der PTI, in Hinkunft mit Nachbesserungsklauseln im Kaufvertrag sicherzustellen, dass eventuell nach dem Verkauf eines Grundstücks eintretende Widmungsgewinne zumindest teilweise auch dem Verkäufer zufließen.

13.3 *Die ÖPAG und die PTI hielten die Vereinbarung von Nachbesserungsklauseln mit der widmungsbestimmenden Körperschaft für realistischerweise nicht durchsetzbar.*

⁸ Erdgeschoss und 1. Obergeschoss in Sonderfläche Post gem. § 43 Abs. 1 Tiroler Raumordnungsgesetz 2006, restliche Geschosse in Kerngebiet eingeschränkt auf Wohnungen gem. § 40 Abs. 6 Tiroler Raumordnungsgesetz 2006.



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Hall in Tirol,
Untere Lend

14.1 (1) Die ÖPAG hatte die 24.623 m² große Liegenschaft in Hall in Tirol im Jahr 1974 um 2,14 Mill. EUR gekauft, um ein Logistikzentrum zu errichten. Infolge baurechtlicher Schwierigkeiten errichtete die ÖPAG das Projekt an einem anderen Standort und verkaufte die Liegenschaft im Jahr 2003 an eine Bietergemeinschaft von vier gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften⁹ um 3,86 Mill. EUR. Dies entsprach einem durchschnittlichen Quadratmeterpreis von 156,60 EUR. Infolge der vereinbarten Wertsicherung erhöhte sich der Kaufpreis bis zur Rechtswirksamkeit des Kaufvertrags im Jänner 2008 auf 4,22 Mill. EUR (171 EUR/m²). Der Vertrag enthielt eine Rücktrittsklausel, falls die Liegenschaft nicht in Bauland für gemeinnützigen Wohnbau umgewidmet würde; die Umwidmung wurde vom Gemeinderat im Jahr 2008 beschlossen.

(2) Die PTI nahm keine Liegenschaftsbewertung vor und machte den beabsichtigten Verkauf der Liegenschaft nicht öffentlich bekannt.

14.2 (1) Der RH kritisierte, dass die PTI keine Liegenschaftsbewertung vornahm und den beabsichtigten Verkauf der Liegenschaft nicht öffentlich bekannt machte. Das Verkaufsverfahren entsprach daher nicht dem Leitfaden der Kommission.

(2) Der Verkaufspreis von 156,60 EUR/m² (171 EUR/m² infolge Wertsicherung) erschien dem RH niedrig, weil die Tiroler gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H. (TIGEWOSI) im Jahr 2009 von der Stadt Hall in Tirol Immobilien GmbH zwei angrenzende Grundstücke um 275 EUR/m² gekauft hatte. Dabei war wesentlicher Vertragsbestandteil, dass ein ergänzender Bebauungsplan gem. § 54 des Tiroler Raumordnungsgesetzes erlassen wird, der eine maximale Baumassendichte gem. § 61 Abs. 2 Tiroler Raumordnungsgesetz von zumindest 3,2 zulässt.

Nach Ansicht des RH hätte die Vereinbarung des Verkaufspreises für die 24.623 m² große Liegenschaft auf Grundlage einer definierten Bebaubarkeit erfolgen und für den Fall einer durch eine nachträgliche Änderung des Bebauungsplans höhere Bebaubarkeit (z.B. durch höhere Baumassendichte) eine Nachbesserungsklausel enthalten sollen. Der RH empfahl daher der ÖPAG und der PTI, in Kaufverträge Nachbesserungsklauseln aufzunehmen für den Fall, dass sich der Wert einer Liegenschaft nach dem Verkauf bspw. durch eine Änderung des Flächenwidmungsplans oder des Bebauungsplans erhöhen könnte.

⁹ NEUE HEIMAT Tirol Gemeinnützige WohnungsGmbH, TIGEWOSI, Wohnungseigentum – Tiroler gemeinnützige Wohnbaugesellschaft m.b.H. und Alpenländische Heimstätte, gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft m.b.H.



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

14.3 Laut Stellungnahme der ÖPAG und der PTI könne in einzelnen Fällen nicht vom theoretischen Modell eines perfekten Liegenschaftsmarkts ausgegangen werden, wie der Verkauf in Hall in Tirol beispielhaft zeige. Die Liegenschaft sei aufgrund ihrer Größe ausschließlich für den geförderten Wohnbau geeignet gewesen. Nach den jahrelangen Verhandlungen mit der Gemeinde betreffend die Widmung der Liegenschaft und mit potenziellen Käufern sei als Bieter nur ein Konsortium der wesentlichen regionalen gemeinnützigen Wohnbauträger übriggeblieben. Im Bereich des geförderten Wohnbaus gebe es keinen, den Gesetzen des freien Marktes unterliegenden Nachfragewettbewerb.

14.4 Der RH entgegnete, dass auch bei der Nutzung einer Liegenschaft für den geförderten Wohnbau letztlich ihre Bebaubarkeit wertbestimmend wäre. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, in den Kaufvertrag eine Nachbesserungsklausel aufzunehmen für den Fall einer durch eine nachträgliche Änderung des Bebauungsplans höheren Bebaubarkeit (z.B. durch höhere Baumassendichte).

Wien, Gasgasse 2–6
(Westbahnhof)

15.1 (1) Die seit dem Jahr 2002 im Eigentum der ÖPAG befindlichen und auf der 8.440 m² großen Liegenschaft in Wien, Gasgasse 2–6, leer stehenden Postgebäude waren wegen ihrer Zweckgebundenheit und ihres stark renovierungsbedürftigen Zustandes für eine wirtschaftliche Nachnutzung kaum geeignet. Die Widmung als „Gemischtes Baugebiet–Betriebsbaugebiet“ und eine teilweise Bausperre schränkten eine wirtschaftliche Verwertung ebenfalls ein.

Ab Mai 2003 führte die PTI mit der Stadt Wien einen Architektenwettbewerb als Grundlage für eine spätere Umwidmung und einen anschließenden Verkauf der Liegenschaft durch. Vorgabe war eine Nutzfläche von 24.000 m², davon etwa 80 % für Wohnen und 20 % für Büros.

Nachdem die PTI zwischen September 2003 und März 2004 mit drei gemeinnützigen Bauvereinigungen Gespräche geführt hatte, wählte die ÖPAG die „Heimbau“ Gemeinnützige Bau-, Wohnungs- und Siedlungsgenossenschaft registrierte Genossenschaft m.b.H. (Heimbau) in Wien für eine Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Projektentwicklung aus. Die Heimbau stellte mit 254 EUR/m² Nutzfläche den höchsten Kaufpreis in Aussicht und erklärte sich bereit, eventuell anfallende Dekontaminationskosten zu übernehmen. Eine umfassende Interessensuche z.B. durch eine öffentliche Feilbietung unterließ die PTI.

(2) Die PTI schlug der ÖPAG einen Mindestverkaufspreis von 4,34 Mill. EUR abzüglich Aufwendungen für den Abbruch bestehender Gebäude von geschätzten 1,48 Mill. EUR vor. Daraus ergab sich ein Verkaufserlös von



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

2,86 Mill. EUR. Die PTI hatte den Mindestverkaufspreis von 4,34 Mill. EUR ermittelt, indem sie für die gesamten 24.000 m² Nutzfläche einen Verkaufspreis von 224 EUR/m² für geförderten Wohnbau ansetzte, was einen Liegenschaftswert von 5,38 Mill. EUR ergab. Davon zog sie die vom Käufer zu zahlenden Kosten der Dekontamination von geschätzten 1,04 Mill. EUR ab.

Werterhöhende Faktoren wie die Büronutzung von rd. 6.000 m² Nutzfläche und die mögliche Nachnutzung der Keller berücksichtigte die PTI nicht.

Ein externes Verkehrswertgutachten auf Grundlage des Ergebnisses des Architektenwettbewerbs beauftragte die PTI nicht.

(3) Im November 2005 kontaktierte die PTI vier Unternehmen zur Legung eines Kaufangebots. Die Heimbau, mit der die PTI bereits in Geschäftsverbindung stand, legte mit 3,20 Mill. EUR das höchste Angebot und sagte die Übernahme der Kosten der Dekontamination und des Abbruchs bestehender Gebäude zu.

(4) Die ÖPAG verkaufte die 8.440 m² große Liegenschaft um 3,20 Mill. EUR an die Heimbau. Der vom Vorstand der ÖPAG im Jänner 2006 unterfertigte Kaufvertrag enthielt keine Nachbesserungsklausel für den Fall der Änderung des angenommenen Nutzungsverhältnisses zwischen (gefördertem oder frei finanziertem) Wohnbau und Gewerbenutzung.

15.2 (1) Der RH kritisierte, dass

- die PTI den Verkehrswert der Liegenschaft erhöhende Faktoren wie insbesondere die vorgesehene Büronutzung von rd. 6.000 m² Nutzfläche bei der Ermittlung des erzielbaren Verkaufserlöses nicht berücksichtigte und
- die PTI beim vorgeschlagenen Mindestverkaufspreis von einem Quadratmeterpreis für den geförderten Wohnbau von nur 224 EUR/m² Nutzfläche ausging, obwohl bereits 254 EUR/m² Nutzfläche geboten waren.

Er beurteilte den festgesetzten Mindestverkaufspreis von 4,34 Mill. EUR als wenig ambitioniert, weil dieser schon allein dadurch um 0,72 Mill. EUR höher gewesen wäre, wenn die PTI anstelle der 224 EUR/m² die bereits von der Heimbau gebotenen 254 EUR/m² Nutzfläche ihrer Berechnung zugrunde gelegt hätte. Eine weitere Erhöhung um 0,28 Mill. EUR hätte sich ergeben, wenn die für Büronutzung vorge-



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

sehene Nutzfläche von 6.000 m² mit 300 EUR/m² berücksichtigt worden wäre.

(2) Der RH kritisierte, dass das Verkaufsverfahren nicht dem Leitfaden der Kommission entsprach, weil der Verkauf ohne öffentliche Feilbietung erfolgte und die für diesen Fall vorgesehene Verkehrswertermittlung durch einen unabhängigen Sachverständigen unterblieb.

(3) Nach Ansicht des RH hätte der Kaufvertrag eine Nachbesserungsklausel für den Fall der Änderung des angenommenen Nutzungsverhältnisses zwischen (gefördertem oder frei finanziertem) Wohnbau und Gewerbenutzung enthalten sollen.

15.3 *Nach Ansicht der ÖPAG und der PTI habe der RH – ausgehend von einem Masterplan, der eine Büronutzung für die Liegenschaft vorsah – insbesondere die Kaufpreishöhe kritisiert. Demgegenüber sei jedoch die Widmung der verkaufsgegenständlichen Liegenschaft durch die Stadt Wien für geförderten Wohnbau und Sonderformen des Wohnbaus erfolgt und nicht zur Büronutzung. Der erzielte Kaufpreis stünde in Abhängigkeit von der Widmung für geförderten Wohnbau und Sonderformen des Wohnbaus und sei im Rahmen der Wohnbauförderungsrichtlinien angemessen gewesen.*

15.4 Der RH hielt entgegen, dass die Ausführungen der ÖPAG und der PTI im Widerspruch zu dem am 22. November 2006 – dem Ergebnis des Architektenwettbewerbs folgend – geänderten Flächenwidmungs- und Bebauungsplan standen. Dieser wies für den Großteil der gegenständlichen Liegenschaft eine Widmung als „Gemischtes Baugebiet“ und für eine Teilfläche eine Widmung als „Gemischtes Baugebiet – Geschäftsviertel“ aus. Auf dieser Teilfläche war die Errichtung von Wohnungen sogar untersagt.

Wien, Wiedner
Gürtel 1 (Südbahn-
hof)

16.1 (1) Auf einer der ÖPAG gehörenden 41.372 m² großen Liegenschaft in Wien, Wiedner Gürtel, befanden sich mehrere Gebäude mit einer Nutzfläche von rd. 74.000 m². Durch die Absiedlung des Paketverteilercentrums nach Wien-Inzersdorf Ende 2004 erwartete die ÖPAG einen hohen Leerstand.

Die Liegenschaft war als „Verkehrsband“ gewidmet und mit einer Bausperre belegt. Die Anbindung der inmitten des Südbahnhofes gelegenen Postliegenschaft an das öffentliche Straßennetz war nur über Grundstücke der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) möglich, deren Nutzung jederzeit von den ÖBB widerrufbar war. Weiters sollte die

ÖPAG wegen einer neuen Trassenführung im geplanten „Zentralbahnhof Wien“ eine Grundfläche von rd. 5.000 m² an die ÖBB abtreten.

Im Jahr 2004 führte die PTI im Namen der ÖPAG gemeinsam mit den ÖBB und der Stadt Wien einen Architektenwettbewerb als Grundlage für einen „Masterplan Stadtteil Wien Südbahnhof“ (Masterplan) durch. Der Masterplan, der im Dezember 2004 vom Wiener Gemeinderat beschlossen wurde, stellte die Basis für eine neue Flächenwidmung für diesen Stadtteil dar. Im Masterplan wurde das „Areal Post“ als eigenes Plangebiet ausgewiesen, wodurch die Liegenschaft als eigenständige Fläche eine bessere Verwertbarkeit erlangte. Der Masterplan sah einen Anteil von rd. 25 % für Wohnen und von rd. 75 % für Büro, Handel sowie Hotel vor.

(2) Ein im September 2005 fertig gestelltes externes Sachverständigengutachten bezifferte den Verkehrswert der Liegenschaft mit 21,60 Mill. EUR, welcher sich als Durchschnitt des Schätzwerts von 20,9 Mill. EUR bei Beibehaltung der bestehenden Nutzung und des Wertes von 22,2 Mill. EUR bei Realisierung eines Neubauprojekts ergab. Dabei ging der Sachverständige auf der Grundlage einer unrichtigen Mitteilung der PTI von einer 50 %igen geförderten Wohnbau- und einer 50 %igen Büro/Hotel-Nutzung aus, obwohl der Masterplan einen erheblich höheren Anteil für Büro/Hotel-Nutzung vorsah. Als Preis pro m² Nutzfläche setzte er für einen geförderten Wohnbau 218 EUR und für Büro oder Hotel 370 EUR an. Hätte der Sachverständige allerdings den Schätzwert dem Masterplan entsprechend mit einer 25 %igen Wohnbaunutzung und einer 75 %igen Büro/Hotel-Nutzung ermittelt, wäre dieser – bei gleichen Nutzflächenpreisen – um 3,70 Mill. EUR höher gewesen.

(3) Mit Kaufvertrag vom Dezember 2005/Jänner 2006 verkaufte die ÖPAG – ohne öffentliche Feilbietung – die Liegenschaft an die ÖBB-Infrastruktur-Aktiengesellschaft um 23 Mill. EUR, wobei die ÖBB-Infrastruktur-Aktiengesellschaft auch die Abbruchkosten und die Dekontaminationskosten zu übernehmen hatten. Die PTI bezeichnete den Verkauf an die ÖBB-Infrastruktur-Aktiengesellschaft als einzige Verwertungsmöglichkeit.

Der Kaufvertrag enthielt keine Nachbesserungsklausel für den Fall eines geänderten Verhältnisses der Nutzflächen von (geförderter oder frei finanzierter) Wohnbau- und Gewerbenutzung.

16.2 (1) Der RH beurteilte das Vorgehen der PTI als wenig geeignet, den höchstmöglichen Erlös zu erzielen.



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

(2) Der RH kritisierte die Berücksichtigung des Schätzwerts der bestehenden Nutzung bei der Ermittlung des Verkehrswerts als nicht sachgerecht, weil bereits vorgesehen war, die bestehenden Gebäude abzubauen und Neubauten auf Grundlage des Masterplans zu errichten.

(3) Der RH kritisierte, dass die von der PTI gewählte Vorgangsweise nicht im Einklang mit dem Leitfaden der Kommission stand, weil die PTI keine öffentliche Feilbietung der Liegenschaft vornahm und der Gutachter den Verkehrswert der Liegenschaft auf der Grundlage einer unrichtigen Mitteilung der PTI über die auf Wohnbau- bzw. Büro/Hotel-Nutzung entfallende Nutzfläche ermittelte.

(4) Der RH kritisierte, dass die PTI bei den Verkaufsgesprächen mit der ÖBB-Infrastruktur-Aktiengesellschaft den Wert der Liegenschaft erhöhende Faktoren wie insbesondere den 75 %igen Anteil für eine Gewerbenutzung (Büro, Handel usw.) zu wenig berücksichtigte. Er konnte auch nicht nachvollziehen, warum die PTI bei der Nutzung „Wohnen“ nur von einem geförderten Wohnbau ausging. Nach Ansicht des RH hätte der Kaufvertrag die Vereinbarung des Kaufpreises auf Grundlage von definierten Nettonutzflächen pro Nutzungsart und eine Nachbesserungsklausel für den Fall nachträglicher Änderungen der Nettonutzflächen bzw. der Nutzungsart enthalten sollen.

16.3 *Laut Mitteilung der ÖPAG und der PTI habe der externe Gutachter einen geschätzten Verkehrswert von 21,6 Mill. EUR ermittelt, wobei er von einer Nutzung der Flächen zu 50 % als Büro/Handel und zu 50 % für Wohnbau ausgegangen sei. Dies habe dem gültigen Gemeinderatsbeschluss zur Widmung entsprochen, der einen Mindestanteil von 21 % oder mehr für Wohnnutzung vorgesehen habe. Die Feststellung des RH, dass seitens der PTI eine „unrichtige Mitteilung“ an den Sachverständigen erteilt worden sei, sei daher nicht nachvollziehbar. Zur Kritik des RH am von der PTI durchgeführten Verkaufsverfahren merkten die ÖPAG und die PTI an, dass die Liegenschaft zum Verkaufszeitpunkt über keine allgemein gültigen und unbefristeten Wegrechte zur Gewährleistung der Zu- und Abfahrt verfügt habe. Zusätzlich sei eine eisenbahnrechtliche Teil-Enteignungsmöglichkeit vorgelegen. Durch die Insellage der Liegenschaft sei eine Drittmarktverwertung nicht möglich gewesen. Demgemäß sollte der Verkauf zu einem Kaufpreis, der den Verkehrswert laut externem Gutachten sogar überstiegen habe, den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Geschäftsgebarung jedenfalls gerecht werden.*

Im Hinblick auf die Empfehlung des RH werde auf die Vereinbarung von Nachbesserungsklauseln in den Verhandlungen mit den Bietern besonderes Augenmerk gelegt werden.



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

16.4 Der RH hielt fest, dass er insbesondere wegen der Ungewissheit über die zukünftige Nutzung der Liegenschaft eine entsprechende Nachbeserklausel im Kaufvertrag vermisste. Er hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Projekt Bahnhofsvorplatz Salzburg, Südtirolerplatz 16–19

17.1 (1) Die PTI war mit der Verwertung der im Nahbereich des Bahnhofs Salzburg situieren und im Eigentum der ÖPAG stehenden Liegenschaft mit rd. 23.000 m² betraut. Aufgrund der Größe und Lage der Liegenschaft suchte die PTI im Auftrag der ÖPAG nach Projektentwicklern und Investoren. Sie ermittelte Ende 2000 als Bestbieter ein deutsches Bauträger- und Projektentwicklungsunternehmen, das 21,08 Mill. EUR (damals 290 Mill. ATS) für die Liegenschaft anbot. Nach den Plänen der PTI sollte nach Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen der PTI und einem ausgewählten Investor eine Projektgesellschaft mit 30 %iger Beteiligung der PTI zur gemeinsamen Entwicklung und Verwertung der Liegenschaft gegründet werden. Die PTI sollte neben dem Verkaufspreis auch einen Projektgewinn durch Beteiligung bei der Realisierung der multifunktionalen Immobilie in Höhe von 2,18 Mill. EUR (30 Mill. ATS) für die ÖPAG erzielen und selbst Honorare für Entwicklung und Planung lukrieren.

Im April 2001 unterzeichneten die PTI und der ausgewählte Investor einen Vorvertrag zur Gründung der Projektentwicklungsgesellschaft, die jedoch nicht realisiert wurde.

Für die Zusammenarbeit zwischen der PTI und dem Investor bestanden keine vertraglichen Regelungen. Dennoch bemühten sich die Mitarbeiter der PTI um alle erforderlichen behördlichen Bewilligungen und übernahmen auch die Akquisition von Betreibern für das geplante Hotel und Einkaufszentrum. Sie waren auch maßgeblich in Vertragsverhandlungen eingebunden, die nicht den Liegenschaftsverkauf der ÖPAG direkt betrafen, sondern den Weiterverkauf durch den Investor, die Anbahnung von Gegengeschäften und Finanzierungsfragen des Investors. Die PTI erhielt für diese Tätigkeit keine Vergütung. Die Kosten wurden weder erfasst noch zugeordnet. Der RH errechnete sie im Nachhinein mit rd. 3,63 Mill. EUR.

(2) Im September 2003 schlug der Investor den Verkauf der Liegenschaft in fünf Einzelflächen sowie die Übernahme von verschiedenen, teilweise nicht quantifizierten Kosten durch die ÖPAG als Verkäuferin vor. Inwieweit der festgelegte Kaufpreis ein Entgelt für die Vorleistungen der PTI und Wertanpassungen enthielt, war mangels Unterlagen nicht feststellbar. Für eine der Teilflächen zog die ÖPAG ihre Verkaufsabsicht zurück, für die verbleibenden vier Teilflächen senkte



Bewertung und Verkauf der Liegenschaften

sie den Kaufpreis gegenüber dem Angebot des Investors. Eine dokumentierte Entscheidungsfindung darüber fehlte.

Nach weiterer Vorbereitung durch die PTI veräußerte die ÖPAG im Dezember 2004 die erste Teilfläche im Ausmaß von 3.958 m² an eine für die Entwicklung der Liegenschaft eigens gegründete Tochtergesellschaft des Investors um rd. 5,62 Mill. EUR. Eine weitere Teilfläche im Ausmaß von 10.416 m² erwarb eine zweite Entwicklungsgesellschaft des Investors im Mai 2005 um rd. 6,55 Mill. EUR. Eine dritte Teilfläche in einem Gesamtausmaß von 3.852 m² verkaufte die ÖPAG im Dezember 2005 an eine gemeinnützige Wohnbaugesellschaft¹⁰ um rd. 2,03 Mill. EUR. Zwei der ursprünglich fünf Teilflächen verblieben im Eigentum der ÖPAG. Eine Erkundung des Marktes bezüglich des Verkaufs der drei Teilflächen unterblieb. Es lagen weder unabhängige Gutachten vor, noch erfolgte eine öffentliche Feilbietung der Liegenschaften.

Der RH zog von den bislang für die Teilflächen erzielten Erlösen aus Verkauf und Tausch von insgesamt 14,32 Mill. EUR geschätzte Ausgaben für die Entwicklung der Liegenschaft von 3,63 Mill. EUR ab, wodurch sich ein Saldo von 10,69 Mill. EUR ergab. Für die veräußerten Teilflächen wurden daher lediglich 60 % des auf die Flächen bezogenen Buchwerts Erlöst.

- 17.2** Der RH bemängelte, dass die PTI ohne einen schriftlichen Auftrag der ÖPAG von den ursprünglichen Zielen des Projekts (Projektentwicklung) abging und eine gänzlich andere Verwertungsart (Verkauf von Teilflächen) verfolgte. Weiters kritisierte der RH, dass die Zusammenarbeit der PTI mit dem Investor ohne vertragliche Vereinbarungen erfolgte.

Der RH kritisierte die nicht dem Leitfaden der Kommission entsprechende Vorgangsweise der PTI, keine öffentliche Feilbietung durchgeführt zu haben.

- 17.3** *Laut Stellungnahmen der ÖPAG und der PTI sei das Ziel gewesen, dass diese komplexe Liegenschaftstransaktion möglichst risikolos erfolge. Dennoch sollte dabei der bei einer Risikobeteiligung zu erwartende Kaufpreis erzielt werden. Demzufolge habe die PTI im Sinne dieser Zielsetzung das Verkaufsverfahren durchgeführt bzw. es – soweit erforderlich – angepasst. Den Vorgaben der ÖPAG sei dabei entsprochen worden. Bei den vom RH beanstandeten Leistungen habe es sich laut ÖPAG um zielführende Leistungen zur Optimierung des Verkaufsprozesses gehandelt. Da für dieses Projekt keine zusätzlichen Perso-*

¹⁰ Gemeinnützige Salzburger Wohnbaugesellschaft m.b.H.




Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

nalkapazitäten eingestellt worden seien und auch die PTI-Ergebnisse keine zusätzlichen Kostenbelastungen hätten erkennen lassen, sei eine kalkulatorische retrograde Ermittlung von Kostenelementen lediglich ein theoretischer Ansatz.

- 17.4** Nach Ansicht des RH waren die von der ÖPAG und der PTI als „Anpassung“ des Verkaufsverfahrens bezeichneten Abweichungen vom ursprünglich geplanten Verwertungsverfahren so erheblich, dass er eine nachvollziehbare Dokumentation der Willensbildung der entscheidungsbefugten Organe für erforderlich erachtet hätte.

Verkauf von Ferienheim–Liegenschaften

- Betriebsvereinbarung **18.1** (1) Die ÖPAG verpflichtete sich in einer am 29. April 2005 mit dem Zentralausschuss der Bediensteten der ÖPAG abgeschlossenen Betriebsvereinbarung¹¹, die Ferienhäuser ihrer Ferienheim–Liegenschaften in Bad Ischl, Strobl, Bad Gastein, Grundlsee und Velden am Wörthersee dem Verein „post.sozial“¹² „zur Nutzung zur Verfügung zu stellen“ und sie – je nach Entscheidung des Vereinsvorstandes, die bis Ende August 2005 zu erfolgen hatte – entweder an den Verein post.sozial zum Buchwert zu verkaufen oder selbst anderweitig zu verkaufen und die Stille Reserve (Verkaufserlös minus Buchwert) an den Verein zu überweisen. Jener Betragsteil der Stillen Reserve, der den geschätzten Gesamtwert laut den Schätzgutachten für die Häuser in Bad Ischl, Strobl, Bad Gastein, Grundlsee und Velden am Wörthersee aus dem Jahr 2002 überstieg, sollte im Verkaufsfall durch die ÖPAG an andere als den Verein post.sozial dem Unternehmen zufallen.

Bis zum in der Betriebsvereinbarung genannten Termin Ende August 2005 traf der Vorstand des Vereins post.sozial keine Entscheidung.

(2) Die Ferienheim–Liegenschaften erzielten – wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist – einen Verkaufserlös von mehr als 5 Mill. EUR. Ihr Buchwert am 30. Juni 2006 betrug 136.047,91 EUR, die Stille Reserve daher rd. 4,9 Mill. EUR. Die Summe der Verkehrswerte der Ferienheim–Liegenschaften laut den Verkehrswertermittlungen der PTI betrug 3.876.295 EUR.

¹¹ Bis zu dieser Betriebsvereinbarung wurden die Ferienhäuser ebenfalls vom Sozialwerk (post.sozial) genutzt, jedoch ohne schriftliche Verträge als rechtliche Grundlage dieser Nutzung und ohne Bezahlung eines Nutzungsentgelts seitens des Sozialwerks (post.sozial).

¹² Aus dem Verein „Sozialwerk der Post- und Fernmeldebediensteten“ entstand im Zuge einer Statutenänderung der Verein der Postbediensteten „post.sozial“.

Verkauf von Ferienhaus–Liegenschaften

Tabelle 7: Ferienhaus – Liegenschaften, Verkaufspreise – Buchwerte				
Liegenschaft	Verkaufspreis	Verkehrswert	Buchwert zum 30. Juni 2006	Differenz zwischen Verkaufspreis und Buchwert (Stille Reserve)
	in EUR			
Bad Ischl	673.195	673.195	28.327,14	644.867,86
Strobl	394.000	394.000	15.897,18	378.102,82
Bad Gastein	361.100	361.100	26.505,61	334.594,39
Grundlsee	758.000	758.000	23.367,95	734.632,05
Velden am Wörthersee	2.850.000	1.690.000	41.950,03	2.808.049,97
Summe	5.036.295	3.876.295	136.047,91	4.900.247,09

Quelle: PTI; Darstellung: RH

18.2 Der RH hielt zunächst fest, dass nicht Gegenstand seiner Überprüfung bei der PTI war, zu beurteilen, ob und inwieweit diese Betriebsvereinbarung auch positive wirtschaftliche Auswirkungen für die ÖPAG hatte, die den Verkauf von Liegenschaften mit einem Marktwert von über 5 Mill. EUR zum Buchwert von rd. 136.000 EUR gegenüber den Aktionären der ÖPAG gerechtfertigt hätten.

Der RH kritisierte jedoch insbesondere folgende unklare Formulierungen in der Betriebsvereinbarung:

- Die Verpflichtung der ÖPAG, die Ferienhäuser dem Verein „zur Nutzung zur Verfügung zu stellen“, enthielt keine Aussage über das zugrunde liegende Rechtsgeschäft, z.B. Pacht, Miete oder Bittleihe. Ergänzend wies der RH kritisch darauf hin, dass auch für die vorgängige Nutzung der Ferienhäuser der ÖPAG durch das Sozialwerk (post.sozial) keine schriftlichen Verträge vorlagen und das Sozialwerk (post.sozial) der ÖPAG auch kein Nutzungsentgelt bezahlte.
- Die Betriebsvereinbarung enthielt keine Klarstellung der Konsequenzen der Versäumnis des Entscheidungstermins durch den Vorstand des Vereins post.sozial. Wäre bspw. bei Fristversäumnis durch den Vereinsvorstand die Entscheidungsbefugnis auf die ÖPAG übergegangen, hätte sie auch einen erheblichen Teil des Verkaufserlöses vereinnahmen können. Die Betriebsvereinbarung bestimmte nämlich zweifelsfrei, dass die – im Falle des Verkaufs der Liegenschaften durch die ÖPAG zu über den in den Schätzgutachten genannten Preisen – entstehenden Mehrerlöse (Differenz aus Stiller Reserve und Schätzgutachten) der ÖPAG zufallen sollten. Der RH



Verkauf von Ferienhaus–Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

stellte jedoch fest, dass beim Verkauf der Liegenschaft in Velden am Wörthersee durch die ÖPAG (siehe TZ 25) auch der gegenüber dem Schätzgutachten erzielte Mehrerlös von mehr als 1 Mill. EUR an den Verein post.sozial floss.

18.3 *Laut Stellungnahme der ÖPAG und der PTI sei mit dem Abschluss der Betriebsvereinbarung im Jahr 2005 zwischen Vorstand der Post und Personalvertretung das Sozialwesen der Post neu ausgerichtet worden. Zu diesem Zweck sei vereinbart worden, dass die Sozialleistungen für alle Postmitarbeiter im Verein post.sozial gebündelt und diesem Verein die dafür erforderlichen Mittel seitens der Post zur Verfügung gestellt würden; dazu habe auch die Übertragung der Ferienhaus–Liegenschaften ins Eigentum des Vereins gezählt. In diesem Sinne sei in der Betriebsvereinbarung vereinbart worden, die seit Jahrzehnten ausschließlich von diesem Verein genutzten Liegenschaften an diesen zum Buchwert zu übertragen. Der Verein habe die Liegenschaften zu Verkehrswerten laut internen Verkehrswertermittlungen der PTI gekauft. Um das ursprüngliche Ziel der Übertragung zu Buchwerten zu erfüllen, sei die Differenz zwischen Buchwerten und Verkehrswerten dem Verein durch eine einmalige Sonderdotations ausgeglichen worden.*

18.4 Der RH hielt fest, dass nach der Betriebsvereinbarung jener Betragsteil der Stillen Reserve, der den geschätzten Gesamtwert laut den Schätzgutachten für die Häuser in Bad Ischl, Strobl, Bad Gastein, Grundlsee und Velden am Wörthersee aus dem Jahr 2002 überstieg, im Verkaufsfall durch die ÖPAG dem Unternehmen zufallen sollte. Obwohl die ÖPAG die Liegenschaft in Velden am Wörthersee um 1,16 Mill. EUR über dem Schätzwert verkaufte, floss auch dieser Mehrerlös dem Verein post.sozial zu. Die unklaren Formulierungen der Betriebsvereinbarung und die Folgen der Fristerstreckung führten letztlich dazu, dass sämtliche die Buchwerte der Liegenschaften übersteigenden Verkaufserlöse dem Verein post.sozial zufließen.

Weitere Vereinbarungen

19.1 (1) Bei einer Besprechung am 19. Juni 2006 vereinbarten der Generaldirektor der ÖPAG und sein Stellvertreter mit dem Präsidium und der Geschäftsführung des Vereins post.sozial, dass der Verkauf der fünf Ferienhaus–Liegenschaften an den Verein durch den Generaldirektor der ÖPAG und dessen Stellvertreter abgewickelt wird. Der Verein post.sozial sollte als Gesamtkaufpreis für alle fünf Liegenschaften insgesamt die Summe der Verkehrswerte laut Gutachten der PTI zahlen. Nach Ansicht der Gesprächsteilnehmer lag eine Zustimmungspflicht des Aufsichtsrats nach der Geschäftsordnung für den Vorstand der ÖPAG nicht vor, da der Gegenwert von 5 Mill. EUR nicht überschritten würde. Weiters vereinbarten sie eine einmalige Sonderzahlung der



Verkauf von Ferienhaus–Liegenschaften

ÖPAG an den Verein post.sozial in Höhe von rd. 3,4 Mill. EUR aus dem Titel „besondere Investitionstätigkeit im Jahr 2006 für Nächtigungszimmer und dergleichen“.

(2) Am 29. Juni 2006 stimmte der Verein post.sozial dem Verkauf der Liegenschaft in Velden am Wörthersee durch die ÖPAG an einen Privaten zu. Gleichzeitig wurde die von der ÖPAG an den Verein post.sozial zu leistende Sonderzahlung auf rd. 4,5 Mill. EUR „berichtigt“.

(3) Im Dezember 2007 zahlte die ÖPAG dem Verein post.sozial eine Sonderdotations von 4,9 Mill. EUR mit der Auflage, diesen Betrag in den nächsten Jahren zur Revitalisierung der Ferienhäuser und Erweiterung der Holiday–Quartiere¹³ zu verwenden.

Die Sonderdotations von 4,9 Mill. EUR entsprach der Differenz zwischen den Verkaufspreisen der fünf Liegenschaften und deren Buchwerten am 30. Juni 2006.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass die ÖPAG weitere sie gegenüber der Betriebsvereinbarung vom April 2005 wirtschaftlich benachteiligende Vereinbarungen mit dem Verein post.sozial schloss, obwohl dieser seine in der Betriebsvereinbarung festgelegte Entscheidungsfrist versäumt hatte.

Letztlich erhielt der Verein post.sozial 4,9 Mill. EUR als Sonderdotations von der ÖPAG. Der RH wies darauf hin, dass laut Betriebsvereinbarung jener Betrag der Stillen Reserve, der im Fall des Verkaufs der Liegenschaften durch die ÖPAG über den in den Schätzgutachten genannten Verkaufspreis hinausging (= Mehrerlös), der ÖPAG zufallen sollte. In Widerspruch dazu floss mit den 4,9 Mill. EUR auch der gegenüber den Schätzgutachten erzielte Mehrerlös von mehr als 1 Mill. EUR – lukriert aus dem Verkauf der Liegenschaft in Velden am Wörthersee an einen Privaten zu einem den Verkehrswert um 69 % übersteigenden Preis – an den Verein post.sozial.

- 19.3** Die ÖPAG und die PTI wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass die Entscheidungen des Vereins post.sozial von Postmitarbeitern getroffen worden seien, die als Leitungs- und Aufsichtsorgane dieses Vereins fungiert hätten, und nicht von unabhängigen Dritten. Die Entscheidungsfindung betreffend die Ferienhaus–Liegenschaften habe zwar länger als in der Betriebsvereinbarung vorgesehen gedauert, nämlich bis Februar 2006, die ÖPAG sei aber laufend eingebunden und darüber informiert gewesen. Von dieser konkludenten Fristerstreckung durch beide Parteien der Betriebsvereinbarung sei daher auszugehen. Abge-

¹³ Dabei handelt es sich um andere als die in den folgenden TZ beschriebenen Ferienhaus–Liegenschaften.



Verkauf von Ferienhaus–Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

sehen von dieser Fristerstreckung würden sämtliche Vereinbarungen mit post.sozial Deckung in der Betriebsvereinbarung aus 2005 finden.

19.4 Der RH hielt den Ausführungen der ÖPAG und der PTI, sämtliche Vereinbarungen mit dem Verein post.sozial fänden Deckung in der Betriebsvereinbarung aus 2005, entgegen, dass die ÖPAG jener Formulierung in der Betriebsvereinbarung zugestimmt hatte, wonach jener Betragsteil der Stillen Reserve, der den geschätzten Gesamtwert laut den Schätzgutachten für die Ferienhaus–Liegenschaften überstieg, im Verkaufsfall durch die ÖPAG dem Unternehmen zufallen soll.

Verkehrswertermittlung

20.1 Die PTI ermittelte im Auftrag der ÖPAG die Verkehrswerte für ihre Ferienhaus–Liegenschaften in Bad Ischl, Strobl, Bad Gastein und Grundlsee ohne Beziehung eines externen unabhängigen Gutachters. Diese Liegenschaften verkaufte die ÖPAG in den Jahren 2007 und 2008 an den Verein post.sozial zu den von der PTI ermittelten Verkehrswerten.

Die Ferienhaus–Liegenschaft in Velden am Wörthersee verkaufte die ÖPAG 2006/2007 an einen Privaten nach öffentlicher Feilbietung mit 2,85 Mill. EUR zu einem um 69 % über dem von der PTI ermittelten Verkehrswert liegenden Preis.

20.2 Der RH kritisierte, dass die PTI den vom Verein post.sozial zu bezahlenden Kaufpreis für die Liegenschaften nicht von einem externen unabhängigen Gutachter, sondern von eigenen Mitarbeitern ermitteln ließ. Der Verkaufsvorgang entsprach daher nicht dem Leitfaden der Kommission, der für den Fall einer nicht öffentlichen Feilbietung einer Liegenschaft die Ermittlung des Verkehrswerts durch einen unabhängigen Gutachter vorsieht.

20.3 *Nach Ansicht der ÖPAG und der PTI habe es sich um keine Verwertung der Liegenschaften an Dritte gehandelt, sondern habe die Übertragung dieser Liegenschaften vielmehr einen Teil der Dotation an den Sozialverein der Post dargestellt; die Höhe der Dotation sei das Ergebnis langjähriger Verhandlungen zwischen Vorstand der ÖPAG und Personalvertretung gewesen. Zudem sei das laufende Erhaltungs- und Verwertungsrisiko der sanierungsbedürftigen Gebäude auf den Verein post.sozial überwältzt worden.*

20.4 Der RH entgegnete, dass durch den Verkauf der Liegenschaft in Velden am Wörthersee unmittelbar von der ÖPAG an einen Privaten kein laufendes Erhaltungs- und Verwertungsrisiko auf den Verein post.sozial überwältzt wurde. Das Erhaltungs- und Verwertungsrisiko für die Liegenschaften in Bad Gastein und Grundlsee war infolge des kurz nach



Verkauf von Ferienhaus–Liegenschaften

dem Kauf durch den Verein post.sozial erfolgten Verkaufs der Liegenschaften sehr eingeschränkt.

Der RH sah einen Interessenkonflikt in der Vorgangsweise, den Wert der an den Sozialverein der Post zu übertragenden Ferienhaus–Liegenschaften durch Mitarbeiter der PTI beurteilen zu lassen.

Bad Ischl,
Lauffnerwaldweg 6

21.1 (1) Für die 76.237 m² große Liegenschaft mit dem Posterholungsheim I ermittelte ein PTI-Mitarbeiter mit Bewertungsstichtag 31. Jänner 2001 einen Verkehrswert von 822.000 EUR. Derselbe Mitarbeiter ermittelte für dieselbe Liegenschaft mit Bewertungsstichtag 23. Februar 2004 einen Verkehrswert von nur mehr 610.000 EUR. Dieser erheblich geringere Verkehrswert ergab sich insbesondere

- durch einen um 68 % niedrigeren Bodenwert, wodurch sich trotz eines um 25 % höheren Gebäudewerts ein um 37 % niedrigerer Sachwert der Liegenschaft ergab, und
- durch einen um 43 % niedrigeren Ertragswert.

Beide Verkehrswertermittlungen enthielten keine Angaben über die Grundlage der angenommenen Quadratmeterpreise für Bauland (2001: 145 EUR, 2004: 120 EUR), Grünland/Wald (2001: 2,54 EUR, 2004: 2 EUR) und Grünland/sonstige Parkanlage (2001: 29 EUR, 2004: 5 EUR) oder über den Kapitalisierungszinsfuß (2001: 5 %, 2004: 7 %).

(2) Ein Mitarbeiter der PTI ermittelte mit Bewertungsstichtag 1. Dezember 2003 den Verkehrswert von 63.195 EUR für die 1.990 m² große Liegenschaft mit dem – aufgrund des Baurechtsvertrags (1982) zwischen Sozialwerk (post.sozial) und Post – vom Sozialwerk (post.sozial) als Baurechtsnehmer errichteten Posterholungsheim II mit dem Barwert des jährlichen Bauzinses von 2.794,08 EUR und einer Restlaufzeit des Baurechts von 52 Jahren unter Zugrundelegung eines Zinssatzes von 4 %. Ob und inwieweit dieser Zinssatz auch die im Zusatzvertrag zum Baurechtsvertrag (1994) vereinbarte Wertsicherung des Bauzinses gemäß VPI 1986 berücksichtigte, war der Verkehrswertermittlung nicht zu entnehmen. Der Bodenwert der Liegenschaft, bestehend aus 760 m² Baufläche (Gebäude) und 1.230 m² Baufläche (begrünt), blieb unberücksichtigt.

(3) Im Februar 2007 verkaufte die ÖPAG an den Verein post.sozial die 76.237 m² große Liegenschaft mit dem Posterholungsheim I um 610.000 EUR und die 1.990 m² große Liegenschaft mit dem vom Sozial-



Verkauf von Ferienheim–Liegenschaften



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

werk (post.sozial) aufgrund eines Baurechtsvertrags errichteten Posterholungsheim II um 63.195 EUR. Die Preise entsprachen den von einem PTI-Mitarbeiter für die beiden Liegenschaften mit Bewertungsstichtag 23. Februar 2004 bzw. 1. Dezember 2003 ermittelten Verkehrswerten.

21.2 (1) Die Verkehrswertermittlungen der PTI waren keine Gutachten im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes: Der RH kritisierte, dass die Ermittlung des Verkehrswerts von 610.000 EUR für die 76.237 m² große Liegenschaft mit dem Posterholungsheim I mangels Angabe von Vergleichspreisen und deren Quellen nicht nachvollziehbar war.

Der RH beurteilte den Verkauf der 1.990 m² großen Liegenschaft mit dem vom Baurechtsträger errichteten Posterholungsheim II zum von der PTI ermittelten Barwert des Bauzinses kritisch, weil der Bodenwert der Liegenschaft bei diesem Kaufpreis unberücksichtigt geblieben war.

(2) Der RH verkannte nicht, dass aufgrund des bestehenden Baurechts der Verkauf der Gesamtliegenschaft mit Ausnahme des Baurechts an einen anderen Käufer als den Baurechtsinhaber (Verein post.sozial) schwierig gewesen wäre. Er vertrat aber die Ansicht, dass sich für den Verein post.sozial durch den Kauf beider Liegenschaften ein über dem Kaufpreis liegender Vermögenszuwachs ergab.

Strobl, Nr. 177

22.1 (1) Für die aus dem 3.920 m² großen Grundstück mit dem Ferienheim (ca. 800 m² Nutzfläche) und dem 455 m² großen Zufahrtsweg bestehende Liegenschaft lagen zwei Verkehrswertermittlungen durch Mitarbeiter der PTI vor, eine aus dem Jahr 2001 mit einem Verkehrswert von 499.000 EUR und eine aus dem Jahr 2004 mit einem Verkehrswert von 394.000 EUR. Der – trotz eines mit 513.308 EUR um rd. 97.000 höher als im Gutachten 2001 angesetzten Gebäudewerts – niedrigere Verkehrswert aus dem Jahr 2004 war im Wesentlichen auf folgende Bewertungskomponenten zurückzuführen:

- das 455 m² große Grundstück (Zufahrtsweg) blieb bei der Ermittlung des Bodenwerts außer Ansatz,
- die Abwertungen vom Bodenwert waren mit 45 % (wovon 30 % mit Grünlandwidmung begründet waren) wesentlich höher als die Abwertungen bei der Verkehrswertermittlung 2001 mit damals 10 %,
- der (fiktive) Ertragswert lag mit 288.142 EUR wesentlich unter den 350.646 EUR aus der Verkehrswertermittlung 2001 und

Bund 2011/8

111



Verkauf von Ferienhaus–Liegenschaften

- der Ertragswert wurde gegenüber dem Sachwert höher gewichtet (3:1) als bei der Verkehrswertermittlung im Jahr 2001 (1:1).

Beide Verkehrswertermittlungen enthielten keine Angaben über die Grundlage der für den Bodenwert angesetzten Quadratmeterpreise von 87 EUR im Jahr 2001 bzw. 85 EUR im Jahr 2004 sowie zur Wahl des Kapitalisierungszinsfußes von 8 %.

(2) Die ÖPAG verkaufte die 4.375 m² große Liegenschaft im Februar 2007 um den von einem PTI-Mitarbeiter zum Bewertungsstichtag 26. Februar 2004 ermittelten Verkehrswert von 394.000 EUR an den Verein post.sozial.

22.2 (1) Die Verkehrswertermittlung der PTI war kein Gutachten im Sinne des Liegenschaftsbewertungsgesetzes: Der RH kritisierte, dass

- die Ansätze des Quadratmeterpreises für den Bodenwert von 85 EUR im Gutachten aus dem Jahr 2004 bzw. 87 EUR im Gutachten aus dem Jahr 2001 nicht nachvollziehbar waren,
- im Gutachten aus dem Jahr 2004 das 455 m² große Grundstück (Zufahrtsweg) bei der Ermittlung des Bodenwerts außer Ansatz blieb,
- bei beiden Ertragswertberechnungen der – nach Ansicht des RH hohe – Kapitalisierungszinsfuß von 8 % nicht nachvollziehbar begründet war,
- bei der Verkehrswertermittlung im Jahr 2004 die Abwertungen vom ohnehin niedrigen Bodenwert mit 45 % wesentlich höher waren als die Abwertungen von 10 % bei der Verkehrswertermittlung 2001. Dabei erschien dem RH der Abschlag von 30 % wegen Grünlandwidmung des im Kaufvertrag und im Grundbuch als Baufläche (begrünt) bezeichneten Grundstücksteiles als hoch, zumal die ein Ferienhaus umgebenden Grünflächen für den Erholungszweck geradezu erforderlich und wertvoll waren.

(2) Die ÖPAG verkaufte die Liegenschaft in Strobl im Jahr 2007 unter dem Marktwert, insbesondere weil der Verkaufspreis für die Liegenschaft mit 394.000 EUR sogar weit unter dem von der PTI ermittelten Gebäudewert von 513.308 EUR lag und weil das 455 m² große Grundstück (Zufahrtsweg) bei der Ermittlung des Verkehrswerts und damit des Verkaufspreises gar nicht berücksichtigt worden war.



Verkauf von Ferienhaus–Liegschaften



Post & Telekom Immobilien-Gesellschaft m.b.H.

Bad Gastein,
Waggerlstraße 4

23.1 Die PTI bewertete die Ferienhaus–Liegschaft in Bad Gastein im Februar 2004 mit 361.100 EUR. Die PTI Immobilienvermittlung GmbH bot die Liegschaft öffentlich zum Kauf an und hatte bereits ein Angebot im Jänner 2007 mit einem Kaufpreis von 450.000 EUR. Am 24. Jänner 2007 erfuhr die PTI Immobilienvermittlung GmbH, dass die ÖPAG bereits mit dem Verein post.sozial den Kauf vereinbart hatte. Der Verein post.sozial kaufte die Liegschaft im Februar 2007 von der ÖPAG um 361.100 EUR und verkaufte sie einen Monat später um 450.000 EUR weiter.

23.2 Der RH kritisierte den Verkauf der Liegschaft in Bad Gastein durch die PTI an den Verein post.sozial als unter dem Marktwert, weil die PTI Immobilienvermittlung GmbH zum Verkaufszeitpunkt ein um rd. 90.000 EUR höheres Angebot für diese Liegschaft hatte.

Grundlsee,
Bräuhof 45

24.1 Die ÖPAG verkaufte am 27. Februar 2007 eine Liegschaft in Grundlsee um 758.000 EUR an den Verein post.sozial. Dieser verkaufte die Liegschaft am 14. Juli 2007 um 800.000 EUR weiter.

24.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Verein post.sozial die Liegschaft innerhalb von fünf Monaten zu einem höheren Preis weiter verkaufen konnte.

Velden am Wörthersee, verschiedene Adressen

25.1 (1) Über Auftrag der ÖPAG – konkret von der Leiterin der Rechtsabteilung, welche auch Obfrau des Vereins post.sozial war – ermittelte ein Mitarbeiter der PTI, der auch gerichtlich beideter Sachverständiger war, den Verkehrswert der Liegschaft zum Bewertungsstichtag 9. Februar 2006. Nach dem Sachwertverfahren hatte die 22.283 m² große Liegschaft samt repräsentativer Villa mit einer Gesamtnutzfläche von 615 m², eigenem – von der restlichen Liegschaft allerdings getrennten und von der Villa etwa 500 m entfernten – Badestrand und Badehaus mit Badesteg einen Verkehrswert von 1,69 Mill. EUR. Von der gesamten Fläche der Liegschaft waren 7.850 m² als Bauland Kurgebiet und 14.433 m² als Grünland–Erholungsgrünfläche gewidmet. Der Gutachter ging nach Grundpreiserhebungen bei vier Maklern und der Marktgemeinde Velden am Wörthersee im Wesentlichen von Quadratmeterpreisen zwischen 90 und 95 EUR für Bauland Kurgebiet, von 900 EUR für die 455 m² Fläche mit dem Badehaus und von 11 EUR für Grünland–Erholungsfläche aus. Der Gutachter wies allerdings auch darauf hin, „dass für solche Immobilien die so genannte Liebhaberei durchaus die Regel sein kann und deshalb neben den normalen Verkaufsvorgängen Kaufpreise gezahlt werden können, die weit über dem ermittelten Verkehrswert liegen können“. Er machte aufmerksam,



Verkauf von Ferienhaus–Liegenschaften

dass nur wenige Seegrundstücke, diese aber zu hohen Preisen, veräußert wurden und die Nachfrage nach solchen Immobilien das Angebot bei weitem überstieg. Weiters wies er auf die große Wahrscheinlichkeit einer Wertsteigerung der Liegenschaft hin, die er auf Sicht von zehn Jahren höher einschätzte als den Zinsertrag bei der Investition des Veräußerungserlöses in alternative Veranlagungsformen.

(2) Die PTI Immobilienvermittlung GmbH bot die Liegenschaft im Frühjahr 2006 öffentlich und mittels direkten Anschreibens möglichen Interessenten ohne Angabe eines Mindestverkaufspreises an. Es meldeten sich nur wenige Interessenten mit letztlich zwei konkreten Angeboten. Eine finale Verkaufsverhandlung mit allen Interessenten fand nicht statt.

(3) Im September 2006 verkaufte die ÖPAG mit Zustimmung des Vereins post.sozial die 22.283 m² große Liegenschaft um 2.850.000 EUR an einen Privaten.

Aufgrund der am 29. April 2005 von der ÖPAG mit dem Zentralausschuss der Bediensteten der ÖPAG abgeschlossenen Betriebsvereinbarung (siehe TZ 18) und weiterer Vereinbarungen (siehe TZ 19) zwischen ÖPAG und dem Verein post.sozial über die Verteilung des Erlöses aus dem Verkauf der Ferienhaus–Liegenschaften floss der Verkaufserlös (als Sonderdotation) im Wesentlichen dem Verein post.sozial zu.

25.2 (1) Obwohl die ÖPAG einen 69 % über dem ermittelten Verkehrswert liegenden Verkaufspreis erzielte, vertrat der RH die Ansicht, dass sie bei längerfristigen und intensiveren Verkaufsbemühungen einen noch höheren Verkaufspreis hätte erreichen können. Der RH verwies auf die unmissverständlichen Hinweise der PTI auf einen gegenüber dem von ihr ermittelten Verkehrswert wesentlich höheren Marktwert dieser „Luxusliegenschaft“. Diese Hinweise des Gutachters deckten sich mit Erfahrungen und Prüfungsfeststellungen des RH. So stellte der RH in seinem Bericht „Kasernen- und Liegenschaftsverkäufe durch die SIVBEG“ (SIVBEG–Strategische Immobilien Verwertungs-, Beratungs- und Entwicklungsgesellschaft m.b.H.) (Reihe Bund 2010/6, TZ 41) bspw. fest, dass die SIVBEG eine Liegenschaft am Wörthersee nach einer öffentlichen Feilbietung und einer finalen Verkaufsverhandlung im Oktober 2006 um mehr als das Sechsfache des von einem Gutachter ermittelten Verkehrswerts verkaufen konnte.

(2) Angesichts der zwischen der ÖPAG und dem Verein post.sozial getroffenen Vereinbarungen über die Verteilung des Erlöses aus dem Verkauf der Ferienhaus–Liegenschaften beurteilte der RH das wirtschaftliche Interesse der ÖPAG an der Erzielung eines höheren Kauf-



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

preises als gering. Nach diesen Vereinbarungen hätte von einem höheren Verkaufserlös der Verein post.sozial profitiert.

Sonstige Feststellungen

Stromausschreibung 2008

26.1 Im Sommer 2008 beauftragte die ÖPAG die PTI, für alle österreichischen ÖPAG-Standorte die Belieferung von Strom auszuschreiben. Die Ausschreibung umfasste rd. 2.170 Anlagen. Diese hatten einen jährlichen Stromverbrauch von insgesamt rd. 81 Gigawattstunden. Die Durchführung der Ausschreibung war zu Jahresmitte nötig, weil der alte Liefervertrag einheitlich mit 31. Dezember 2008 auslief. Die gesamte Liefermenge wurde in fünf Lose bzw. Cluster aufgeteilt und die Lieferung 2009 bis 2011 ausgeschrieben, wobei 2011 ein Optionsjahr¹⁴ darstellen sollte.

Die Ausschreibung erfolgte europaweit in einem offenen Verfahren. Sie wurde im Amtsblatt der EU und der Wiener Zeitung veröffentlicht. Zusätzlich wurden einige österreichische Stromanbieter von der Ausschreibung informiert. Nur die zwei bisherigen Stromlieferanten legten Angebote. Diese lagen mit 24,46 Mill. EUR und 24,48 Mill. EUR nur unwesentlich auseinander.

26.2 Der RH kritisierte, dass – obwohl nur zwei Angebote abgegeben wurden – die PTI nicht weitere Anstrengungen unternahm, möglichst viele zusätzliche Anbieter zur Abgabe eines Angebotes zu bewegen.

Der RH empfahl der ÖPAG und der PTI, bei einer Ausschreibung von Stromlieferungen an einen großen Kundenkreis Anbieter europaweit (nicht nur in Österreich) direkt zu kontaktieren und auf die Ausschreibung aufmerksam zu machen. Künftig sollte die PTI bei nur zwei Angeboten, die minimal voneinander abweichen und zudem von den bestehenden Lieferanten kommen, die Wettbewerbsaufsicht bzw. den Regulator¹⁵ einschalten.

26.3 *Laut Stellungnahme der ÖPAG und der PTI hätten bei der Ausschreibung im Jahre 2008 nur zwei inländische Bieter im Zuge des europaweiten offenen Verfahrens angeboten, weil nur diese Unternehmen, die bereits auf EDV-technischer Seite für eine Dienstleistung der Abrechnung bezogen auf den Kunden eingerichtet gewesen seien, wirtschaftlich konkurrenzfähig sein konnten. Durch die erfolgreiche Installation der Strombörse EEX (European Energy Exchange) sei nämlich*

¹⁴ Die ÖPAG erhielt die Option, den Liefervertrag bis 2010 oder 2011 abzuschließen.

¹⁵ in diesem Fall die Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control)



Sonstige Feststellungen

nur mehr der Preis der Dienstleistung relevant, weil der Strompreis durch den jeweils fixierten Zeitpunkt des Abrufens gemäß Kurs an der EEX gebildet werde. Nachdem die Preisspannen bei der Dienstleistung gering seien, würden sich geringe preisliche Differenzen bei den Angeboten ergeben, weil der Strompreis bei einer Ausschreibung im Sinne des strukturierten Einkaufs stichtagsbezogen fixiert sei.

26.4 Der RH wies darauf hin, dass der Börsepreis zwar als Referenzwert anzusehen ist, aber bei einem großen Teil des Stromhandels die Preise direkt zwischen Anbieter und Abnehmer vereinbart wurden. Dadurch erhielten insbesondere Großabnehmer unterschiedliche Angebote.

Prüfung von Schadenersatzansprüchen

27.1 Der RH stellte bei folgenden von der PTI vorbereiteten Liegenschaftsverkäufen der ÖPAG Unregelmäßigkeiten fest:

- Zell am See, Hypolithstraße 1 (TZ 10)
- Zell am See, Postplatz 4 (TZ 11)
- Villach (TZ 12)
- Hall in Tirol (TZ 14)
- Wien, Gasgasse 2-6 (Westbahnhof) (TZ 15)
- Wien, Wiedner Gürtel 1 (Südbahnhof) (TZ 16)
- Bahnhofsvorplatz Salzburg, Südtirolerplatz 16-19 (TZ 17)

27.2 Der RH empfahl der ÖPAG, diese Liegenschaftsverkäufe hinsichtlich eventueller Schadenersatzansprüche zu überprüfen.

27.3 *ÖPAG und PTI teilten mit, dass sie die erneute, gesamthafte Prüfung dieser vom RH aufgezeigten Mängel hinsichtlich etwaiger Schadenersatzansprüche durch einen externen Rechtsanwalt und einen Wirtschaftsprüfer bereits eingeleitet hätten.*



Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Österreichische
Post AG und
Post & Telekom
Immobiliengesell-
schaft m.b.H. (PTI)

(1) Eine projektbezogene Leistungs- und Kostenzuordnung sollte in der PTI eingeführt werden, um über steuerrelevante Daten zu verfügen und unter Berücksichtigung dieser Leistungs- und Kostenzuordnung eine zweckmäßige Staffelung der Verkaufsprovisionen in Abhängigkeit vom Wert der Liegenschaft bzw. vom Verkaufserlös durchzuführen. (TZ 8)

(2) In Kaufverträge wären Nachbesserungsklauseln aufzunehmen für den Fall, dass sich der Wert einer Liegenschaft nach dem Verkauf bspw. durch eine Änderung des Flächenwidmungsplans, des Bebauungsplans oder der angenommenen Nettonutzflächen pro Nutzungsart erhöht. (TZ 13 bis 16)

(3) Bei der Ausschreibung von Stromlieferungen an einen großen Kundenkreis wären Anbieter europaweit (nicht nur österreichweit) direkt zu kontaktieren und auf die Ausschreibung aufmerksam zu machen. Bei nur zwei Angeboten, die minimal voneinander abweichen und zudem von den bestehenden Lieferanten kommen, wäre die Wettbewerbsaufsicht beziehungsweise der Regulator einzuschalten. (TZ 26)

Österreichische
Post AG

(4) Folgende von der PTI vorbereitete Liegenschaftsverkäufe sollten hinsichtlich eventueller Schadenersatzansprüche überprüft werden: (TZ 27)

- Zell am See, Hypolithstraße 1 (TZ 10)
- Zell am See, Postplatz 4 (TZ 11)
- Villach (TZ 12)
- Hall in Tirol (TZ 14)
- Wien, Gasgasse 2-6 (Westbahnhof) (TZ 15)
- Wien, Wiedner Gürtel 1 (Südbahnhof) (TZ 16)
- Bahnhofsvorplatz Salzburg, Südtirolerplatz 16-19 (TZ 17)



R
H

BMF

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in [Blaudruck](#)





BMF

ANHANG
Entscheidungsträger**Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.
(seit 23. Dezember 2010: Post Immobilien GmbH)****Geschäftsführung**

Dr. Andrea HERBECK
(15. Jänner 2007 bis 31. Jänner 2011)

Jörg Dieter KRBETZ
(19. August 2008 bis 31. August 2010)

Mag. Thomas TISCHLER
(1. Juli 2006 bis 14. Jänner 2007)

Mag. Martin KUTSCHERA
(28. August 1997 bis 30. Juni 2010)

[Mag. Anneliese ETTMAYER](#)
(seit 1. September 2010)





Bericht des Rechnungshofes

Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis _____	126
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung	
	KURZFASSUNG _____	127
	Prüfungsablauf und -gegenstand _____	131
	Neufestlegung der Entgelte für Vergabeverfahren im besonderen Auftrag _____	131
	Leistungsprämien der Mitarbeiter _____	132
	Kontrollsysteme _____	133
	Beschaffungswesen _____	135
	KMU-Strategie _____	138
	Kundeninformation _____	140
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	142
ANHANG	Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung _____	143

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BB-GmbH-Gesetz	Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung GmbH BGBl. I Nr. 39/2001 i.d.g.F.
BVergG 2006	Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006) BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung

Die Bundesbeschaffung GmbH setzte die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2008 veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Die seit Mitte 2010 für Bundesdienststellen gültigen Stundensätze mit einer durchschnittlichen Höhe von 94 EUR lagen insgesamt unter dem im Vorbericht vom RH beanstandeten Wert von 114 EUR und stellten eine durchschnittliche Senkung der Stundensätze um rd. 18 % dar. Eine Nachkalkulation des RH legte eine weitere Senkung nahe.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung die Gesellschaft zugesagt hatte. (TZ 1)

Neufestlegung der Entgelte für Vergabeverfahren im besonderen Auftrag

Die Empfehlung, die Entgelte für die Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag neu zu berechnen und nach Mitarbeitergruppen zu differenzieren, wurde durch die nunmehrige Anwendung differenzierter Stundensätze für die Tätigkeitsgruppen Projekteinkauf, Recht und Projektadministration umgesetzt. Die seit Mitte 2010 für Bundesdienststellen gültigen Stundensätze mit einer durchschnittlichen Höhe von 94 EUR lagen insgesamt unter dem im Vorbericht vom RH beanstandeten Wert von 114 EUR und stellten eine durchschnittliche Senkung der Stundensätze um rd. 18 % dar. Eine Nachkalkulation des RH legte die weitere Senkung der Stundensätze um durchschnittlich 12 EUR nahe. (TZ 2)



Kurzfassung

Leistungsprämien der Mitarbeiter

Die Empfehlung des RH, für die Ermittlung der Leistungsprämien der Mitarbeiter neben der Abhängigkeit vom Beschaffungsvolumen zusätzliche Parameter und qualitative Elemente heranzuziehen, wurde umgesetzt. Die BBG hatte für die Festlegung der Leistungsprämien der Mitarbeiter vom Beschaffungsvolumen verschiedene Ziele, wie die Verfügbarkeit von Verträgen, die E-Shop-Quote oder die Kundenzufriedenheit, vereinbart. (TZ 3)

Interne Revision

Die Empfehlung des RH, die Rahmenbedingungen für die Interne Revision umgehend festzulegen, risikoorientierte Prüfungspläne zu erstellen und die Prüfungstätigkeit zu erhöhen, wurde umgesetzt. Eine Geschäftsordnung der Internen Revision und risikoorientierte Prüfungspläne lagen vor, die Prüfungstätigkeit wurde von durchschnittlich 8,4 Stunden pro Monat auf 13 Stunden pro Monat ausgeweitet. (TZ 5)

KMU-Strategie

Die BBG setzte die Empfehlung des RH, eine detaillierte Strategie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU-Strategie) zu entwickeln, um. Die KMU-Strategie der BBG war darauf gerichtet, verstärkt Möglichkeiten für die Ausschreibungsteilnahme von KMUs zu schaffen, den administrativen Aufwand zu senken, Einstiegsbarrieren zu beseitigen, die diesbezügliche Kommunikation zu verbessern und Transparenz zu garantieren. Quantitative Ziele definierte die BBG nicht. (TZ 8)

Kundeninformation

Die Empfehlung des RH, das Informationswesen insbesondere durch eine verstärkte Nutzung der Möglichkeiten des E-Shops und der Homepage zu optimieren, wurde umgesetzt. Die BBG hielt Workshops mit den Ressortkoordinatoren ab und informierte im Rahmen des BBG-Forums (Wissensplattform) sowie mittels Newsletter. Die diesbezüglichen Informationen waren auch auf der Homepage der BBG abrufbar. (TZ 9)

Verbesserung des Internen Kontrollsystems

Die BBG begann Mitte 2010 die strukturierte und dokumentierte Einführung des Internen Kontrollsystems (IKS). Die Empfehlung des RH zur Verbesserung des IKS war erst teilweise umgesetzt, weil Risiko- und Kontrollmatrizen erst im Entwurf und nur für die wesentlichen Prozesse im Personal- und Finanzbereich vorlagen. (TZ 4)

Überschreitung der Auftragswerte

Trotz der eingeleiteten Bemühungen der BBG (vertragliche Kontrollmöglichkeiten, Projekt Datenabgleich mit den Ressorts, Reportinglisten) zur Vermeidung von Überschreitungen der vereinbarten Auftragswerte konnten solche nicht zur Gänze vermieden werden. Die Empfehlung des RH war daher nur teilweise umgesetzt. (TZ 6)

Controllingdatenbank

Die Empfehlungen des RH, für das Beschaffungscontrolling und sonstige Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen eine einheitliche Datenbasis zu schaffen sowie die automatischen Eingabefeldprüfungen und die Qualitätskontrolle der Daten zu verbessern, wurden teilweise umgesetzt. Maßnahmen zur Schaffung einer einheitlichen Datenbasis waren Ende 2010 in Umsetzung. Die Anzahl der automatisierten Eingabefeldprüfungen wurde zwar erhöht, dennoch bestanden weiterhin Mängel in der Datenqualität. (TZ 7)



Kenndaten der Bundesbeschaffung GmbH (BBG)					
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz), BGBl. I Nr. 39/2001; Änderungen: BGBl. I Nr. 99/2002 und BGBl. I Nr. 76/2006 Verordnung zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem BB-GmbH-Gesetz zu beschaffen sind, BGBl. II Nr. 208/2001; Änderungen: BGBl. II Nr. 312/2002 und BGBl. II Nr. 213/2005 Beschaffungscontrolling-Verordnung, BGBl. II Nr. 398/2003 Änderung: BGBl. II Nr. 359/2008				
Unternehmensgegenstand	Wahrnehmung von Aufgaben auf dem Gebiet des Beschaffungswesens mit dem Ziel einer ökonomisch sinnvollen Volumens- und Bedarfsbündelung				
	2007	2008	2009	2010	Entwicklung 2007 – 2010
Gebarungsumfang ¹	in 1.000 EUR				in %
Gesamtaufwand	6.055	8.336	8.208	9.381	55
<i>davon Personalaufwand</i>	3.720	4.278	4.914	5.488	48
<i>davon betrieblicher Aufwand</i>	2.335	4.058	3.183	3.281	41
<i>davon weiterverrechenbarer Aufwand</i>	–	–	111	612	–
Umsatzerlöse	2.307	2.864	2.880	3.978	72
Übrige Erträge	263	600	101	350	33
Jahresfehlbetrag	3.486	4.872	5.228	5.053	45
Zuschüsse	3.449	5.182	4.247	4.478	30
	Anzahl				
Personalstand (Vollbeschäftigungsäquivalente)	66	76	83	85	29
	in Mill. EUR				
Abrufvolumen	799,8	829,9	868,5	884,8	11
<i>davon Bund</i>	558,1	510,1	474,0	456,0	– 18
	Anzahl				
aktive Verträge ²	374	1.136	1.272	1.430	– ²

¹ Differenzen sind aufgrund der Rundungen möglich.

² Ab 2008 änderte die BBG die Zählweise bei der Darstellung der Verträge dahingehend, dass nicht mehr die Anzahl der Geschäftszahlen, sondern die Anzahl der Verträge (dabei werden auch die Lose gezählt) dargestellt wird.



Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2010 bei der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) die Umsetzung von Empfehlungen, die er gegenüber dem Unternehmen bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben und deren Verwirklichung die BBG zugesagt hatte. Der in der Reihe Bund 2008/8 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2009/14 veröffentlicht.

Zu dem im Februar 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die BBG im März 2011 Stellung. Das BMF gab seine Stellungnahme im April 2011 ab und verwies dabei auf die Ausführungen der BBG. Der RH erstattete im August 2011 seine Gegenäußerung.

Neufestlegung der Entgelte für Vergabeverfahren im besonderen Auftrag

2.1 Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, die Entgelte für die Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag neu zu berechnen und die verrechneten Stundensätze nach Mitarbeitergruppen zu differenzieren.

Die BBG hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass sie eine Neukalkulation der Stundensätze durchgeführt und dabei eine Differenzierung nach drei Tätigkeitsgruppen vorgenommen habe.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die BBG seit Mitte 2008 die Entgelte für die Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag unter Zugrundelegung differenzierter Stundensätze für die Tätigkeitsgruppen Projekteinkauf, Recht und Projektadministration ermittelt.

Im Jahr 2010 erfolgte eine Neukalkulation, wobei die Stundensätze für Projekteinkauf und Projektadministration für Aufträge von Bundesdienststellen von 127 EUR auf 107 EUR bzw. von 72 EUR auf 60 EUR gesenkt und für die Tätigkeitsgruppe Recht von 108 EUR auf 114 EUR erhöht wurden. Der als arithmetisches Mittel errechnete Durchschnitt der ab 2010 gültigen Stundensätze betrug damit rd. 94 EUR. Bei den Entgelten für Drittkunden wurde ein Gewinnzuschlag in Höhe von 10 % berechnet.

Die Ermittlung der Stundensätze erfolgte im Wege einer einstufigen Zuschlagskalkulation. Da dabei die nicht produktiven Personalkosten sowohl in der Berechnungsbasis als auch in den Gemeinkosten erfasst waren, führte der RH eine Nachkalkulation durch und ermittelte nied-



Neufestlegung der Entgelte für Vergabeverfahren im besonderen Auftrag

rigere als die von der BBG seit Mitte 2010 verrechneten Stundensätze. Diese Stundensätze betragen für den Projekteinkauf 94 EUR, für die Mitarbeiter der Rechtsabteilung 100 EUR und für die Projektadministration 51 EUR. Der Durchschnitt dieser Stundensätze betrug rd. 82 EUR.

2.2 Die Empfehlung des RH wurde durch die Anwendung differenzierter Stundensätze umgesetzt. Die seit Mitte 2010 für Bundesdienststellen gültigen Stundensätze mit einer durchschnittlichen Höhe von 94 EUR lagen insgesamt unter dem im Vorbericht vom RH beanstandeten Wert von 114 EUR und stellten eine durchschnittliche Senkung der Stundensätze um rd. 18 % dar. Der RH empfahl dennoch, die Berechnungsgrundlagen der Entgelte für Vergabeverfahren im besonderen Auftrag zu überprüfen und die Sätze neu festzulegen.

2.3 *Laut Stellungnahme der BBG werde eine Neuberechnung der Stundensätze durchgeführt.*

Leistungsprämien der Mitarbeiter

3.1 Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, für die Ermittlung der Leistungsprämien der Mitarbeiter neben der Abhängigkeit der Prämien vom Beschaffungsvolumen zusätzliche Parameter (z.B. Erhöhung der Bieteranzahl, Standardisierung des Leistungsbereichs) und qualitative Elemente (z.B. fundierte Marktanalysen) verstärkt heranzuziehen.

Die BBG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Kriterien für die Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitern neu strukturiert worden seien. Seit 2009 würden von den Unternehmenszielen abgeleitet die jährlichen individuellen Ziele festgelegt. Die Bewertung werde nach objektiven Parametern vorgenommen.

Wie der RH nunmehr feststellte, wurden seit 2009 in den jährlichen Zielvereinbarungsgesprächen mit den Mitarbeitern von Unternehmens- und Bereichszielen abgeleitete individuelle Ziele vereinbart und eine Führungskräfteprämie festgelegt.

Die Unternehmensziele wurden auf Unternehmensebene von den Geschäftsführern definiert und waren für alle Mitarbeiter gleich. Sie umfassten neben dem Beschaffungsvolumen die Budgeteinhaltung und die Kundenzufriedenheit. Die Bereichsziele galten für alle Mitarbeiter des jeweiligen Bereichs und betrafen u.a. die Verfügbarkeit von Verträgen, die Höhe der Erlöse aus dem Verwaltungskostenbeitrag von Drittkunden, den Anteil der Abrufe über den E-Shop und das Beschaffungsvolumen. Die individuellen Ziele waren je nach Mitarbeiter verschieden und aus der entsprechenden Arbeitssituation abgeleitet.

**R
H**

BMF

**Bundesbeschaffung GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

3.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt. Die BBG hatte nicht vom Beschaffungsvolumen abhängige Ziele, wie die Verfügbarkeit von Verträgen, der Anteil der Abrufe über den E-Shop oder die Kundenzufriedenheit vereinbart. So war 2009 die Höhe der vereinbarten Prämien von drei Bereichsleitern nur zu 31 % und in zwei Bereichen zu 44 % vom Beschaffungsvolumen abhängig.

Kontrollsysteme

Internes Kontrollsystem

4.1 Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, das Interne Kontrollsystem (IKS) weiter zu verbessern und das Organisationshandbuch zu überarbeiten.

Die BBG hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass an der Verbesserung des IKS laufend gearbeitet werde und sie das Organisationshandbuch aktualisierte hätte.

Wie der RH nunmehr feststellte, entwickelte die BBG mit einem externen Berater Mitte 2010 einen Leitfaden zum IKS, der sich am COSO-Rahmenwerk¹ orientierte.

Die Darstellung des Kontrollumfelds beinhaltete die Beschreibung der in der BBG existierenden wesentlichen IKS-Instrumente (z.B. die Geschäftsordnungen der Organe, das Organisationshandbuch, die Regelung von Zuständigkeiten und Befugnissen, die Stellenbeschreibungen). Als Instrumente zur Korruptionsprävention waren der von allen Mitarbeitern zu befolgende Verhaltenskodex und die in der Antikorruptionsrichtlinie dargelegte Antikorruptionsstrategie angeführt.

Die BBG erstellte eine Prozesslandkarte, die eine Untergliederung der Hauptprozesse in Management-, Kern- und Support-Prozesse beinhaltete. Sie definierte zwölf Prozesse als wesentlich, für die sie die Erarbeitung von Risiko- und Kontrollmatrizen plante. Die Risikobeurteilung der Prozesse erfolgte auf Basis qualitativer Einschätzungen der Geschäftsführung und des externen Beraters. Die Risiko- und Kontrollmatrizen für Prozesse im Personal- bzw. im Finanzwesen lagen als Entwürfe vor.

¹ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ist eine privatrechtliche Organisation, die die Verbesserung der Finanzberichterstattung sowie die Schaffung von einheitlichen und anerkannten Standards und Methoden für ein generelles IKS-Konzept zum Ziel hat.



Kontrollsysteme

Die BBG plante, für den Aufsichtsrat jährlich einen Bericht über das IKS und mögliche Optimierungsmaßnahmen zu erstellen. Für die Überwachung der Effektivität und der Effizienz des IKS war die Interne Revision zuständig. Diese empfahl bei Überprüfungen des IKS zur Korruptionsprävention u.a. die regelmäßige Rotation der Einkäufer und Juristen sowie ein privates Kontrahierungsverbot.

Wie der RH weiters feststellte, hatte die BBG das Organisationshandbuch überarbeitet, allerdings waren Verweise und Ablaufbeschreibungen teilweise nicht aktualisiert und Bezeichnungen uneinheitlich.

- 4.2 Der RH sah die Empfehlung des RH als teilweise umgesetzt an, weil die BBG mit der strukturierten und dokumentierten Einführung des IKS bereits begonnen hatte. Die Erarbeitung der Kontroll- und Risikomatrizen war allerdings noch nicht abgeschlossen. Der RH empfahl, nicht nur eine Risikoeinschätzung der Prozesse, sondern auch eine Risikobewertung durchzuführen, um zu entscheiden, ob Schritte zur Risikominderung notwendig sind oder ob eine ausreichende Sicherheit bzw. ein akzeptables Restrisiko besteht (Risikomanagement).
- 4.3 *Laut Stellungnahme der BBG führte sie bereits 2004 und zuletzt 2010 eine Risikobewertung durch. Nach Vervollständigung des IKS werde eine erneute Bewertung vorgenommen werden.*
- 4.4 Der RH entgegnete, dass die Risikobeurteilung der BBG im Zuge der Implementierung des IKS auf Einschätzungen ohne wertmäßige Bestimmung der Risiken beruhte. Eine Zuordnung von Geldwerten zur Bewertung der Auswirkungen würde eine verbesserte Beurteilungsgrundlage für das Risikomanagement liefern.

Interne Revision

- 5.1 Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, die Rahmenbedingungen für die Interne Revision umgehend festzulegen, risikoorientierte Prüfungspläne zu erstellen und die Prüfungstätigkeit zu erhöhen.

Die BBG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine als Geschäftsordnung bezeichnete Revisionsordnung sowie ein Prüfungsplan für den Zeitraum von 2008 bis 2010 erstellt worden seien.

Wie der RH nunmehr feststellte, erarbeitete die BBG im April 2008 mit einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen die Rahmenbedingungen für die Interne Revision.



Kontrollsysteme

Bundesbeschaffung GmbH;
Follow-up-Überprüfung

Die BBG nahm gemeinsam mit dem nunmehr beauftragten Unternehmen eine Einschätzung der Wichtigkeit und des Risikos einzelner Prozesse vor und leitete daraus eine Prüfungspriorität (hoch, mittel, gering) ab. Entsprechend der Priorität der Prüfungsfelder erstellten die BBG und das beauftragte Unternehmen einen risikoorientierten Prüfungsplan für den Zeitraum 2008 bis 2010.

Von 2008 bis 2010 wurden sechs Prüfungen, wie z.B. die Ausschreibungsvorbereitung und -begleitung, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und das Beschaffungscontrolling abgeschlossen. Zwei weitere Prüfungen fanden im Juli/August 2010 und im November 2010 statt, wobei bis Ende Dezember 2010 noch keine Berichte vorlagen. Drei Follow-up-Überprüfungen liefen im Dezember 2010.

Das beauftragte Unternehmen wendete seit 2008 insgesamt 389 Stunden für die Prüfungstätigkeit auf.

- 5.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt. Die Rahmenbedingungen für die Interne Revision wurden in der Geschäftsordnung der Internen Revision festgelegt und risikoorientierte Prüfungspläne vorgelegt. Die Prüfungstätigkeit wurde von durchschnittlich 8,4 Stunden pro Monat auf 13 Stunden pro Monat ausgeweitet.

Beschaffungswesen

Überschreitung der
Abrufvolumina

- 6.1 Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, die Überschreitung vereinbarter Abrufvolumina durch geeignete Kontrollmaßnahmen zu vermeiden.

Die BBG hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass im E-Shop bei Rahmenverträgen Meldungen erstellt würden, wenn das vereinbarte Abrufvolumen erreicht werde. Ein regelmäßiges Reporting unterstützte die Mengenkontrolle.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Abrufvolumen aus dem E-Shop seit 2005 kontinuierlich stieg und im Jahr 2010 200,3 Mill. EUR oder 23 % der gesamten Abrufe betrug. Die Meldung dieser Abrufmengen erfolgte automatisiert.

Die BBG vereinbarte in den Verträgen mit Lieferanten eine regelmäßige Berichtspflicht über die Höhe der getätigten Abrufe sowie Pönaleregeln, falls der Berichterstattungspflicht nicht nachgekommen wird. Die Pönaleregeln kam bei einem Lieferanten zur Anwendung.



Beschaffungswesen

Weiters vereinbarte die BBG mit Lieferanten, dass die BBG oder ein Wirtschaftsprüfer die Richtigkeit der Berichte überprüfen kann. Solche Überprüfungen bei den Lieferanten fanden bisher noch nicht statt.

Zur Überwachung der Einhaltung der Abrufvolumina erstellte die BBG quartalsweise Auswertungen der aktuellen Differenz zwischen den vereinbarten Abrufvolumina und den von den Kunden getätigten Abrufwerten. Die dem RH vorgelegte Reportingliste vom August 2010 enthielt Überschreitungen einzelner vereinbarter Abrufvolumina. In dieser Liste waren auch Überschreitungen von Verträgen dargestellt, die die BBG als Vergabeverfahren im besonderen Auftrag durchführte. Für die Überwachung der Einhaltung der Abrufvolumina dieser Verträge hatte die BBG mit ihren Auftraggebern keine Vereinbarungen getroffen.

Die Feststellung, ob vereinbarte Abrufvolumina überschritten werden, setzt die Richtigkeit der gemeldeten Abrufwerte voraus. Zur laufenden Qualitätskontrolle der Lieferantenmeldungen strebte die BBG einen Abgleich der gemeldeten Daten mit den bei den Ressorts bzw. der Buchhaltungsagentur verfügbaren Daten an. Zum Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung lief ein Pilotprojekt mit dem BMF.

- 6.2** Obwohl die BBG eine Reihe von Maßnahmen (vertragliche Kontrollmöglichkeiten, Projekt Datenabgleich, Reportingliste) traf, konnten Überschreitungen noch nicht gänzlich verhindert werden. Daher sah der RH seine im Vorbericht gegebene Empfehlung als teilweise umgesetzt an. Der RH empfahl, die Qualität der Lieferantenmeldungen in Zusammenarbeit mit den Ressorts weiter zu verbessern.
- 6.3** *Laut Stellungnahme der BBG werde dem Vergaberecht und dem einkaufsökonomischen Risiko von Auftragssummenüberschreitungen durch ein Auftragssummenmanagement begegnet, das vergaberechtlich risikolose Rahmenvereinbarungen und nur in Ausnahmefällen Rahmenverträge sowie ein quartalsweises Reporting vorsehe.*

Die gänzliche Vermeidung von Überschreitungen der Auftragssummen sei mit angemessenen Mitteln jedoch nicht zu erreichen. Die BBG verwies u.a. darauf, dass die Verfahrenslaufzeit nur eingeschränkt vorhersehbar und an gesetzliche Fristen gebunden sei. Das Lieferantenreporting (außer bei E-Shop Bestellungen) erfolge im Nachhinein, die Unterstützung der Dienststellen bei der Bedarfserhebung und die Bedarfsmelddisziplin waren meist gering.

Die BBG werde aber weiterhin Projekte zur Hebung der Qualität der Lieferantenmeldungen verfolgen.



Beschaffungswesen

Bundesbeschaffung GmbH;
Follow-up-Überprüfung

6.4 Der RH bewertete die von der BBG getroffenen Maßnahmen grundsätzlich als positiv, hielt jedoch zu den noch immer vorhandenen Überschreitungen einzelner Auftragssummen fest, dass der Abschluss von Rahmenvereinbarungen dem Auftraggeber lediglich ermöglichen soll, Leistungen auf sich schnell entwickelnden bzw. verändernden Märkten zu den besten jeweils aktuellen Bedingungen zu beziehen (vgl. auch die Erläuterungen zu den §§ 150 bis 152 BVergG 2006). Jedoch sind auch bei Rahmenvereinbarungen substanzielle Änderungen an den Bedingungen wie die wesentliche Überschreitung eines in Aussicht genommenen Auftragsvolumens unzulässig. Es sind daher Auftragssummen möglichst genau festzusetzen, durch die BBG zu überwachen und die Überwachungen weiter zu verbessern. Auch bei Rahmenvereinbarungen muss das Auftragsvolumen soweit bestimmbar sein, dass den Bietern eine ausreichende Kalkulationsbasis zur Verfügung steht, die die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung und eine Vergleichbarkeit der Angebote sicherstellt.

Controllingdatenbank

7.1 Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, für das Beschaffungscontrolling und sonstige Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen eine einheitliche Datenbasis zu schaffen. Weiters hatte er empfohlen, die automatischen Eingabefeldprüfungen und die Qualitätskontrolle der Daten zu verbessern.

Im Nachfrageverfahren hatte die BBG mitgeteilt, dass die Datenbasis für das Beschaffungscontrolling die Controllingdatenbank sei und dass durch die Einführung von Mussfeldern die Datenqualität stark verbessert worden wäre. Eine Schnittstelle zwischen den verschiedenen Controllingsystemen² sei geschaffen worden und ein Projekt zum automatischen Abgleich der Stammdaten der BBG mit jenen der Bundesdienststellen wäre in Umsetzung.

Der RH stellte nunmehr fest, dass trotz der 2007 zwischen den Controllingsystemen eingerichteten Schnittstelle nicht alle Daten abgeglichen wurden, so dass etwa Vertragslaufzeiten unterschiedlich ausgewiesen waren.

Weiters stellte der RH fest, dass trotz zusätzlicher Eingabefeldprüfungen Daten fehlerhaft und unvollständig waren (z.B. fehlende und falsche KMU-Klassifizierungen bzw. Vertrags- und Lieferantendaten).

² Neben der Controllingdatenbank wurden auch in der elektronischen Beschaffungsplattform E-Shop Controllingdaten generiert und verwaltet.



Beschaffungswesen

Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung setzte die BBG in ihrem IT-Masterplan vorgesehene Maßnahmen zur Schaffung einer einheitlichen Datenbasis und zur Verbesserung der Datenqualität um.

- 7.2** Die Empfehlungen des RH waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung teilweise umgesetzt, weil automatisierte Eingabefeldprüfungen verbessert wurden und Bestrebungen zur Schaffung einer einheitlichen Datenbasis in Umsetzung begriffen waren. Der RH wies jedoch darauf hin, dass aufgrund der noch immer mangelhaften Daten die Aussagekraft der Auswertungen für das Beschaffungscontrolling und für sonstige Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen teilweise eingeschränkt war. Der RH empfahl daher, die Qualitätskontrollen bei den Datenbeständen zu verstärken und die im IT-Masterplan vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität mit Nachdruck umzusetzen.
- 7.3** *Laut Stellungnahme der BBG habe der RH eine sich in Veränderung befindliche Datenbank untersucht. Die neuen Auswertungen der BBG ergäben im Vergleich zum alten System keinerlei Hinweise, dass die Aussagekraft der bisherigen Daten eingeschränkt wäre. Die Umstellung war eine im IT-Masterplan vorgesehene Maßnahme. Die weiteren geplanten Maßnahmen werde die BBG entsprechend der Empfehlung des RH weiterhin umsetzen.*
- 7.4** Der RH entgegnete, dass er seine Prüfungsfeststellungen auf Basis der Daten im neuen System traf. Er verwies auf den unter TZ 8 ausgewiesenen Rückgang der KMU-Anteile am Abrufvolumen in den KMU-Beschaffungsgruppen, der auch auf unzutreffende Klassifizierungen von Unternehmen in den Vorjahren zurückzuführen war.

KMU-Strategie

- 8.1** Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, eine Strategie zur stärkeren Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen an Ausschreibungsverfahren (KMU-Strategie) zu entwickeln, um systematisch auf die im Jahr 2006 geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen reagieren zu können. Eine Novelle zum BB-GmbH-Gesetz sah nämlich vor, dass die BBG zur Berücksichtigung der besonderen Rolle der klein- und mittelbetrieblichen Anbieterstruktur in jenen Fällen, in denen dies in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht oder aufgrund von Menge und Art der Leistung zweckmäßig ist, bei bestimmten Beschaffungsgruppen so auf NUTS 3 Region-Ebene³ auszuschreiben hatte, dass sich nach Möglichkeit auch Kleinbetriebe an den Ausschreibungen beteiligen können.

³ NUTS („Nomenclature des unités territoriales statistiques“) stellt eine von EUROSTAT entwickelte Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik dar, um regionale Raumeinheiten vergleichen zu können. NUTS 3 entspricht der Ebene der politischen Bezirke.

Die BBG hatte in ihrer damaligen Stellungnahme und im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie eine schriftliche Zusammenstellung ihrer bereits vorhandenen strategischen Überlegungen vorgenommen, dem Aufsichtsrat vorgelegt und in das Organisationshandbuch aufgenommen habe.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die BBG Anfang 2008 ihre KMU-Strategie schriftlich festlegte. Die KMU-Strategie der BBG war darauf gerichtet, verstärkt Möglichkeiten für die Ausschreibungsteilnahme von KMUs zu schaffen, den administrativen Aufwand zu senken, Einstiegsbarrieren zu beseitigen, die diesbezügliche Kommunikation zu verbessern und Transparenz zu garantieren. Quantitative Ziele definierte die BBG nicht.

Die BBG erarbeitete umfassende Maßnahmen, durch welche die Beteiligung von KMUs an Vergabeverfahren gesteigert werden sollte. Solche Maßnahmen waren beispielsweise die Bekanntmachung der Ausschreibung auch in regionalen Medien sowie KMU-freundliche Losgrößen. Durch einheitliche Muster für Ausschreibungen sollte der Arbeitsaufwand für Bieter reduziert, durch eine permanente Überarbeitung der Ausschreibungsunterlagen die Lesbarkeit erhöht und durch eine systematische Berichterstattung die Transparenz garantiert werden.

Im Rahmen einer im Auftrag der Wirtschaftskammer Niederösterreich im März 2009 erstellten Studie („KMU und zentrale öffentliche Beschaffungssysteme in Niederösterreich“) befragte die KMU Forschung Austria 920 Unternehmen über ihre Hemmnisse und Wünsche bei der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen. 230 auswertbare Fragebögen langten ein. Die in der Studie geforderten Veränderungen waren u.a. eine Verringerung des administrativen Aufwands, die Verbesserung der allgemeinen Information sowie verständlichere Ausschreibungsunterlagen und deckten sich weitgehend mit den strategischen Ansätzen der BBG. Die BBG hielt deshalb an ihrer Strategie fest. Die interne Evaluierung der KMU-Strategie war für das Jahr 2011 vorgesehen.

Für die Jahre 2008 bis 2010 erhob die BBG folgende KMU-Anteile:



KMU-Strategie

	Anteil der Bieter aus dem KMU-Segment ¹	Anteil der Zuschlagsempfänger aus dem KMU-Segment	Anteil KMU an den Vertragspartnern	Anteil KMU am Abrufvolumen	Anteil KMU am Abrufvolumen der KMU-Beschaffungsgruppen
	in %				
2008	67	65	76	32	52
2009	71	68	76	33	52
2010	68	64	77	37	37

¹ Bei der Einordnung der Unternehmen orientierte sich die BBG an den Empfehlungen der Europäischen Kommission vom 6. Mai 2003, wonach ein Unternehmen zu den KMU zu zählen ist, das weniger als 250 Personen beschäftigt und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mill. EUR oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 43 Mill. EUR aufweist.

8.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt. Die BBG erarbeitete eine detaillierte KMU-Strategie, die im Jahr 2011 evaluiert werden soll. Um die Zielsetzungen noch weiter zu präzisieren, sollten in weiterer Folge auch quantitative Ziele in die strategischen Überlegungen aufgenommen werden.

Im Zuge der Aktualisierung der Daten für die Berichterstattung wies die BBG einen Rückgang des KMU-Abrufvolumens in den KMU-Beschaffungsgruppen von 52 % (2009) auf 37 % (2010) aus, der auch auf unzutreffende Klassifizierungen von Lieferanten als mittlere Unternehmen in den Vorjahren zurückzuführen war. Den KMU-Anteil am gesamten Abrufvolumen ermittelte die BBG im Jahr 2010 mit 37 % (2009: 33 %).

Kundeninformation

9.1 Der RH hatte der BBG in seinem Vorbericht empfohlen, das Informationswesen durch verstärkte Nutzung der Möglichkeiten des E-Shops und der Homepage zu optimieren.

Die BBG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Nutzerbeirat der strategische Informationsabgleich erfolge, die Ressortkoordinatoren einmal jährlich zu Workshops eingeladen würden und im Rahmen des BBG-Forums zahlreiche Schulungs- und Informationsveranstaltungen für die Kunden angeboten würden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die BBG Workshops mit den Ressortkoordinatoren abhielt, in denen sie über Ausschreibungsprozesse und Verträge informierte und eine einheitliche Vorgehensweise (z.B. bei den Bedarfserhebungen) durch verbesserte Zusammenarbeit forcierte. Der nächste Workshop war für Herbst 2011 geplant.



Kundeninformation

BMF

Bundesbeschaffung GmbH;
Follow-up-Überprüfung

Im Jahr 2008 erfolgte der Ausbau des BBG-Forums als Bildungs- und Kommunikationsplattform zur Wissensvermittlung und zum Meinungsaustausch. Es wurden Seminare, Vertragspräsentationen, Informationstage und Expertendialoge abgehalten. Die Anzahl der angebotenen Veranstaltungen stieg von zwölf im Jahr 2008 auf 50 für das Jahr 2010. Informationen darüber waren auf der Homepage der BBG abrufbar.

Unter diesen Veranstaltungen befanden sich auch Vertragspräsentationen, um die Kunden über Inhalte abgeschlossener Verträge zu informieren. In den Jahren 2009 und 2010 fanden 38 Vertragsvorstellungen mit insgesamt 1.165 Teilnehmern statt. Weiters wurden 21 E-Shop-Schulungen und neun Bieterseminare zur Vermittlung des Vergaberechts abgehalten.

Mittels eines elektronisch verfügbaren monatlichen Newsletters und einer quartalsmäßig erscheinenden Zeitung (Beschaffung Austria) informierte die BBG über aktuelle Ereignisse, neue Angebote und geplante Ausschreibungen aus allen Beschaffungsgruppen und Supportbereichen der BBG.

Auf der Homepage bzw. im E-Shop listete die BBG die allgemein verfügbaren Verträge auf.

- 9.2 Die Empfehlung des RH wurde durch die Verfügbarkeit zahlreicher Informationen (BBG-Workshops, BBG-Forum, Newsletter, quartalsmäßig erscheinende Zeitung Beschaffung Austria) im Internet umgesetzt.



Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

10 Der RH stellte fest, dass von acht überprüften Empfehlungen des Vorberichts fünf umgesetzt und drei teilweise umgesetzt wurden.

Der RH gab zusammenfassend folgende Empfehlungen dazu ab:

(1) Nach der Risikoeinschätzung der Prozesse im Rahmen des Internen Kontrollsystems wäre auch eine ziffernmäßige Risikobewertung durchzuführen, um zu entscheiden, ob Schritte zur Risikominderung notwendig sind oder ob eine ausreichende Sicherheit bzw. ein akzeptables Restrisiko besteht. (TZ 4)

(2) Die Qualität der Lieferantenmeldungen wäre in Zusammenarbeit mit den Ressorts weiter zu verbessern. (TZ 6)

(3) Die Qualitätskontrollen bei den Datenbeständen wären zu verstärken und die im IT-Masterplan vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität mit Nachdruck umzusetzen. (TZ 7)

(4) Trotzdem die Bundesbeschaffung GmbH die Entgelte für die Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag neu berechnet hatte, empfahl der RH, die Berechnungsgrundlagen der Entgelte für Vergabeverfahren im besonderen Auftrag zu überprüfen und die Sätze neu festzulegen. (TZ 2)

R
H

BMF

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in [Blaudruck](#)



**BMF**ANHANG
Entscheidungsträger**Bundesbeschaffung GmbH (BBG)****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Dkfm. Michael GRÖLLER
(10. September 2001 bis 30. Juni 2006)

Ing. Hubert HÖDL
(1. Juli 2006 bis 31. Dezember 2009)

[Mag. Dr. Gerhard POPP](#)
(seit 25. März 2010)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

[Dipl.-Ing. Johann MARIHART](#)
(seit 10. September 2001)

Geschäftsführung

Dipl.-Ing. Michael RAMPRECHT
(1. Juni 2001 bis 31. Mai 2006)

[Mag. Andreas NEMEC](#)
(seit 1. Juli 2001)

[Mag. Hannes HOFER](#)
(seit 1. Juni 2006)





Bericht des Rechnungshofes

**Blutversorgung durch die Universitätskliniken für
Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in
Wien und Graz**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	150
Abkürzungsverzeichnis _____	151

BMG
BMWF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Gesundheit
Wissenschaft und Forschung

Blutversorgung durch die Universitätskliniken für
Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien und Graz

KURZFASSUNG _____	153
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	163
Versorgung des AKH Wien und des LKH-Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten _____	164
Transfusionskosten _____	174
Erlöse der KAGes aus dem Verkauf von Blutplasma _____	178
Blutverbrauch _____	179
Belieferung der Kliniken mit Blut _____	183
Entsorgung von Blut _____	187
Qualitätssicherung – Hämovigilanz _____	192
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	204

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bezug von Blutprodukten durch das AKH Wien _____	165
Tabelle 2:	Kalkulationsschema Kostenpositionen einer Transfusion _____	175
Tabelle 3:	Vergleich von Selbstkosten der häufigsten Laborleistungen _____	176
Tabelle 4:	Vergleich der maschinell durchgeführten Kreuzproben _____	176
Tabelle 5:	UBT Graz: Plasmaproducte und Preise _____	178
Tabelle 6:	UBT Graz: Plasmagebarung 2009 _____	178
Tabelle 7:	transfundierte Blutkonserven je 1.000 Einwohner im Jahr 2008 _____	179
Tabelle 8:	Vergleich des Blutverbrauchs bei Hüftoperationen ____	181
Tabelle 9:	Vergleich des Blutverbrauchs bei Knieoperationen ____	182
Tabelle 10:	Vergleich der angeforderten und transfundierten Blutkonserven _____	183
Tabelle 11:	Vergleich der Verwurfsraten _____	187
Tabelle 12:	Vergleich der verschollenen Blutkonserven _____	190
Tabelle 13:	Meldungen an das Hämovigilanzregister 2007 – 2009 _____	193



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES PharmMed	Österreichische Arzneimittelagentur
AKH Wien	Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien – Medizinischer Universitätscampus
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMG	für Gesundheit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KAGes	Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.
KAV	Wiener Krankenanstaltenverbund
LKH	Landeskrankenhaus
LRH	Landesrechnungshof
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
OP	Operation
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UBT	Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



BMG BMWF

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Gesundheit Wissenschaft und Forschung

Blutversorgung durch die Universitätskliniken für Blut- gruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien und Graz

Die Versorgung mit Blut und Blutprodukten war in Wien und Graz unterschiedlich organisiert. In beiden Fällen bestand eine starke Abhängigkeit von einem Anbieter. In der Steiermark stieg der Preis für eine Vollblutkonserve im Zeitraum 2002 bis 2009 um rd. 165 %.

Obwohl der Blutverbrauch am AKH Wien seit den späten 1990er-Jahren um rd. 40 % und am LKH-Universitätsklinikum Graz um rd. 19 % reduziert werden konnte, werden noch immer zahlreiche Blutkonserven ungenützt entsorgt bzw. ist deren Verbleib unklar. Dies führte in den beiden Krankenanstalten beispielsweise im Jahr 2009 zu Kosten von rd. 892.000 EUR, die teilweise vermeidbar gewesen wären.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war es, durch Feststellungen zur Blutbeschaffung, zum Blutverbrauch, zur Lagerung und Entsorgung von Blut sowie zur Qualitätssicherung einen Beitrag zu einem sparsamen Umgang mit Blutprodukten zu leisten. Dieser ist nicht nur aus ökonomischen Gründen, sondern auch wegen der bei Bluttransfusionen für den Empfänger möglichen gesundheitlichen Risiken geboten. (TZ 1)

Die Überprüfung befasste sich schwerpunktmäßig mit Erythrozytenkonzentraten aus Fremdblut. Erythrozyten (rote Blutzellen) waren die mit Abstand am häufigsten transfundierten¹ Fremdblutkomponenten und machten rund drei Viertel der in Österreich insgesamt verbrauchten Fremdblutkomponenten aus. Zur leichteren Verständlichkeit wird in diesem Bereich „Erythrozytenkonzentrat“ grund-

¹ Unter einer Transfusion wird generell die intravenöse Einbringung von Blut oder anderen Flüssigkeiten in den Organismus verstanden.



Kurzfassung

sätzlich als Blutkonserve bezeichnet, sofern nicht eine Abgrenzung zu anderen Präparaten notwendig ist. (TZ 1)

Die Überprüfung wurde im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Wien – Medizinischer Universitätscampus (AKH Wien) und im Landeskrankenhaus Universitätsklinikum Graz (LKH-Universitätsklinikum Graz) durchgeführt. (TZ 1)

Organisationsmodelle

Die Versorgung mit Blutprodukten war im AKH Wien und im LKH-Universitätsklinikum Graz unterschiedlich organisiert. Das AKH Wien bezog hauptsächlich fertige Blutprodukte. In der Steiermark kaufte die Landeskrankenanstaltengesellschaft (KAGes) Vollblutkonserven an; die Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin (UBT) Graz stellte daraus die benötigten Blutprodukte her. Sowohl in Wien als auch in Graz bestand eine starke Abhängigkeit von einem Anbieter, in dessen Kalkulation kein Einblick genommen werden konnte und ohne dessen verlässliche Lieferung die Blutversorgung erheblich gefährdet wäre. (TZ 2)

Blutversorgung des AKH Wien

Im AKH Wien wurden die für die Blutversorgung fachlich zuständigen Bereiche Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin ab 2010 in der UBT vereinigt. Eine vollständige Integration der beiden Fachbereiche war noch nicht erfolgt. So gab es beispielsweise keine integrierte EDV-Lösung für die UBT Wien und für jeden Bereich eigene Qualitätsbeauftragte und eigene Qualitätsmanagement-Handbücher. (TZ 3)

Die Lieferung der Blutkonserven erfolgte durch die private gemeinnützige Organisation (im Folgenden „gemeinnützige Organisation“) aufgrund einer täglichen telefonischen Bestellung durch die UBT Wien. Schriftliche Verträge mit den Lieferanten lagen nicht vor, sondern lediglich Gesprächsdokumentationen. (TZ 3)

Die Preise für eine Blutkonserve stiegen von 112,60 EUR (2002) auf 127,60 EUR (2009) bzw. 13,3 % an. (TZ 3)

In den Jahren 2005 und 2006 erfolgte eine Ausschreibung des Wiener Krankenanstaltenverbundes (KAV) über die Belieferung seiner Spitäler mit Blutkonserven. Neben der gemeinnützigen Organisation



Kurzfassung

BMG BMWF

Blutversorgung

beteiligte sich ein zweiter Bieter an der Ausschreibung und bot deutlich unter den Preisen der gemeinnützigen Organisation an. Noch vor Ende der Zuschlagsfrist wurde wegen einer Änderung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes und dem damit im Zusammenhang stehenden Wegfall des günstigeren Bieters die Ausschreibung widerrufen. Dies führte zu Mehrkosten in Höhe von 2,1 Mill. EUR für den KAV. Die Änderung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes widersprach dem EU-Recht. (TZ 4)

Blutversorgung des LKH-Universitätsklinikum Graz

In der Steiermark hatte die KAGes die Blutversorgung durch eine Liefervereinbarung mit der gemeinnützigen Organisation geregelt. (TZ 5)

Für den Fall, dass Vollblutkonserven einer bestimmten Blutgruppe über den festgelegten Maximalstand geliefert werden, war ein um 30 % reduzierter Tarif vorgesehen. Diese Möglichkeit wurde von der KAGes nicht genutzt. (TZ 5)

Der Preis für eine Vollblutkonserve stieg im Zeitraum 2002 bis 2009 von 16,72 EUR auf 44,23 EUR, was einer Preissteigerung von rd. 165 % entsprach. (TZ 5)

Eine von der KAGes beabsichtigte Aufteilung der Lieferung von Vollblutkonserven auf mehrere Anbieter war nicht durchsetzbar, weil eine Vollversorgung der KAGes mit den benötigten Vollblutkonserven nicht garantiert werden konnte. (TZ 6)

Bei Inspektionen der UBT Graz stellte die AGES PharmMed wiederholt Mängel fest, die aufgrund der unzureichenden baulichen Situation nicht behebbar waren. Im Mai 2010 schlossen der Bund, das Land Steiermark und die KAGes ein Übereinkommen, das den Neubau der UBT Graz beinhaltet. (TZ 7)

Transfusionskosten

Die Gesamtkosten einer Transfusion lagen deutlich über den Kosten für die Beschaffung bzw. Herstellung des transfundierten Blutprodukts. Die Kosten der häufigsten Laborleistungen im Zusammenhang mit der Transfusion von Blutkonserven waren an der UBT Wien und der UBT Graz annähernd gleich hoch. Die Kosten für eine Kreuzprobe (Verträglichkeitsprobe) lagen aber an der UBT Graz um rd. 39 %



Kurzfassung

höher als an der UBT Wien. Die UBT Graz führte die Kreuzproben überwiegend händisch und nur zu einem geringen Teil maschinell durch, während die UBT Wien fast ausschließlich maschinelle Kreuzproben durchführte. (TZ 8)

Erlöse der KAGes aus dem Verkauf von Blutplasma

Die KAGes verkaufte das von der UBT Graz produzierte Plasma an die Industrie. In ihrer Vollkostenbetrachtung verursachte der Plasmapverkauf im Jahr 2009 einen Verlust von rd. 483.000 EUR. Im März 2010 vereinbarte die KAGes mit dem industriellen Abnehmer, dass sie die Produktion des höherwertigen Fresh Frozen Plasma einstellt und im Jahr 2010 ausschließlich Frozen Plasma zu einem Literpreis von 94 EUR liefert. Bei Fortbetrieb der UBT Graz als Produktionsbetrieb war das bei der Fraktionierung des Rohstoffes Vollblut anfallende Plasma als Nebenprodukt zu qualifizieren. Dementsprechend wären auch die Selbstkosten der anderen aus Vollblutkonserven hergestellten Blutprodukte neu zu kalkulieren. (TZ 9)

Blutverbrauch

Am AKH Wien und am LKH-Universitätsklinikum Graz konnte seit den späten 1990er-Jahren der Verbrauch von Blutkonserven deutlich gesenkt werden. Im Jahr 2009 wurden am AKH Wien rd. 40 % und am LKH-Universitätsklinikum Graz rd. 19 % weniger Blutkonserven verbraucht als im Jahr 1997. Aufgrund des steigenden Anteils der älteren Bevölkerung ist allerdings in Zukunft ein höherer Bedarf an medizinischer Versorgung (und damit Bedarf an Blutprodukten) zu erwarten. Weil gleichzeitig der Anteil der Bevölkerung, die zum Spenden geeignet ist, kontinuierlich abnimmt (Abweisungsgründe, Alter), ist für die längerfristige Sicherstellung der Blutversorgung ein optimaler Einsatz dieser Ressource unabdingbar. Der Verbrauch von Blutkonserven lag in Österreich im europäischen Vergleich nach wie vor im Spitzenfeld, wenngleich er sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelte. (TZ 10)



Kurzfassung

BMG BMWF

Blutversorgung

Blutverbrauch bei ausgewählten Eingriffen

Ein Vergleich anhand zweier elektiver Eingriffe (Hüft- und Kniegelenksendoprothesen) ergab, dass z.B. bei Hüftoperationen am LKH-Universitätsklinikum Graz im Jahr 1999 bei 47 % der Eingriffe dem Patienten Blutkonserven verabreicht wurden, im Jahr 2009 nur mehr bei 33 % der Eingriffe. Am AKH Wien sank die Wahrscheinlichkeit einer Bluttransfusion im selben Zeitraum von 78 % auf 33 %. Die Gründe für die Senkung des Blutverbrauchs lagen insbesondere in verbesserten Operationstechniken. (TZ 11)

Anforderungsverhalten der Kliniken

Von den durch die Kliniken angeforderten Blutkonserven wurden im Jahr 2009 am AKH Wien rd. 40 % transfundiert, am LKH-Universitätsklinikum Graz rd. 29 %². Dies entspricht einem Verhältnis der angeforderten zu den transfundierten (verabreichten) Blutkonserven von 2,5:1 am AKH Wien und 3,5:1 am LKH-Universitätsklinikum Graz. Gemessen an Aussagen von Transfusionsmedizinern könnten diese Relationen verbessert werden. (TZ 12)

Standardblutbedarfslisten

Standardblutbedarfslisten enthalten Informationen darüber, wie viele kreuzprobenuntersuchte Blutkonserven für einen bestimmten chirurgischen Eingriff bereitzustellen sind und eignen sich als Information für die anfordernden Ärzte und als Vergleichswert für die tatsächlich erfolgten Anforderungen. Eine Evaluierung der auf Schätzungen beruhenden Mengenangaben der Standardblutbedarfsliste anhand empirischer Verbrauchsdaten war weder im LKH-Universitätsklinikum Graz noch im AKH Wien möglich, weil keine eingriffsbezogenen Blutverbrauchsstatistiken verfügbar waren. (TZ 13)

Im AKH Wien wurde die Standardblutbedarfsliste noch nicht durchgängig eingesetzt. (TZ 13)

² Auf Anforderung der Universitätskliniken testeten die UBT Blutkonserven auf Verträglichkeit mit dem Blut von Patienten und stellten geeignete Blutkonserven bereit. Wenn diese in der weiteren Behandlung nicht benötigt wurden, gingen sie zwar in den meisten Fällen nicht verloren, es fielen aber vermeidbare Laborkosten an.



Kurzfassung

Verworfenene Blutkonserven

Die Anzahl der verworfenen Blutkonserven betrug im Jahr 2009 am AKH Wien rd. 3.000 bzw. 9,2 % und am LKH-Universitätsklinikum Graz rd. 1.500 bzw. 7,0 %. Allein die Produktkosten der verworfenen Blutkonserven beliefen sich auf rd. 390.000 EUR (AKH Wien) bzw. rd. 181.000 EUR (LKH-Universitätsklinikum Graz). (TZ 14)

Die Ursache für die höhere Verwurfsrate im AKH Wien lag darin, dass dieses über kein Temperaturüberwachungssystem auf den Blutkonserven verfügte und nicht sichergestellt war, ob die Blutkonserven korrekt gelagert worden waren. (TZ 14)

Am LKH-Universitätsklinikum Graz bestand seit 2004 eine Temperaturüberwachung auf den Blutkonserven. Der Verwurf am LKH-Universitätsklinikum Graz hing u.a. auch mit der nicht immer bedarfsgerechten Lieferung von Vollblutkonserven zusammen. (TZ 14)

Verschollene Blutkonserven

Der Anteil der verschollenen Blutkonserven (d.h. Blutkonserven, deren Verbleib unklar ist, weil der Konservenbegleitschein nicht an die UBT rückgesendet wurde) war am LKH-Universitätsklinikum Graz mit rd. 12 % (2008) bzw. rd. 9 % (2009) der ausgegebenen Blutkonserven deutlich höher als am AKH Wien (unter 2 %); allein die Produktkosten der verschollenen Blutkonserven beliefen sich auf rd. 268.000 EUR (LKH-Universitätsklinikum Graz) bzw. 53.000 EUR (AKH Wien). (TZ 15)

Sowohl in der UBT Graz als auch in der UBT Wien war eine komplette Rückverfolgung der Blutkonserven nicht möglich, weil von den transfundierenden Kliniken nicht in jedem Fall rückgemeldet wurde, ob eine Konserve tatsächlich transfundiert oder verworfen wurde. Dies widersprach den rechtlichen Vorgaben, wonach die Transfusionskette zwischen dem Spender und dem Empfänger lückenlos nachvollziehbar sein muss, weil jede Transfusion auch ein Risikopotenzial in sich birgt. Weiters stellen auch verschollene Blutkonserven ein teilweise vermeidbares Kostenpotenzial dar. Unter Berücksichtigung der Kosten des Verwurfs entstanden somit bspw. im Jahr 2009 in den beiden Krankenanstalten Produktkosten von rd. 892.000 EUR, die teilweise vermeidbar gewesen wären. (TZ 15)



Kurzfassung

BMG BMWF

Blutversorgung

Qualitätssicherung – Hämovigilanz

In den Jahren 2005 bis 2009 erstattete das AKH Wien keine Meldungen im Rahmen der Hämovigilanz³ an die Österreichische Arzneimittelagentur (AGES PharmMed), das LKH-Universitätsklinikum Graz insgesamt acht. Als Grund für die geringe Meldebereitschaft wurde insbesondere das aufwändige, nicht kundenorientierte Formularwesen genannt. (TZ 17)

Die übermittelten Daten wurden von der AGES PharmMed bisher händisch in eine Datenbank übertragen; die Umrüstung auf eine technisch verbesserte Datenbank ist geplant. Darauf aufbauend soll eine automatisierte Datenübermittlung und -verwaltung im Rahmen des geplanten elektronischen Melde- und Datenverwaltungswesens erfolgen. (TZ 18)

Der von der AGES PharmMed erstellte Hämovigilanz-Bericht enthielt lediglich eine Auswahl von Kennzahlen. Die gemeldeten ernstesten Zwischenfälle, welche rund zwei Drittel aller Meldungen betrafen, wurden weder aufgeschlüsselt noch näher erläutert. Bis 2006 beinhalteten die Berichte auch Fallbeschreibungen, in denen Ursachen, Hergang und Auswirkungen von gemeldeten Ereignissen dargestellt wurden. Als Gründe für die inhaltlichen Einschränkungen führte die AGES PharmMed u.a. die notwendige Einarbeitungszeit in das Hämovigilanzwesen, Einschulungen von Mitarbeitern, die Bearbeitung der zusätzlich eingeführten Meldungen von ernstesten Zwischenfällen, die Erstellung von Formularen und den ebenfalls erforderlichen Aufbau der Gewebebilanz an. (TZ 20)

In der Hämovigilanz-Verordnung war eine Meldepflicht von niedergelassenen Ärzten, die Blut transfundieren, nicht vorgesehen. Ebenso wenig war eine Berichterstattung durch das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen über ernste unerwünschte Reaktionen und Fehltransfusionen vorgesehen. (TZ 19, 21)

³ Hämovigilanz bezeichnet ein von der EU eingeführtes Überwachungssystem, welches die gesamte Bluttransfusionskette von der Gewinnung bis zur Verabreichung von Blut und Blutprodukten überwacht.



Kurzfassung

Die Umsetzung einer EU-Richtlinie⁴ in nationales Recht stand noch aus. Demnach hätten Blutspendeeinrichtungen einen jährlichen Bericht zu erstellen, der u.a. die Zahl der Spender von Blut und Blutbestandteilen, die Zahl der Spenden sowie Zahlenangaben zu jedem hergestellten Blutbestandteil zu enthalten hat. (TZ 22)

Betriebsüberprüfungen

Gemäß Arzneimittelgesetz hat das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen Betriebe, die menschliches Blut oder Blutbestandteile – sofern diese zur Transfusion bestimmt sind – verarbeiten, lagern oder verteilen, in Abständen von zwei Jahren zu überprüfen. (TZ 23)

Im Zeitraum 2006 bis 2010 hat das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen bei drei von insgesamt dreizehn von ihr zu inspizierenden Einrichtungen – darunter die UBT Wien – das gesetzlich vorgegebene zweijährige Prüfintervall nicht eingehalten. Als Gründe dafür führte die AGES PharmMed insbesondere den Personalmangel sowie das Priorisieren von Anträgen auf Betriebsbewilligungen und Änderungen von Betriebsbewilligungen an. Im Fall der UBT Wien war die Nichteinhaltung des Prüfintervalls auf einen Planungsfehler zurückzuführen. (TZ 23)

Betriebsbewilligungen

Entgegen dem Arzneimittelgesetz bzw. Blutsicherheitsgesetz waren vier von 13 Betrieben bzw. Blutspendeeinrichtungen seit Jahren ohne Betriebsbewilligung in Betrieb. Dies trotz der speziellen Risiken, die bei der Gewinnung sowie Bereitstellung von Blut bzw. Blutbestandteilen und den damit verbundenen Arbeitsabläufen sowohl für die Spender als auch die Empfänger gegeben sind. (TZ 24)

⁴ Richtlinie 2002/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG.



Kurzfassung

BMG BMWF

Blutversorgung

Qualitätsmanagement der UBT Wien und der UBT Graz

Die UBT Wien wurde im Jänner 2010 als Gesamtklinik mit den klinischen Abteilungen für Blutgruppenserologie und für Transfusionsmedizin unter einer gemeinsamen Leitung eingerichtet. Die Schnittstellen zwischen den beiden Bereichen wurden in den Qualitätsmanagement-Handbüchern nicht dargestellt. Das Qualitätsmanagement-System der UBT Graz war in einem Handbuch beschrieben, das die Grundlage für alle qualitätssichernden Prozesse und Maßnahmen bildete. (TZ 25)

An der UBT Wien waren rd. 37 % und an der UBT Graz über 40 % der einlangenden Rezepte für Blutprodukte unvollständig ausgefüllt und bedurften einer Nachbearbeitung. (TZ 25)



BMG BMWF

Blutversorgung

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis September 2010 die Blutversorgung durch die Universitätskliniken für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin (UBT) des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien – Medizinischer Universitätscampus (AKH Wien) und des Landeskrankenhauses Universitätsklinikum Graz (LKH–Universitätsklinikum Graz).

Ziel der Überprüfung war es, durch Feststellungen zur Blutbeschaffung, zum Blutverbrauch, zur Lagerung und Entsorgung von Blut sowie zur Qualitätssicherung einen Beitrag zu einem sparsamen Umgang mit Blutprodukten zu leisten. Dieser ist nicht nur aus ökonomischen Gründen, sondern auch wegen der bei Bluttransfusionen für den Empfänger möglichen gesundheitlichen Risiken geboten.⁵

Die Überprüfung befasste sich schwerpunktmäßig mit Erythrozytenkonzentraten. Erythrozyten (rote Blutzellen) waren die mit Abstand am häufigsten transfundierten⁶ Fremdblutkomponenten und machten rund drei Viertel der in Österreich insgesamt verbrauchten Fremdblutkomponenten aus. Zur leichteren Verständlichkeit wird in diesem Bericht „Erythrozytenkonzentrat“ grundsätzlich als Blutkonserve bezeichnet, sofern nicht eine Abgrenzung zu anderen Präparaten notwendig ist.

Der RH führte die Überprüfung im AKH Wien und im LKH–Universitätsklinikum Graz durch. Ergänzende bzw. vertiefende Gespräche führte er mit dem BMG, dem Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen⁷ und der AGES PharmMed⁸. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2007 bis 2009; in einzelnen Fällen wurde auch auf ältere Vergleichswerte zurückgegriffen.

Zu dem im Februar 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die AGES (gemeinsam mit dem Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen) und die Medizinische Universität Wien (gemeinsam mit der UBT Wien) im März 2011 Stellung. Das BMWF und die Steiermär-

⁵ Das größte Risiko stellen nach wie vor Fehler im logistischen Ablauf der Bluttransfusion dar, beispielsweise durch Verwechslung des bereitgestellten Blutprodukts, während das Risiko der Übertragung viraler Infektionen durch immer aufwändigere Testverfahren oder durch die Einführung von Spender–Ausschlusskriterien minimiert werden konnte.

⁶ Unter einer Transfusion wird generell die intravenöse Einbringung von Blut oder anderen Flüssigkeiten in den Organismus verstanden.

⁷ Das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen wurde gemeinsam mit der Österreichischen Arzneimittelagentur (AGES PharmMed) gegründet. Es vollzieht hoheitliche Aufgaben im Kontroll– und Zulassungsbereich der Arzneimittel und Medizinprodukte und bedient sich zur Vollziehung der ihr übertragenen hoheitlichen Aufgaben der AGES PharmMed. Die AGES PharmMed operiert als ein Geschäftsbereich der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES).

⁸ AGES – Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH, PharmMed – Geschäftsbereich der AGES



kische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. (KAGes) (gemeinsam mit der Medizinischen Universität Graz) gaben im April 2011 Stellungnahmen ab. Das BMG, der Wiener Stadtsenat sowie die Steiermärkische Landesregierung übermittelten ihre Stellungnahmen im Mai 2011. Der RH erstattete im August 2011 seine Gegenäußerung.

Versorgung des AKH Wien und des LKH–Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

Organisationsmodelle **2.1** Die Versorgung mit Blutprodukten war im AKH Wien und im LKH–Universitätsklinikum Graz unterschiedlich organisiert. Das AKH Wien bezog hauptsächlich fertige Blutprodukte; die UBT Wien war fast ausschließlich für die Blutversorgung des AKH Wien zuständig. In der Steiermark kaufte die KAGes Vollblutkonserven an; die UBT Graz stellte daraus die in der Steiermark benötigten Blutprodukte her und versorgte neben dem LKH–Universitätsklinikum Graz auch die steiermärkischen Landeskrankenanstalten.⁹

Die Vorteile des Ankaufs von fertigen Blutprodukten lagen vor allem in der bedarfsgerechten Abnahmeorganisation¹⁰ und der Auslagerung von Haftungsfragen; die Vorteile der eigenen Herstellung u.a. in höherer Unabhängigkeit und den größeren wissenschaftlichen Möglichkeiten.

Sowohl für die UBT Wien (Erythrozytenkonzentrat) als auch für die UBT Graz (Vollblutkonserven) war eine private gemeinnützige Organisation (**gemeinnützige Organisation**) der Hauptlieferant. Alternative Anbieter, die in der Lage wären, die benötigten Mengen dauerhaft bereitzustellen, waren nicht verfügbar. In Wien führte zwar der Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV) eine Ausschreibung über die Belieferung seiner Krankenanstalten mit Blutkonserven durch und in der Steiermark wurden Überlegungen angestellt, wie Aufgaben noch besser zwischen der UBT Graz und der gemeinnützigen Organisation verteilt werden könnten, es kam aber zu keinen wesentlichen Änderungen in der Organisation der Beschaffung (siehe TZ 4, 5).

2.2 Der RH hielt fest, dass sowohl der Ankauf fertiger Blutprodukte in Wien als auch deren Eigenproduktion in Graz grundsätzlich geeignet waren, die Versorgung der Krankenanstalten mit den benötigten Blutprodukten sicherzustellen.

⁹ Wegen dieser Unterschiede sind die UBT Wien und die UBT Graz nicht direkt vergleichbar; es wird im Folgenden keine wertende Gegenüberstellung von Leistungen und Kosten der beiden Einrichtungen vorgenommen.

¹⁰ bedarfsgerecht = Kauf der genau benötigten Blutprodukte und –mengen, dies war bei eigener Herstellung nicht automatisch gegeben, vgl. TZ 5



BMG BMWF

Versorgung des AKH Wien und des LKH-
Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

Blutversorgung

Sowohl in Wien als auch in Graz bestand allerdings eine starke Abhängigkeit von einem externen Anbieter, in dessen Kalkulation kein Einblick genommen werden konnte und ohne dessen verlässliche Lieferung die Blutversorgung erheblich gefährdet wäre.

2.3 Die KAGes hielt in ihrer Stellungnahme dazu fest, dass die ausschließliche Belieferung mit Vollblutkonserven durch die gemeinnützige Organisation einer politischen Entscheidung entspräche und auf dieser Basis vertraglich fixiert sei.

Blutversorgung des
AKH Wien

3.1 Im AKH fachlich für die Blutversorgung zuständig waren die Bereiche Blutgruppenserologie (Blutanalyse) und Transfusionsmedizin (Gewinnung, Aufbewahrung und Bereitstellung von Blutkonserven). Diese waren ab 2007 organisatorisch näher zusammengeführt und ab dem 1. Jänner 2010 in der UBT Wien vereinigt worden. Eine vollständige Integration war noch nicht erfolgt; so gab es beispielsweise keine integrierte EDV-Lösung für die UBT Wien und für jeden Bereich eigene Qualitätsbeauftragte und eigene Qualitätsmanagement-Handbücher.

Tabelle 1:		Bezug von Blutprodukten durch das AKH Wien					
UBT Wien		2002			2009		
Lieferant	Produkt	Menge	Preis	Wert	Menge	Preis	Wert
		Anzahl	in EUR		Anzahl	in EUR	
gemeinnützige Organisation	EK ¹	47.657	112,60	5.366.178	35.468	127,60	4.525.717
gemeinnützige Organisation	TK ²	10	476,40	4.764	2	505,10	1.010
Lieferant 1	TK ²	–	–	–	181	505,00	91.405
Lieferant 2	Plasma	10.441	48,00	501.168	13.391	58,80	787.391
Lieferant 1	Plasma	9.575	46,20	442.365	4.072	59,00	240.248
Summe				6.314.475			5.645.771

¹ EK: Erythrozytenkonzentrate

² TK: Thrombozytenkonzentrate



Versorgung des AKH Wien und des LKH- Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

Das AKH Wien bezog Erythrozythenkonzentrate von der gemeinnützigen Organisation und Plasma von verschiedenen Lieferanten. Thrombozytenkonzentrate stellte die UBT Wien zur Deckung des Bedarfs des AKH Wien selbst her.

Die Lieferung der Blutkonserven erfolgte durch die gemeinnützige Organisation aufgrund einer täglichen telefonischen Bestellung durch die UBT Wien. Dabei wurde die Differenz zwischen der Soll-Menge (Abschätzung durch leitende Medizinisch-technische Assistenten) und dem Lagerbestand bestellt. Der Lagerbestand (Soll- und Mindestbestand wurden nicht unterschieden) bezog sich auf die Anzahl der „frei vergebaren Konserven“ (d.h. ohne Abrufkonserven und reservierte Konserven) und betrug laut der Arbeitsanweisung zur Regelung der Lagerhaltung von Blutprodukten 630 Blutkonserven.

Die Preise beruhten auf der von der gemeinnützigen Organisation jährlich erstellten „Preisliste für allgemein öffentliche Krankenhäuser“. Der Preis für eine Blutkonserve stieg von 112,60 EUR (2002) auf 127,60 EUR (2009) bzw. 13,3 % an.

Der Wert der bezogenen Blutprodukte betrug im Jahr 2009 rd. 5,65 Mill. EUR. Im Jahr 2002 waren noch Blutprodukte um rd. 6,31 Mill. EUR bezogen worden (Senkung 2002 auf 2009: 10,5 %) (vgl. TZ 10). Die Zahl der bezogenen Erythrozythenkonzentrate, dem mengen- und wertmäßig bedeutsamsten Blutprodukt, sank von 47.657 (2002) auf 35.469 (2009). Dies entsprach einer Verringerung von 25,6 %.

Die Anstaltsapotheke des AKH Wien führte Gespräche über Preise und Produkte mit den jeweiligen Lieferanten. Diese wurden – ebenso wie allfällige Kaufentscheidungen bei Alternativprodukten – in Form von „Gesprächsnotizen“ von der Anstaltsapotheke festgehalten. Mit keinem der Lieferanten wurde ein schriftlicher Vertrag geschlossen.

- 3.2** Der RH empfahl dem AKH Wien, die Bestellung von Blutprodukten schriftlich (allenfalls per E-Mail) durchzuführen, um die Nachvollziehbarkeit zwischen Bestellung und nachfolgender Lieferung gewährleisten zu können. Schriftliche Verträge mit den Lieferanten der Blutprodukte wären aus Gründen der Rechtssicherheit empfehlenswert.

Hinsichtlich der erst kürzlich erfolgten organisatorischen Zusammenführung der Blutgruppenserologie und der Transfusionsmedizin empfahl der RH dem AKH Wien, begleitende Maßnahmen zur vollständigen Integration vorzunehmen.



Versorgung des AKH Wien und des LKH-
Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

BMG BMWF

Blutversorgung

3.3 Die UBT Wien teilte mit, auch nach jahrelangen Bemühungen im Bereich Blutgruppenserologie über kein EDV-System und im Bereich Transfusionsmedizin nur über ein nicht abgenommenes EDV-System zu verfügen. Ohne ein funktionierendes EDV-System sei die Erstellung verschiedener vom RH empfohlener Statistiken nicht möglich (Transfusionsstatistik, eingriffsbezogene Blutverbrauchsstatistik, Feststellung des Anteil der verschollenen Blutkonserven, transparente Erfassung der Verwurfsgründe; vgl. TZ 12 – 15).

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats werde die Integration der IT-Systeme der Bereiche Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin umgesetzt. Die diesbezüglichen IT-Anforderungen würden konkretisiert und mit Hilfe neuer Software (BluWin, AKIM) die benötigten Auswertungen erstellt werden. Der Prozess der Bestellung von Blutprodukten sei bereits entsprechend der Empfehlung des RH weiterentwickelt worden. Der gemeinnützigen Organisation sei der Abschluss eines Vertrags vorgeschlagen worden, überdies wären bereits Vorarbeiten zur Einführung einer elektronischen Bestellabwicklung mit der gemeinnützigen Organisation aufgenommen worden.

3.4 Der RH wies gegenüber der UBT Wien auf die Stellungnahme des Wiener Stadtsenats hin, nach der die Integration der IT-Systeme der Bereiche Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin umgesetzt werde.

4.1 (1) In den Jahren 2005 und 2006 führte der KAV eine Ausschreibung über die Belieferung seiner Spitäler (also auch des AKH Wien) mit „humanen leukozytendepletierten Erythrozytenkonzentraten“ durch. Aufgrund der mit anderen Blutprodukten gemachten Erfahrungen erwartete der KAV, dass ein Wettbewerb mehrerer Anbieter sowohl zu einer Steigerung der Versorgungssicherheit und der Qualität als auch zu einer Senkung der Kosten führen würde.

Ausgeschrieben war die Lieferung von rd. 280.000 Blutkonserven innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren. Die Leistung sollte in fünf Teillosen vergeben werden, wobei Angebote für ein einzelnes, für mehrere oder für alle Lose möglich waren.

Die bisher liefernde gemeinnützige Organisation beantragte nach der Vergabebekanntmachung beim Vergabekontrollsenat Wien die Nichtigerklärung der Ausschreibung. Sie machte neben einem Bekanntmachungsfehler auch den ihr – durch Umsatzeinbußen – drohenden Schaden bei (teilweiser) Vergabe an einen anderen Bieter geltend. Der Antrag wurde vom Vergabekontrollsenat Wien mit Bescheid vom 20. Jänner 2006 abgewiesen.



Versorgung des AKH Wien und des LKH- Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

Die gemeinnützige Organisation begründete den ihr drohenden Schaden folgendermaßen: Sie beliefe den KAV mit praktisch dessen gesamtem Bedarf an Erythrozytenkonzentraten. Bei Nichterteilung des vergabegegenständlichen Auftrags sähe sich die gemeinnützige Organisation zum Abbau von bis zu einem Drittel seines Personalstands gezwungen und müsste überdies ihre humanitären Dienstleistungen massiv einschränken.

(2) Neben der gemeinnützigen Organisation beteiligte sich ein zweiter Bieter bei zwei der fünf Lose an der Ausschreibung. Das Angebot des zweiten Bieters lag um 2,1 Mill. EUR unter den Preisen der gemeinnützigen Organisation.

Nach Öffnung der Angebote (1. März 2006), aber noch vor Ende der Zuschlagsfrist (31. Mai 2006) wurde das Arzneiwareneinfuhrgesetz geändert¹¹: Nunmehr durften nur noch Blutprodukte aus gänzlich unbezahlten Spenden eingeführt werden.

Der zweite Bieter (der seinen Blutspendern einen Aufwandsersatz leistete) hatte in seinem Angebotsbegleitschreiben erklärt, seine Lieferverpflichtung nur aufgrund der zum Zeitpunkt der Angebotslegung gültigen Gesetzeslage – insbesondere des Arzneiwareneinfuhrgesetzes – gewährleisten zu können.

Das Angebot des zweiten Bieters wurde aufgrund dieses Vorbehalts nach Öffnung der Angebote ausgeschieden, da dieser Bieter den Spendern einen Aufwandsersatz bezahlte. Die Ausschreibung wurde in der Folge widerrufen, weil nur mehr ein Angebot vorlag¹², und die Bieter wurden am 11. Mai 2006 vom Widerruf in Kenntnis gesetzt. Der zweite Bieter beantragte beim Vergabekontrollsenat Wien, das Ausscheiden seines Angebots und den damit verbundenen Widerruf der Ausschreibung für nichtig zu erklären. Dieser Antrag wurde vom Vergabekontrollsenat mit Bescheid vom 13. Juli 2006 zurückgewiesen.

Der zweite Bieter brachte im April 2007 eine Klage gegen die Republik Österreich ein. Er brachte vor, dass die oben erwähnte Änderung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstelle und dem EU-Recht widerspreche. Im Oktober 2009 legte das Landesgericht für Zivilrechtssachen dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob das EU-Recht einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der die Einfuhr von Blutkonserven aus Deutschland nur unter der Vorgabe zulässig ist,

¹¹ BGBl. I Nr. 41/2006; Datum des Inkrafttretens 29. März 2006

¹² Gemäß § 135 Abs. 2 Z 2 Bundesvergabegesetz kann ein Vergabeverfahren widerrufen werden, wenn nach dem Ausscheiden von Angeboten nur ein Angebot bleibt.



Versorgung des AKH Wien und des LKH-
Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

BMG BMWF

Blutversorgung

dass die Blutspende gänzlich unbezahlt (auch im Sinne eines Aufwandsersatzes) erfolgt. Der EuGH bejahte diese Frage im Dezember 2010.

- 4.2 Der RH entnahm den Ausführungen der gemeinnützigen Organisation zur (später widerrufenen) Ausschreibung über die Belieferung der Spitäler des KAV mit „humanen leukozytendepletierten Erythrozytenkonzentraten“, dass deren humanitäre Dienstleistungen zumindest zum Teil durch Einnahmen aus dem Verkauf von Blutprodukten finanziert wurden. Eine Konkurrenz durch andere Marktteilnehmer war jedenfalls – auch bedingt durch die Novelle zum Arzneiwareneinfuhrgesetz – nur in eingeschränktem Umfang gegeben.

Der RH hielt fest, dass der Wegfall des günstigeren Anbieters Mehrkosten in Höhe von 2,1 Mill. EUR über einen Zeitraum von drei Jahren verursachte.

Im Hinblick auf die aufgrund einer Wettbewerbssituation erwartbaren Preisvorteile begrüßte der RH die Bemühungen des KAV, alternative Anbieter für Blutprodukte zu finden. Er empfahl dem BMG, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH eine Änderung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes in die Wege zu leiten. Dem KAV empfahl der RH, nach erfolgter Anpassung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes an das EU-Recht eine neuerliche europaweite Ausschreibung der Belieferung seiner Krankenanstalten mit Blutkonserven vorzunehmen.

- 4.3 *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Änderung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes 2010 durch einen Initiativantrag in die Wege geleitet worden sei.*¹³

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats werde eine neuerliche Ausschreibung unmittelbar nach Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgenommen.

Blutversorgung des
LKH-Universitäts-
klinikum Graz

- 5.1 Für die Steiermark bestand eine periodisch aktualisierte Liefervereinbarung der KAGes mit der gemeinnützigen Organisation. Die Vereinbarung diente der bedarfsorientierten Versorgung der Krankenanstalten im Land Steiermark. Sie enthielt u.a. Bestimmungen über die Lieferung von Vollblutkonserven durch die gemeinnützige Organisation und das dafür zu leistende Entgelt.

¹³ Der Initiativantrag vom 30. März 2011 sieht mit Bezug auf den EuGH eine Änderung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes 2010 vor: demnach soll die Einfuhr bzw. Verbringung von Blutprodukten, bei denen Blutspendern der tatsächlich entstandene Aufwand ersetzt wurde, ermöglicht werden.



Versorgung des AKH Wien und des LKH- Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

Betreffend die Liefermenge definierten die KAGes und die gemeinnützige Organisation in der Vereinbarung einen Soll-Stand von 1.000 Blutkonserven und dessen Aufteilung auf die einzelnen Blutgruppen. Weiters wurde ein Minimalstand (= 75 % des Soll-Standes) und ein Maximalstand (= 125 % des Soll-Standes) festgelegt. Informationen über den Ist-Stand an Blutkonserven erhielt die gemeinnützige Organisation täglich in schriftlicher Form von der UBT Graz, die das LKH-Universitätsklinikum Graz und die übrigen Landeskrankenhäuser belieferte.

Ab der Vereinbarung 2003 war für den Fall, dass Vollblutkonserven einer bestimmten Blutgruppe über den von der UBT Graz der gemeinnützigen Organisation mitgeteilten Maximalstand geliefert werden, ein um 30 % reduzierter Tarif pro Konserve zur Verrechnung vorgesehen. Diese Möglichkeit wurde von der KAGes seit Bestehen der Vereinbarung vom Juli 2005 nicht genutzt, obwohl der Maximalstand auch danach überschritten wurde.

Die Entgeltregelung sah einen Pauschaltarif je übergebener Vollblutkonserve vor. Gemäß der vereinbarten indexbezogenen Valorisierung nach dem Verbraucherpreisindex betrug der Pauschaltarif ab 1. Jänner 2009 44,23 EUR. Im Zeitraum 2002 bis 2009 stieg der Preis für eine Vollblutkonserve von 16,72 EUR auf 44,23 EUR an, was einer Preissteigerung von rd. 164,5 % entsprach. Die gemeinnützige Organisation stellte der KAGes im Jahr 2005 eine Kostenkalkulation zur Verfügung; eine detaillierte Prüfung dieser Kalkulation war allerdings nicht möglich.

Die Kosten der von der gemeinnützigen Organisation bezogenen verwendbaren Vollblutkonserven beliefen sich im Jahr 2009 auf rd. 2,93 Mill. EUR. Im Vergleich dazu betragen diese Kosten im Jahr 2002 rd. 1,03 Mill. EUR (Steigerung 2002 auf 2009: 184,5 %).

Neben den Vollblutkonserven wurden in geringfügigem Ausmaß auch Erythrozytenkonzentrate (2009: 328 Stück) und Thrombozytenkonzentrate (2009: 109 Stück) zugekauft.

Aus den Vollblutkonserven stellte die UBT Graz insbesondere Erythrozytenkonzentrate, Thrombozytenkonzentrate und Plasma her. Das Plasma wurde zum überwiegenden Teil an die Industrie verkauft (vgl. TZ 9).



Versorgung des AKH Wien und des LKH-
Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

BMG BMWF

Blutversorgung

- 5.2 Der RH stellte fest, dass es beim Bezug von Vollblutkonserven von der gemeinnützigen Organisation zu signifikanten Preissteigerungen kam. Er empfahl der KAGes, im Interesse einer Senkung der Kosten die in der Vereinbarung vorgesehenen Möglichkeiten der Preisreduktion bei Lieferung von Vollblutkonserven über den für jede Blutgruppe definierten Maximalstand in Zukunft zu nutzen. Dies könnte auch für den Lieferanten der Blutkonserven einen Anreiz für ein stärker bedarfsorientiertes Vorgehen bieten.
- 5.3 *Die KAGes hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Exekution der Abschlagsrechnung möglicherweise einen Einfluss auf die Förderung des freiwilligen Spendenaufkommens haben könnte, da sich die gemeinnützige Organisation gegebenenfalls gezwungen sehen könnte, bei erreichter Vollversorgung Spender zurückzuweisen oder abgenommenes Spenderblut zu entsorgen. Aus diesem Grund werde anzudeuten sein, diese vertragliche Bestimmung zu modifizieren mit dem Ziel, das Spenderaufkommen zu organisieren.*
- 5.4 Der RH begrüßte die Pläne der KAGes, auf eine bessere Organisation des Spenderaufkommens hinzuwirken, weil Spenderblut möglichst zielgerichtet eingesetzt werden sollte.
- 6.1 Die KAGes und die gemeinnützige Organisation beauftragten eine im Jahr 2001 fertiggestellte Studie über Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Blutspende sowie der Blutproduktion. Diese zeigte Probleme bei der möglichst exakten Abdeckung des Bedarfs der KAGes nach Vollblutkonserven bestimmter Blutgruppentypen auf. Abschließend verwies die Studie auf die Möglichkeit der Kooperation mit anderen Lieferanten.

Die KAGes führte auch informelle Gespräche mit einem alternativen Anbieter. Dieser sollte die Aufbringung der Hälfte des Blutbedarfs der KAGes – u.a. bei niedergelassenen Ärzten und in Spitalsambulanzen – organisieren. Allerdings war eine Aufteilung der Lieferung von Vollblutkonserven auf mehrere Anbieter nicht durchsetzbar, weil der alternative Anbieter allein eine Vollversorgung der KAGes mit den jährlich benötigten Vollblutkonserven nicht garantieren konnte.

- 6.2 Obwohl die UBT Graz die in der Steiermark benötigten Blutprodukte selbst herstellte, war die Abhängigkeit von externen Lieferanten nach Auffassung des RH beachtlich.¹⁴ Der RH empfahl deshalb der KAGes, im Fall von extremen Preissteigerungen oder fortgesetzt nicht bedarfs-

¹⁴ Abhängigkeit von der zeit- und mengengerechten Lieferung von Vollblutkonserven der benötigten Blutgruppen durch die gemeinnützige Organisation, vgl. TZ 5



Versorgung des AKH Wien und des LKH- Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

gerechten Lieferungen die Möglichkeit der selbständigen Aufbringung von Vollblutkonserven zu prüfen. Dies wäre insbesondere die Aufnahme eines Spendebetriebs in den Einrichtungen der KAGes. Dem Land Steiermark empfahl der RH, diesbezügliche Bemühungen der KAGes zu unterstützen.

Nach erfolgter Anpassung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes an das EU-Recht (siehe TZ 4) sollte auch die KAGes eine europaweite Ausschreibung für Vollblutkonserven in Erwägung ziehen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme der KAGes sei gemäß Liefervertrag mit der gemeinnützigen Organisation die eigenständige Aufbringung von Blutspenden nur zur Ersatzvornahme gestattet. Auf Verlangen der KAGes müsse die gemeinnützige Organisation Blutspendeaktionen in Einrichtungen der KAGes durchführen, wobei jedoch trotzdem die Vollblutkonserven seitens der KAGes abzugelten seien. Eine Kündigung des Vertrags berge das Risiko in sich, dass die KAGes nicht die benötigten Mengen aufbringen könne. Zudem müsste die KAGes in die spendengerechte Ausstattung der Ambulanzen investieren.*

Die Durchführung einer EU-weiten Ausschreibung für Vollblutkonserven würde keine Preisreduktion, sondern lediglich einen Mehraufwand für das Personal bzw. Kosten (für die Ausschreibungsgestaltung) verursachen. Soweit sich der Anbietermarkt nicht ändere, werde diese Haltung beibehalten werden.

Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, die Aufbringung von Vollblutkonserven durch die gemeinnützige Organisation bereits seit vielen Jahren mit regelmäßigen Blutspendeaktionen im Bereich der Landesbediensteten zu fördern. Die Unterstützung der KAGes bei der selbständigen Aufbringung werde als selbstverständlich erachtet, allerdings solle eine derartige Maßnahme angesichts des Risikos einer Vertragskündigung nur in Extremsituationen ins Auge gefasst werden.

Die UBT Wien teilte dazu mit, dass die Aufbringung von Vollblutkonserven nie als Leistung geplant war und nicht möglich sei, weil die UBT Wien mit der Produktion von Thrombozytenkonzentraten und Spezialprodukten voll ausgelastet sei.

- 6.4** Der RH entgegnete der KAGes, dass angesichts der Probleme mit der möglichst exakten Abdeckung des Bedarfs an Vollblutkonserven bestimmter Blutgruppen eine Neuverhandlung des Vertrags durchaus geboten erscheine. In diesem Zusammenhang sollte auch die Aufteilung der Blutspendeaktionen zwischen der KAGes und der gemeinnützigen Organisation neu verhandelt werden.



Versorgung des AKH Wien und des LKH-
Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

BMG BMWF

Blutversorgung

7.1 Die UBT Graz bestand in ihrer aktuellen Organisationsform seit dem Jahr 1999. Die in einem Altbau am Gelände des LKH-Universitätsklinikum Graz untergebrachte Klinik war wiederholt adaptiert und flächenmäßig ausgeweitet worden, um dem steigenden Bedarf und dem wissenschaftlichen Fortschritt gerecht zu werden sowie geänderten gesetzlichen Erfordernissen zu entsprechen. Mit einem Umbau im Jahr 1999 wurde die räumliche und funktionelle Kapazitätsgrenze des Standorts erreicht.

Seitdem war ein Neubau erforderlich, der bereits im Vertrag „LKH 2000“ vom Juni 1995 vorgesehen war. Die KAGes führte umfangreiche Vorplanungen durch, die Beauftragung eines Generalplaners erfolgte – nach Durchführung eines EU-weiten Auswahlverfahrens – im Jahr 2003. Zwischenzeitlich waren durch steigende EU-weite Anforderungen – insbesondere die Entwicklung von Richtlinien für die Herstellung von Medizinprodukten – sowie neue Gesetze wesentliche Zusatzvorgaben zu erfüllen.

Die Steiermärkische Landesregierung beschloss die Neuerrichtung der UBT Graz in ihrer Sitzung vom 20. September 2004. Im Juli 2005 ermächtigte die Generalversammlung der KAGes den Vorstand, die für den Neubau der UBT Graz notwendigen Investitionsmittel im Fall einer Mitfinanzierung durch den Bund freizugeben.

Der Steiermärkische Landesrechnungshof (LRH) legte seinen Bericht über die gesetzlich vorgeschriebene Projektkontrolle betreffend den Neubau der UBT Graz im Juni 2006 dem Landtag vor. Der LRH erachtete den Bedarf als gegeben und die ermittelten Soll- und Folgekosten im Wesentlichen als plausibel und angemessen.

Im Jahr 2009 führte das Institut „Inspektionen, Medizinprodukte und Hämovigilanz“ der AGES PharmMed im Auftrag des Bundesamtes für Sicherheit im Gesundheitswesen eine Inspektion der nach wie vor in einem Altbau untergebrachten UBT Graz durch. Wie auch schon in früheren Begehungen wurden Mängel festgestellt, von denen einige aufgrund der baulichen Situation nicht endgültig behebbar waren. In ihrem Bericht vom 19. Februar 2010 hielt die AGES PharmMed fest, dass bei Nichtbehebung dieser Mängel bis 31. Juli 2010 die Tätigkeit der Herstellung, Testung und Lagerung von Blutprodukten auszulagern sei und die UBT Graz in Folge nur mehr als Blutdepot agieren könne.



Versorgung des AKH Wien und des LKH- Universitätsklinikum Graz mit Blutprodukten

Das LKH-Universitätsklinikum Graz ersuchte um Fristverlängerung für die Behebung der festgestellten Mängel, die vom Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen gewährt wurde und setzte entsprechende Maßnahmen; das grundlegende bauliche Problem blieb allerdings bestehen.

Im Mai 2010 schlossen Bund, Land Steiermark und KAGes ein Übereinkommen betreffend Finanzierung des Programms „LKH-Universitätsklinikum Graz 2020“ ab. Darin fassten sie sowohl aus dem Projekt LKH 2000 stammende – und weiterzuführende – als auch darüber hinausgehende Investitionen zusammen und gaben die Kosten für den Neubau der UBT Graz mit 27,49 Mill. EUR an. Sie legten fest, dass sich der Bund am Neubau der UBT Graz zu 50 % beteiligt. Die Generalversammlung der KAGes genehmigte am 12. Mai 2010 das Übereinkommen.

- 7.2** Der RH wies vor allem in Hinblick auf die vom Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen festgestellten Qualitätsmängel auf die Notwendigkeit einer adäquaten baulichen Ausstattung der UBT Graz hin.

Transfusionskosten

- 8.1** Klinisch nicht indizierte Bluttransfusionen stellen nicht nur ein Risiko für den Patienten dar (z.B. durch Infektionen), sondern verursachen auch vermeidbare Kosten.

Die Gesamtkosten einer Transfusion lagen deutlich über den Kosten für die Beschaffung (Wien) bzw. Herstellung (Graz) des transfundierten Blutprodukts. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Zusammenhang mit der Transfusion von Blutkonserven anfallenden Kostenpositionen.



Transfusionskosten

BMG BMWF

Blutversorgung

Tabelle 2: Kalkulationsschema Kostenpositionen einer Transfusion	
Transfusionskosten	Beispiele
Direkte Kosten (Einzelkosten)	Beschaffungs- bzw. Herstellungskosten der transfundierten Blutkonserven Kosten der Entsorgung der geleerten Blutbeutel
Indirekte Kosten (Gemeinkosten)	Anteilige Sach- und Personalkosten im Zusammenhang mit <ul style="list-style-type: none"> - der Beschaffung der Blutprodukte (Beschaffungsnebenkosten; z.B. Bestellung, Entgegennahme, Logistik) - der Lagerung der Blutprodukte - Test und Analyse der transfundierten Blutkonserven; z.B. Blutgruppen- und Rhesusfaktorbestimmung, Antikörpersuche und -differenzierung, Kreuzprobe - der Bereitstellung und Verabreichung der Blutkonserven; z.B. interner Transport - der Behandlung unmittelbarer Transfusionsreaktionen - der Dokumentation der Transfusion
	Kosten der bereitgestellten, aber nicht transfundierten Blutkonserven <ul style="list-style-type: none"> - Entsorgungskosten (Verwurf) - Beschaffungs- bzw. Herstellungskosten - Test- und Analysekosten

Die Gliederung der Transfusionskosten in Einzelkosten und Gemeinkosten hängt davon ab, ob die Kosten dem Kostenträger – im konkreten Fall der Bluttransfusion – direkt zugerechnet werden können. Während die Einzelkosten leistungsabhängig (variabel) sind, d.h. von der Anzahl der durchgeführten Transfusionen abhängen, kann über die Leistungsabhängigkeit der Gemeinkosten keine allgemeingültige Aussage getroffen werden.

In einer aktuellen wissenschaftlichen Studie¹⁵ wurden die Kosten der Bluttransfusion unter Verwendung des Modells der Prozesskostenrechnung unter Berücksichtigung aller mit der Transfusion verbundenen Tätigkeiten bestimmt. Die tatsächlichen Kosten der Bluttransfusion betragen in den vier untersuchten Krankenanstalten das Drei- bis Fünffache der Beschaffungskosten. An der UBT Graz und der UBT Wien lagen keine Kalkulationen der gesamten Transfusionskosten vor.

¹⁵ Activity-based costs of blood transfusions in surgical patients at four hospitals, Shander, Hofmann et. al., Transfusion Practice, Volume 50, April 2010



Transfusionskosten

Der RH erhob daher beispielhaft die Selbstkosten der häufigsten Laborleistungen im Zusammenhang mit der Bluttransfusion:

Laborleistung	UBT Graz	UBT Wien
	in EUR	
Blutgruppen- und Rhesusfaktorbestimmung	15,67	17,02
Antikörpersuchtest (I-III)	8,87	8,16
Kreuzprobe	25,48	18,34

Ein signifikanter Unterschied zeigte sich lediglich bei den für die Durchführung einer Kreuzprobe (Verträglichkeitsprobe) kalkulierten Kosten. Diese lagen an der UBT Graz um rd. 39 % höher als an der UBT Wien. Die folgende Tabelle zeigt, dass die UBT Graz die Kreuzproben überwiegend händisch und nur zu einem geringen Teil maschinell durchführte, während die UBT Wien fast ausschließlich maschinelle Kreuzproben durchführte.

Kreuzproben		UBT Graz	UBT Wien
2007	Gesamt	72.894	78.746
	Maschinell	9.433	77.469
	Maschinell in %	12,94	98,38
2008	Gesamt	76.704	82.082
	Maschinell	8.168	80.805
	Maschinell in %	10,65	98,44
2009	Gesamt	73.034	82.879
	Maschinell	5.573	81.602
	Maschinell in %	7,63	98,46

8.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass neben der Verdeutlichung des mit Transfusionen verbundenen Risikopotenzials auch die Bewusstmachung der tatsächlichen Transfusionskosten zu einem sensibleren Umgang mit Blutprodukten führen kann. Er empfahl der KAGes und dem KAV, dieses Bewusstsein im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern.

In Anbetracht der um 39 % höheren Kosten für Kreuzproben an der UBT Graz und insbesondere auch im Interesse der Patientensicherheit empfahl der RH der KAGes, den Anteil der automatisiert durchgeführten Kreuzproben zu steigern.¹⁶

- 8.3** Die KAGes verwies in ihrer Stellungnahme auf das „Ausbildungscurriculum für Blutdepotbeauftragte“, welches vom Transfusionsverantwortlichen der KAGes organisiert worden sei und zur Vertiefung der Kenntnisse in Transfusionsmedizin diene. In weiterer Folge seien regelmäßige Fortbildungsseminare für Blutdepotbeauftragte geplant.

Die KAGes teilte in ihrer Stellungnahme weiters mit, dass die Anschaffung (bzw. Anmietung) eines Kreuzprobenautomaten für die UBT Graz eingeleitet wurde. Eine endgültige Optimierung der Kreuzprobenabwicklung werde aber – aus räumlichen Gründen – erst im Neubau der UBT Graz verwirklicht werden können.

Die UBT Wien teilte mit, dass mit Blutprodukten bereits sensibel umgegangen werde; dies sei z.B. an der Reduktion der verordneten Blutkonserven um 40 % in der Zeit von 1997 bis 2009 zu ersehen. Ebenso beweise die Implementierung eines „Abruf-Systems“ (Lagerung der Blutkonserven im Bereich der Klinik bis zum Abruf knapp vor der Transfusion) einen verantwortungsvollen und sensiblen Umgang mit humanem Blut.

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass bereits ein Konzept zur Klinischen Hämotherapie erstellt worden sei und dass verpflichtende Einschulungen in diesem Bereich obligatorisch wären. Das Ausbildungskonzept werde derzeit mit der Österreichischen Gesellschaft für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin abgestimmt. Hinsichtlich der tatsächlichen Transfusionskosten werde der KAV eigene Berechnungen vornehmen.

- 8.4** Der RH entgegnete der UBT Wien unter Hinweis auf die Verwurfsrate von rd. 9 %, dass der Verbrauch von Blutprodukten beispielsweise durch die Einführung von Temperaturetiketten noch weiter gesenkt werden könnte.

¹⁶ Dies erhöht auch die Patientensicherheit, weil durch das automatische Lesen und Drucken der Etiketten die Verwechslungsgefahr reduziert wird.



Erlöse der KAGes aus dem Verkauf von Blutplasma

9.1 Bei der Herstellung von Erythrozytenkonzentraten aus Vollblutkonserven fällt auch Blutplasma an. Die KAGes verkaufte das von der UBT Graz produzierte Plasma an die Industrie. Bis zum Jahr 2009 veräußerte die KAGes Plasmaprodukte unterschiedlicher Qualität:

Tabelle 5: UBT Graz: Plasmaprodukte und Preise		
Plasmaprodukte UBT Graz		
Qualität	Fresh Frozen Plasma „8-Stunden-Plasma“	Frozen Plasma „24-Stunden-Plasma“
Herstellungserfordernisse gemäß Qualitätssicherungsvereinbarung 2008	Auftrennung des Vollbluts in die Komponenten und Einfrieren der Plasmen innerhalb von acht Stunden nach der Abnahme	Verarbeitung des Vollbluts inkl. Einfrieren der Plasmen innerhalb von 24 Stunden nach der Abnahme
Erlös je Liter	2007: 94 EUR 2008: 100 EUR 2009: 105 EUR	2007: 84 EUR 2008: 90 EUR 2009: 94 EUR

Das LKH-Universitätsklinikum Graz kalkulierte die Selbstkosten der veräußerten Plasmaprodukte auf Vollkostenbasis und teilte die Beschaffungskosten der Vollblutkonserven auf die daraus erzeugten Blutprodukte (Erythrozytenkonzentrate, Thrombozytenkonzentrate, Plasma) auf. Im Jahr 2009 rechnete sie der Plasmaproduktion rd. 44 % der Kosten für Vollblutkonserven zu.

Dazu kamen Kosten für Plasmabeutel, Etiketten, Kosten für Einfrieren und Kühlung des Plasmas und Gemeinkostenaufschläge. Diese Berechnungsweise ergab im Jahr 2009 – unabhängig von der produzierten Qualität – 128,21 EUR je Liter Plasma.

In dieser Vollkostenbetrachtung verursachte der Plasmaverkauf im Jahr 2009 einen Verlust von rd. 483.000 EUR:

Tabelle 6: UBT Graz: Plasmagebarung 2009	
Plasmagebarung	2009
Erlöse Fresh Frozen Plasma (2.460,582 Liter x 105 EUR)	258.361,11
Erlöse Frozen Plasma (12.440,411 Liter x 94 EUR)	1.169.398,63
Erlöse Gesamt	1.427.759,74
Selbstkosten der verkauften Plasmen (14.900,993 Liter x 128,21 EUR) ¹	1.910.388,91
Gewinn/Verlust	- 482.629,16

¹ Rundungsdifferenzen



Erlöse der KAGes aus dem Verkauf
von Blutplasma

BMG BMWF

Blutversorgung

Im März 2010 vereinbarte die KAGes mit dem industriellen Abnehmer, dass sie die Produktion des höherwertigen Fresh Frozen Plasma einstellt und im Jahr 2010 ausschließlich Frozen Plasma zu einem Literpreis von 94 EUR liefert.

- 9.2** Der RH merkte an, dass bei Fortbetrieb der UBT Graz als Produktionsbetrieb das bei der Fraktionierung des Rohstoffes Vollblut anfallende Plasma als Nebenprodukt zu qualifizieren war. Weil die angesetzten Kosten auch bei Entsorgung des Plasmas angefallen wären, wäre statt einer Vollkostenrechnung eine Teilkostenrechnung vorzuziehen. Dementsprechend wären auch die Selbstkosten der anderen aus Vollblutkonserven hergestellten Blutprodukte neu zu kalkulieren.

Blutverbrauch

Überblick

- 10.1** Mehr als drei Viertel der in Österreich verbrauchten Fremdblutkonserven waren Erythrozytenkonzentrate.

Gemäß der Verbrauchsstatistik der Gesundheit Österreich GmbH wurden im Jahr 2008 rd. 50 Blutkonserven je 1.000 Einwohner transfundiert. Im europäischen Vergleich liegt Österreich damit quantitativ gesehen im Spitzenfeld:

Land	transfundierte Blutkonserven je 1.000 Einwohner im Jahr 2008
Österreich	50
Deutschland ¹	48
Schweiz ²	41
Norwegen ³	40
Niederlande ⁴	34

¹ Wert 2007

² ausgegebene Blutkonserven (diese sind höher als die transfundierten Blutkonserven, weil von den ausgegebenen Blutkonserven auch welche entsorgt werden)

³ Wert 2007

⁴ ausgegebene Blutkonserven, Wert 2007

Quelle: Gesundheit Österreich GmbH



Blutverbrauch

Die Entwicklung des Verbrauchs, d.h. die Summe aus transfundierten und verworfenen Blutkonserven, war in Österreich seit den späten 1990er-Jahren rückläufig. Dies war auch am AKH Wien und am LKH-Universitätsklinikum Graz feststellbar: Im Jahr 2009 wurden am AKH Wien 36.572 Blutkonserven verbraucht (rd. 40 % weniger als im Jahr 1997), am LKH-Universitätsklinikum Graz 24.592 Blutkonserven (rd. 19 % weniger als im Jahr 1997).¹⁷

Als Gründe für den geringeren Blutkonserven-Verbrauch wurden u.a. die Absenkung des Transfusionstriggers, die Senkung des intraoperativen Blutverbrauchs durch geänderte OP-Techniken, Schulungsmaßnahmen sowie die Senkung der Verwurfsrate (u.a. weniger Unterbrechungen der Kühlkette) angegeben.

Aufgrund des steigenden Anteils der älteren Bevölkerung ist allerdings in Zukunft ein höherer Bedarf an medizinischer Versorgung (und damit Bedarf an Blutprodukten) zu erwarten. Weil gleichzeitig der Anteil der Bevölkerung, die zum Spenden geeignet ist, kontinuierlich abnimmt (Abweisungsgründe, Alter), ist für die längerfristige Sicherstellung der Blutversorgung ein optimaler Einsatz dieser Ressource unabdingbar.

10.2 Der RH hielt fest, dass der Verbrauch von Blutkonserven in Österreich im europäischen Vergleich nach wie vor im Spitzenfeld lag, wengleich er sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelte. Auch am AKH Wien und am LKH-Universitätsklinikum Graz konnte der Blutverbrauch im letzten Jahrzehnt deutlich verringert werden.

Blutverbrauch bei
ausgewählten Ein-
griffen

11.1 (1) Der RH verglich den Verbrauch von Blutkonserven am AKH Wien und am LKH-Universitätsklinikum Graz anhand zweier elektiver Eingriffe. Für den Vergleich wurden totale einseitige primäre Hüftendoprothesen und totale einseitige primäre Kniegelenksendoprothesen herangezogen.¹⁸ Diese Eingriffe wurden ausgewählt, weil es sich um vergleichbare standardisierte Operationen handelt.

Diese Operationen wurden zwischen 64-mal (Kniegelenksendoprothesen LKH-Universitätsklinikum Graz 1999) und 359-mal (Hüftendoprothesen AKH Wien 1999) durchgeführt. Pro Eingriffsart, Jahr und Klinik wurde eine Stichprobe von 30 Eingriffen gezogen und ausgewertet.

¹⁷ Es gab Hinweise darauf, dass das Ausgangsniveau in den späten 1990er-Jahren unterschiedlich hoch war (vgl. TZ 11). Dies relativiert die geringere %-Senkung des Blutkonserven-Verbrauchs am LKH-Universitätsklinikum Graz.

¹⁸ Knie- und Hüftgelenksersätze, erstmalig eingesetzt (kein Austausch), komplettes Gelenk (keine Teilersätze), nur ein Gelenk pro Eingriff operiert.



Blutverbrauch

BMG BMWF

Blutversorgung

(2) Bei den Hüftoperationen ergaben sich daraus folgende Werte:¹⁹

Hüftendoprothesen	LKH-Universitäts- klinikum Graz		AKH Wien	
	1999	2009	1999	2009
Jahr				
	in %			
Transfusionswahrscheinlichkeit	47	33	78	33
	Anzahl			
Durchschnitt Blutkonserven OP mit Transfusion	3,6	2,6	3,5	2,4
Durchschnitt Blutkonserven alle OP	1,7	0,9	2,7	0,8

Es wurden somit am LKH-Universitätsklinikum Graz im Jahr 1999 bei 47 % der Eingriffe dem Patienten Blutkonserven verabreicht, im Jahr 2009 nur mehr bei 33 % der Eingriffe. Am AKH Wien sank die Wahrscheinlichkeit einer Bluttransfusion bei einer Hüftendoprothese im selben Zeitraum von 78 % auf 33 %.

Außerdem wurden bei jenen Hüftendoprothesen, bei denen eine Transfusion erforderlich war, seit 1999 im Durchschnitt weniger Blutkonserven verbraucht (LKH-Universitätsklinikum Graz: von 3,6 auf 2,6 Blutkonserven, AKH Wien: von 3,5 auf 2,4 Blutkonserven).

Aus der niedrigeren Transfusionswahrscheinlichkeit und dem geringeren Verbrauch von Blutkonserven pro Transfusionsfall ergab sich über alle Hüftendoprothesen eine Verringerung des Verbrauchs von Blutkonserven von 1,7 auf 0,9 im LKH-Universitätsklinikum Graz und von 2,7 auf 0,8 im AKH Wien.

(3) Bei den Knieoperationen zeigte sich ein ähnliches Bild:

¹⁹ Die Daten waren nicht elektronisch auswertbar, weil der Blutverbrauch im Regelfall manuell in den Krankenakten verzeichnet wird (vor allem in Fieberkurve, Anästhesie-Protokoll und Aufwachraum-Protokoll). Bedingt durch den teilweise großen Umfang der Krankenakten können geringe Unschärfen der Auswertungen nicht ausgeschlossen werden.



Blutverbrauch

Tabelle 9: Vergleich des Blutverbrauchs bei Knieoperationen				
Kniegelenksendoprothese	LKH-Universitätsklinikum Graz		AKH Wien	
	1999	2009	1999	2009
Jahr				
	in %			
Transfusionswahrscheinlichkeit	53	20	72	58
	Anzahl			
Durchschnitt Blutkonserven OP mit Transfusion	2,6	2,0	2,7	2,1
Durchschnitt Blutkonserven alle OP	1,4	0,4	1,9	1,2

Im LKH-Universitätsklinikum Graz sank der durchschnittliche Verbrauch von Blutkonserven bei Kniegelenksendoprothesen deutlich von 1,4 Blutkonserven pro OP (1999) auf 0,4 Blutkonserven pro OP (2009). Im AKH Wien war eine vergleichsweise geringere Reduktion von 1,9 Blutkonserven pro OP (1999) auf 1,2 Blutkonserven pro OP (2009) festzustellen.

Die Gründe für die Senkung des Blutverbrauchs lagen in verbesserten OP-Techniken (schonendere Eingriffe, verbesserte Wiederaufbereitung des während der OP verlorenen Blutes). Dies bewirkte, dass pro Eingriff weniger oder auch gar keine Blutkonserven benötigt wurden.

Auffallend war, dass – sofern im Zusammenhang mit einer OP eine Transfusion erfolgte – niemals eine Blutkonserve allein, sondern grundsätzlich mindestens zwei Blutkonserven verabreicht wurden.

11.2 Der RH anerkannte, dass im Verlauf von zehn Jahren der Verbrauch von Blutkonserven bei Knie- und Hüftoperationen im AKH Wien und im LKH-Universitätsklinikum Graz deutlich reduziert werden konnte. Der RH empfahl dem LKH-Universitätsklinikum Graz und dem AKH Wien im Interesse der Patientensicherheit und der Senkung von Kosten, in allen Bereichen, in denen Blutkonserven verwendet werden, noch vorhandene Möglichkeiten zur Verbrauchsoptimierung zu nutzen.

11.3 Laut Stellungnahme der KAGes werde in den peripheren LKHs derzeit der Anteil der Patienten erhoben, die bei geplanten Operationen eine präoperative Anämie aufgewiesen hätten. Die Behebung derselben stelle einen weiteren Ansatzpunkt zur Senkung des Blutkonserven-Bedarfs dar.



Blutverbrauch

BMG BMWF

Blutversorgung

Aus Sicht der UBT Wien war die Verabreichung einer einzigen Blutkonserve bei erwachsenen Patienten kaum indiziert; aus diesem Grund werde entweder nicht transfundiert oder es würden zwei Blutkonserven verabreicht.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats werde der Empfehlung Folge geleistet werden.

Belieferung der Kliniken mit Blut

Anforderungsverhalten der Kliniken

12.1 Zur Beurteilung des Anforderungsverhaltens der Kliniken ging der RH von der Anzahl der Kreuzproben (Verträglichkeitsproben) aus. Dies deshalb, weil bei der Anforderung von Blutkonserven durch Kliniken in der Regel eine Kreuzprobe vorgenommen wird (Ausnahme: Notfälle). Informationen über den Blutverbrauch auf Ebene der Kliniken sind insbesondere in der Transfusionsstatistik enthalten.

Die am AKH Wien und LKH-Universitätsklinikum Graz angeforderten und transfundierten Blutkonserven stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 10: Vergleich der angeforderten und transfundierten Blutkonserven				
	AKH Wien		LKH-Universitätsklinikum Graz	
	2008	2009	2008	2009
	Anzahl			
Angeforderte Blutkonserven (= Kreuzproben)	82.082	82.879	76.704	73.034
Transfundierte Blutkonserven	32.985	33.102	21.484	20.943
	in %			
Anteil der transfundierten Blutkonserven	40	40	28	29
	Verhältnis			
Verhältnis angeforderte zu transfundierte Blutkonserven	2,5:1	2,5:1	3,6:1	3,5:1



Belieferung der Kliniken mit Blut

Bei der Bluttransfusion ist verpflichtend vorgesehen, den Blutkonservenbegleitschein wieder an die UBT zurückzusenden. Dies erfolgte aber am LKH-Universitätsklinikum Graz im Jahr 2009 bei 9,4 % der ausgegebenen Blutkonserven bzw. am AKH Wien bei 1,1 % nicht. Damit war unklar, ob die Blutkonserven transfundiert oder verworfen wurden. Die folgenden Aussagen beziehen sich nur auf jene Transfusionen, die gesichert erfolgt sind.

Von den – durch die Kliniken angeforderten – Blutkonserven wurden im Jahr 2009 am AKH Wien rd. 40 % transfundiert, am LKH-Universitätsklinikum Graz rd. 29 %²⁰. Dies entspricht einem Verhältnis der angeforderten zu den transfundierten (verabreichten) Blutkonserven von 2,5:1 am AKH Wien und 3,5:1 am LKH-Universitätsklinikum Graz. Laut Aussagen von Transfusionsmedizinerinnen könnte dieses Verhältnis verbessert werden.

- 12.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass Maßnahmen zur Optimierung des Anforderungsverhaltens der Kliniken getroffen werden sollten, weil von diesem Verhalten abhängt, ob und in welchem Ausmaß transfusionsbezogene Laborleistungen eingespart werden können.

Er empfahl dem LKH-Universitätsklinikum Graz und dem AKH Wien, die Gründe festzustellen, die zu erhöhten Anforderungen von Blutkonserven führen (z.B. ungenügende Schulung, Unsicherheit, Gewohnheit) und daraus entsprechende Maßnahmen abzuleiten. Ebenso sollte die Transfusionsstatistik den Kliniken vierteljährlich übermittelt werden, um eine regelmäßige Information der Kliniken über wichtige Kennzahlen wie das Anforderungsverhalten, die Anzahl der bestätigten Transfusionen oder die verschollenen Blutkonserven sicherzustellen; Kliniken mit überdurchschnittlich schlechten Kennzahlen sollten von der Anstaltsleitung zur schriftlichen Stellungnahme aufgefordert werden.²¹

- 12.3** Die KAGes teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Anforderungsverhaltens im LKH-Universitätsklinikum Graz in Form von Schulungen eingeleitet worden seien. Weiters würden anhand der Darstellungen des patientenbezogenen Blutver-

²⁰ Auf Anforderung der Universitätskliniken testeten die UBT Blutkonserven auf Verträglichkeit mit dem Blut von Patienten und stellten geeignete Blutkonserven bereit. Wenn diese in der weiteren Behandlung nicht benötigt wurden, gingen sie zwar in den meisten Fällen nicht verloren, es fielen aber vermeidbare Laborkosten an.

²¹ Am LKH-Universitätsklinikum Graz soll gemäß Protokoll der Qualitätsmanagementkommission vom 20. September 2010 die Transfusionsstatistik künftig vierteljährlich den Kliniken übermittelt werden.



Belieferung der Kliniken mit Blut

BMG BMWF

Blutversorgung

brauchs in den peripheren LKHs Auffälligkeiten erhoben und mit den Primarii besprochen werden.

Der Wiener Stadtsenat teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Anforderungsverhalten künftig in einem eigenen Berichtswesen dargestellt werde. Darüber hinaus werde den Kliniken künftig vierteljährlich eine Transfusionsstatistik übermittelt.

Standardblutbedarfs-

listen

13.1 Standardblutbedarfslisten enthalten Informationen darüber, wie viele kreuzprobenuntersuchte Blutkonserven für einen bestimmten chirurgischen Eingriff bereitzustellen sind. Diese Listen eignen sich dazu, die blutverbrauchenden Kliniken über die Anzahl der normalerweise für einen Eingriff bereitgestellten Blutkonserven zu informieren und die tatsächlich erfolgten Anforderungen zu analysieren.

(1) Die Stabsstelle Qualitätsmanagement der Anstaltsleitung des LKH-Universitätsklinikum Graz erstellte gemeinsam mit dem Abteilungsvorstand der UBT Graz erstmals im Jahr 2007 eine derartige Liste; diese erlangte vorerst keine praktische Bedeutung.

Im Frühjahr 2010 holten die Stabsstellen Controlling und Qualitätsmanagement des LKH-Universitätsklinikum Graz im Rahmen des Projekts „MSBOS Neu“ („Maximal Surgical Blood Ordering Schedule“) bei den Abteilungsvorständen, Operateuren und Anästhesisten der blutverbrauchenden Kliniken Schätzungen über den Blutbedarf bei geplanten chirurgischen Eingriffen ein. In der Folge sollte die aktualisierte Standardblutbedarfsliste den Verbrauchern durch Andruck auf der Rückseite der Blutprodukt-Anforderungsscheine zur Verfügung gestellt werden.

Die KAGes-internen Zielvereinbarungen für das Jahr 2010 enthielten u.a. das Ziel, Maßnahmen zur Verbesserung der Blutgebarung im Rahmen der Umsetzung des Transfusionsmedizinischen Konzepts Steiermark zu ergreifen. Als eine der zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen sollten Standardblutbedarfslisten in allen LKH vorliegen und eingesetzt werden.

(2) Die im September 2004 vom KAV herausgegebene Leitlinie „Transfusion von Blut und Blutprodukten“ enthielt eine Standardblutbedarfsliste. Die Leitlinie legte weiters fest, dass bei der Blutanforderung im Falle der deutlichen Überschreitung der auf der Standardblutbedarfsliste angeführten Konservenzahlen eine entsprechende Begründung zu vermerken sei.



Belieferung der Kliniken mit Blut

Die Leitlinie konnte jedoch aufgrund der damaligen Organisationsstruktur des KAV nur für die Teilunternehmung Krankenanstalten der Stadt Wien erlassen werden. Eine – grundsätzlich mögliche – freiwillige Übernahme der Leitlinie durch das AKH Wien erfolgte nicht. Im AKH Wien wurde die Standardblutbedarfsliste nur in Einzelfällen aufgrund persönlicher Initiativen der Klinikvorstände oder Anästhesisten eingesetzt.

- 13.2** Nach Feststellung des RH war eine Evaluierung der auf Schätzungen beruhenden Mengenangaben der Standardblutbedarfsliste anhand empirischer Verbrauchsdaten weder im LKH-Universitätsklinikum Graz noch im AKH Wien möglich, weil keine eingriffsbezogenen Blutverbrauchsstatistiken verfügbar waren.

Der RH anerkannte die von der KAGes und vom KAV getroffenen Maßnahmen zur Einführung von Standardblutbedarfslisten. Er empfahl dem AKH Wien, diese Listen durchgängig einzusetzen.

Der KAGes und dem KAV empfahl der RH ferner, die Voraussetzungen für eine eingriffsbezogene Blutverbrauchsstatistik zu schaffen, um den tatsächlichen eingriffsbezogenen Blutverbrauch sowie die Transfusionswahrscheinlichkeit transparent zu machen und Steuerungsmaßnahmen zur weiteren Optimierung des Blutverbrauchs ergreifen zu können. Bei wesentlichen Abweichungen von den in der Standardblutbedarfsliste vorgesehenen Werten sollten Begründungen eingefordert werden.

- 13.3** *Laut Stellungnahme der KAGes seien für die steirischen blutdepotführenden LKHs (außer LKH-Universitätsklinikum Graz) bereits 2010 eingriffsbezogene Blutverbrauchsstatistiken (Datenlage 2009) durchgeführt worden. Für die Darstellung des patientenbezogenen Blutverbrauchs seien ausgewählte elektive Eingriffe berücksichtigt worden. Derzeit würden die entsprechenden Daten aus 2010 ausgewertet und anschließend anhand des Vergleichs mit den Vorjahresergebnissen Maßnahmen zur weiteren Optimierung des Blutverbrauchs gesetzt werden. An der EDV-mäßigen Einbindung der Daten des LKH-Universitätsklinikum Graz in diese Blutverbrauchsstatistik werde gearbeitet.*

Laut Stellungnahme der UBT Wien sei die systematische Verwendung von Standardblutbedarfslisten kontraproduktiv, weil es weder einen standardisierten Patienten noch einen standardisierten Operateur gebe. Bei der Anforderung müsse auf die spezielle Situation des Patienten Rücksicht genommen werden, wie dies beim „Patient Blood Management“ geschehe.



Belieferung der Kliniken mit Blut

BMG BMWF

Blutversorgung

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats werde die Standardblutbedarfsliste im kommenden integrierten EDV-System berücksichtigt werden. Die Erstellung einer eingriffsbezogenen Blutverbrauchsstatistik setze eine entsprechende EDV-Landschaft voraus, deren Fertigstellung nahezu abgeschlossen sei (vgl. TZ 3).

- 13.4** Der RH hielt gegenüber der UBT Wien fest, dass eine Standardblutbedarfsliste sehr wohl eine Orientierungshilfe sein kann. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme des Wiener Stadtsenats, nach der die Standardblutbedarfsliste im integrierten EDV-System berücksichtigt werden würde.

Entsorgung von Blut

Verworfenen Blutkonserven

- 14.1** Unter Verwurfsrate werden die entsorgten Blutkonserven bezogen auf die transfundierten Blutkonserven verstanden. Gründe für den Verwurf von Blutkonserven sind insbesondere die Unterbrechung der Kühlkette beim Transport sowie die Überschreitung des Ablaufdatums.

Die Verwurfsraten im AKH Wien und im LKH-Universitätsklinikum Graz stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 11: Vergleich der Verwurfsraten				
	AKH Wien ¹		LKH-Universitätsklinikum Graz ²	
	2008	2009	2008	2009
	Anzahl			
transfundierte Blutkonserven	32.985	33.102	21.484	20.943
verworfenen Blutkonserven	3.000	3.053	1.701	1.471
	in %			
Verwurfsrate	9,1	9,2	7,9	7,0

¹ Kennzahlenbericht der UBT Wien

² Transfusionsstatistik

Die Anzahl der verworfenen Blutkonserven betrug im Jahr 2009 im AKH Wien rd. 3.000 bzw. 9,2 % und im LKH-Universitätsklinikum Graz rd. 1.500 bzw. 7,0 %. Allein die Produktkosten für die verworfenen Blutkonserven beliefen sich im Jahr 2009 im AKH Wien auf rd. 390.000 EUR und im LKH-Universitätsklinikum Graz auf



Entsorgung von Blut

rd. 181.000 EUR. Dazu kommen noch weitere Kosten wie bspw. Lager-, Labor-, Transport- und Entsorgungskosten.

Die Ursache für die höhere Verwurfsrate im AKH Wien lag darin, dass ausgegebene, aber nicht transfundierte Blutkonserven aus Qualitätsgründen von der UBT Wien nicht wieder zur neuerlichen Ausgabe zurückgenommen wurden. Dies deshalb, weil nicht sichergestellt war, ob die Blutkonserven z.B. an den Kliniken korrekt gelagert worden waren.

Die Verwurfsrate an der UBT Wien selbst – d.h. der Verwurf von nicht ausgegebenen Blutkonserven – war äußerst gering. Im Jahr 2009 wurden nur 27 gelagerte Blutkonserven entsorgt, weil der Lagerbestand (unter Berücksichtigung des Ablaufdatums sowie der Konserven, die zwar reserviert, aber nicht angefordert worden waren und somit wieder ungebraucht in den „Poollagerstand“ gingen) täglich kontrolliert wurde.

An der UBT Graz wurden von jenen 34.312 Blutkonserven, die im Jahr 2009 an die Kliniken ausgeliefert worden waren, wieder 11.191 Blutkonserven von der UBT Graz zurückgenommen. Davon waren 9.720 Blutkonserven (rd. 87 %) weiter verwendbar, die restlichen 1.471 Blutkonserven wurden wegen Unterbrechung der Kühlkette bzw. Überschreitung des Ablaufdatums verworfen.²²

Die UBT Graz konnte bereits ausgelieferte Blutkonserven – im Gegensatz zur UBT Wien – zum Großteil weiter verwenden, weil alle Blutkonserven mit einem „Check Spot“ versehen wurden. Dabei handelt es sich um ein Selbstklebe-Etikett mit integrierter Temperaturanzeige, das eine Temperaturüberwachung ermöglicht und anzeigt, ob die Einhaltung der Kühlkette bei der betreffenden Blutkonserve gegeben ist. Dieses Verfahren wurde an der UBT Graz seit dem Jahr 2004 angewendet.

Auch an der UBT Wien wird eine Temperaturüberwachung auf Blutkonserven erprobt. Derzeit findet ein Pilotprojekt mit Thermoetiketten statt, welche die sichere Handhabung von Blutkonserven gewährleisten sowie einen Bluteinsparungseffekt und damit eine Kostenreduktion ermöglichen sollen.

Der Verwurf von Blutkonserven hängt auch damit zusammen, ob eine bedarfsgerechte Lieferung von Blutkonserven (an die UBT Wien) bzw. von Vollblutkonserven (an die UBT Graz) sichergestellt war. Die UBT Wien bestellte täglich aufgrund des Lagerbestands telefonisch. Entsprechend dieser Bestellung stellte die gemeinnützige Organisa-

²² Die Verwurfsrate betrifft nur jene Verwurfsarten, die organisatorisch beeinflussbar sind; nicht aber beispielsweise aus infektionserologischen Gründen verworfene Blutkonserven.



Entsorgung von Blut

BMG BMWF

Blutversorgung

tion die erforderlichen Blutkonserven bereit, wodurch eine bedarfsgerechte Lieferung gegeben war. Die UBT Graz übermittelte der gemeinnützigen Organisation täglich in schriftlicher Form Informationen über den Ist-Stand an Blutkonserven. Dennoch lieferte die gemeinnützige Organisation auch dann Vollblutkonserven an die UBT Graz aus, wenn für die entsprechenden Blutgruppen kein Bedarf bestand (vgl. TZ 5).

- 14.2** Der RH empfahl der UBT Wien und der UBT Graz Maßnahmen zu treffen, um die Verwurfsraten von Blutkonserven zu senken und damit Kostenreduktionen zu erzielen. In diesem Zusammenhang erachtete er das Pilotprojekt zur Temperaturüberwachung von Blutkonserven an der UBT Wien als einen wichtigen Schritt.

Weiters empfahl er, die Verwurfsgründe transparent zu erfassen (z.B. Verwurf wegen Zeitüberschreitung, wegen Unterbrechung der Kühlkette), um geeignete Maßnahmen zur Optimierung im Umgang mit Blutprodukten (insbesondere bei Lagerung und Transport) treffen zu können.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der KAGes seien, wie vom RH angeführt, zur Verminderung von Verwurfsraten im LKH-Universitätsklinikum Graz Temperaturkontrollkleber eingeführt worden. Eine darüber hinausgehende, verbesserte Lösung sei zusätzlich in Arbeit, derzeit aber nicht finanzierbar. KAGes-weit werde die Blutverwurfsrate weiter monitiert und bei Auffälligkeiten mit dem jeweiligen Ärztlichen Leiter und Blutdepotleiter Kontakt aufgenommen werden, um weitere Analysen durchzuführen und geeignete Maßnahmen abzuleiten.*

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass die Verwurfsrate und das Anforderungsverhalten künftig in einem eigenen Berichtswesen dargestellt würden. Die Überwachung der Kühlkette bei ausgelieferten Blutkonserven werde weiterentwickelt und zur flächendeckenden Anwendung vorbereitet.

Laut Stellungnahme der UBT Wien würden Schulungen zur Reduktion des Verwurfs auch im Rahmen des Transfusionskomitees durchgeführt. Es gäbe Vorversuche bezüglich der Einführung von Selbstklebe-Etiketten mit Temperaturanzeige. Sobald diese Technik implementiert sei, würden weniger Blutkonserven wegen möglicher Temperaturüberschreitung verfallen.



Entsorgung von Blut

Verschollene Blutkonserven

15.1 (1) Unter „verschollene Blutkonserven“ werden Blutkonserven verstanden, welche an die anfordernden Kliniken ausgegeben wurden, deren Verbleib aber unklar ist.

Die Anzahl der verschollenen Blutkonserven stellte sich wie folgt dar:

	AKH Wien ¹		LKH-Universitätsklinikum Graz ²	
	2008	2009	2008	2009
	Anzahl			
verschollene Blutkonserven	709	416	2.852	2.178
ausgegebene Blutkonserven	36.791	36.573	24.336	23.121
	in %			
Anteil verschollene Blutkonserven	1,9	1,1	11,7	9,4

¹ Kennzahlenbericht der UBT Wien

² Transfusionsstatistik

Der Anteil der verschollenen Blutkonserven war am LKH-Universitätsklinikum Graz mit rd. 12 % (2008) bzw. rd. 9 % (2009) der ausgegebenen Blutkonserven deutlich höher als am AKH Wien. Allein die Produktkosten für die verschollenen Blutkonserven beliefen sich im Jahr 2009 im AKH Wien auf rd. 53.000 EUR und im LKH-Universitätsklinikum Graz auf rd. 268.000 EUR. Unter Berücksichtigung der Kosten des Verwurfs (vgl. TZ 14) entstanden somit bspw. im Jahr 2009 in den beiden Krankenanstalten Produktkosten von rd. 892.000 EUR, die teilweise vermeidbar gewesen wären.

(2) Die rechtlichen Vorschriften sahen bei der Transfusion von Blutprodukten vor, dass die Transfusionskette zwischen dem Spender und dem Empfänger lückenlos nachvollziehbar sein muss.

Die Qualitätsvorschriften enthielten in diesem Zusammenhang folgende Regelungen:

- Im LKH-Universitätsklinikum Graz war betreffend die Verabreichung von Blutkonserven im „Merkblatt für transfundierende Ärzte“ vorgesehen, dass nicht transfundierte Blutkonserven nicht entsorgt werden dürfen, sondern verpflichtend an die UBT zurückzusenden sind. Ebenso war am Blutkonservenbegleitschein der Hinweis enthalten, dass dieser an die UBT zurückzuschicken ist.

- Die „Leitlinie Transfusion von Blut und Blutprodukten“ des KAV, die auch für das AKH Wien gilt, sieht im Zusammenhang mit der Verabreichung von Blutkonserven vor, dass der Konservenbegleitschein (Dokumentationsbogen) vollständig ausgefüllt und unverzüglich an das Blutdepot retourniert werden muss.
- Ebenso ist in der Prozessbeschreibung „Blutproduktegebarung“ des AKH Wien geregelt, dass die vollständig ausgefüllte Begleitkarte der Blutprodukte nach der Transfusion umgehend an die UBT zu retournieren ist (Gewährleistung der Hämovigilanz). Diese Regelung gilt auch für Blutprodukte, die nicht verabreicht wurden.

15.2 Der RH hielt fest, dass sowohl in der UBT Graz als auch in der UBT Wien eine komplette Rückverfolgung der Blutkonserven nicht möglich war, weil von den transfundierenden Kliniken nicht in jedem Fall rückgemeldet wurde, ob eine Konserve tatsächlich transfundiert oder verworfen wurde. Dies widersprach den rechtlichen Vorgaben, wonach die Transfusionskette zwischen dem Spender und dem Empfänger lückenlos nachvollziehbar sein muss, weil jede Transfusion auch ein Risikopotenzial in sich birgt. Weiters stellen auch verschollene Blutkonserven ein teilweise vermeidbares Kostenpotenzial dar.

Der RH erachtete es als erforderlich, den Verbleib der verschollenen Blutkonserven aufzuklären. In diesem Zusammenhang empfahl er der UBT Wien und der UBT Graz, regelmäßig zu kontrollieren, ob bei den ausgegebenen Blutkonserven die Konservenbegleitscheine von den Kliniken an die UBT zurückgesendet und vollständig ausgefüllt wurden. Wenn dies nicht der Fall ist, sollten die betreffenden Kliniken von der UBT regelmäßig direkt kontaktiert werden, um den Verbleib der Blutkonserven aufzuklären.

Kliniken mit einem hohen Anteil an verschollenen Blutkonserven sollten von der Anstaltsleitung zur schriftlichen Stellungnahme aufgefordert werden (vgl. TZ 12).

15.3 *Laut Stellungnahme der KAGes könnten Analysen zu diesem Themenbereich systematisch und effizient nur über eine EDV-Lösung eingeplant werden, die derzeit nicht finanzierbar sei. Seitens des LKH-Universitätsklinikum Graz werde der Leiter der UBT beauftragt werden, alternative Lösungen, die geeignete Kontrollschritte ermöglichen, einzuleiten. Weiters fänden sich im Kooperationsvertrag der KAGes mit der Medizinischen Universität Graz zwei Projekte zur Verringerung des Blutverbrauchs bzw. zur Verbesserung der Steuerung von Blutprodukten. Diese seien von der Klinikumsleitung bereits beauftragt worden.*



Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats und der UBT Wien würden auftretende Probleme derzeit mit den Kliniken im Rahmen der Sitzungen des Transfusionskomitees des AKH besprochen. Die vollständige Rückverfolgbarkeit der Blutkonserven war für den Wiener Stadtsenat eine wesentliche Anforderung an die integrierte EDV-Lösung.

Qualitätssicherung – Hämovigilanz

Allgemeines

16 Hämovigilanz bezeichnet ein von der EU eingeführtes Überwachungssystem, welches die gesamte Bluttransfusionskette von der Gewinnung bis zur Verabreichung von Blut und Blutprodukten überwacht.

Ziel eines Hämovigilanz-Systems ist es, im Rahmen der Bluttransfusionskette entstehende Schäden an bzw. Risiken für Spender, Produkte oder Patienten zu identifizieren und in weiterer Folge zu minimieren.

Gemäß der Hämovigilanz-Verordnung 2007²³ sind ernste unerwünschte Reaktionen²⁴ oder ernste Zwischenfälle²⁵ im Zusammenhang mit der Gewinnung, Testung, Transfusion, Verarbeitung, Lagerung oder Verteilung von Blut oder Blutbestandteilen oder im Zusammenhang mit produktbezogenen Mängeln bei Blut oder Blutbestandteilen zu melden. Darüber hinaus sind sämtliche Fehltransfusionen (Transfusionen, bei denen es zu Verwechslungen gekommen ist) ohne Reaktionen zu melden.

Meldepflichtig sind der Leiter eines Krankenhausblutdepots²⁶ bzw. wo ein solches nicht besteht, der ärztliche Leiter einer Krankenanstalt, der ärztliche Leiter einer Blutspendeeinrichtung und die verantwortliche Person eines Betriebs, der menschliches Blut oder Blutbestandteile, sofern diese zur Transfusion bestimmt sind, verarbeitet, lagert oder verteilt.

²³ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend betreffend Hämovigilanzmeldungen (Hämovigilanz-Verordnung 2007 – HäVO 2007), BGBl. II Nr. 155/2007

²⁴ Eine „ernste unerwünschte Reaktion“ ist eine unbeabsichtigte Reaktion beim Spender oder beim Empfänger im Zusammenhang mit der Gewinnung, Testung oder Transfusion von Blut oder Blutbestandteilen. Diese Reaktion kann tödlich oder lebensbedrohend verlaufen, eine Behinderung oder einen Fähigkeitsverlust zur Folge haben, zu Erkrankungen führen bzw. deren Dauer verlängern oder einen Krankenhausaufenthalt erforderlich machen oder verlängern. Beispiel: beim Spender: Nerven- und Gefäßverletzungen; beim Empfänger: durch die Transfusion übertragene bakterielle Infektionen oder Virusinfektionen wie HIV.

²⁵ Ein „ernster Zwischenfall“ ist jedes unerwünschte Ereignis im Zusammenhang mit der Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung oder Verteilung von Blut oder Blutbestandteilen. Dieses Ereignis kann die Qualität oder Sicherheit von Blut oder Blutbestandteilen beeinflussen und für Spender oder Empfänger tödlich oder lebensbedrohend verlaufen, eine Behinderung oder einen Fähigkeitsverlust zur Folge haben, zu Erkrankungen führen bzw. deren Dauer verlängern oder einen Krankenhausaufenthalt erforderlich machen oder verlängern.

²⁶ Blutdepots dienen der Lagerung und Verteilung von Blut und Blutbestandteilen sowie der Durchführung der Kompatibilitätstests für krankenhausinterne Zwecke.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

BMG BMWF

Blutversorgung

Erfasst werden die Meldungen im Rahmen des Hämovigilanz-Registers, welches vom 1. Jänner 2003 bis zum 30. Juni 2008 das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) bzw. die Gesundheit Österreich GmbH Geschäftsbereich ÖBIG (GÖG/ÖBIG) führte²⁷. Seit 1. Juli 2008 führt es das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen, wobei die AGES PharmMed die operativen Agenden wahrnimmt.

Entscheidend für ein funktionierendes Hämovigilanz-System ist eine Meldungskultur, bei der es darum geht, potenzielle Fehlerquellen aufzuzeigen und aus Fehlern zu lernen, ohne jedoch Einzelnen Schuld zuzuweisen. Werden Risiken aufgedeckt, kann darauf mit vielfältigen Maßnahmen reagiert werden (z.B. Sicherheitswarnungen, anlassbezogene Inspektionen).

Hämovigilanz-
Meldungen

17.1 Die Anzahl der im Rahmen der Hämovigilanz erstatteten Meldungen entwickelte sich in den Jahren 2007 bis 2009 wie folgt:²⁸

Tabelle 13: Meldungen an das Hämovigilanzregister 2007 – 2009			
Meldungen	2007	2008	2009
	Anzahl		
Ernste unerwünschte Reaktionen beim Empfänger, Fehltransfusionen ¹	584	475	436
Near-miss events ²	–	4	–
Ernste unerwünschte Reaktionen beim Spender	1	135	83
ernste Zwischenfälle	24	980	978
Summe	609	1.594	1.497

¹ Aufgrund einer Novelle der Hämovigilanz-Verordnung 2007 waren so genannte non febrile nicht hämolytische Transfusionsreaktionen ab 1. Juli 2008 nicht mehr meldepflichtig, wodurch sich die Gesamtzahl der Meldungen des Jahres 2008 verringerte.

² Fehler, die „beinahe“ passiert wären, aber noch rechtzeitig entdeckt wurden. Die Meldung von near-miss events erfolgt auf freiwilliger Basis und ist nicht in der Hämovigilanz-Verordnung 2007 vorgesehen.

²⁷ Die 2006 mit Bundesgesetz errichtete Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) weist als Geschäftsbereiche das ÖBIG, den Fonds Gesundes Österreich und das Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen auf.

Der Geschäftsbereich ÖBIG führt Forschungs- und Planungsarbeiten durch, gestaltet das Berichtswesen und erstellt Grundlagen für die Steuerung des Gesundheitswesens im Auftrag des Bundes.

Für andere Auftraggeber stehen Tochtergesellschaften des ÖBIG zur Verfügung.

Die Eingliederung des bereits seit 1973 bestehenden ÖBIG als Geschäftsbereich der GÖG erfolgte bei der Gründung der GÖG. Damit trat die GÖG die Gesamtrechtsnachfolge des ÖBIG an.

²⁸ Auswertungen der AGES PharmMed



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

Die Mehrzahl der Meldungen ernster unerwünschter Reaktionen beim Empfänger betraf im Jahr 2009 akute nicht-hämolytische Transfusionsreaktionen (z.B. Juckreiz, Fieber und Schüttelfrost). Die so genannten meldepflichtigen ernsten Zwischenfälle waren hauptsächlich auf defekte Ausrüstung oder Produktmängel (z.B. Risse im Blutbeutel, falsche Beschriftung) zurückzuführen.

In den Jahren 2005 bis 2009 erstattete das AKH Wien keine Meldungen im Rahmen der Hämovigilanz, das LKH-Universitätsklinikum Graz insgesamt acht.

Internationale wissenschaftliche Studien²⁹ zeigen, dass bei fünf von 1.000 verabreichten Transfusionen unerwünschte Reaktionen beim Empfänger auftreten. Ausgehend von den im Jahr 2008 erfolgten rd. 532.000 Transfusionen wären demnach statistisch gesehen rd. 2.660 Meldungen zu erwarten gewesen. Aufgrund der tatsächlich gemeldeten Reaktionen (2008: 475) ging die AGES PharmMed davon aus, dass rd. 82 % der Vorfälle nicht gemeldet wurden.

Um die geringe Meldequote zu erhöhen, versuchte die AGES PharmMed insbesondere durch Vorträge, Rundschreiben, Website-Einträge und direkte Kontaktaufnahme die Meldebereitschaft der Meldepflichtigen zu erhöhen. An der UBT Graz und UBT Wien wurden als Grund für die geringe Meldebereitschaft insbesondere die aufwändigen, nicht kundenorientierten Formulare genannt.

17.2 Der RH empfahl daher der AGES PharmMed, die rechtlich vorgesehenen Meldungen sicherzustellen und insbesondere durch eine Vereinfachung und stärker kundenorientierte Ausrichtung der Formulare im Interesse einer verbesserten Aussagekraft der Hämovigilanzkennzahlen eine Erhöhung der Meldequote anzustreben. Dies deshalb, weil eine Einschätzung des Risikos bzw. der Wahrscheinlichkeit des Auftretens von ernsten unerwünschten Ereignissen, ernsten Zwischenfällen und Fehltransfusionen eine entsprechend breite Datenbasis voraussetzt.

17.3 *Laut Stellungnahme der UBT Wien seien im erwähnten Zeitraum im Bereich Transfusionsmedizin keine meldepflichtigen Beobachtungen gemacht worden. Ob die transfundierenden Ärzte an den verschiedenen Kliniken derartige Beobachtungen gemacht hätten, sei der UBT Wien nicht bekannt. Meldungen vor 2010 seien nicht erfolgt. Dieses Problem werde auch in den Sitzungen des Transfusionskomitees des AKH Wien behandelt.*

²⁹ Siegenthaler, Schneider, Tissot: Haemovigilance in a general university hospital (Vox Sanguinis, 2005)



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

BMG BMWF

Blutversorgung

Laut Stellungnahme der AGES sei die Website des Bundesamts für Sicherheit im Gesundheitswesen betreffend Hämovigilanz-Meldungen übersichtlicher gestaltet, inhaltlich gestrafft und um internationale Definitionen erweitert worden. Ab dem ersten Quartal 2011 werde in einer periodisch durchgeführten Kundenbefragung u.a. die Zufriedenheit mit der elektronischen Abwicklung der Meldungen abgefragt.

Bundesamt für
Sicherheit im Ge-
sundheitswesen

- 18.1** Das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen stellte die für die Meldungen im Rahmen der Hämovigilanz vorgesehenen Formulare den Meldepflichtigen als download, per E-Mail oder per Fax zur Verfügung.

Die mit den Meldeformularen an die AGES PharmMed übermittelten Daten wurden von Mitarbeitern der AGES PharmMed bisher händisch in eine Datenbank übertragen und nach Durchführung der erforderlichen Fehlerkorrekturen und Nacherhebungen ausgewertet.

In einigen Ländern werden bereits Online-basierte Hämovigilanz-Register geführt, bei denen die zu meldenden Daten direkt über ein Internet-Portal eingegeben werden können.

Laut Auskunft der AGES PharmMed werde die derzeit zur Verwaltung der Hämovigilanz-Daten eingesetzte Datenbank in einem ersten Schritt auf eine professionellere Datenbankarchitektur umgerüstet. Darauf aufbauend solle eine automatisierte Datenübermittlung und -verwaltung im Rahmen des geplanten elektronischen Melde- und Datenverwaltungswesens (Online-Meldewesen) erfolgen.

- 18.2** Der RH empfahl der AGES PharmMed, die geplanten Maßnahmen zur Vereinfachung der derzeitigen Datenübermittlung und -verwaltung rasch umzusetzen. Für den beabsichtigten Ausbau zu einem Online-Meldewesen wären entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und die finanzielle Bedeckung zu klären.
- 18.3** *Laut Stellungnahme der AGES würde derzeit die AGES PharmMed erste Erfahrungen mit dem Online-Meldewesen sammeln. Weitere Anwendungen seien in Entwicklung (Meldungen gemäß Arzneiwareneinführungsgesetz 2010) bzw. geplant (siehe auch Bericht des RH zum Arzneimittelwesen; Follow-up-Überprüfung; Reihe Bund 2008/12), welche derzeit die IT-Entwicklungskapazitäten der AGES binden würden. Die Umsetzung eines Online-Hämovigilanz-Registers sei für ein IT-Folgeprojekt ab 2014 geplant, in welches auch die Erfahrungen aus der Arzneimittelvigilanz einfließen sollen.*



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

Hämovigilanz-Bericht **19.1** Gemäß der Hämovigilanz-Verordnung 2007 hat das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen einen zusammenfassenden Bericht aller gemeldeten ernsten Zwischenfälle auf seiner Website zu veröffentlichen. Eine Berichterstattung für die ernsten unerwünschten Reaktionen und Fehltransfusionen sah die Hämovigilanz-Verordnung 2007 hingegen nicht vor.

19.2 Der RH empfahl dem BMG, eine rechtliche Grundlage für eine Berichterstattung über die gemeldeten ernsten unerwünschten Reaktionen und Fehltransfusionen zu schaffen. Das BMG stellte eine entsprechende Änderung der Hämovigilanz-Verordnung 2007 in Aussicht.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMG werde der Empfehlung durch eine – vermutlich noch in diesem Jahr erfolgende – Änderung der Hämovigilanz-Verordnung Rechnung getragen werden.*

20.1 Die Hämovigilanz-Berichte der Jahre 2003 bis 2006 beinhalteten neben einer umfassenden Kennzahlenanalyse auch Fallbeschreibungen, in denen Ursachen, Hergang und Auswirkungen von gemeldeten Ereignissen dargestellt wurden. Auch in der Schweiz und in Deutschland veröffentlichte Hämovigilanz-Berichte beinhalteten umfassende Auswertungen sowie Fallbeschreibungen.

Die ab 2008 für die Hämovigilanz-Berichte zuständige AGES PharmMed schränkte den Berichtsumfang erheblich ein und veröffentlichte lediglich eine Auswahl von Kennzahlen. Die gemeldeten ernsten Zwischenfälle, welche rund zwei Drittel aller Meldungen betrafen, wurden weder weiter aufgeschlüsselt noch näher erläutert.

Als Gründe für die inhaltlichen Einschränkungen führte die AGES PharmMed u.a. die notwendige Einarbeitungszeit in das Hämovigilanzwesen, Einschulungen von Mitarbeitern, die Bearbeitung der zusätzlich eingeführten Meldungen von ernsten Zwischenfällen, die Erstellung von Formularen und den ebenfalls erforderlichen Aufbau der Gewebebilanz an.

20.2 Der RH wies auf die Bedeutung dieser Berichte für das Hämovigilanzwesen hin, weil die Veröffentlichung dieser Daten zu einer künftigen Fehler- und Risikovermeidung und damit zur Optimierung der Versorgung mit Blut und Blutprodukten beitragen kann.

Er empfahl daher der AGES PharmMed, Inhalt und Aufbau der Hämovigilanz-Berichte zu überarbeiten und insbesondere den Nutzen für die Meldepflichtigen in den Vordergrund zu stellen. Die AGES PharmMed sagte dies dem RH noch im Zuge der Gebarungüberprüfung zu.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

BMG BMWF

Blutversorgung

Meldepflichtige
Einrichtungen

20.3 Laut Stellungnahme der AGES seien beim regelmäßig stattfindenden „Blut-Meeting“ mit interessierten Parteien Inhalt und Aufbau des Hämovigilanz-Berichts diskutiert worden. Die Ergebnisse würden im Bericht über das Jahr 2010 umgesetzt.

21.1 Art. 5 der EU-Richtlinie 2005/61/EG³⁰ sieht vor, dass Einrichtungen, in denen eine Transfusion stattfindet, den zuständigen Behörden Meldungen über ernste unerwünschte Reaktionen zu erstatten haben.

§ 3 der Hämovigilanz-Verordnung 2007, durch die diese EU-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde, legt fest, dass ernste unerwünschte Reaktionen von (ärztlichen) Leitern von Krankenhausblutdepots, Krankenanstalten und Blutspendeeinrichtungen zu melden sind. Eine entsprechende Meldepflicht von niedergelassenen Ärzten war allerdings nicht vorgesehen.

Aus Tarifkatalogen von Krankenkassen für Leistungen niedergelassener Ärzte, einer vom Hauptverband für den RH erstellten Auswertung über Bluttransfusionen, die zwischen Gebietskrankenkassen und niedergelassenen Ärzten abgerechnet wurden, sowie aus den bei Blutbanken eingeholten Informationen über Blutprodukte, die an niedergelassene Ärzte verkauft wurden, ging hervor, dass Transfusionen auch im niedergelassenen Bereich erbracht wurden.

21.2 Der RH empfahl dem BMG, durch eine Anpassung der Hämovigilanz-Verordnung 2007 darauf hinzuwirken, dass auch niedergelassene Ärzte, die Transfusionen durchführen, der Meldepflicht unterliegen. Das BMG stellte noch während der Gebarungüberprüfung eine entsprechende Änderung der Verordnung in Aussicht.

21.3 Laut Stellungnahme des BMG werde der Empfehlung durch eine – vermutlich noch in diesem Jahr erfolgende – Änderung der Hämovigilanz-Verordnung Rechnung getragen werden.

³⁰ Richtlinie 2005/61/EG der Kommission vom 30. September 2005 zur Durchführung der Richtlinie 2002/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und die Meldung ernster Zwischenfälle und ernster unerwünschter Reaktionen.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

Jahresberichte der Blutspendeeinrichtungen

22.1 Gemäß Kapitel IV Art. 13 der EU-Richtlinie 2002/98/EG³¹ haben Blutspendeeinrichtungen einen jährlichen Bericht zu erstellen, der u.a. die Zahl der Spender von Blut und Blutbestandteilen, die Zahl der Spenden sowie Zahlenangaben zu jedem hergestellten Blutbestandteil zu enthalten hat.

Die für die Umsetzung dieser EU-Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften waren bis zum 8. Februar 2005 in Kraft zu setzen, stehen in Österreich aber noch aus.

22.2 Der RH empfahl dem BMG, die erwähnte EU-Richtlinie ehestens in nationales Recht umzusetzen. Das BMG sagte dies zu.

Weiters sollte das BMG darauf hinwirken, dass eine Auswertung der Jahresberichte der Blutspendeeinrichtungen und eine Zusammenführung mit den bereits vorhandenen Blutverbrauchsdaten erfolgen. Dadurch wäre es nämlich möglich, Aussagen über die Effizienz der Gewinnung und des Verbrauchs von Blut zu treffen.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMG werde der Empfehlung durch eine – vermutlich noch in diesem Jahr erfolgende – Änderung der Hämovigilanz-Verordnung Rechnung getragen werden. Weiters sollten die Blutspendeeinrichtungen zur Erstellung von Jahresberichten über die Gewinnung und Abgabe von Blut und Blutkomponenten an Krankenanstalten und pharmazeutische Betriebe verpflichtet werden. Diese Jahresberichte sollten dem Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen vorgelegt und von diesem ausgewertet werden.*

Betriebsüberprüfungen

23.1 Gemäß § 67 Arzneimittelgesetz hat das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen Betriebe, die menschliches Blut oder Blutbestandteile – sofern diese zur Transfusion bestimmt sind – verarbeiten, lagern oder verteilen, in Abständen von zwei Jahren zu überprüfen. In gleicher Weise hat das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen Betriebsüberprüfungen bei (nicht mobilen) Blutspendeeinrichtungen gemäß § 18 Blutsicherheitsgesetz durchzuführen. Es bediente sich dazu eines Instituts der AGES PharmMed.

Ergab die Betriebsüberprüfung, dass der Betrieb den Bestimmungen des Arzneimittelgesetzes, der Arzneimittelbetriebsordnung und der Betriebsbewilligung entsprach, stellte das Bundesamt für Sicherheit

³¹ Richtlinie 2002/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

BMG BMWF

Blutversorgung

im Gesundheitswesen ein Zertifikat aus. Waren aufgrund kritischer oder schwerer Mängel³² diese Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Betriebsüberprüfung nicht erfüllt, hatte der Betrieb diese Mängel zu beheben. In diesem Fall kam es nach dokumentierter Beseitigung der Mängel zur Ausstellung eines Zertifikats.

Im Zeitraum 2006 bis 2010 hielt das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen bei drei von insgesamt 13 von ihm zu inspizierenden Einrichtungen – darunter die UBT Wien – das gesetzlich vorgegebene zweijährige Prüfindtervall nicht ein. Als Gründe dafür führte die AGES PharmMed insbesondere den Personalmangel sowie das Priorisieren von Anträgen auf Betriebsbewilligungen und Änderungen von Betriebsbewilligungen an. Im Fall der UBT Wien war die Nichteinhaltung des Prüfindtervals auf einen Planungsfehler zurückzuführen.

Die UBT Graz wurde zuletzt am 7. Juli 2009 einer Betriebsüberprüfung unterzogen. Der Bericht des Bundesamts für Sicherheit im Gesundheitswesen zeigte zahlreiche Mängel auf (z.B. war der Zutritt zum Labor, Lagerbereich und zum Herstellungsbereich nicht auf dazu befugte Mitarbeiter beschränkt) und gab Fristen für die Behebung der Mängel an. Einige Mängel (z.B. der Schutz einer ausreichenden Privatsphäre des Spenders im Hinblick auf den Zugriff auf Spenderakten) wurden unmittelbar behoben, andere (zu geringes Raumangebot, fehlende räumliche Trennung) waren aufgrund der baulichen Situation (vgl. TZ 7) nicht endgültig behebbar. Die Überprüfung der vollständigen Behebung der Mängel wird laut Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen im Zuge einer Reinspektion oder im Rahmen der nächsten fälligen Inspektion erfolgen.

23.2 Die Überprüfung der Einhaltung einschlägiger Rechtsvorschriften und Qualitätsvorgaben durch die Blutspendeeinrichtungen und durch Betriebe, die menschliches Blut oder Blutbestandteile – sofern diese zur Transfusion bestimmt sind – verarbeiten, lagern oder verteilen, stellt ein wichtiges Instrumentarium zur Qualitätssicherung dar. Der RH empfahl daher dem Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen, das gesetzlich vorgesehene Prüfindtervall in Hinkunft einzuhalten. Er nahm in diesem Zusammenhang zur Kenntnis, dass laut Auskunft

³² Ein kritischer Mangel bewirkt, dass ein Produkt hergestellt wird, welches entweder für den menschlichen oder tierischen Patienten eine Gefahr darstellt, oder zur Bildung eines gefährlichen Rückstandes in Lebensmittel liefernden Tieren führen könnte.

Ein schwerer Mangel liegt insbesondere dann vor, wenn er zu einem Produkt führt, das seiner Handelserlaubnis widerspricht, auf einen schweren Verstoß gegen die gute Herstellungspraxis oder die Vorgaben der Herstellungserlaubnis hindeutet, auf Versäumnisse der sachkundigen Person in der Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen hindeutet. Weiters kann sich durch eine Kombination von verschiedenen anderen Mängeln in Summe ein schwerer Mangel ergeben.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

der AGES PharmMed die noch ausstehenden Inspektionen bereits fix im Inspektionsplan vorgesehen und aufgrund einer bereits erfolgten Personalaufstockung in Hinkunft bessere Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Abwicklung von Inspektionen im zweijährigen Abstand gegeben seien.

23.3 *Laut Stellungnahme der AGES seien die zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH überfälligen Inspektionen mittlerweile durchgeführt worden. Derzeit seien demnach alle österreichischen Blutspendeeinrichtungen im Verantwortungsbereich der AGES PharmMed im vorgesehenen Inspektionsintervall.*

Betriebsbewilligungen

24.1 Gemäß § 63 Arzneimittelgesetz dürfen Betriebe, die Arzneimittel herstellen, kontrollieren oder in Verkehr bringen, ihre Tätigkeit erst aufgrund einer Bewilligung des Bundesamts für Sicherheit im Gesundheitswesen aufnehmen. Auch für den Betrieb einer Blutspendeeinrichtung ist gemäß § 14 Blutsicherheitsgesetz eine Betriebsbewilligung des Bundesamts für Sicherheit im Gesundheitswesen erforderlich.

Vor Erteilung einer Betriebsbewilligung war zu überprüfen, ob die Einrichtung den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen entsprach und eine entsprechende, Gesundheit und Leben von Menschen nicht gefährdende Beschaffenheit von Blut und Blutprodukten gewährleistet war.

Vier von 13 Einrichtungen bzw. Teileinrichtungen waren seit Jahren ohne Betriebsbewilligung in Betrieb. Laut Auskunft der AGES PharmMed war dies darauf zurückzuführen, dass nach der Gründung der AGES PharmMed die personellen, materiellen und organisatorischen Ressourcen für die durchzuführenden Betriebsprüfungen erst aufgebaut werden mussten. Auch habe sie unerledigte Aufgaben des vormals zuständigen BMG übernehmen müssen.

24.2 Der RH kritisierte die fehlenden Betriebsbewilligungen. Er wies in diesem Zusammenhang auf die speziellen Risiken hin, die bei der Gewinnung sowie Bereitstellung von Blut bzw. Blutbestandteilen und den damit verbundenen Arbeitsabläufen sowohl für die Spender als auch die Empfänger gegeben sind.

Der RH empfahl daher dem Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen, in Hinkunft dafür Sorge zu tragen, dass nicht nur sämtliche bestehende Betriebe bzw. Blutspendeeinrichtungen entsprechende Betriebsbewilligungen aufweisen, sondern dass auch neue Betriebe bzw. Einrichtungen ihre Tätigkeit erst nach Erteilung einer Betriebsbewilligung aufnehmen dürfen.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

BMG BMWF

Blutversorgung

24.3 *Laut Stellungnahme der AGES sei das Verfahren der Betriebsbewilligung des Hanusch-Krankenhauses mittlerweile abgeschlossen. Bei der Betriebsbewilligung des AKH Wien sei die Inspektion am 1. Dezember 2010 erfolgt, der Bewilligungsbescheid sei aber derzeit noch nicht ausgestellt worden, da im Februar 2011 Änderungsanträge eingebracht wurden. Alle anderen österreichischen Blutspendeinrichtungen besäßen eine aufrechte Betriebsbewilligung gemäß Arzneimittelgesetz bzw. Blutsicherheitsgesetz 1999.*

Qualitätsmanagement
der UBT Wien und der
UBT Graz

25.1 (1) Nach dem Ausscheiden ihres Leiters im Jahr 2007 bildete die klinische Abteilung für Transfusionsmedizin des AKH Wien gemeinsam mit der klinischen Abteilung für Blutgruppenserologie des AKH Wien die UBT Wien. Diese wurde im Jänner 2010 als Gesamtklinik unter einer gemeinsamen Leitung eingerichtet.

Die klinische Abteilung für Blutgruppenserologie des AKH Wien hatte zur Lenkung und Steuerung ihrer Aktivitäten ein mit der Norm ISO 9001:2000 konformes Qualitätsmanagement-System eingerichtet. Im Qualitätsmanagement-Handbuch wurden die Tätigkeiten der Abteilung in Prozessen dargestellt; diese wurden in Kernprozesse, Managementprozesse und unterstützende Prozesse gegliedert. Weiters wurden zum Zweck der Prozesslenkung Kennzahlen definiert; diese sollten im Rahmen der Managementbewertung konkret festgelegt und evaluiert werden.

Die klinische Abteilung für Transfusionsmedizin des AKH Wien wurde im Jahr 2005 erstmals durch eine Zertifizierungsgesellschaft gemäß der Norm ISO 9001:2000 zertifiziert. Das Qualitätsmanagement-System wurde in einem Qualitätsmanagement-Handbuch dargestellt. Die zur Leistungserbringung erforderlichen Kernprozesse, Managementprozesse und unterstützenden Prozesse wurden dargestellt und in der Folge die entsprechenden Prozessbeschreibungen und Arbeitsanweisungen erarbeitet.

Die Schnittstellen zwischen der klinischen Abteilung für Transfusionsmedizin und der klinischen Abteilung für Blutgruppenserologie wurden in den beiden Qualitätsmanagement-Handbüchern nicht dargestellt; abteilungsübergreifende Prozesse – beispielsweise die Anforderung von Leistungen des Rhesuslabors der Blutgruppenserologie durch die Transfusionsmedizin – wurden weder definiert noch beschrieben.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

(2) Die UBT Graz startete im Jahr 2001 im Auftrag der Anstaltsleitung des LKH-Universitätsklinikum Graz ein Projekt zur Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems nach der Norm ISO 9001:2000. Die Zertifizierung der UBT Graz erfolgte im Dezember 2002. Sowohl die zur Erneuerung des Zertifikats erforderlichen Audits in den Jahren 2006 und 2009 als auch die dazwischen liegenden jährlichen Überwachungsaudits wurden erfolgreich absolviert.

Das Qualitätsmanagement-System der UBT Graz war im Qualitätsmanagement-Handbuch der UBT Graz beschrieben, das die Grundlage für alle qualitätssichernden Prozesse und Maßnahmen bildete. Ebenso wurden Prozessbeschreibungen und Arbeitsanweisungen für alle an der UBT Graz verrichteten Tätigkeiten erstellt.

(3) Die an den UBT einlangenden Anforderungen für Blutprodukte (dies waren von den Kliniken ausgestellte Rezepte) mussten gemäß den Qualitätsvorschriften vollständig ausgefüllt sein. Der RH erhob anhand zweier Stichproben (Wien: n = 200, Graz: n = 520), dass an der UBT Wien rd. 37 % und an der UBT Graz über 40 % aller Rezepte unvollständig ausgefüllt waren und einer Nachbearbeitung durch die UBT bedurften. Die häufigsten Fehler in Wien waren: fehlende Angabe zur Bestrahlung, Blutgruppe nicht ausgefüllt, keine Angabe betreffend Abruf, fehlender Kostenstellenstempel/-etikett, fehlende Unterschrift des anfordernden Arztes. Die häufigsten Fehler in Graz waren: fehlender Name des Arztes, fehlende Diagnose oder Unterschrift.

25.2 Der RH hielt fest, dass an der UBT Wien sowohl die klinische Abteilung für Blutgruppenserologie als auch die klinische Abteilung für Transfusionsmedizin Qualitätsmanagement-Handbücher, Prozessbeschreibungen und Arbeitsanweisungen erstellt hatten. Er empfahl der UBT Wien, die organisatorische Zusammenführung der beiden klinischen Abteilungen zur Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin auch im Bereich des Qualitätsmanagements nachzuvollziehen. Insbesondere sollten im Rahmen künftiger Maßnahmen zur Qualitätssicherung auch abteilungsübergreifende Prozesse berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Blutzrepte empfahl der RH der UBT Wien und der UBT Graz, den Prozentsatz der vollständig ausgefüllten Blutzrepte durch geeignete Maßnahmen zu erhöhen, z.B. durch gezielte Information jener Personen, die Blutprodukte anfordern, aber auch durch die Verweigerung der Annahme unvollständiger Rezepte in nicht dringenden Fällen.



Qualitätssicherung – Hämovigilanz

BMG BMWF

Blutversorgung

25.3 *Laut Stellungnahme der KAGes werde seitens des LKH-Universitätsklinikum Graz der Leiter der UBT beauftragt werden, die vom RH vorgeschlagenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung zu evaluieren.*

Die UBT Wien teilte mit, dass die nötige Änderung ihrer Betriebsorganisation ohne EDV-Unterstützung nur sehr schwer möglich sei. Weiters müsse das Qualitätsmanagement des Bereichs Blutgruppenserologie auf ISO 15189 umgestellt werden; eine Anpassung des Qualitätsmanagement-Systems der UBT Wien werde nach Änderung der Betriebsorganisation und nach Einführung von ISO 15189 erfolgen.

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass die organisatorische Zusammenführung der beiden klinischen Abteilungen im Rahmen der Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements an der UBT Wien berücksichtigt werde.



Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- | | |
|-----------------|--|
| KAGes und KAV | <p>(1) Das mit Transfusionen verbundene Risikopotenzial und die tatsächlichen Transfusionskosten sollten im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen bewusst gemacht werden, um einen sensibleren Umgang mit Blutprodukten sicherzustellen. (TZ 8)</p> <p>(2) Die Voraussetzungen für eine eingriffsbezogene Blutverbrauchsstatistik sollten geschaffen werden, um den tatsächlichen eingriffsbezogenen Blutverbrauch und die Transfusionswahrscheinlichkeit transparent zu machen sowie Steuerungsmaßnahmen zur weiteren Optimierung des Blutverbrauchs ergreifen zu können. (TZ 13)</p> <p>(3) Bei wesentlichen Abweichungen von den in der Standardblutbedarfsliste vorgesehenen Werten sollten Begründungen eingefordert werden. (TZ 13)</p> |
| KAGes | <p>(4) Im Interesse einer Senkung der Kosten beim Bezug von Vollblutkonserven sollten die vereinbarten Möglichkeiten der Preisreduktion bei Lieferung von Vollblutkonserven über den Maximalstand genutzt werden. (TZ 5)</p> <p>(5) Im Fall von extremen Preissteigerungen oder fortgesetzt nicht bedarfsgerechter Lieferungen sollte die Möglichkeit der selbständigen Aufbringung von Vollblutkonserven geprüft werden. (TZ 6)</p> <p>(6) Im Interesse der Patientensicherheit und aus Kostengründen sollte der Anteil der automatisiert durchgeführten Kreuzproben gesteigert werden. (TZ 8)</p> <p>(7) Nach erfolgter Anpassung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes an das EU-Recht sollte auch die KAGes eine europaweite Ausschreibung für Vollblutkonserven in Erwägung ziehen. (TZ 6)</p> |
| Land Steiermark | <p>(8) Die KAGes sollte bei der selbstständigen Aufbringung von Vollblutkonserven unterstützt werden, wenn extreme Preissteigerungen für Vollblutkonserven anfallen oder keine bedarfsgerechte Lieferung erfolgt. (TZ 6)</p> |



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMG BMWF

Blutversorgung

- KAV (9) Nach erfolgter Anpassung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes an das EU-Recht sollte eine neuerliche europaweite Ausschreibung der Belieferung der Krankenanstalten des Wiener Krankenanstaltenverbundes mit Blutkonserven vorgenommen werden. (TZ 4)
- LKH-Universitätsklinikum Graz,
AKH Wien (10) In allen Bereichen, in denen Blutkonserven verwendet werden, sollten im Interesse der Patientensicherheit und der Senkung von Kosten vorhandene Möglichkeiten zur Verbrauchsoptimierung genutzt werden. (TZ 11)
- (11) Die Gründe für erhöhte Anforderungen von Blutkonserven durch Kliniken sollten festgestellt und daraus entsprechende Maßnahmen abgeleitet werden. (TZ 12)
- (12) Die Transfusionsstatistik sollte den Kliniken vierteljährlich übermittelt werden. (TZ 12)
- (13) Kliniken mit einem hohen Anteil an verschollenen Blutkonserven sollten von der Anstaltsleitung zur schriftlichen Stellungnahme aufgefordert werden. (TZ 12, 15)
- AKH Wien (14) Mit den Lieferanten der Blutprodukte sollten aus Gründen der Rechtssicherheit schriftliche Verträge geschlossen werden; auch die Bestellung von Blutprodukten sollte schriftlich erfolgen. (TZ 3)
- (15) Hinsichtlich der erst kürzlich erfolgten organisatorischen Zusammenführung der Blutgruppenserologie und der Transfusionsmedizin sollten begleitende Maßnahmen zur vollständigen Integration vorgenommen werden. (TZ 3)
- (16) Das Instrument der Standardblutbedarfsliste sollte durchgängig eingesetzt werden. (TZ 13)
- UBT Graz, UBT Wien (17) Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um die Verwurfsraten von Blutkonserven zu senken und damit Kostenreduktionen zu erzielen; in diesem Zusammenhang sollten die Verwurfsgründe transparent erfasst werden. (TZ 14)
- (18) Im Zusammenhang mit den verschollenen Blutkonserven sollte regelmäßig kontrolliert werden, ob bei den ausgegebenen Blutkonserven die Konservenbegleitscheine von den Kliniken an die UBT zurückgesendet und vollständig ausgefüllt wurden. (TZ 15)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (19) Der Prozentsatz der vollständig ausgefüllten Rezepte für Blutprodukte sollte durch geeignete Maßnahmen erhöht werden. (TZ 25)
- UBT Wien
- (20) Die organisatorische Zusammenführung der beiden klinischen Abteilungen zur Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin sollte auch im Bereich des Qualitätsmanagements nachvollzogen werden; dabei sollten auch abteilungsübergreifende Prozesse berücksichtigt werden. (TZ 25)
- BMG
- (21) Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH sollte eine Änderung des Arzneiwareneinfuhrgesetzes in die Wege geleitet werden. (TZ 4)
- (22) Eine rechtliche Grundlage für eine Berichterstattung über die gemeldeten ernstesten unerwünschten Reaktionen und Fehltransfusionen wäre zu schaffen. (TZ 19)
- (23) Durch eine Anpassung der Hämovigilanz-Verordnung 2007 sollten auch niedergelassene Ärzte, die Transfusionen durchführen, der Meldepflicht unterliegen. (TZ 21)
- (24) Die EU-Richtlinie 2002/98/EG wäre ehestens in nationales Recht umzusetzen. (TZ 22)
- (25) Es sollte eine Auswertung der Jahresberichte der Blutspendeinrichtungen erfolgen, um Aussagen über die Effizienz der Gewinnung und des Verbrauchs von Blut treffen zu können. (TZ 22)
- Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen
- (26) Zur Überprüfung der Einhaltung einschlägiger Rechtsvorschriften und Qualitätsvorgaben durch die Blutspendeinrichtungen und durch Betriebe, die menschliches Blut oder Blutbestandteile verarbeiten, lagern oder verteilen, sollte das gesetzlich vorgesehene Prüfintervall eingehalten werden. (TZ 23)
- (27) Es sollten nicht nur sämtliche bestehende Betriebe, die Arzneimittel herstellen, kontrollieren oder in Verkehr bringen bzw. Blutspendeinrichtungen entsprechende Betriebsbewilligungen aufweisen, sondern auch neue Betriebe bzw. Einrichtungen ihre Tätigkeit erst nach Erteilung einer Betriebsbewilligung aufnehmen dürfen. (TZ 24)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMG BMWF

Blutversorgung

AGES PharmMed

(28) Die rechtlich vorgesehenen Hämovigilanz-Meldungen sollten sichergestellt und durch eine Vereinfachung sowie stärker kundenorientierte Ausrichtung der Formulare eine Erhöhung der Meldequote für das Hämovigilanzregister angestrebt werden. (TZ 17)

(29) Die geplanten Maßnahmen zur Vereinfachung der derzeitigen Datenübermittlung und -verwaltung wären rasch umzusetzen, entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen für den beabsichtigten Ausbau zu einem Online-Meldewesen anzustellen und die finanzielle Bedeckung zu klären. (TZ 18)

(30) Inhalt und Aufbau der Hämovigilanz-Berichte sollten überarbeitet und der Nutzen für die Meldepflichtigen in den Vordergrund gestellt werden. (TZ 20)





Bericht des Rechnungshofes

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 212

BMI
BMLVS

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Inneres
Landesverteidigung und Sport

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

KURZFASSUNG 213

Prüfungsablauf und -gegenstand 219

Begriffsbestimmung 219

Strategische Konzeption des Wissensmanagements 220

Organisation des Wissensmanagements 225

Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements 239

Nutzung von Informationssystemen 248

Wissensbezogene Kennzahlen 252

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 255

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

BM...	Bundesministerium ...
BMI	für Inneres
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
etc.	et cetera
EUR	Euro
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnologie
LPK	Landespolizeikommando
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
z.B.	zum Beispiel



BMI BMLVS

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Landesverteidigung und Sport

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Die im BMI und im BMLVS vorhandenen Bestände an Wissen waren unübersichtlich und schwer zugänglich. Beide Ressorts erkannten jedoch die Bedeutung des Wissensmanagements. Positive Ansätze zum Wissensmanagement waren im BMI im operativen Bereich der Umsetzung vorhanden, im BMLVS bei strategisch-konzeptionellen Überlegungen.

Verbesserungspotenziale beim Wissensmanagement bestanden in beiden Ressorts insbesondere bei der Auffindung von Wissen, bei der Strukturierung der Wissensgebiete, bei den Suchmöglichkeiten und beim Wissensaustausch. Die Realisierung der Verbesserungspotenziale würde eine Verstärkung der Leistungen und Wirkungen der Kernaufgaben der Ressorts ermöglichen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung

- der strategischen Konzeption und der Organisation des Wissensmanagements,
- der Zweckmäßigkeit des Einsatzes von ausgewählten Instrumenten des Wissens,
- der Ausschöpfung des Nutzens von ausgewählten Informationssystemen sowie
- der Nutzung von Kennzahlen zum Wissensmanagement. (TZ 1)



Kurzfassung

Strategische Konzeption des Wissensmanagements

Im BMI fehlten strategische Vorgaben zum Wissensmanagement, Fachbegriffe zum Wissen waren nicht definiert. (TZ 5, 6)

Zusammengefasste strategische Wissensziele lagen nicht vor. (TZ 8)

Das Konzept „Wissensmanagement im Österreichischen Bundesheer“ war teilweise zu allgemein und der Zugang zu forschungsbezogen. Es erzielte aufgrund fehlender operativer Vorgaben für die Umsetzung nur geringe Wirkung; zu gleichen Fachbegriffen existierten verschiedene Definitionen. (TZ 5, 7, 10)

Einzelne strategische Zielsetzungen bezogen sich auch spezifisch auf das Wissen. (TZ 9)

Die Realisierungsziele 2009 des Bundesheerplans für das Wissensmanagement waren ambitioniert, konnten jedoch nicht erreicht werden. (TZ 10)

Organisation des Wissensmanagements

Wissensmanagement in der Aufbauorganisation

Im BMI fehlte eine zentrale Steuerung des Wissensmanagements. (TZ 11)

Im BMLVS war die Abteilung Wissenschaft, Forschung und Entwicklung mit der Organisation des Wissensmanagements beauftragt, verfügte jedoch mit nur einem Referenten für das Wissensmanagement über zu geringe Arbeitskapazitäten. Im BMLVS bestanden ab Juli 2010 insgesamt zehn für das Wissens- und Informationsmanagement ausgewiesene Arbeitsplätze, diese jedoch vor allem im nachgeordneten Bereich. (TZ 12)

Wissensmanagement in der Projektorganisation

Im BMI bestanden erlassmäßige Regelungen zur Projektorganisation, eine dokumentierte Gesamtübersicht aller Projekte fehlte jedoch. Im BMLVS lagen keine generellen Richtlinien für die Abwicklung von Projekten vor, auch lag keine dokumentierte Gesamtübersicht aller im Verantwortungsbereich des Generalstabs beauftragten Projekte vor. Dadurch war in beiden Ressorts die Transparenz des in Projekten erzeugten Wissens eingeschränkt und die Gefahr von Mehrgleisigkeiten gegeben. (TZ 13, 14)



Kurzfassung

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Bereithaltung, Auffindung und Weitergabe von Wissen

Die Bereithaltung des Wissens war sowohl im BMI als auch im BMLVS lückenhaft und die Möglichkeiten zur Auffindung des Wissens verbesserungsbedürftig. In beiden Ressorts war keine klare Struktur der Wissensgebiete und in weiten Bereichen keine vollständige und kompakte Bereithaltung der für die Arbeit erforderlichen Daten, Informationsquellen und Suchmöglichkeiten vorhanden. Gesamtübersichten aller geltenden Vorschriften fehlten. Durch Maßnahmen des Wissensmanagements könnten beide Ressorts ihre Effektivität und Effizienz steigern. (TZ 15, 16)

Durch ein verbessertes Informationsmanagement könnte in beiden Ressorts eine Verringerung der täglichen Datenmenge erzielt werden und damit die Wirksamkeit und Effizienz gesteigert werden. (TZ 17, 19)

Der organisierte Wissensaustausch für die Bediensteten der Landeskriminalämter stellte einen positiven Ansatz des Wissensmanagements dar. (TZ 18)

Im BMLVS existierten keine zusammenfassenden Informationsplattformen für die Waffengattungen. (TZ 20)

Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

Bereitstellung von Formularen und Standardschreiben

Die nach Organisationseinheiten gegliederte Form der Bereitstellung der Formulare im Intranet des BMI bzw. des BMLVS war nicht anwenderorientiert und erschwerte den Überblick über die zu verwendenden Formulare. Eine zentrale Sammlung von Formularen und Standardschreiben fehlte sowohl im BMI als auch im BMLVS. (TZ 21, 22)

Wissensweitergabe in Standardfällen und Nutzung des Wissens aus Seminaren

Die Wissensweitergabe durch standardisierte Mittel (z.B. Vortragsunterlagen, Arbeitsbehelfe) fand sowohl im BMI als auch im BMLVS nur teilweise statt und war insgesamt nicht gezielt gemanagt. (TZ 23, 24)

Optimierungsbedarf bestand auch bei der Nutzung des Wissens nach Absolvierung eines externen Seminars im Inland (z.B. im BMI: Fehlen von Seminarberichten der Teilnehmer; im BMLVS: Fehlen einer Übersicht besuchter Seminare für alle Mitarbeiter). (TZ 25, 26)



Kurzfassung

Lernen aus erfolgten Einsätzen

Im BMI war ein Mechanismus zur Evaluierung von Amtshandlungen und von Einsätzen installiert, dessen Umsetzung noch ausbaufähig war. Das BMI ließ aktuelle Erkenntnisse aus dem Waffengebrauchsanalyseverfahren in Vorschriften und in die Ausbildung einfließen. Die begleitende Analyse von Amtshandlungen war ein zweckmäßiges Instrument zum zeitnahen Lernen aus Einsätzen. (TZ 27)

Im BMLVS war ein organisationsweit koordinierter Prozess der Einsatzauswertung nicht vorhanden. Einsatzauswertungen fanden in verschiedener Form durch einzelne Kommanden und durch die Abteilung Einsatzplanung der Zentralstelle statt. Ein Konzept betreffend den einsatzrelevanten Erkenntnisgewinn war in Ausarbeitung. (TZ 28)

Einbringen von Innovationen

Beide Ressorts richteten 2003 das Betriebliche Vorschlagswesen ein. (TZ 29)

Im BMI bestanden die Möglichkeit der Einbringung von Vorschlägen mittels Intranet sowie ein für alle Bedienstete transparentes Bewertungsverfahren für die Vorschläge. Im Zeitraum 2003 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung reichte durchschnittlich jeder elfte Mitarbeiter einen Vorschlag oder mehrere Vorschläge ein. (TZ 29)

Das BMLVS startete 2005 zusätzlich ein Pilotprojekt „Ideenmanagement“ in vier ausgewählten nachgeordneten Dienststellen. Im Zeitraum 2003 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung reichte insgesamt durchschnittlich jeder 178. Mitarbeiter einen Verbesserungsvorschlag oder mehrere Verbesserungsvorschläge ein. (TZ 29)

Nutzung von Informationssystemen

Die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ist ein bedeutendes Instrument des Wissensmanagements vor allem zur Speicherung, Weitergabe und Verarbeitung von Daten, zur Prozessunterstützung sowie zur raschen Auffindung und Darstellung von Informationen. Exemplarische IKT-Anwendungen belegen ihren Nutzen für das Wissensmanagement. Im BMI und im BMLVS wurde die Anzahl der Zugriffe von Anwendern auf Applikationen bzw. auf die einzelnen Inhalte (z.B. Aufruf von bestimmten Dokumenten) in den meisten Fällen nicht gemessen. (TZ 30, 31)



Kurzfassung

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Ausgewählte Informationssysteme des BMI

Die Datenbank „Informationen und Verwaltungsvorschriften“ bot – entgegen der Absicht des BMI – keinen vollständigen Überblick über die geltenden Vorschriften und Dokumente – wie Erlässe, Rundschreiben, Richtlinien und Leitlinien – der Zentraleitung. (TZ 32)

Jedes Landespolizeikommando (außer Wien, das die Applikation „Dienstanweisung online“ verwendete) verfügte über eine einheitlich gestaltete „LPK-Vorschriftensammlung“, deren Aktualität durch einen Qualitätssicherungsprozess unterstützt war. (TZ 33)

Ausgewählte Informationssysteme des BMLVS

Ab dem Jahr 2004 wurden bestimmte Erlässe und Dienstanweisungen, die das gesamte Ressort betreffen, in der Verlautbarungsblätter-Datenbank im Intranet des BMLVS bereitgestellt. (TZ 34)

Die IKT-Systeme des BMLVS waren zur Unterstützung einer durchgängigen Planung wenig geeignet. Medienbrüche zwischen den einzelnen Systemen im Planungsprozess führten zu einem zeitlichen Mehraufwand und zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit. (TZ 35)

Wissensbezogene Kennzahlen

Unter den im BMI und im BMLVS vorhandenen Kennzahlen waren nur vereinzelt wissensbezogene Kennzahlen vorhanden. Diese wurden in beiden Ressorts nicht systematisch erhoben; Wissensbilanzen wurden nicht erstellt. (TZ 36, 37)



Kenndaten zum Bundesministerium für Inneres			
Gebarung	2008	2009	2010
	in Mrd. EUR		
Personalausgaben	1,505	1,570	1,580
Sachausgaben	0,730	0,736	0,720
Summe	2,235	2,306	2,300
Mitarbeiter	Anzahl ¹		
Zentralleitung	2.646	2.633	2.635
<i>davon Ämter</i>	800	799	785
<i>davon Sicherheitsakademie</i>	306	297	299
nachgeordnete Behörden und Kommanden	29.596	29.825	30.233
Summe	32.242	32.458	32.868
Pensionierungen	487	595	623

¹ in Köpfen

Kenndaten zum Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport			
Gebarung	2008	2009	2010
	in Mrd. EUR		
Personalausgaben	0,932	0,988	0,997
Sachausgaben	1,239	1,113	1,134
Summe	2,171	2,101	2,131
Mitarbeiter	Anzahl ¹		
Zentralstelle	989	992	982
nachgeordnete Dienststellen	599	622	625
Ämter	2.260	2.358	2.285
Akademien und Schulen	2.023	2.061	2.065
Streitkräfte	14.888	14.423	14.431
Führungsunterstützung	417	423	415
Einsatzunterstützung	2.932	3.142	3.123
Summe	24.108	24.021	23.926
Pensionierungen	399	470	411

¹ in Köpfen



BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis Mai 2010 die Gebarung des BMI und des BMLVS hinsichtlich des Wissensmanagements. Von der Überprüfung nicht umfasst waren die eingegliederten bzw. nachgeordneten Ämter und Schulen sowie die Sportsektion des BMLVS; im BMI wurden die für das Thema relevanten Teile der Sicherheitsakademie überprüft.

Erhebungen im BMI erfolgten in der Zentraleitung, bei der Sicherheitsdirektion Oberösterreich und der Bundespolizeidirektion Linz sowie bei den Landespolizeikommanden Oberösterreich, Salzburg und Steiermark einschließlich ausgewählter, diesen nachgeordneten Exekutivdienststellen. Erhebungen im BMLVS erfolgten in der Zentralstelle, beim Streitkräfteführungskommando und bei der 4. Panzergrenadierbrigade.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung

- der strategischen Konzeption und der Organisation des Wissensmanagements,
- der Zweckmäßigkeit des Einsatzes von ausgewählten Instrumenten des Wissens,
- der Ausschöpfung des Nutzens von ausgewählten Informationssystemen sowie
- der Nutzung von Kennzahlen zum Wissensmanagement.

Nicht Prüfungsgegenstand waren die Systeme des elektronischen Akts (ELAK) sowie technische Angelegenheiten der Informationssysteme.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMI und das BMLVS im März 2011 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das BMLVS im Juli 2011.

Begriffsbestimmung

2 Zunächst werden im Prüfungsbericht verwendete Begriffe erläutert:

Wissensmanagement

Wissensmanagement in einer Organisation bedeutet, in einem systematischen, bedarfsorientierten, vernetzten und umfassenden Ansatz hinsichtlich der Daten bzw. der Informationen und der persönlichen (individuellen und organisationalen) Fähigkeiten der Mitarbeiter das Vorhandene zu analysieren, zu ordnen und bereitzuhalten, das Benö-



tigte zu beschaffen oder zu entwickeln und zu integrieren sowie das Verfügbare aufzubereiten, weiterzugeben und anzuwenden.

Instrumente des Wissensmanagements

Darunter versteht man Maßnahmen, z.B. organisatorischer oder technischer Art, die im Wesentlichen dazu dienen, Wissen zu analysieren, zu ordnen, bereitzuhalten, aufzufinden, zu beschaffen, zu entwickeln, weiterzuentwickeln, aufzubereiten, weiterzugeben, anzuwenden, zu nutzen, abzulegen, zu bewahren oder zu bewerten.

Strategische Konzeption des Wissensmanagements

Fachbegriffe zum Wissen

- 3 Aufgrund der Bedeutung der Bereithaltung, der Auffindbarkeit, der Weitergabe und der Anwendung des Wissens sind strategische Vorgaben für die Konzeption und für die Umsetzung wesentliche Grundvoraussetzungen des Wissensmanagements. Die Formulierung von strategischen, auf das Wissen bezogenen Zielen (strategische Wissensziele) ist bedeutend, um eine klare Ausrichtung des Wissens – bspw. hinsichtlich der operativen Bedeutung der Wissensgebiete und der Aus- und Fortbildung – sicherzustellen.
- 4 Die Festlegung von Fachbegriffen zum Wissen ist wesentlich für das Verständnis des Wissensmanagements:
 - Daten sind alle von Menschen wahrnehmbare Zeichen und Reize.
 - Informationen sind Daten, die für den jeweiligen Empfänger im Zeitpunkt der Wahrnehmung Relevanz für eine daran geknüpfte Verwertung besitzen.
 - Individuelle Fähigkeiten sind die Fähigkeiten von Menschen, die es ermöglichen, aus der Beurteilung von Daten und letztlich von Informationen Handlungen zur Herbeiführung eines angestrebten Ergebnisses zu setzen.
 - Organisationale Fähigkeiten sind die Fähigkeiten einzelner Menschen, ihre Rolle in einem Team auszuüben und damit ihr Zusammenwirken in einer Organisation zur Erreichung der Organisationsziele zu gestalten.



Strategische Konzeption des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

- Wissen wird als Überbegriff für Daten, Informationen und persönliche – das sind individuelle und organisationale – Fähigkeiten verwendet.

5.1 Im BMI waren Fachbegriffe zum Wissen nicht definiert. Dies führte dazu, dass über die genaue Bedeutung der Begriffe ein uneinheitliches Verständnis herrschte. Dies hatte Auswirkungen auf die organisatorischen Zuständigkeiten und Umsetzungsmaßnahmen, weil das Verständnis von Wissen – über die Informationsebene hinaus – einschließlich der persönlichen Fähigkeiten die Einbeziehung von weiteren Organisationseinheiten und Instrumenten erfordert.

Im BMLVS gab es Definitionen zum Wissen, jedoch fehlten einheitliche Begriffe für „Information“, „Informationsmanagement“ und „Wissensmanagement“.

5.2 Der RH kritisierte im BMI den Status der terminologischen Unklarheit bei den Fachbegriffen zum Wissen. Der RH empfahl dem BMI, die wesentlichen Fachbegriffe zum Wissen zu definieren.

Der RH anerkannte die Bestrebungen im BMLVS hinsichtlich der Begriffsdefinitionen. Er erachtete allerdings die im BMLVS verwendeten Fachbegriffe zum Wissen zum Teil für noch nicht ausgereift und nicht ausreichend verständlich für die operationalisierte Umsetzung. Er empfahl dem BMLVS, die Fachbegriffe zum Wissen hinsichtlich ihrer wesentlichen Kriterien zu formulieren und zu vereinheitlichen.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es ein Projekt zum Thema Wissensmanagement initiiert.*

Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, die Fachbegriffe „Information, Informationsmanagement und Wissensmanagement“ hinsichtlich ihrer wesentlichen Kriterien zu formulieren und zu vereinheitlichen.

Strategische Grundlagen

6.1 Im BMI fehlten zusammengefasste strategische Grundlagen für das Wissensmanagement. Es existierten Teilstrategien für bestimmte Bereiche, wie z.B. für die Informations- und Kommunikationstechnologie. Ein Projektteam war im Juli 2009 von der Bundesministerin für Inneres beauftragt worden, einen Entwurf für eine ressortweite Gesamtstrategie sowie das nötige Umsetzungskonzept bis Ende 2009 zu erarbeiten. Inwieweit in diese Aspekte des Wissensmanagements einfließen, konnte dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht dargelegt werden.



Strategische Konzeption des Wissensmanagements

6.2 Der RH kritisierte das Fehlen strategischer Vorgaben zum Wissensmanagement im BMI. Der RH empfahl dem BMI, ein strategisches Konzept für das Wissensmanagement zu entwerfen und umzusetzen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es ein Projekt zum Thema Wissensmanagement initiiert.*

7.1 Die zentrale Herausforderung des Wissensmanagements im BMLVS wird im Militärstrategischen Konzept des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) darin gesehen, den aktuellen Wissensstand aller für die Entwicklung der Streitkräfte relevanten Forschungsgebiete zu kennen, auf Verwertbarkeit zu prüfen und in geeigneter Weise dem ÖBH zur Verfügung zu stellen.

In dem im Juni 2009 als Anlage zum Militärstrategischen Konzept verfügten Konzept „Forschung im ÖBH“ ist Wissensmanagement als eines von 14 Forschungs- und Technologiefeldern definiert. Ziel dieses Forschungs- und Technologiefeldes war es, empirisch fundierte zukunftsorientierte Wissensmanagement-relevante Tendenzen bereits frühzeitig zu erkennen und auf die Bedürfnisse des ÖBH hin zu erforschen.

Das vom BMLVS im Februar 2008 verfügte operative Querschnittskonzept „Wissensmanagement im ÖBH“ galt als verbindliche Planungsgrundlage. Das Konzept umfasste u.a.

- Allgemeines zum Wissensmanagement,
- Wissensmanagement-Instrumente,
- konzeptionelle Vorgaben und Schnittstellen,
- Grundsätze, Herausforderungen und zu berücksichtigende Aspekte,
- Vorteile und Nutzen von Wissensmanagement für die Streitkräfte,
- Aufgabenzuordnungen für verschiedene Organisationseinheiten sowie
- den Ressourcenbedarf.

In zwei Beilagen waren ein Muster für ein Wissensmanagement-Programm bzw. die Wissensmanagement-Prozesslandkarte angeschlossen.



Strategische Konzeption des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

7.2 Der RH anerkannte die Arbeiten des BMLVS zur Darstellung seiner Überlegungen im Konzept „Wissensmanagement im ÖBH“. Er erachtete jedoch die Inhalte des Konzepts für teilweise zu allgemein und den Zugang zum Wissensmanagement zu forschungsbezogen. Der RH stellte fest, dass die inhaltlichen Aussagen und die Anwendungsmöglichkeiten des Konzepts in der Praxis als weitgehend unverständlich empfunden wurden. So waren die Formen der Wissensweitergabe und die Analyse der Bereitstellung der für die Anwendung von Fähigkeiten erforderlichen Informationen nicht ausreichend berücksichtigt.

Der RH empfahl dem BMLVS, das Konzept „Wissensmanagement im ÖBH“ inhaltlich zu überarbeiten. Es sollte vor allem die operative Anwendbarkeit beachtet und der Fokus seiner Aktivitäten auf die Umsetzung vorhandener Realisierungspotenziale gelegt werden.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS bekenne es sich grundsätzlich zu einem umfassenden Wissensmanagement-Ansatz. Der Fokus des Wissensmanagement-Konzepts liege mit Priorität auf allen Maßnahmen, die die Einsatzfähigkeit des ÖBH verbessern. Bei der gemäß Plan erfolgenden Überprüfung und Evaluierung des Konzepts „Wissensmanagement im ÖBH“ würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt.*

Strategische Wissensziele

8.1 Für das BMI fehlten zusammengefasste strategische Wissensziele. Diese wären jedoch bspw. für den Aufbau von konkreten Datenbeständen, für den Einsatz von spezifischen IKT-Anwendungen oder für das Programm der Aus- und Fortbildung von Vorteil.

8.2 Der RH kritisierte das Fehlen strategischer Wissensziele im BMI. Er empfahl dem BMI, strategische Wissensziele vorzugeben und diese in weiterer Folge auf alle Organisationseinheiten – bis auf die Ebene der Bediensteten – herunterzubrechen.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es ein Projekt zum Thema Wissensmanagement initiiert.*

9.1 Im BMLVS war in Bezug auf die militärischen Kernfähigkeiten u.a. das Aufrechterhalten eines umfassenden Wissensstandes in taktischer sowie in operativer Hinsicht als Wissensziel festgelegt.

Der Bundesheerplan 2008–2013 enthielt weiters nachstehende mittelfristige Wissensziele:



Strategische Konzeption des Wissensmanagements

- Kompetenz durch spezialisiertes Wissen,
- Vertrauen durch Wissenstransfer,
- Interdisziplinarität durch Internationalität und Kooperation,
- Effizienz durch moderne Unternehmensführung.

9.2 Der RH anerkannte, dass einzelne strategische Zielsetzungen im BMLVS auch spezifisch auf das Wissen Bezug nahmen.

Strategische Vorgaben für die Umsetzung des Wissensmanagements

10.1 Im BMI bestanden aufgrund der zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch nicht erfolgten strategischen Konzeption auch keine strategischen Vorgaben für die Umsetzung des Wissensmanagements.

Im BMLVS enthielten die Planungsleitlinie und der Bundesheerplan Ausführungen über das Informations- und Wissensmanagement. Der Bundesheerplan definierte u.a. die Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten zur Erreichung mittelfristiger Wissensziele (siehe TZ 9) und von Konzepten zum Einsatz der wissensbasierten Kapitalformen sowie das Erstellen von Wissensbilanzen in ausgesuchten und wichtigen Bereichen als Realisierungsziele bis 2009 sowie bis 2011 die Sicherstellung der Unterstützung von Wissensmanagement durch in die IKT-Landschaft eingebettete Informationssysteme.

Durchführungsrichtlinien für die Umsetzung des Wissensmanagements im ÖBH waren bis Ende 2008 geplant, jedoch noch nicht realisiert. Umgesetzte Konzepte für Wissensmanagement und Wissensbilanzen lagen nicht vor.

Im Forschungs- und Wissensmanagementprogramm 2009 waren acht Forschungsprojekte zum Wissensmanagement enthalten, von denen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keines abgeschlossen war.

10.2 Der RH konnte im BMLVS Ansätze in Teilbereichen erkennen, stellte jedoch insgesamt einen geringen Erfolg in der Umsetzung fest. Keines der Realisierungsziele 2009 des Bundesheerplans konnte bis Mitte 2010 erreicht werden. Die Ziele waren ambitioniert, jedoch zu allgemein gehalten.

Das Konzept „Wissensmanagement im ÖBH“ blieb über zwei Jahre ohne Vorgaben und erzielte dadurch nur geringe Wirkung. Die eingeleiteten Forschungsvorhaben boten Ansätze und Vorarbeiten für die Operationalisierung und Implementierung.

Der RH empfahl dem BMLVS, das Konzept „Wissensmanagement im ÖBH“ mit Nachdruck für die Anwendung in der Praxis zu operationalisieren, konkrete Vorgaben für die Umsetzung zu definieren sowie die Realisierungsziele konkreter und einsatzorientiert zu fassen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS habe die im Bundesheerplan 2008–2013 in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Hinsicht definierte Zielerreichung aufgrund der budgetären Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.*

Die Überprüfung und Evaluierung des Konzepts „Wissensmanagement“ erfolge gemäß Plan. Die Empfehlungen des RH würden berücksichtigt werden.

Organisation des Wissensmanagements

Wissensmanagement
in der Aufbauorganisation

- 11.1** Bei einem umfassenden Ansatz von Wissensmanagement waren in der Zentraleitung des BMI gemäß der Geschäftseinteilung insbesondere zehn Abteilungen (eine bis vier Abteilungen je Sektion) sowie das Einsatz- und Krisenkoordinationscenter mit Themen des Wissensmanagements befasst.

Konkret oblagen Angelegenheiten des Wissensmanagements – neben Forschungsaufgaben für die Sicherheitsexekutive – dem Institut für Wissenschaft und Forschung, einer Organisationseinheit der Abteilung II/5 Sicherheitsakademie. Dessen Aktivitäten waren im Wesentlichen die Abwicklung wissenschaftlicher Projekte, die Herausgabe von wissenschaftlichen Schriften und des „SIAK-Journal“, die Zusammenstellung von Kurzfassungen sicherheitsrelevanter Zeitschriftenartikel in einem periodischen Newsletter sowie das Bibliotheks- und Informationsmanagement der Sicherheitsakademie.

In den Landespolizeikommanden waren jeweils sechs Abteilungen mit Aspekten des Wissensmanagements befasst. Die Aufgabe Wissensmanagement war in der Organisations- und Geschäftsordnung der Landespolizeikommanden nicht konkret vorgesehen.

- 11.2** Das mit Angelegenheiten des Wissensmanagements beauftragte Institut für Wissenschaft und Forschung vermochte es nach Ansicht des RH – aufgrund seiner Stellung in der Organisationshierarchie – nicht, das Wissensmanagement in der Zentraleitung und in den nachgeordneten Stellen zu organisieren. Der RH kritisierte das Fehlen einer zentralen Steuerung des Wissensmanagements im BMI. Die im Sinne eines organisierten Wissensmanagements nicht koordinierte Aufgabenerfü-



Organisation des Wissensmanagements

lung der einzelnen Abteilungen in der Zentralleitung hatte – schon allein aufbauorganisatorisch bedingte – Defizite in der systematischen Abstimmung zwischen Daten und Fähigkeiten zur Folge.

Der RH empfahl dem BMI, die Verantwortlichkeit für die Organisation des Wissensmanagements in der Zentralleitung bei einer Stelle zu bündeln. Für den nachgeordneten Bereich empfahl der RH, das Wissensmanagement in den Sicherheits- und Bundespolizeidirektionen und in den Landespolizeikommanden als Aufgabe zu verankern.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei mit der Geschäftseinteilung des BMI vom 1. Jänner 2011 die Verantwortlichkeit für das Wissensmanagement des Ressorts in der Zentralleitung – und zwar in der Abteilung I/9 Sicherheitsakademie – gebündelt. Zudem sei das BMI bestrebt, das Wissensmanagement im Rahmen eines zu erstellenden Gesamtkonzepts im Bereich der Sicherheits- und Bundespolizeidirektionen sowie der Landespolizeikommanden auf Basis zentraler Vorgaben als Aufgabe zu implementieren.*

12.1 Bei einem umfassenden Verständnis von Wissensmanagement waren in der Zentralstelle des BMLVS über 25 Abteilungen (drei bis zehn je Sektion bzw. im Generalstab) und die seit 2010 dem Kabinett des Bundesministers zugeordnete Unternehmenskommunikation mit Aspekten des Wissensmanagements befasst.

Konkret war die Abteilung Wissenschaft, Forschung und Entwicklung u.a. verantwortlich für Angelegenheiten der Grundlagen des Wissensmanagements. In der aus acht Personen bestehenden Abteilung war ein Referent mit den Agenden des Wissensmanagements beauftragt.

Als Forum für das Wissensmanagement und zur Mitwirkung bei der Schaffung von Grundlagen, bei der Planung und bei der Umsetzung des Wissensmanagements führte die Abteilung Wissenschaft, Forschung und Entwicklung auch die Wissensmanagement-Gruppe ÖBH, die sich aus rd. 20 Personen zusammensetzte. Die Wissensmanagement-Gruppe hielt im Zeitraum vom Mai 2008 bis Juli 2010 acht Sitzungen ab.

Darüber hinaus hatte die Abteilung Zentraldokumentation der dem BMLVS nachgeordneten Landesverteidigungsakademie – zum Teil im Auftrag der Zentralstelle des BMLVS – Aktivitäten insbesondere in den Bereichen der Informationsaufbereitung, der Software zur Dokumentenverwaltung, der Vorbereitung von Wissensmanagement-Projekten, der Ausbildungskonzeption für das Wissensmanagement, der Grundlagen für die Wissensbilanzierung und der Zusammenarbeit mit



Organisation des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

externen Wissensorganisationen gesetzt. Sie verfügte ab Juli 2010 über ein Hauptreferat Wissensmanagement mit fünf Arbeitsplätzen.

Im Streitkräfteführungskommando war die dem Teilstab Unterstützung unterstellte Organisationseinheit „Joint 6“ (Führungsunterstützung) u.a. verantwortlich für Informationsmanagement, Stabsunterstützung sowie Unterstützung des Wissensmanagements. Das darin eingerichtete Referat „Wissens- und Informationsmanagement“ verfügte über drei Arbeitsplätze. Das Referat hatte für die Streitkräfte bereits zahlreiche Instrumente des Wissens konzipiert und umgesetzt und seine Fähigkeiten auf Ebene der Zentralstelle eingebracht. Nahezu alle anderen Organisationseinheiten des Streitkräfteführungskommandos waren ebenfalls mit Themen des Wissensmanagements befasst.

Die dem Streitkräfteführungskommando nachgeordneten Kommanden verfügten in ihren Stäben jeweils über eine Abteilung, als deren Aufgabe u.a. das Informationsmanagement, nicht jedoch das Wissensmanagement festgelegt war.

- 12.2** Der RH wertete die Einrichtung einer zentralen Stelle für die Organisation des Wissensmanagements (in der Abteilung Wissenschaft, Forschung und Entwicklung) im BMLVS grundsätzlich positiv. Er bemängelte jedoch, dass die Arbeitskapazitäten in dieser Abteilung für Aufgaben des Wissensmanagements – bspw. der Erstellung von Richtlinien für die operative Umsetzung des Wissensmanagements im ÖBH – im Vergleich zu den Ressourcen im nachgeordneten Bereich – zu gering bemessen waren.

Der RH hob das Engagement für das Wissensmanagement und das organisationsbezogene Know-how der Abteilung Zentraldokumentation der Landesverteidigungsakademie und insbesondere das von ihr vorwiegend wahrgenommene Informationsmanagement als Teilaspekt des Wissensmanagements hervor.

Er anerkannte auch die umfangreichen Aktivitäten des Streitkräfteführungskommandos (Referat „Wissens- und Informationsmanagement“) im Informationsmanagement und im Wissenstransfer an die Zentralstelle. Die Einwirkungsmöglichkeiten waren allerdings aufgrund seiner organisatorischen Stellung eingeschränkt. Nicht allen war ihre Teilverantwortung für ein funktionierendes Wissensmanagement bekannt.

Das BMLVS verfügte in den vom RH überprüften Bereichen ab Juli 2010 zwar über insgesamt zehn für das Wissens- bzw. Informationsmanagement explizit ausgewiesene Arbeitsplätze, jedoch waren die aufbauorganisatorischen Voraussetzungen für eine systematische Abstimmung



Organisation des Wissensmanagements

zwischen Daten und Fähigkeiten im Sinne eines umfassenden Wissensmanagements im BMLVS noch verbesserungsbedürftig.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Verantwortlichkeit für die Organisation des Wissensmanagements im ÖBH einer möglichst übergeordneten Stelle, bspw. im Generalstab, zu übertragen und in diesem Bereich die erforderlichen Arbeitsplatz-Kapazitäten zusammenzuziehen.

Für den Bereich der Streitkräfte empfahl der RH, die Aufgabe Wissensmanagement im Bereich der hierarchischen Spitze anzusiedeln und auch in den nachgeordneten Kommanden – zumindest bis zur Ebene einschließlich Bataillonskommando – zu verankern.

12.3 *Das BMLVS nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.*

Wissensmanagement
in der Projekt-
organisation

13.1 Das BMI erließ im Mai 2002 Grundsätze für die Projektarbeit und 2004 einen Erlass zum Projektreporting. Die darin u.a. vorgesehene Zusammenstellung der wichtigsten Projekte des Ressorts in einem Jahresarbeitsprogramm lag zuletzt mit Stand Dezember 2007 vor. Die im Regierungsprogramm festgelegten Maßnahmen und weitere wesentliche Vorhaben des BMI waren listenmäßig – auch hinsichtlich ihres Umsetzungsstands – erfasst. Die Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit verfügte über eine Projektliste für ihren Sektionsbereich.

13.2 Der RH wertete die erlassmäßigen Regelungen zur Projektorganisation positiv. Er bemängelte jedoch, dass eine dokumentierte Gesamtübersicht der Projekte der Zentraleitung fehlte. Dadurch war die Transparenz des in Projekten erzeugten Wissens eingeschränkt und die Gefahr von Mehrgleisigkeiten gegeben. Der RH empfahl dem BMI, alle wissensrelevanten Projekte zentral zu erfassen, den systematischen Zugriff auf die Projektdokumentationen sicherzustellen und das Wissen aus den Projekten gezielt zu managen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMI beschäftigt sich ein Projekt der Strategie Innen.Sicher mit dem Aufbau einer Wissensdatenbank, in der alle wissensrelevanten Projekte erfasst und eine gezielte Administration des erforderlichen Wissens im Ressort ermöglicht werden sollen.*



Organisation des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Management der
Bereithaltung und
der Auffindung von
Wissen

- 14.1** Im BMLVS bestanden keine generellen Richtlinien für die Abwicklung von Projekten und keine dokumentierte Gesamtübersicht der im Verantwortungsbereich des Generalstabes beauftragten Projekte.
- 14.2** Nach Ansicht des RH war im BMLVS die Transparenz des in Projekten erzeugten Wissens eingeschränkt und die Gefahr von Mehrgleisigkeiten gegeben. Der RH empfahl dem BMLVS, Richtlinien für die Projektabwicklung zu erlassen, alle wissensrelevanten Projekte zentral zu erfassen, den systematischen Zugriff auf die Projektdokumentation sicherzustellen und das Wissen aus den Projekten gezielt zu managen.
- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, ein genormtes Verfahren für die Initiierung, Planung, Durchführung und Abwicklung von Projekten für den gesamten Ressortbereich zu entwickeln.*

- 15.1** (1) Im BMI wurde das Intranet als zentrale IT-Anwendung für die Bereithaltung und für die Auffindung von Wissen genutzt. Die inhaltliche Verantwortung für das Intranet lag bei der Abteilung I/5 Öffentlichkeitsarbeit. Im Wege des Büroautomatisations- und Kommunikationssystems konnten rd. 32.000 User über insgesamt rd. 18.000 Geräte in allen Dienststellen des BMI auf rd. 2.500 Sites des BMI-Intranet zugreifen. Die Anzahl der Einzeldokumente betrug insgesamt rd. 2.500; durch die Abrufmöglichkeiten aus Datenbanken erhöhte sich der Inhalt wesentlich.

Inhaltlich bot das Intranet neben aktuellen Neuigkeiten im Wesentlichen Übersichten über die Gliederung von Dienststellen, das BMI-interne Telefonbuch, Information zu Themen und Links zu Dienststellen (wie z.B. zum Bundeskriminalamt), Ausschreibungen offener Stellen, Links zu Datenbanken und Organisationen, einen Downloadbereich für Informationsblätter, für Formulare und für Dokumente der einzelnen Sektionen sowie Direktlinks zu IT-Applikationen des BMI und zu externen Datenbanken.

Eine elektronische Suchfunktion war nicht installiert. Anweisungen, die für die einzelnen Bediensteten galten, waren nicht zusammengefasst abrufbar. Eine Gesamtübersicht aller geltenden Vorschriften mit grundsätzlichen Regelungsinhalten fehlte. Aufstellungen über die in der Zentraleitung verfügbare Fachliteratur waren nicht vorhanden.

Zur Auffindung von Wissen dienten weiters die Datenbanken des BMI. So enthielt die Datenbank ARGUS umfangreiche Informationen u.a. über Urkundenfachbegriffe, Muster von gültigen und gefälschten Urkunden,



Organisation des Wissensmanagements

Analysen und Lagebilder sowie Links zu internationalen Urkundeninformationssystemen.

(2) Der elektronische Campus der Sicherheitsakademie (SIAK-Campus) bot im Wesentlichen einen E-Learning-Bereich, der von den Bediensteten auch entsprechend genutzt wurde, die Möglichkeit zur Suche nach und zur Bestellung von Fachartikeln, einen Downloadbereich für Dokumente der Sicherheitsakademie, ein Glossar zu bestimmten Themen und zu Fachartikeln sowie Antworten zu häufig gestellten Fragen.

(3) Der Kriminalistische Leitfaden stand in elektronischer Form ab Jänner 2008 über das Intranet zur Verfügung. Er war von einer Projektgruppe erstellt worden und wurde von einem Redaktionsteam unter der Verantwortung des Bundeskriminalamtes laufend betreut. Neben einem allgemeinen Teil enthielt er vor allem Vorgaben für das Einschreiten und Verhalten zu 20 Deliktsbereichen und zur Ermittlungsunterstützung, Checklisten für Ersteinschreiter, ein Lexikon der Begriffe und Abkürzungen, Kontaktadressen, Links zu Themen und Institutionen sowie den Zugang zu Foren.

In ähnlicher Weise war auch ein Tatortleitfaden in elektronischer Form über das Intranet abrufbar. Skripten und Lernbehelfe der Sicherheitsakademie zum Thema „Kriminalistik“ existierten nicht. Weitere generelle Unterlagen für den Kriminaldienst wurden zum Teil dezentral von den Landespolizeikommanden erstellt. Die Ausstattung der Landeskriminalämter mit schriftlichen Grundlagen zu den zehn Ermittlungs- und acht Assistenzbereichen war unterschiedlich und eher gering.

(4) Die Sicherheitsdirektionen und Bundespolizeidirektionen verfügten über keine Datenbankunterstützung für die Bereitstellung ihrer Behördenweisungen und anderer Dokumente. Die Bundespolizeidirektion Wien betrieb in Zusammenarbeit mit dem Landespolizeikommando Wien im Intranet u.a. das elektronische Amtsblatt („Dienstanweisung online“), in dem alle geltenden Dienstanweisungen einschließlich der Befehle des Landespolizeikommandos, Zusätze zu Dienstanweisungen und Behelfe (wie z.B. Handbücher, Dokumente mit Informationscharakter) abrufbar waren.

Die Landespolizeikommanden (LPK) betrieben jeweils eigene Intranetseiten, unterschiedlich in Aufbau und Inhalten, von denen die LPK-Befehle in einer bundesweit einheitlichen Struktur abrufbar waren.

Im Stadtpolizeikommando Graz bestand ein elektronisch abrufbarer Leitfaden als Arbeitsbehelf für die Polizeiinspektionen, der die Zeiten, die Exekutivbeamte für die Suche vorwiegend nach Anweisungen und



Formularen aufwenden mussten, im Vergleich zu Stadtpolizeikommanden ohne elektronischen Leitfaden verkürzte. Er war auf Initiative von drei Exekutivbeamten erstellt worden und wurde von diesen gewartet.

- 15.2** (1) Der RH kritisierte die Bereithaltung des Wissens im BMI als lückenhaft und die Auffindbarkeit des Wissens als verbesserungsbedürftig. Er hielt die Dokumentenablage im Intranet des BMI vorwiegend nach dem Kriterium der Zuständigkeiten der – Dokumente herausgehenden – Organisationseinheiten für unzureichend. Eine klare Struktur der Wissensgebiete (bspw. die Sicherheits-, Kriminal-, Verkehrs-, Verwaltungs-, Fremden- und Grenzpolizei) war nicht gegeben. In weiten Bereichen fehlte die vollständige und kompakte Bereithaltung der für die Arbeit in den Wissensgebieten erforderlichen Daten, Informationsquellen und Suchmöglichkeiten nach persönlichen Fähigkeiten (z.B. nach Fremdsprachenkenntnissen bzw. nach Experten und Spezialwissen). Diese Situation bewirkte, dass das BMI sein Wissen ineffizient einsetzte. Als Beispiel für eine zweckmäßig aufbereitete Informationssammlung hob der RH anerkennend die Gliederung und die Inhalte der Datenbank ARGUS (Urkundeninformationssystem) hervor.

Der RH empfahl dem BMI, seine strategischen Wissensgebiete festzulegen, klar zu gliedern, durchgängig zu strukturieren, bedarfsgerecht auszurichten und gezielt zu managen. Er empfahl weiters, die Übersichtlichkeit des BMI-Intranet zu verbessern, die Erläuterung wichtiger Begriffe und Abkürzungen zentral zur Verfügung zu stellen sowie eine Suchfunktion für die Inhalte im Intranet einzurichten.

(2) Der RH anerkannte die Initiativen im BMI für den elektronischen Campus der Sicherheitsakademie und für die elektronischen Leitfäden. Der RH erachtete die Bündelung des jeweiligen Fachwissens aus den damit befassten Organisationseinheiten als wichtig und empfahl, die bestehenden grundsätzlichen Weisungen und Informationen für den Kriminaldienst zusammenzuführen, den Bedarf an weiteren Vorschriften und Unterlagen für den Kriminaldienst zu analysieren und Verantwortlichkeiten für die jeweils zentrale oder regionale Erstellung und Wartung festzulegen.

Die Umsetzung der Empfehlungen des RH würde zu einer Verringerung der Suchzeiten nach Informationen bzw. nach Expertenwissen führen. Der RH geht von einer täglichen Suchzeit zwischen 20 und 50 Minuten je Bediensteten aus. Würde die Suchzeit je Arbeitstag für rd. 80 % der Bediensteten um durchschnittlich zehn Minuten gesenkt werden, könnte das BMI durch das Wissensmanagement seine Effektivität und Effizienz im Ausmaß von rund einer Million Arbeitsstunden



Organisation des Wissensmanagements

pro Jahr steigern. Diese Arbeitsstunden könnten zu einer Verbesserung der Leistungen und Wirkungen seiner Kernaufgaben verwendet werden.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden im Rahmen eines Projekts zum Thema Wissensmanagement insbesondere die strategischen Wissensgebiete festgelegt, strukturiert und bedarfsgerecht ausgerichtet werden. Die Vorarbeiten für die Migration auf eine neue technische Wissensplattform seien abgeschlossen. Im Rahmen einer geplanten Neustrukturierung der internen und externen Kommunikation werde eine Analyse des Inter- und Intranetauftritts erfolgen. Dieser habe die Gewährleistung einer bestmöglichen Userorientierung zum Ziel.*

Die für kriminalpolizeiliche Arbeitsabläufe zuständigen Organisationseinheiten des BMI seien permanent bestrebt, Vorschriften und Handlungsanleitungen zentral zu überarbeiten sowie die nachgeordneten Sicherheitsbehörden und Landespolizeikommanden mit der weiteren regionalen Umsetzung zu beauftragen.

- 16.1** (1) Auch im BMLVS wurde das Intranet als zentrale IT-Anwendung für die Bereithaltung und für die Auffindung von Wissen genutzt. Die Abteilung Führungsunterstützung war seit Jänner 2010 die verantwortliche Anwenderfachabteilung. Verschiedene Organisationseinheiten (vor allem Abteilungen des BMLVS, Ämter, Akademien und Schulen, Dienststellen, Kommanden) stellten über das Content Management System „Publish Manager“ Inhalte in das Intranet. 19.000 User konnten über insgesamt rd. 16.200 Geräte auf knapp 1.000 Sites des Intranet zugreifen. Darin befanden sich rd. 365.000 Einzeldateien.

Inhaltlich bot das Intranet im Wesentlichen neben einer Übersicht aktueller Updates alle Sites des BMLVS, das BMLVS-interne Telefonbuch und eine Liste mit ausgewählten Links, wie z.B. zur Medienauserwertung und zum Informationsportal des Streitkräfteführungskommandos. Die Inhalte konnten gliederungsmäßig nach 24 Themen, nach rd. 100 Organisationseinheiten oder nach dem Alphabet angezeigt werden. Innerhalb der Themen und Organisationseinheiten erfolgte eine alphabetische Reihung der Sites.

Eine elektronische Suchfunktion nach Suchbegriffen und der Möglichkeit einer eingeschränkten Suche bezogen auf Organisationseinheiten war installiert. Eine nach Wissensgebieten gegliederte Übersicht geltender grundsätzlicher Erlässe war nicht vorhanden.



Organisation des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Von rd. 400 bestehenden Dienstvorschriften waren etwa 80 % im Intranet verfügbar; ältere Dienstvorschriften waren nicht in elektronischer Form vorhanden. Weitere Unterlagen mit Vorschriftencharakter, Lernbehelfe usw. waren zum Teil auf den Sites der Schulen des Bundesheeres gespeichert. Militärische Begriffe waren in einer Dienstvorschrift und im elektronischen Militärlexikon, Abkürzungen in einer gesonderten Dienstvorschrift definiert. Anweisungen, die für die einzelnen Bediensteten oder Bedienstetengruppen (z.B. Gruppen-, Zugs-, Kompanie-, Bataillonskommandanten) galten, waren nicht zusammengefasst abrufbar. Das Intranet war nicht für den Abruf von Dokumenten höherer Verschlussstufen (z.B. geheim) vorgesehen.

Hinsichtlich eines Organisationshandbuchs der Zentralstelle, das in gegliederter Form alle wesentlichen Organisationsregelungen – darunter die Geschäftsordnung – des BMLVS enthalten sollte, stellte die Generalstabsabteilung diesbezügliche Überlegungen an (Abrufbarkeit im Intranet, Gliederung) und erteilte entsprechende Aufträge an bestimmte Abteilungen. Die Realisierung war jedoch offen. Einzelne Sektionen hatten eine eigene Geschäftsordnung für die Sektion ausgearbeitet.

(2) Das Informationsportal des Streitkräfteführungskommandos bot in strukturierter Form im Wesentlichen Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen seiner Organisationseinheit, auf Informationsplattformen nachgeordneter und anderer Dienststellen des ÖBH, auf ausgewählte Dokumente in der „Knowledge Base“, auf die Geschäftsordnung, auf den Vorhabenskalender und die elektronische Diensttafel des Streitkräfteführungskommandos, auf bestimmte Projekte sowie auf Themen der Aus- und Fortbildung, der Übungen und der Evaluierung.

Die Speicherung in der elektronischen Diensttafel, bspw. von Arbeitsplatzausschreibungen, Truppenbetreuungsinformationen, Aussendungen der internen Kommunikation und Tagesbefehlen, ersetzte die Beteiligung der Bediensteten des Streitkräfteführungskommandos mit den entsprechenden Dokumenten in schriftlicher Form. Nach einer Berechnung des Streitkräfteführungskommandos ergab sich dadurch auch gegenüber einer Verteilung von elektronischen Ansichtskopien eine Effektivitäts- bzw. Effizienzsteigerung im Ausmaß von acht Stunden Arbeitszeit bezogen auf den Zeitaufwand für das Aufrufen und alleinige Löschen von jeweils zwei Ansichtskopien durch etwa 500 Bedienstete.



Organisation des Wissensmanagements

(3) Die Abteilung Zentraldokumentation der Landesverteidigungsakademie agierte als militärische Fachinformationsstelle für das ÖBH. Sie wertete aktuell rd. 300 Zeitschriften, Online-Datenbanken, Studien sowie Bücher aus und speicherte seit 1968 in die Literaturdatenbank DADOK (direkte Abfrage von Dokumenten) mehr als 670.000 Dokumente ein. Weitere Produkte waren monatlich erscheinende Abstract-Publikationen mit sicherheitspolitisch militärischen bzw. militärtechnischen Informationen, die Durchführung von Recherchen, der Betrieb von Fachportalen und die Pflege eines militärischen Thesaurus. Die Abteilung verfügte über 22 Mitarbeiter und zwei Rekruten.

16.2 Der RH kritisierte die Bereithaltung des Wissens im BMLVS als unübersichtlich und die Auffindbarkeit des Wissens als zeitraubend. Seiner Ansicht nach bildete die Gliederung des Intranet nach Themen nicht die Kernaufgaben des ÖBH ab. Eine klare Struktur der Wissensgebiete war nicht gegeben. In weiten Bereichen fehlte die vollständige und kompakte Bereithaltung der für die Arbeit in den Wissensgebieten erforderlichen Daten und Informationsquellen (z.B. Dokumente mit Vorschriftencharakter). Weiters bestanden keine Suchmöglichkeiten nach persönlichen Fähigkeiten (z.B. nach Fremdsprachenkenntnissen, bzw. nach Experten und Spezialwissen). Diese Situation bewirkte, dass das BMLVS seine Bestände an Wissen ineffizient einsetzte.

Der RH kritisierte das Fehlen zusammenfassender organisatorischer Regelungen für die Zusammenarbeit in der Zentralstelle und hielt die Entwicklung jeweils eigener Geschäftsordnungen für einzelne Sektionen für nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMLVS, seine strategischen Wissensgebiete festzulegen, klar zu gliedern, durchgängig zu strukturieren, bedarfsgerecht auszurichten und gezielt zu managen. Weiters regte er an, die Übersichtlichkeit des Intranet zu verbessern, die Erläuterung wichtiger Begriffe und Abkürzungen zentral zusammenzuführen sowie die Suchfunktion für die Inhalte im Intranet zu verfeinern.

Der RH anerkannte das vom Referat Wissens- und Informationsmanagement des Streitkräfteführungskommandos gestaltete und betriebene Informationsportal als übersichtlich und zweckmäßig und hob die Arbeitszeiteinsparung im Zusammenhang mit der elektronischen Diensttafel positiv hervor.

Der RH anerkannte weiters das Know-how der Abteilung Zentraldokumentation der Landesverteidigungsakademie im Dokumentenmanagement und ihre Leistungen im Informationsmanagement.



Organisation des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Die Umsetzung der Empfehlungen des RH würde zu einer Verringerung der Suchzeiten nach Informationen bzw. nach Expertenwissen führen. Der RH geht von einer täglichen Suchzeit zwischen 20 und 50 Minuten je Bediensteten aus. Würde die Suchzeit je Arbeitstag für rd. 80 % der Bediensteten um durchschnittlich zehn Minuten gesenkt werden, könnte das BMLVS durch das Wissensmanagement seine Effektivität und Effizienz im Ausmaß von rd. 760.000 Arbeitsstunden pro Jahr steigern. Diese Arbeitsstunden könnten zu einer Verbesserung der Leistungen und Wirkungen seiner Kernaufgaben verwendet werden.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS werde die Empfehlung im Hinblick auf das Content Management im Intranet und hinsichtlich der Übersichtlichkeit des bereitgestellten Wissens in die Überlegungen zur Weiterentwicklung des Intranet einfließen. Eine Erhöhung des Bereitstellungsgrads an Vorschriften werde im Zuge der Vorschriftenentwicklung verfolgt. Die Bereitstellung von Inhalten im Intranet mit Verschlussstufen werde abgelehnt. Die zusammenfassenden organisatorischen Regelungen für die Zusammenarbeit in der Zentralstelle seien in Bearbeitung.*

Das BMLVS erkannte die Berechnungen und die Folgerungen des RH betreffend die Verringerung von Suchzeiten nicht an.

- 16.4** Der RH entgegnete, dass ein verbessertes Wissensmanagement zweifellos Auswirkungen auf eine Erhöhung der Effektivität und der Effizienz hat und die Hebung des vorhandenen Potenzials geboten erscheint.

Management der Weitergabe von Wissen

Wissensfluss zwischen Zentralleitung und nachgeordneten Stellen im BMI

- 17.1** Im BMI waren alle Organisationseinheiten der Zentralleitung berechtigt, Anordnungen und Informationen an die nachgeordneten Behörden und Kommanden zu geben. Behördliche Anordnungen waren im Wege der Sicherheitsdirektionen bzw. Bundespolizeidirektionen umzusetzen, Angelegenheiten des inneren Dienstes des Wachkörpers über die Landes- und Stadt- bzw. Bezirkspolizeikommanden. Exekutivbedienstete befanden die „tägliche Datenflut“ als zu groß.

Die Berichtspflichten der Polizeiinspektionen waren in verschiedenen Anordnungen festgelegt. Ein Projekt des BMI zur Optimierung des Berichtswesens hatte ein erhebliches Entlastungspotenzial (von mindestens 380 Vollbeschäftigungsäquivalenten pro Jahr bezogen auf alle rd. 900 Polizeiinspektionen) erhoben. Das BMI strebte die Verringerung der Berichtspflichten durch die Abrufbarkeit von Daten in der Elektronischen Dienstdokumentation an.



Organisation des Wissensmanagements

17.2 Nach Ansicht des RH könnte durch ein verbessertes Informationsmanagement eine Verringerung der täglichen Datenmenge für die Polizeiinspektionen erzielt werden. Wenn der dadurch erreichte Zeitgewinn allein durchschnittlich drei Minuten je Arbeitstag und Exekutivbediensteten beträgt, könnte die Wirksamkeit und die Effizienz der Polizeiinspektionen im Ausmaß von insgesamt rd. 230.000 Arbeitsstunden pro Jahr (für die 19.450 in Polizeiinspektionen tätigen Bediensteten) gesteigert werden.

Der RH empfahl dem BMI, durch ein verbessertes Informationsmanagement – wie bspw. durch ein differenziertes System der Pull-Information (Abruf an zentraler Stelle) und der Push-Information (Verteilung an Empfänger) – die zeitliche Belastung der Bediensteten zu verringern. Er regte an, die Berichtspflichten weiter zu vereinfachen und für die Ebene der Polizeiinspektionen übersichtlich aufzubereiten.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde in Kürze ein differenziertes System der Pull- bzw. Push-Information umgesetzt. Durch den flächendeckenden Einsatz der „Elektronischen Dienstdokumentation“ ab voraussichtlich April 2011 und durch die dann gegebenen Auswertungsmöglichkeiten von Daten würden die Exekutivbeamten der Polizeiinspektionen von den Berichtspflichten wesentlich entlastet werden. Ein im Aufbau befindliches „Führungsinformationssystem“ solle das Informationsmanagement weiter verbessern.*

Wissensaustausch im Kriminaldienst

18.1 Für den Wissens- und Erfahrungsaustausch aller im Kriminaldienst verwendeten Polizeibediensteten der Landes-, Bezirks- und Stadtpolizeikommanden sowie der Polizeiinspektionen erließ das BMI Kriminaldienst-Fortbildungs-Richtlinien. Diese ordneten bundesweite Fortbildungsseminare bezogen auf jeden der zehn Ermittlungs- und acht Assistenzbereiche der Landeskriminalämter jeweils in der Verantwortlichkeit eines leitenden Polizeibeamten aus dem jeweiligen Ermittlungs- und Assistenzbereich an. Die Fortbildungsseminare waren so oft durchzuführen, dass die – zur Teilnahme verpflichteten – Bediensteten der Landeskriminalämter innerhalb von zwei Jahren daran teilnehmen konnten. Die Fortbildungsverantwortlichkeit für den Organisationsbereich der Bezirks- und Stadtpolizeikommanden, denen die Polizeiinspektionen unterstellt waren, war den jeweiligen Kriminaldienstreferenten dieser Kommanden übertragen.



Organisation des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

18.2 Der RH beurteilte den organisierten Wissensaustausch für die Bediensteten der Landeskriminalämter in Form von Wissensgemeinschaften der Ermittlungs- und Assistenzbereiche als positiven Ansatz des Wissensmanagements. Er empfahl dem BMI, Überlegungen zu treffen, den Bediensteten des Bundeskriminalamtes und der Stadtpolizeikommanden die Teilnahme an den Wissensgemeinschaften der Ermittlungs- und Assistenzbereiche auf ihren Wunsch zu ermöglichen.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMI stehe für Bedienstete des Bundeskriminalamtes ein Teilnehmerplatz je Veranstaltung zur Verfügung. Für die Bediensteten des Operativen Kriminaldienstes der Stadtpolizeikommanden bestehe seit Juli 2010 die Möglichkeit der Teilnahme an den Wissensgemeinschaften.*

Wissensfluss zwischen Zentralstelle und nachgeordneten Stellen im BMLVS

19.1 Im BMLVS waren alle Organisationseinheiten der Zentralstelle berechtigt, Anordnungen und Informationen an den nachgeordneten Bereich zu geben. Für die Kommunikation zwischen der Zentralstelle und den nachgeordneten Kommanden sowie Dienststellen hatte der Chef des Generalstabes im Jänner 2005 Grundsätze angeordnet. Für Bedienstete in nachgeordneten Stellen war die zuständige Organisationseinheit in der Zentralstelle nicht in allen Fällen klar erkennbar. Eine Richtlinie für das Informationsmanagement im BMLVS war nicht vorhanden.

Das BMLVS beauftragte im Februar 2010 eine interne „Kontrolle des Meldewesens und Informationsmanagements im ÖBH“. Dieses Projekt war zur Zeit der Gebarungüberprüfung im Gang.

Im Bereich des Streitkräfteführungskommandos war der Informationsfluss zu und von nachgeordneten Stellen in der Geschäftsordnung sowie in Befehlen verschiedener Fachdienstwege geregelt. Die Meldewege und den Informationsfluss bei Einsätzen und bei Übungen hatte das Streitkräfteführungskommando befehlsmäßig zusammenfassend verfügt.

19.2 Nach Ansicht des RH war der Wissensfluss im BMLVS zwar grundsätzlich geregelt, bot jedoch vor allem zwischen der Zentralstelle und den Streitkräften noch Potenziale für eine Bündelung und Vereinfachung. Der RH empfahl dem BMLVS, durch ein verbessertes Informationsmanagement – wie bspw. durch ein differenziertes System der Pull-Information (Abruf an zentraler Stelle) und der Push-Information (Verteilung an Empfänger) – die zeitliche Belastung der Bediensteten zu verringern.



Organisation des Wissensmanagements

Wenn der durch die Verbesserungsmaßnahmen des Wissensflusses und des Informationsmanagements erreichte Zeitgewinn allein durchschnittlich drei Minuten je Arbeitstag und Bediensteten beträgt, könnte die Wirksamkeit und die Effizienz im Bereich der Zentralstelle und der Streitkräfte im Ausmaß von insgesamt rd. 60.000 Arbeitsstunden pro Jahr (für rd. 5.000 in der Zentralstelle und in Kommanden tätige Bedienstete) gesteigert werden.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei der Geschäftsverkehr von der Zentralstelle zu den unmittelbar nachgeordneten Kommanden und Dienststellen mittels einer Richtlinie verfügt. Das BMLVS sei jedoch bemüht, kontinuierlich seine Informationssysteme sowie das Informationsmanagement zu verbessern. Die Berechnungen und die Folgerungen des RH betreffend die Verbesserungsmaßnahmen des Wissensflusses erkannte das BMLVS nicht an.*

19.4 Der RH entgegnete, dass die Verbesserung des Wissensflusses und des Informationsmanagements jedenfalls einen Mehrwert erbringt, dessen Nutzung im Sinne des BMLVS wäre.

Wissensaustausch innerhalb der Waffengattungen

20.1 Der Wissensaustausch im BMLVS erfolgte vorrangig bezogen auf Organisationseinheiten (z.B. Leiter mit nachgeordneten Leitern, Leiter mit Mitarbeitern) und bezogen auf konkrete Vorhaben, zumeist in Form von Dienstbesprechungen. Betreffend die rd. 15 Waffengattungen des ÖBH fand er hauptsächlich in Fortbildungsveranstaltungen der jeweiligen waffengattungsspezifischen Schulen des Bundesheeres und im Rahmen der Kaderfortbildungen in Kommanden sowie bei der Truppe statt. Waffengattungsmäßig zusammenfassende Informationsplattformen und ständig eingerichtete Foren mit Vertretern aller wesentlichen Anspruchsgruppen der Waffengattungen existierten nicht.

20.2 Nach Ansicht des RH waren die Dienstbesprechungen ein geeignetes Instrument zum Wissensaustausch, vor allem in Angelegenheiten der kurzfristigen Umsetzung. Betreffend das Know-how der Waffengattungen erachtete der RH das zeitnahe Zusammenwirken aller beteiligten Stellen als vorteilhaft.

Der RH empfahl dem BMLVS, hinsichtlich der Waffengattungen das Wissen – z.B. durch Einbindung von Wissen der Planung, der Bereitstellung, des Einsatzes, der Schule, aller Hierarchieebenen der Streitkräfte und der Kontrolle – systematisch zusammenzuführen, auszutauschen und weiterzuentwickeln.



BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

20.3 *Das BMLVS verwies in seiner Stellungnahme auf die Informationsplattform der Waffen- und Truppengattungen im Intranet. Die Verteilung von Wissen liege im Interesse des BMLVS.*

Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

Bereitstellung von Formularen und Standardschreiben

21.1 Das BMI bot – neben den in der IT-Applikation PAD (Protokollierung, Anzeigen, Daten) gespeicherten Leervordrucken – Formulare im Intranet an. Die Formulare und andere Dokumente waren nach Sektionen getrennt und jeweils alphabetisch gereihten Themen zugeordnet. Der Zugang der User war über zwei Pfade möglich.

Das Intranet verfügte über keine Suchfunktion, so dass die Formulare von den Usern nur durch Kenntnis des genauen Pfades aufgefunden werden konnten. Eine zentrale Sammlung von Formularen und Standardschreiben fehlte. Im ELAK waren Formulare und Standardschreiben nicht zentral gespeichert. Jede Organisationseinheit hatte allerdings die Möglichkeit, für den eigenen Bereich selbst angefertigte Formulare und Standardschreiben im ELAK zu speichern.

Jedes Landespolizeikommando hatte auf seiner Intranetseite zusätzlich eine eigene Sammlung von Formularen. Die bei den Landespolizeikommanden verwendeten Formulare waren nicht bundesweit einheitlich.

21.2 Nach Ansicht des RH entsprach die – nach zuständigen Sektionen gegliederte – Form der Bereitstellung von Formularen und Standardschreiben im Intranet des BMI nicht den Userbedürfnissen und erschwerte den Überblick über die zu verwendenden Formulare. Dadurch entstanden erhöhte Suchzeiten nach Formularen und ein erhöhter Zeitaufwand für die Erstellung von Schriftstücken, die mittels Standardschreiben intern oder extern erledigt werden konnten. Zudem fehlte eine möglichst zentrale Steuerung des Formularwesens.

Der RH empfahl dem BMI, im Intranet bereitzustellende Formulare an schnell auffindbarer Stelle userorientiert vorrangig nach Sachgebieten zugänglich zu machen, wobei jedoch die für das Formular zuständigen Organisationseinheiten – für allfällige Rückfragen oder Verbesserungswünsche – erkennbar sein sollten.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMI umfasse die Analyse des Inter- und Intranetauftritts auch die Frage der Platzierung von Formularen im Intranet. Die bestmögliche Userorientierung werde angestrebt.*



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

- 22.1** Im Intranet des BMLVS waren Formulare an verschiedenen Stellen gespeichert. Überdies war die Formularbörse des Militärkommandos Oberösterreich aufrufbar. Eine zentrale Sammlung aktuell anzuwendender Formulare und Standardschreiben fehlte. Die Intranetseite des Streitkräfteführungskommandos enthielt ebenfalls einen Link zur Formularbörse des Militärkommandos Oberösterreich. Im System des elektronischen Aktes des BMLVS waren in einer zentralen Ablage Formulare und Muster für Aktenerledigungen gespeichert.
- 22.2** Der RH anerkannte die Initiative des Militärkommandos Oberösterreich für die Formularbörse und die Bereitstellung von Formularen und Standarderledigungen im System des elektronischen Aktes. Eine möglichst zentrale Steuerung des Formularwesens fehlte jedoch. Der RH empfahl dem BMLVS, im Intranet bereitzustellende Formulare an schnell auffindbarer Stelle userorientiert vorrangig nach Sachgebieten zugänglich zu machen, wobei jedoch die für das Formular zuständigen Organisationseinheiten – für allfällige Rückfragen oder Verbesserungswünsche – erkennbar sein sollten.
- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, sein Informationsmanagement kontinuierlich zu verbessern. Mit dem vollständigen Rollout des Tools „Geschäftsfallorientierte Bearbeitung“ sei die Bereitstellung von Formularen für den Bereich Personalverwaltung und Besoldung obsolet.*

Wissensweitergabe in Standardfällen

- 23.1** Die Durchführung der Grundausbildung und der Fortbildung für die Bediensteten des BMI sowie der Ausbildung von Lehr- und Führungskräften oblag der Sicherheitsakademie des BMI. Spezialausbildungen waren grundsätzlich zentral durch die jeweils fachlich zuständige Organisationseinheit des BMI zu planen, zu organisieren und durchzuführen.

Im nachgeordneten Bereich waren Fortbildungstage für alle im exekutiven Außendienst verwendeten Bediensteten der Stadt- bzw. Bezirkspolizeikommanden und deren nachgeordneten Polizei- und Fachinspektionen im Ausmaß von mindestens 16 und höchstens 40 Unterrichtseinheiten jährlich durchzuführen. Durch die Kommandanten der Polizeiinspektionen hatten bei Bedarf Schulungen pro Bediensteten im Ausmaß von monatlich maximal drei und insgesamt jährlich maximal 15 Dienststunden zu erfolgen.

Die Sicherheitsakademie bot mit Stichtag 20. Juli 2010 über ihren elektronischen Campus 79 E-Learning-Programme an, bspw. zu Rechtsmaterien, Einsatztraining, Kriminalistik, Bürokommunikation und Informationstechnologie. Im Bereich der Kriminalistik gab es E-Learning-Programme zur Dokumentenschulung, zum Elektronischen Kriminalpolizeilichen Infor-



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

mationssystem (EKIS) sowie zur Fahndungs- und Ermittlungsunterstützung. Die Gesamtlernzeiten am SIAK-Campus stiegen von 667 Stunden im Jahr 2004 bis auf rd. 50.000 Stunden im Jahr 2009.

Einzelne Abteilungen in der Zentraleitung organisierten zusätzliche Schulungen außerhalb der Sicherheitsakademie. So wurde bspw. ein Einsatztraining entwickelt, in dem Einsatztrainer zur Wissensweitergabe geschult wurden. Die Einsatztrainer erhielten zur Wissensvermittlung an die Exekutivbeamten bspw. Vortragsfolien, Filme und Anschauungsmaterial. In anderen Fällen erhielten Trainer von Fachabteilungen einheitliche Vortragsunterlagen mit adaptierbaren elektronischen Vorlagen.

- 23.2** Der RH anerkannte die Aktivitäten des BMI, standardisierte Mittel zur Wissensweitergabe zur Verfügung zu stellen. Nachholbedarf sah er an E-Learning-Programmen zur Kriminalistik, weil für die meisten Ermittlungs- und Assistenzbereiche kein Lernprogramm existierte.

Einheitliche Vortragsunterlagen entfalten einen besonderen Wert, wenn gleichartige Informationen bis zu den Polizeiinspektionen weitervermittelt werden sollen. Neben der Sicherung gleicher Lehrinhalte trägt die einmalige Erstellung zur Zeitersparnis bei und entlastet den Ressourceneinsatz der nachgeordneten Dienststellen.

Der RH empfahl dem BMI, die Themen der Aus- und Weiterbildung auf die Möglichkeiten ihrer Vermittlung mit Hilfe standardisierter Mittel zu prüfen und in geeigneten Fällen Vortragsunterlagen von einer Stelle erstellen zu lassen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMI prüfe es derzeit gemeinsam mit den Bedarfsträgern, welche Programme zur Erstellung von E-Learning-Modulen geeignet seien bzw. für welche Bereiche geeignete Vortragsunterlagen noch erstellt werden sollten.*

- 24.1** Das Bildungswesen des BMLVS gliederte sich in Ausbildung, Fortbildung zum weiteren Fähigkeiterwerb und Weiterbildung zur Erreichung einer anderen Funktion. Während die Ausbildung für Kader und die Fort- und Weiterbildung vorwiegend an den Akademien und Schulen des BMLVS erfolgte, wurde die Ausbildung für Grundwehrdiener in bestimmten Kompanien bei der Truppe durchgeführt.

Im BMLVS und in den nachgeordneten Dienststellen war der Zugang zu standardisierten Mitteln zur Wissensweitergabe, etwa zu elektronischen Vorlagen betreffend militärische Standardthemen (z.B. Auf-



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

bauorganisation, Konzepte, Verfahren) oder zu wehrpolitischen Themen, nicht systematisch organisiert.

24.2 Der RH kritisierte, dass die Wissensweitergabe in Standardfällen nicht gezielt gemanagt wurde, obwohl in jeder Hierarchieebene Themen geschult wurden, zu denen gleichartiges Wissen wiederholt zu vermitteln war. Er empfahl dem BMLVS, die Themen der Aus- und Weiterbildung auf die Möglichkeiten ihrer Vermittlung mit Hilfe standardisierter Mittel zu prüfen und in geeigneten Fällen Vortragsunterlagen von einer Stelle erstellen zu lassen.

24.3 *Das BMLVS verwies in seiner Stellungnahme auf seine E-Learning-Plattform, auf der über 25 standardisierte Unterrichte bereitstünden. Die Schulung auf verschiedenen Hierarchieebenen und Vermittlungstiefen ergebe die Notwendigkeit der persönlichen intensiven und angepassten Auseinandersetzung zur Wissensvermittlung durch den Vortragenden.*

24.4 Der RH entgegnete, dass ein verfügbares Grundgerüst von standardisierten Mitteln zur Wissensweitergabe die Arbeit der Vortragenden begünstigt.

Nutzung des Wissens aus Seminaren

25.1 Im BMI war nach Absolvierung eines externen Seminars im Inland kein Bericht zu erstellen. Eine Übersicht über die von Ressortangehörigen besuchten Seminare stand den Mitarbeitern nicht zur Verfügung. Für die Zentrale lagen entsprechende Daten vor. Besuchte Themen waren bspw. Sprachausbildungen, Controlling, Wissensmanagement, Fremdenwesen, Verkehrswesen und Rechtsmaterien.

25.2 Der RH hielt die Erstellung eines Berichts durch die Seminarteilnehmer über besuchte externe Seminare für zweckmäßig, um den Erfolg des Seminars feststellen und den Nutzen beurteilen zu können. Die Sammlung von Seminarberichten ermöglicht überdies den Zugang zu den Wissensträgern und zu den Seminarunterlagen.

Der RH empfahl dem BMI, die Verfassung eines Seminarberichts nach Besuch eines externen Seminars anzuordnen, diese Berichte systematisch zu erfassen und den Mitarbeitern den Zugriff auf diese Berichte bedarfsorientiert zu ermöglichen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde es die Anordnung und die Erfassung von Berichten über den Besuch externer Seminare prüfen.*



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

26.1 Im BMLVS bestanden Durchführungsbestimmungen aus dem Jahr 1996 betreffend die berufsbegleitende Fortbildung an zivilen Ausbildungsstätten im Inland. Aufgrund dieses Erlasses haben die Teilnehmer von Seminaren, Kursen, Symposien, Tagungen und Lehrgängen an zivilen inländischen Ausbildungsstätten einen Erfahrungsbericht vorzulegen.

Die Mitarbeiter der Zentralstelle besuchten etwa im Jahr 2009 externe Seminare zu Kommunikationsmanagement, Rechtsmaterien (Vergaberecht, Arbeitsrecht), Controlling, Prozessmanagement und Projektmanagement. Die Abteilung Ausbildung B übermittelte die Erfahrungsberichte an die zuständigen Fachabteilungen und an jene Abteilungen, bei denen sie Interesse am jeweiligen Thema vermutete. Die Erfassung der Erfahrungsberichte erfolgte in einer eigenen Datenbank. Eine Übersicht der besuchten Seminare stand den Mitarbeitern nicht zur Verfügung.

26.2 Der RH anerkannte die Bestrebungen des BMLVS, die Inhalte der besuchten Seminare mittels Erfahrungsberichten zu erfassen. Er beurteilte die im BMLVS gängige Vorgangsweise zur Übermittlung dieser Informationen an verschiedene Fachabteilungen positiv. Er empfahl dem BMLVS, den Zugriff auf Seminarberichte für die Mitarbeiter bedarfsorientiert zu ermöglichen, um den Zugang zu den Wissensträgern und zu den Seminarunterlagen zu fördern.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS habe es mit 1. Jänner 2011 neue Durchführungsbestimmungen für die berufsbegleitende Fortbildung an zivilen Ausbildungsstätten in Kraft gesetzt. Nicht jeder Inhalt sei geeignet, frei zugänglich gemacht zu werden.*

Lernen aus erfolgten Einsätzen

27.1 Das BMI verlautbarte im Jahr 2002 einen Erlass zur Evaluierung von Amtshandlungen und Einsätzen, deren Analyse aufgrund ihres Umfangs sowie der Zahl der beteiligten Personen und Organisationseinheiten neue Erkenntnisse für die Optimierung der Ablauforganisation oder Ausbildung erwarten lässt. Geeignete Evaluierungen wurden in das Intranet gestellt.

Seit 2002 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle wurden insgesamt 27 Evaluierungen eingereicht, wovon 18 im Intranet veröffentlicht wurden. Die an das BMI übermittelten Evaluierungen stammten von den Landespolizeikommanden Wien, Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg und Kärnten. Eine Kommentierung der übermittelten Evaluierungen seitens des BMI fand nicht statt.



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

Mit 1. Juni 2010 wurde der Erlass neu verlautbart. Demnach war ein Feedback vom BMI an die Evaluierungsverantwortlichen betreffend allfälliger Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen. Bislang wurden jedoch derartige Feedbacks des BMI noch nicht durchgeführt.

Weiters führte das BMI auch begleitende Analysen von größeren Amtshandlungen durch. Dabei beurteilten Vertreter der Sicherheitsbehörden und der Bundespolizei den Einsatz nach den Kriterien Führungsverhalten, Organisation und Kommunikation gemäß dem Schulnotensystem.

Die Dienststellen selbst erachteten die Durchführung von Einsatznachbesprechungen ohne schriftliche Evaluierungen großteils als ausreichend. Die Möglichkeiten der Veröffentlichung im Intranet waren zum Teil noch unbekannt und blieben daher bislang großteils ungenutzt.

Darüber hinaus fanden Einzelevaluierungen statt. So wurden das Sportgroßereignis UEFA EURO 2008 evaluiert und Empfehlungen für künftige Großveranstaltungen erarbeitet.

Eine weitere Methode zur Analyse und Evaluierung polizeilichen Handelns bildete das Waffengebrauchsanalyseverfahren, das nach jedem Waffengebrauch verpflichtend durchzuführen war sowie in Inhalt und Form detailliert durch Formulare (z.B. Waffengebräuche mit Schusswaffe, Einsatzstock, Tränengas, Pfefferspray etc.) vorgegeben war. Die daraus resultierenden Erkenntnisse wurden laufend in die Ausbildungsrichtlinien eingearbeitet und über die Einsatztrainer im Wege des Einsatztrainings an die Mitarbeiter weitergegeben.

27.2 Der RH anerkannte die bisherigen Aktivitäten des BMI, aus der Evaluierung von polizeilichen Einsätzen zu lernen. Die Anzahl der bislang im Intranet des BMI veröffentlichten Einsatzevaluierungen war allerdings niedrig.

Der RH empfahl dem BMI, zum Lernen aus erfolgten Einsätzen eine methodische Analyse geeigneter Amtshandlungen mit mehr Nachdruck einzufordern, diese aufzubereiten, zu evaluieren und die Ergebnisse zur Verfügung zu stellen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es im Juni 2010 den Erlass zur Evaluierung von Amtshandlungen überarbeitet und neu verlautbart. Entsprechende Amtshandlungen und Einsätze seien seither einer Reflexion unterzogen, evaluiert und der Zentraleitung zwecks Veröffentlichung im Intranet übermittelt worden. Eine verstärkte Nutzung dieses Instrumentariums sei beabsichtigt.*



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

28.1 Im BMLVS waren je nach Hierarchiestufe das BMLVS für militärstrategische, das Streitkräfteführungskommando für operativ-taktische und die einzelnen Dienststellen für einsatzbezogene Auswertungen zuständig. Ein organisationsweit koordinierter Prozess der Einsatzauswertung war nicht vorhanden. Ein Konzept „Einsatzauswertung im ÖBH“, mit dem die Voraussetzungen für die Implementierung eines standardisierten und koordinierten Prozesses geschaffen werden sollen, lag vor. Das Konzept beschrieb im Detail die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Durchführung der Einsatzauswertung, war jedoch noch nicht verfügt.

Die Abteilung „Einsatzplanung“ wertete laufende internationale Einsätze aus, sammelte seit November 2008 die von der operativ-taktischen Führungsebene eingebrachten Beobachtungen, beteiligte nach einer weiteren Analyse die gemäß Geschäftsordnung zuständigen Fachabteilungen bzw. andere Bedarfsträger mit den Einsatzerfahrungen und empfahl Maßnahmen zur Verbesserung bzw. zur Anpassung. Die Abteilung dokumentierte auch Umsetzungsmaßnahmen und stellte den jeweiligen Bearbeitungsstand ins Intranet. Bislang wurden allerdings nur wenige Fälle ausgewertet dargestellt. Ergebnisse der Auswertungen können überdies in Konzepte, Ausbildungsrichtlinien, Vorschriften, Modernisierung der Ausrüstung etc. einfließen.

Im Bereich der Streitkräfte wurden Einsatzauswertungen von mehreren Dienststellen in unterschiedlichen Verfahren wahrgenommen. So erfasste das Streitkräfteführungskommando Einsatzauswertungen in genormten Berichten und stellte diese den Bedarfsträgern in seinem Informationsportal zur Gewinnung von Lernerkenntnissen zur Verfügung. Die 4. Panzergrenadierbrigade entwickelte einen zwölfstufigen Prozess zur Einsatzauswertung für ihren Verantwortungsbereich.

28.2 Der RH anerkannte die Initiativen des Streitkräfteführungskommandos und der 4. Panzergrenadierbrigade, Einsatzauswertungen durchzuführen und die Ergebnisse transparent zu erfassen. Es fehlten jedoch ressortweit durchgängige Lernprozesse aus erfolgten Einsätzen. Die bislang von der Zentralstelle ausgewerteten Beobachtungen waren zahlenmäßig gering.

Der RH empfahl dem BMLVS die rasche Verfügung eines Konzepts zur standardisierten und strukturierten Evaluierung von Einsätzen unter zielgerichteter und effizienter Zusammenarbeit der involvierten Dienststellen.



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

28.3 Das BMLVS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich das Konzept „Lessons Learned und Einsatzauswertung“ im ressortinternen Stellungnahmeverfahren befinde.

Einbringen von Innovationen

29.1 Das BMI verlautbarte im Jahr 2003 einen Erlass zur Einrichtung eines Betrieblichen Vorschlagswesens. Die Verbesserungsvorschläge sollten darauf gerichtet sein, die Arbeit zu vereinfachen, zu erleichtern und zu beschleunigen.

Verbesserungsvorschläge konnten von allen Bediensteten ohne Einhaltung des Dienstwegs eingebracht werden. Auf der Intranetseite des BMI war ein Link zur Seite „Betriebliches Vorschlagswesen“ eingerichtet. Alle eingereichten Vorschläge und deren Bewertung konnten dort von allen Nutzern des Intranet des BMI gelesen werden. Möglichkeiten und Chancen des Betrieblichen Vorschlagswesens waren dennoch oftmals in bestimmten Bereichen noch zu wenig bekannt und blieben daher bislang teilweise ungenutzt.

Die Verbesserungsvorschläge wurden gemäß einer Bewertungs- und Gewichtungstabelle bewertet und allenfalls prämiert. Die höchstzulässige Geldprämie betrug 1.000 EUR. Rund die Hälfte der Vorschläge wurde von Mitarbeitern aus Landespolizeikommanden eingereicht.

Im BMLVS konnten seit 2003 Verbesserungsvorschläge von Mitarbeitern des Ressorts sowie von Angehörigen der Miliz und des Reservestandes bei der Kommission für das Betriebliche Vorschlagswesen eingebracht werden. Inhaltlich war von Verbesserungsvorschlägen gefordert, dass durch sie grundsätzlich ein wirtschaftlicherer oder zweckmäßigerer Betrieb erzielt werden konnte. Weiters waren Vorschläge zu technischen Innovationen sowie bezüglich Änderungen von Rechtsvorschriften möglich.

Eine Kommission überprüfte und beurteilte die eingebrachten Vorschläge und verfügte allfällige Auszeichnungen dafür. Die Vorschläge wurden weitgehend von Mitarbeitern nachgeordneter Dienststellen eingereicht.

Darüber hinaus startete 2005 das Pilotprojekt „Ideenmanagement“ in vier ausgewählten nachgeordneten Dienststellen des BMLVS. Die höchste Prämie belief sich auf 4.200 EUR und betraf ein Werkzeug für einen Schießsimulator. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle wurde das Ideenmanagement evaluiert. Die Entscheidung bezüglich einer Fortführung war noch offen.



Ausgewählte Instrumente des Wissensmanagements

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Angaben über den wirtschaftlichen Nutzen der prämierten Vorschläge lagen weder im BMI noch im BMLVS vor.

Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die bislang in beiden Ressorts bis Mitte 2010 eingebrachten Vorschläge:

	BMI	BMLVS	BMLVS
	Betriebliches Vorschlagswesen ¹		Ideenmanagement ²
	Anzahl		
eingebrachte Vorschläge bis Mitte 2010	3.800	65	258
Mitarbeiter, die Vorschläge einbrachten	3.000	69	70
	jeder 11.	jeder 178.	
umgesetzte Vorschläge jeweils mit Prämie	82	12	43
Ablehnungen mit Anerkennungsprämie ³	144	10	92
Ablehnungen ohne Anerkennungsprämie	2.521	28	–
Zurückweisungen	537	1	19
offene Verfahren	516	14	34
	in EUR		
ausbezahlte Prämien	24.390	12.600	9.595
	in %		
Umsetzungsgrad	2	18	17

¹ seit 2003

² seit 2005

³ Vorschläge im Rahmen des Betrieblichen Vorschlagswesens wurden zwar als gut überlegt eingestuft, waren aber aus bestimmten Gründen nicht realisierbar. Beim Ideenmanagement erhielt jeder Mitarbeiter, der eine Idee einbrachte, eine Anerkennungsprämie in der fixen Höhe von 15 EUR.

29.2 Der RH anerkannte beim BMI die einfache Möglichkeit für die Einbringung eines Verbesserungsvorschlags und das transparente Verfahren bezüglich der Entscheidung; dies führte im Vergleich zum BMLVS zu einer höheren Anzahl an Vorschlägen. Beim BMLVS anerkannte er den Umsetzungsgrad beim Betrieblichen Vorschlagswesen.

Der RH empfahl sowohl dem BMI als auch dem BMLVS, das Innovationspotenzial der Mitarbeiter noch besser und zielgerichteter, z.B. hinsichtlich bestimmter – strategisch bedeutender – Kategorien der Vorschläge, wie bspw. Erhöhung der Einsatzfähigkeit, Optimierung der Arbeitsabläufe, Einsparung von Budgetmitteln, zu nutzen.



29.3 *Laut Stellungnahme des BMI solle das Innovationspotenzial der Mitarbeiter beim Betrieblichen Vorschlagswesen durch die Bewertung und Gewichtung des Nutzens sowie weiterer Kriterien, wie der Reichweite innerhalb des Ressorts, auf für das BMI strategisch bedeutsame Vorschläge gelenkt werden.*

Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bestrebt, das Innovationspotenzial aller Mitarbeiter zu fördern und zu nutzen. Es habe nunmehr die Möglichkeit der Einbringung von Vorschlägen über eine Intranet-Homepage online geschaffen.

Nutzung von Informationssystemen

Allgemeines

30 Die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ist ein bedeutendes Instrument des Wissensmanagements vor allem zur Speicherung, Weitergabe und Verarbeitung von Daten, zur Prozessunterstützung sowie zur raschen Auffindung und Darstellung von Informationen. Exemplarische IKT-Anwendungen belegen ihren Nutzen für das Wissensmanagement.

31.1 Im BMI und im BMLVS wurde die Anzahl der Zugriffe von Anwendern auf Applikationen bzw. auf die einzelnen Inhalte (z.B. Aufruf von bestimmten Dokumenten) in den meisten Fällen nicht gemessen.

31.2 Für die Weiterentwicklung und für die anwenderfreundliche Gestaltung von IKT-Systemen und deren Inhalten wäre es wichtig, Daten über das Benutzerverhalten – in nicht personenbezogener Form – zu besitzen. Der RH empfahl dem BMI und dem BMLVS, die Häufigkeit der Verwendung von Applikationen zu messen und die Zugriffe auf die für die Steuerung und Verbesserung des Wissens als wichtig beurteilten Inhalte mit vertretbarem wirtschaftlichen Aufwand – in nicht personenbezogener Form – zu analysieren.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden die Zugriffe und das Verwendungsverhalten der Anwender mittels technischer Hilfsmittel gesammelt und danach von der zuständigen Organisationseinheit ausgewertet.*

Laut Stellungnahme des BMLVS werde die Verwirklichung der Empfehlung im Rahmen der Optimierung der Suchfunktion im Intranet geprüft.



Nutzung von Informationssystemen

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Ausgewählte
Informationssysteme
des BMI

Datenbank „Informationen und Verwaltungsvorschriften“ (IVS)

32.1 Die „Datenbank Informationen und Verwaltungsvorschriften (IVS)“ entstand 2007 aus der seit 2003 bestehenden „Erlassdatenbank“ des BMI. Ziel war es, alle geltenden allgemeinen Informationen und Verwaltungsvorschriften des BMI – wie Erlässe, Rundschreiben, Richtlinien und Leitlinien – zu erfassen. Nicht aufzunehmen waren individuelle, zeitlich oder regional begrenzte Informationen sowie Verwaltungsvorschriften.

Eine große Zahl von Verwaltungsweisungen datierte aus Zeiten vor der Änderung der Geschäftseinteilung der Zentralleitung des BMI mit 1. Jänner 2003. Die Erlässe der ehemaligen Gruppe II/A Bundespolizei waren unterschiedlich von jenen der ehemaligen Gruppe II/B Bundesgendarmerie. Letztere waren in den Loseblattsammlungen Gendarmerieerlasssammlung (GES) und Gendarmeriedienstvorschriften bzw. ökonomisch administrative Vorschriften (GDV/GÖV) zusammengefasst. Die Erlässe dieser Sammlungen galten – sofern sie nicht durch einzelne Neuregelungen außer Kraft gesetzt worden waren – weiterhin, die genannten Erlasssammlungen wurden jedoch ab Mai 2003 nicht mehr aktualisiert. Eine einheitliche Regelung von – ehemals für Bundespolizei und Bundesgendarmerie getrennt geregelt – Sachthemen lag noch nicht für alle Erlässe vor.

Aktuell waren rd. 850 Dokumente in der Datenbank IVS gespeichert. Die Datenbank bot Suchfelder.

Die Ablage der Dokumente orientierte sich thematisch stärker nach der herausgebenden Organisationseinheit als nach der darin enthaltenen Materie. Außerdem waren einige bereits außer Kraft getretene Erlässe in der Datenbank IVS abrufbar.

32.2 Der RH kritisierte, dass die Datenbank IVS – entgegen der Absicht des BMI – noch immer keinen vollständigen Überblick über die gültigen Vorschriften der Zentralleitung bot, nicht aktuell und unübersichtlich war. Er empfahl dem BMI, die allgemeinen Informationen und Verwaltungsvorschriften in der Datenbank IVS zu vervollständigen, zu aktualisieren und einen Qualitätssicherungsprozess für die Weiterentwicklung zu definieren.

32.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde es zu gegebener Zeit Vorschläge erstellen, um der Empfehlung zu entsprechen.*



Nutzung von Informationssystemen

LPK-Vorschriftensammlung

33.1 Auf Ebene der Landespolizeikommanden (außer Wien)¹ wurde mit 1. Jänner 2010 für jedes LPK eine LPK-Vorschriftensammlung eingerichtet. In diese waren alle Grundsatzbefehle aufzunehmen, die eine generelle, längerfristig wirksame Anordnung für die Dienstverrichtung darstellten, bei Bedarf auch Erlässe der Zentralleitung des BMI sowie Weisungen von den Sicherheitsdirektionen und von den Ämtern der Landesregierungen. Bereits im Vorfeld der Inbetriebnahme hatte die Überprüfung der Befehlslage zu einer Reduktion der Anzahl der Dienstbefehle durch Zusammenfassungen und Neuverlautbarungen geführt.

Die LPK-Vorschriftensammlungen waren einheitlich gestaltet und über die Intranetseite des jeweiligen Landespolizeikommandos abrufbar. Eine Suchfunktion war vorgesehen.

Zur Sicherung der Qualität und der Aktualität der Vorschriften war ein automatisiert eingeleiteter Qualitätssicherungsprozess vorgegeben. Das IT-System war so konzipiert, dass nach Ablauf eines Jahres die verantwortliche Fachabteilung die Aktualität zu prüfen hatte und erforderliche Änderungen oder die Weiterverlängerung der Geltungsdauer zu verfügen hatte.

Den Sicherheitsdirektionen war ein Leserecht eingeräumt; ein solches wurde auch von den Polizeiinspektionen häufig in Anspruch genommen.

33.2 Der RH anerkannte die Bereinigung der Befehlslage in den betroffenen Landespolizeikommanden und beurteilte die LPK-Vorschriftensammlung als zweckmäßiges Instrument zur Auffindung von Informationen im Befehlsbereich der Landespolizeikommanden.

Ausgewählte Informationssysteme des BMLVS

Erlassungssammlung des BMLVS

34.1 Das BMLVS veröffentlichte Erlässe und Dienstanweisungen, die das gesamte Ressort betrafen, in den Verlautbarungsblättern I (z.B. Verordnungen, Richtlinien, Dienstanweisungen, Durchführungsbestimmungen) und II (für Kundmachungen überwiegend mit Personalbezug) seit dem Jahr 1958 in gedruckter Form. Die Verteilung der gedruckten Version endete im Jänner 2008.

¹ Wien verwendete die Applikation „Dienstanweisung online“



Nutzung von Informationssystemen

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Ab dem Jahr 2004 wurden die Verlautbarungsblätter im Intranet des BMLVS bereitgestellt. Da eine Rückerfassung der älteren Verlautbarungsblätter nicht erfolgte, führte die Präsidialabteilung im Jahr 2009 eine generelle Erlassbereinigung betreffend die Verlautbarungsblätter der Jahrgänge 1993 bis 2003 durch. Erlässe aus diesem Zeitraum, die noch Gültigkeit hatten, wurden als Wiederverlautbarung in das Intranet aufgenommen.

Aktuell bestanden rd. 800 geltende Erlässe, die als Verlautbarungsblätter im Intranet kundgemacht, gespeichert und zentral von der Verlautbarungsblätter-Datenbank abgerufen werden konnten. Diese Datenbank bot einen Zugang nach Jahrgängen. Eine Volltextsuche über alle Verlautbarungsblätter war möglich. Weiters stand auch ein Archiv zur Verfügung, in dem außer Kraft getretene Verlautbarungsblätter gespeichert und abrufbar waren.

34.2 Der RH beurteilte das Ende der papiermäßigen Verteilung der Verlautbarungsblätter und die Erlassbereinigung positiv. Er sah Optimierungspotenzial bei der Suchfunktion, bspw. hinsichtlich strukturierter Suchkriterien und Verknüpfungsmöglichkeiten der Suchabfrage.

34.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS würde die Suchfunktion bereits optimiert.*

IKT-Unterstützung im Planungsprozess

35.1 Der Planungsprozess des BMLVS bestand aus der Konzeptplanung zur langfristigen, der Strukturplanung zur mittelfristigen sowie der Programmplanung zur kurzfristigen Planung und Steuerung.

Für die einzelnen Planungsschritte wurden Informationen benötigt, die in zentralen Applikationen (wie z.B. in den Informationssystemen betreffend die Organisationspläne ORGIS II, die Logistik LOGIS, das Personal PERSIS-NT, das Ergänzungswesen ERGIS-NT) gespeichert waren. Zudem waren Informationen erforderlich, die in dezentralen Datenbanksystemen (z.B. Investitionsdatenbank, Materialstrukturdatenbank, Personalstrukturdatenbank, Militärische Pflichtenheft-Datenbank, Soll-Ist-Vergleich-Datenbank, Vorhaben-Datenbank) gespeichert waren.

Die für den Planungsprozess notwendigen Daten waren weder innerhalb einzelner Abteilungen noch abteilungsübergreifend vernetzt. Die Datenaustauschmöglichkeit zwischen den einzelnen IKT-Lösungen der



Nutzung von Informationssystemen

zentralen und der dezentralen Applikationen war nicht oder nur über Behelfsmittel gegeben.

So wurden im Rahmen der Strukturplanung in der „Soll-Ist-Vergleich-Datenbank“, die als Grundlage für Beschaffungen und für die Adaptierung von Planungen diente, die Soll-Daten aufgrund der Planung aus der Materialstrukturdatenbank den Ist-Daten aus dem logistischen Informationssystem LOGIS gegenübergestellt. Zur Übertragung aus dem Informationssystem LOGIS wurden die Daten auf eine Excel-Liste gespeichert, fallweise bei erforderlichen Korrekturen händisch bearbeitet und in die Soll-Ist-Vergleich-Datenbank eingefügt.

Diese Daten der Soll-Ist-Vergleich-Datenbank nutzten mehrere Abteilungen, die mit Agenden der Planung und Beschaffung betraut waren. Angefragte Daten aus der Soll-Ist-Vergleich-Datenbank leitete die Abteilung Strukturplanung auf dafür von ihr erstellten Ausdrucken bzw. Excel-Listen mittels Akt an die anfragenden Abteilungen weiter. Eine elektronische Weiterleitung erfolgte nicht.

35.2 Der RH erachtete die vorhandenen IKT-Systeme zur Unterstützung einer durchgängigen Planung als wenig geeignet. Medienbrüche zwischen den einzelnen Systemen führten zu einem zeitlichen Mehraufwand und zu einer erhöhten Fehlerwahrscheinlichkeit. Er empfahl dem BMLVS, Medienbrüche im Planungsprozess zu vermeiden und die Erfordernisse des Planungsprozesses bei der Gestaltung der IKT-Landschaft zu berücksichtigen.

35.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS seien die budgetären Mittel zur Verwirklichung der Empfehlung aufgrund der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung derzeit nicht vorhanden.*

Wissensbezogene Kennzahlen

Wissensbezogene Kennzahlen im BMI

36.1 Im BMI wurden wissensbezogene Kennzahlen nicht systematisch erhoben, eine Wissensbilanz wurde nicht erstellt.

Generelle Kennzahlen waren im BMI – neben Finanzkennzahlen und statistischen Auswertungen – in einigen Bereichen, wie z.B. dem Einsatz- und Krisenkoordinationscenter und in Tätigkeitsberichten bestimmter Organisationseinheiten vorhanden. Diese Daten waren von verschiedener Art und Qualität.



Wissensbezogene Kennzahlen

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Das BMI plante, Leistungskennzahlen zu erstellen. Die Sicherheitsakademie führte in ihren quartalsweise veröffentlichten Controllingberichten Leistungsdaten an, wie bspw. die Anzahl der durchgeführten Bildungsveranstaltungen, das Verhältnis zwischen Lehrenden und Lernenden, die Lernzeit im E-Learning etc. Im Bildungsbereich wurde die Qualität von Lehrveranstaltungen von den Teilnehmern durch das Ausfüllen von Feedbackbögen bewertet.

Daneben war ein Bildungscontrollingsystem für den Bereich Kriminaldienst eingerichtet, das neben der Erhebung von rein quantitativen Kennzahlen auch Teilnehmerbefragungen, Seminar- bzw. Schulungsbewertungen und Lehrpersonalbewertungen vorsah. Das Modell wurde allerdings noch nicht angewendet.

- 36.2** Unter den im BMI vorhandenen Kennzahlen waren nur vereinzelt wissensbezogene Kennzahlen vorhanden. Als Beispiel von wissensbezogenen Kennzahlen wäre die Auswirkung von Aus- und Fortbildung auf die Arbeitserfolge zu nennen.

Der RH empfahl dem BMI, vor allem das Kerngeschäft nach geeigneten wissensbezogenen Kennzahlen zu analysieren und solche festzulegen.

- 36.3** *Laut Stellungnahme des BMI würden im Rahmen des Qualitätsmanagements und des Bildungscontrollings entsprechende wissensbezogene Kennzahlen erarbeitet.*

Wissensbezogene Kennzahlen im BMLVS

- 37.1** Wissensbezogene Kennzahlen wurden nicht systematisch erhoben; eine Wissensbilanz wurde nicht erstellt. Die Absichten, Qualitätskennzahlen für den Bereich der Ausbildung zu definieren, brachten bislang kein Ergebnis. Nach Bildungsveranstaltungen waren Feedbackbögen auszufüllen.

Generelle Kennzahlen waren im BMLVS – neben Kennzahlen im Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung und statistischen Auswertungen – in einigen Bereichen, wie z.B. in Tätigkeitsberichten bestimmter Organisationseinheiten, vorhanden. Das BMLVS plante, Leistungskennzahlen zu erstellen. Im März 2009 wurde dazu ein Projekt initiiert, um erforderliche Steuerungsmaßnahmen setzen und entsprechendes Einsparungspotenzial beziffern zu können. Unter anderem sollte in dem Projekt ein Kennzahlensystem für den Betrieb des ÖBH erstellt werden. Entsprechende Konzeptentwürfe konnten nicht vorgelegt werden.



Wissensbezogene Kennzahlen

An der Landesverteidigungsakademie wurde ein System von Kennzahlen für eine Wissensbilanz der ABC-Abwehrschule entwickelt.

37.2 Der RH anerkannte die Vorarbeiten zur Erstellung einer Wissensbilanz für die ABC-Abwehrschule. Darüber hinausgehend waren jedoch nur vereinzelt wissensbezogene Kennzahlen vorhanden.

Der RH empfahl dem BMLVS, vor allem das Kerngeschäft nach geeigneten wissensbezogenen Kennzahlen zu analysieren und solche festzulegen.

37.3 *Laut Stellungnahme des BMLVS sei es bemüht, geeignete Kennzahlen festzulegen.*



BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI und BMLVS

(1) Die strategischen Wissensgebiete wären festzulegen, klar zu gliedern, durchgängig zu strukturieren, bedarfsgerecht auszurichten und gezielt zu managen. (TZ 15, 16)

(2) Die Übersichtlichkeit des Intranet wäre zu verbessern, die Erläuterung wichtiger Begriffe und Abkürzungen wäre zentral zur Verfügung zu stellen, eine Suchfunktion für die Inhalte im Intranet wäre einzurichten (BMI) bzw. zu verfeinern (BMLVS). (TZ 15, 16)

(3) Durch ein verbessertes Informationsmanagement – wie bspw. durch ein differenziertes System der Pull-Information (Abruf an zentraler Stelle) und der Push-Information (Verteilung an Empfänger) – wäre die zeitliche Belastung der Bediensteten zu verringern. (TZ 17, 19)

(4) Alle wissensrelevanten Projekte wären zentral zu erfassen, der systematische Zugriff auf die Projektdokumentationen wäre sicherzustellen und das Wissen aus den Projekten gezielt zu managen. (TZ 13, 14)

(5) Das Innovationspotenzial der Mitarbeiter wäre noch besser und zielgerichteter, z.B. hinsichtlich bestimmter – strategisch bedeutender – Kategorien der Vorschläge, wie bspw. Erhöhung der Einsatzfähigkeit, Optimierung der Arbeitsabläufe, Einsparung von Budgetmitteln, zu nutzen. (TZ 29)

(6) Die Themen der Aus- und Weiterbildung wären auf die Möglichkeiten ihrer Vermittlung mit Hilfe standardisierter Mittel zu prüfen und in geeigneten Fällen Vortragsunterlagen von einer Stelle erstellen zu lassen. (TZ 23, 24)

(7) Die im Intranet bereitzustellenden Formulare wären an schnell auffindbarer Stelle userorientiert vorrangig nach Sachgebieten zugänglich zu machen, wobei jedoch die für das Formular zuständigen Organisationseinheiten – für allfällige Rückfragen oder Verbesserungswünsche – erkennbar sein sollten. (TZ 21, 22)

(8) Die Häufigkeit der Verwendung von Applikationen wäre zu messen und die Zugriffe auf die für die Steuerung und Verbesserung des Wissens als wichtig beurteilten Inhalte wären mit vertretbarem



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

wirtschaftlichen Aufwand – in nicht personenbezogener Form – zu analysieren. (TZ 31)

(9) Vor allem das Kerngeschäft wäre nach geeigneten wissensbezogenen Kennzahlen zu analysieren; solche wären festzulegen. (TZ 36, 37)

BMI

(10) Die bestehenden grundsätzlichen Weisungen und Informationen für den Kriminaldienst wären zusammenzuführen, der Bedarf an weiteren Vorschriften und Unterlagen für den Kriminaldienst wäre zu analysieren und Verantwortlichkeiten für die jeweils zentrale oder regionale Erstellung und Wartung wären festzulegen. (TZ 15)

(11) Es wären Überlegungen zu treffen, den Bediensteten des Bundeskriminalamtes und der Stadtpolizeikommanden die Teilnahme an den Wissensgemeinschaften der Ermittlungs- und Assistenzbereiche auf ihren Wunsch zu ermöglichen. (TZ 18)

(12) Die Berichtspflichten sollten weiter vereinfacht und für die Ebene der Polizeiinspektionen übersichtlich aufbereitet werden. (TZ 17)

(13) Die wesentlichen Fachbegriffe zum Wissen wären zu definieren. (TZ 5)

(14) Ein strategisches Konzept für das Wissensmanagement sollte entworfen und umgesetzt werden. (TZ 6)

(15) Strategische Wissensziele wären vorzugeben und diese in weiterer Folge auf alle Organisationseinheiten – bis auf die Ebene der Bediensteten – herunterzubrechen. (TZ 8)

(16) Die Verantwortlichkeit für die Organisation des Wissensmanagements sollte in der Zentraleitung bei einer Stelle gebündelt werden. (TZ 11)

(17) Für den nachgeordneten Bereich sollte das Wissensmanagement in den Sicherheits- und Bundespolizeidirektionen und in den Landespolizeikommanden als Aufgabe verankert werden. (TZ 11)

(18) Die Verfassung eines Seminarberichtes nach Besuch eines externen Seminars wäre anzuordnen; diese Berichte wären systematisch zu erfassen und den Mitarbeitern wäre der Zugriff auf diese Berichte bedarfsorientiert zu ermöglichen. (TZ 25)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMI BMLVS

Wissensmanagement im BMI und im BMLVS

BMLVS

(19) Zum Lernen aus erfolgten Einsätzen wäre eine methodische Analyse geeigneter Amtshandlungen mit mehr Nachdruck einzufordern, diese aufzubereiten, zu evaluieren und die Ergebnisse zur Verfügung zu stellen. (TZ 27)

(20) Die allgemeinen Informationen und Verwaltungsvorschriften in der Datenbank IVS sollten vervollständigt und aktualisiert und ein Qualitätssicherungsprozess für die Weiterentwicklung definiert werden. (TZ 32)

(21) Hinsichtlich der Waffengattungen wäre das Wissen, z.B. durch Einbindung von Wissen der Planung, der Bereitstellung, des Einsatzes, der Schule, aller Hierarchieebenen der Streitkräfte und der Kontrolle, systematisch zusammenzuführen, auszutauschen und weiterzuentwickeln. (TZ 20)

(22) Die Fachbegriffe zum Wissen wären hinsichtlich ihrer wesentlichen Kriterien zu formulieren und zu vereinheitlichen. (TZ 5)

(23) Das Konzept „Wissensmanagement im ÖBH“ wäre inhaltlich zu überarbeiten; es sollte vor allem die operative Anwendbarkeit beachtet werden. (TZ 7)

(24) Das Konzept „Wissensmanagement im ÖBH“ wäre mit Nachdruck für die Anwendung in der Praxis zu operationalisieren und es wären konkrete Vorgaben für die Umsetzung zu definieren. (TZ 10)

(25) Der Fokus der Aktivitäten zum Wissensmanagement wäre auf die Umsetzung vorhandener Realisierungspotenziale zu legen. (TZ 7)

(26) Die Realisierungsziele hinsichtlich des Wissensmanagements sollten konkreter und einsatzorientiert gefasst werden. (TZ 10)

(27) Die Verantwortlichkeit für die Organisation des Wissensmanagements im ÖBH wäre einer möglichst übergeordneten Stelle, bspw. im Generalstab, zu übertragen, und es wären in diesem Bereich die erforderlichen Arbeitsplatz-Kapazitäten zusammenzuziehen. (TZ 12)

(28) Für den Bereich der Streitkräfte wäre die Aufgabe Wissensmanagement im Bereich der hierarchischen Spitze anzusiedeln und auch in den nachgeordneten Kommanden – zumindest bis zur Ebene einschließlich Bataillonskommando – zu verankern. (TZ 12)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(29) Es wären Richtlinien für die Projektabwicklung zu erlassen. (TZ 14)

(30) Der Zugriff auf Seminarberichte wäre für die Mitarbeiter bedarfsorientiert zu ermöglichen, um den Zugang zu den Wissensträgern und zu den Seminarunterlagen zu fördern. (TZ 26)

(31) Ein Konzept zur standardisierten und strukturierten Evaluierung von Einsätzen unter zielgerichteter und effizienter Zusammenarbeit der involvierten Dienststellen wäre rasch zu verfügen. (TZ 28)

(32) Die Suchfunktion der Verlautbarungsblätter-Datenbank wäre zu optimieren, bspw. hinsichtlich strukturierter Suchkriterien und Verknüpfungsmöglichkeiten der Suchabfrage. (TZ 34)

(33) Medienbrüche im Planungsprozess sollten vermieden und die Erfordernisse des Planungsprozesses bei der Gestaltung der IKT-Landschaft berücksichtigt werden. (TZ 35)



Bericht des Rechnungshofes

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	262
Abkürzungsverzeichnis _____	263
Glossar _____	265

BMLFUW
BMVIT
BMWFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie
Wirtschaft, Familie und Jugend

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

KURZFASSUNG _____	267
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	274
Luftschadstoffe - Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt _____	274
Internationale Übereinkommen _____	275
Unionsrechtliche und nationale Rechtsgrundlagen _____	276
Luftschadstoff-Emissionsinventuren und -Emissionsprognosen _____	278
Entwicklung der Schadstoffemissionen _____	282
Problembereich Stickstoffoxid-Emissionen _____	284
Maßnahmen-Programm zur Einhaltung der nationalen Emissions- höchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe _____	286
Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen (Verkehr) _____	292
Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen _____	299
Freiwillige Vereinbarungen zur Emissionsminderung _____	302
Maßnahmen im Sektor Hausheizungen _____	305
Förderungen _____	306
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	309
ANHANG Chronologie _____	311

Bund 2011/8

261

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Nationale Emissionshöchst­mengen für 2010 gemäß Göteborg-Protokoll 1999 _____	276
Tabelle 2:	Ausgangswerte und Ergebnisse der Modell- rechnungen für Österreich _____	277
Tabelle 3:	Nationale Emissionshöchst­mengen für 2010 gemäß NEC-Richtlinie und EG-L _____	278
Abbildung 1:	NO _x -Emissionen durch Verkehr (in 1.000 Tonnen/Jahr) _____	280
Tabelle 4:	Emissionshöchst­mengen und Emissionsprognosen für das Jahr 2010 _____	281
Abbildung 2:	Entwicklung der Schadstoffemissionen (in Tonnen/Jahr) _____	283
Tabelle 5:	Anteile der Verursacher an den NO _x -Emissionen in Österreich _____	285
Abbildung 3:	Entwicklung der Stickstoffoxid-Emissionen (in Tonnen/Jahr) nach Verursacher _____	286
Tabelle 6:	EURO-Schadstoffklassen und Grenzwerte für NO _x -Emissionen _____	292
Abbildung 4:	Entwicklung der durch den Verkehr (Mobile Quellen) im Inland verursachten Stickstoff- oxid-Emissionen (in Tonnen/Jahr) _____	293
Abbildung 5:	PKW-Bestand nach Antriebsart _____	294
Tabelle 7:	Reihung untersuchter Maßnahmen nach deren Potenzial zur Verringerung von Stickstoffoxiden ____	296
Tabelle 8:	Reihung der im nationalen Programm 2010 enthaltenen Maßnahmen nach deren Potenzial zur Verringerung von Stickstoffoxiden _____	298
Tabelle 9:	Minderungspotenziale von Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen _____	304
Tabelle 10:	Programm Umweltförderungen im Inland: Projekte mit NO _x -Reduktionen _____	307



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Europäisches Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAT	Best Available Techniques (beste verfügbare Technik)
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CLRTAP	Convention on Long-range Transboundary Air Pollution
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-L	Emissionshöchstmengengesetz-Luft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
(m)g	(Milli)Gramm
GJ	Gigajoule
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)
Kfz	Kraftfahrzeug
km	Kilometer
LKW	Lastkraftwagen

Abkürzungen



m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
MÖSt	Mineralölsteuer
NEC	National Emission Ceilings
NEC-Richtlinie	EU-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe
NH ₃	Ammoniak
Nm ³	Normkubikmeter
NMVOc	Flüchtige Kohlenwasserstoffe ohne Methan (non methane volatile organic compounds)
NoVA	Normverbrauchsabgabe
NO _x	Stickstoffoxide
Nr.	Nummer
o.Ä.	oder Ähnliches
PJ	Petajoule
PKW	Personenkraftwagen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SLR	Selektive Katalytische Reduktion
SO ₂	Schwefeldioxid
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
usw.	und so weiter
VEÖ	Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Eutrophierung

Eutrophierung bezeichnet die übermäßige Anreicherung mit Nährstoffen in einem Ökosystem. Das Nährstoffangebot bestimmt die Zusammensetzung von Pflanzengesellschaften. Die Ablagerung von Stickstoffverbindungen (NO_x und NH_3) aus der Atmosphäre reduziert die biologische Vielfalt, weil Arten, die auf stickstoffreichen Böden gedeihen, Arten, die stickstoffarme Böden bevorzugen, verdrängen; 75 % bis 80 % der bedrohten Pflanzenarten in Europa bevorzugen ein geringes Stickstoffangebot.

Ozon

Ozon ist eine bestimmte Art von Sauerstoff und in niedriger Konzentration normaler Bestandteil der Luft. In erhöhter Konzentration wirkt es in Bodennähe als aggressives Reizgas und schadet den Menschen und der Natur. Erhöhte Ozonkonzentrationen können zu Reizungen der Schleimhäute und zu Atembeschwerden führen. Ozon beeinträchtigt schon in geringerer Konzentration das Wachstum und die Gesundheit von Pflanzen.

Stickstoffoxide

Stickstoffoxide entstehen hauptsächlich bei Verbrennungsprozessen durch die Oxidation von in der Luft und im Brennstoff enthaltenem Stickstoff. Wesentliche Quellen sind dabei Kraftfahrzeug-Motoren, industrielle Feuerungen, kalorische Kraftwerke und Heizungen. Stickstoffoxide werden überwiegend als Stickstoffmonoxid (NO) emittiert. In der Atmosphäre oxidieren sie zu Stickstoffdioxid (NO_2). Zusammen mit Kohlenwasserstoffen bilden sie die Hauptvorläufersubstanzen für Ozon. Für den menschlichen Organismus ist vor allem Stickstoffdioxid (NO_2) gefährlich. Es greift in erster Linie die Schleimhäute an. Die Auswirkungen auf Pflanzen zeigen sich in einer Bleichung und im vorzeitigen Altern der Blätter sowie in einem geringeren Wachstum der Pflanze.

Glossar



Versauerung

Versauerung bezeichnet die Ablagerung säurebildender Schadstoffe (SO_2 , NO_x , NH_3) auf Vegetation, Oberflächengewässer, Böden, Gebäude und Baudenkmäler. Sie hat eine Vielzahl von negativen Auswirkungen, wie z.B. ein verringertes Säurebindungsvermögen in Seen und Flüssen (Beeinträchtigung der Fischpopulation), eine Verringerung des pH-Wertes in Waldböden (Auslaugung wesentlicher Nährstoffe), saures Grundwasser (Korrosionsschäden an Leitungen) und saure Niederschläge (Schäden an Gebäuden).



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft, Familie und Jugend

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Österreich setzte die NEC-Richtlinie über Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe zwar vollständig und zeitgerecht in nationales Recht um, erfüllte aber seine Verpflichtung, ein nationales Programm zur Verringerung der Schadstoffemissionen zu erstellen, im Februar 2010 erst mit über siebenjähriger Verspätung.

Aussagen zu den Kosten und zur Finanzierung der einzelnen Maßnahmen fehlten im nationalen Programm vom Februar 2010 gänzlich.

Die vorgegebenen maximalen Emissionsmengen wurden bei den Schadstoffen Schwefeldioxid, flüchtige Kohlenwasserstoffe ohne Methan und Ammoniak erreicht. Nicht erreicht wurde die Emissionshöchstmenge an Stickstoffoxiden: Hier stand dem Soll-Wert 2010 von 103.000 Tonnen/Jahr der Ist-Wert 2009 von 145.400 Tonnen/Jahr gegenüber.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war es festzustellen, welche Maßnahmen österreichweit gesetzt wurden, um die in der EU-Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) und im Emissionshöchstmengengesetz-Luft (EG-L) übereinstimmend festgelegten Emissionshöchstmengen für die Luftschadstoffe Schwefeldioxid, Stickstoffoxid, flüchtige Kohlenwasserstoffe ohne Methan (NMVOC) und Ammoniak zu erreichen, und wie realistisch die Erreichung der Zielvorgaben war. (TZ 1)

Kurzfassung

Internationale Übereinkommen

Im Jahr 1979 unterzeichneten 33 Staaten, darunter auch Österreich, sowie die Europäische Gemeinschaft das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung samt ergänzenden Protokollen. Ziel des 1999 in Göteborg unterzeichneten Protokolls war die Reduktion der vier Luftschadstoffgruppen, um negative Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt durch Versauerung, Eutrophierung (übermäßige Anreicherung mit Nährstoffen) und bodennahes Ozon zu verhindern. (TZ 3)

Verbindliche Emissionshöchstmengen

Das Göteborg-Protokoll wurde durch die NEC-Richtlinie in europäisches Recht umgesetzt. Diese legte für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindliche nationale Emissionshöchstmengen fest, die ab 2010 einzuhalten waren. Die Umsetzung der NEC-Richtlinie in österreichisches Recht erfolgte mit dem Emissionshöchstmengengesetz-Luft (EG-L), das mit 12. Juni 2003 in Kraft trat. Die in NEC-Richtlinie und EG-L übereinstimmenden Emissionshöchstmengen für Österreich für das Jahr 2010 lauteten:

- Schwefeldioxid: 39.000 Tonnen
- Stickstoffoxide: 103.000 Tonnen
- NMVOC: 159.000 Tonnen
- Ammoniak: 66.000 Tonnen. (TZ 4, 5)

Festsetzung der Emissionshöchstmengen

Im Vorfeld der NEC-Richtlinie ließ die Europäische Kommission umfangreiche Modellrechnungen durchführen, um Aussagen über das erforderliche Ausmaß von Reduktionen treffen zu können. Die Festlegung der Emissionshöchstmengen erfolgte aufgrund des Ende der 1990er Jahre gegebenen Wissensstandes. Die Verminderung der Schwefeldioxid-, NMVOC- und Ammoniak-Emissionen in Österreich erschien damals mit den bereits implementierten oder verbindlich vorgesehenen Maßnahmen realisierbar. Zur Erreichung der für Stickstoffoxide festgesetzten Emissionshöchstmenge wurden hingegen darüber hinaus Minderungsmaßnahmen im Ausmaß von 9.000 Tonnen/Jahr als erforderlich erachtet. (TZ 5)



Kurzfassung

BMLFUW BMVIT BMWFJ

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

In der Zwischenzeit zeigte sich, dass die in den Modellrechnungen getroffenen Annahmen bei Stickstoffoxiden nicht eintrafen: Die bereits implementierten oder verbindlich vorgesehenen Maßnahmen bewirkten deutlich geringere Reduktionen als angenommen. Allerdings erfolgte die Festlegung der Emissionshöchstmengen auf Basis des Ende der 1990er Jahre gegebenen Wissensstandes. (TZ 5)

Tatsächliche Schadstoffemissionen

Die tatsächlichen Emissionen beliefen sich in Österreich im Jahr 2009 auf:

- 20.600 Tonnen Schwefeldioxid
- 145.400 Tonnen Stickstoffoxid
- 121.800 Tonnen NMVOC
- 63.200 Tonnen Ammoniak. (TZ 9)

Bei drei Schadstoffgruppen konnten sohin die Emissionshöchstwerte zeitgerecht erreicht bzw. unterschritten werden: Die Ammoniak-Emissionen lagen bereits im Jahr 1990 unter dem zulässigen Höchstwert, Schwefeldioxid und NMVOC wurden erfolgreich reduziert. Bezüglich der Schwefeldioxid-Emissionen waren dafür allerdings schon länger zurückliegende Maßnahmen verantwortlich: Einbau von Anlagen zur Rauchgasreinigung und die Verringerung des Schwefelgehalts in Treib- und Brennstoffen in den 1980er Jahren. Bei NMVOC sanken die Emissionen seit dem Jahr 1990 um 41 %, im Vergleich zum Jahr 1980 (396.000 Tonnen) sogar um 60 %. (TZ 9)

Hingegen gelang die Reduktion der Stickstoffoxid-Emissionen nur in deutlich geringerem Ausmaß: im Zeitraum von 1990 bis 2008 um 11 %. Mit 145.400 Tonnen im Jahr 2009 lagen sie zwar um weitere 8,8 % unter dem Wert von 2008, aber noch um 41 % über der in der NEC-Richtlinie und im EG-L vorgegebenen Höchstmenge. Die starke Abnahme im Jahr 2009 war auch eine Folge der Wirtschaftskrise. Insgesamt war daher im Jahr 2010 mit einer erheblichen Überschreitung der erlaubten Emissionshöchstmenge zu rechnen: Dem Ist-Wert 2009 von 145.400 Tonnen stand der Soll-Wert 2010 von 103.000 Tonnen, und damit ein Reduktionsbedarf in nur einem Jahr von 42.400 Tonnen gegenüber. (TZ 9)



Kurzfassung

Verursacher der Stickstoffoxid-Emissionen

Da nur beim Schadstoff Stickstoffoxid der Zielwert aus NEC-Richtlinie und EG-L nicht erreicht werden konnte, schränkte der RH die weiteren Überprüfungen auf diesen Schadstoff ein.

Die Anteile der einzelnen Verursacher an den Stickstoffoxid-Emissionen waren unterschiedlich hoch: Im Jahr 2009 entfiel fast die Hälfte (49 %) auf den Verkehrsbereich, 23 % auf die Industrie, 16 % auf die Kleinverbraucher, 8 % auf die Energieversorgung und 4 % auf die Landwirtschaft. (TZ 10)

Nationales Programm zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe

Die EU-Mitgliedstaaten hatten bis spätestens 1. Oktober 2002 nationale (Maßnahmen-)Programme mit dem Ziel zu erstellen, die in der NEC-Richtlinie festgesetzten nationalen Emissionshöchstmengen ab 2010 einzuhalten. Österreich erfüllte diese Verpflichtung mit dem Programm vom Februar 2010 (nationales Programm) erst mit über siebenjähriger Verspätung. (TZ 11)

Die im nationalen Programm beschlossenen Maßnahmen reichten nicht aus, um den Stickstoffoxid-Zielwert von 103.000 Tonnen/Jahr zu erreichen: Die Emissionsprognose aus dem Jahr 2010 sagte ein Überschreiten des Zielwerts um 43.000 Tonnen voraus. Der RH wies auf die Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission hin. (TZ 11, 12)

Das nationale Programm enthielt weder Kostenbetrachtungen, noch ging es auf die Frage der Finanzierung der im Programm vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erreichung der in der NEC-Richtlinie festgesetzten nationalen Emissionshöchstmengen ein. (TZ 13)

Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

49 % der in Österreich im Jahr 2009 emittierten Stickstoffoxide stammten aus dem Verkehrsbereich (Sektor Mobile Quellen). Die tatsächliche Entwicklung der aus diesem Sektor stammenden Stickstoffoxid-Emissionen wich stark von der zur Zeit der Festlegung der Emissionshöchstwerte bestehenden Erwartung (Halbierung der Emissionen) ab. Hauptursache der in Österreich seit Mitte der 1990er Jahre hohen Stickstoffoxid-Emissionen im Straßenverkehr war das



Kurzfassung

BMLFUW BMVIT BMWFJ

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

steigende Verkehrsaufkommen. Die Verkehrsleistung im Personenverkehr stieg im Inland von 1990 bis 2008 um fast 28 %, die Gütertransportleistung im inländischen Straßenverkehrsnetz sogar um 132 %. Relevant war außerdem der stark gestiegene Bestand an Diesel-PKW: Der zulässige Stickstoffoxid-Ausstoß dieser Fahrzeuge war rund dreimal so hoch wie jener von Benzin-PKW. (TZ 14)

Mit den im nationalen Programm für den Sektor Mobile Quellen vorgesehenen Maßnahmen (z.B. LKW-Maut nach Schadstoffklassen, Forcierung von verbrauchsarmem Fahren, Anhebung der Mineralölsteuer laut Novelle 2007) kann die Einhaltung der verbindlich vorgegebenen Stickstoffoxid-Emissionshöchstmenge nicht sichergestellt werden, so dass weitere Maßnahmen erforderlich sind. (TZ 15)

Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen

30 % der in Österreich emittierten Stickstoffoxide stammten aus dem Industrie- und Energieversorgungsbereich (Sektor Stationäre Anlagen). Die Ausarbeitung des Maßnahmenpakets zur Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen in diesem Sektor war vom klassischen Zielkonflikt Umweltschutz versus Wirtschaftsinteressen gekennzeichnet. Während die Vertreter des BMLFUW und des Umweltbundesamtes auf die Erzielung bedeutender Emissionsreduktionen drängten, stand für das BMWFJ und die Branchenvertreter der Industrie die internationale Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen im Vordergrund. (TZ 16)

Das nationale Programm enthielt im Sektor Stationäre Anlagen fünf Maßnahmen, wobei eine als umgesetzt galt (Forcierung des Einsatzes von Heizöl extraleicht schwefelfrei), drei weitere als in Umsetzung befindlich (freiwillige Vereinbarungen mit der österreichischen Elektrizitätswirtschaft und der österreichischen Zementindustrie sowie freiwillige Emissionsminderung der Raffinerie Schwechat) und eine als in Vorbereitung stehend (Novellierung der Feuerungsanlagenverordnung). Das Potenzial der fünf Maßnahmen zur Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen war mit insgesamt 2.400 Tonnen/Jahr ausgewiesen. Dem stand ein Reduktionsbedarf in diesem Sektor von 6.400 Tonnen/Jahr gegenüber. (TZ 16)



Kurzfassung

Das BMWFJ und das BMLFUW schlossen mit dem Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs und mit der Österreichischen Zementindustrie freiwillige Vereinbarungen zur Emissionsminderung in diesem Sektor ab. Die durch diese freiwilligen Vereinbarungen zu erzielende Stickstoffoxid-Reduktion von 2.300 Tonnen/Jahr war im Verhältnis zum gesamten Reduktionsbedarf von 6.400 Tonnen/Jahr allerdings nicht ausreichend. Außerdem erfordern die Reduktionen zur Erreichung der gesetzlich vorgegebenen Höchstmenge Investitionen in die Anlagentechnik, zu denen sich Unternehmen nicht in freiwilligen Vereinbarungen verpflichten. (TZ 17)

Maßnahmen im Sektor Hausheizungen

Rund 9 % (14.700 Tonnen) der gesamten Stickstoffoxid-Emissionen stammten aus dem Sektor Hausheizungen. Im nationalen Programm waren zur Reduktion dieser Schadstoffquellen insgesamt acht Maßnahmen vorgesehen, deren Reduktionspotenzial mit 1.100 Tonnen bis 2010 und 2.600 Tonnen bis 2015 angegeben war. Diese Maßnahmen können nur dann Emissionsminderungen in der geplanten Größenordnung bewirken, wenn ihr Umfang über das bisherige Ausmaß hinaus gesteigert wird. (TZ 18)

Die kompetenzrechtliche Zuständigkeit für Hausheizungen liegt bei den Ländern. Diese bekannten sich im Rahmen der Landesumweltreferentenkonferenz im Juni 2008 dazu, die im nationalen Programm enthaltenen Maßnahmen zu prüfen und sich unter Berücksichtigung eigener Schwerpunktsetzungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Umsetzung einzusetzen. (TZ 18)

Förderungen

Die Wirksamkeit der einzelnen Förderungsprogramme in Bezug auf die Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen war mit 846 Tonnen/Jahr gering. Die Reduktion von Stickstoffoxid-Emissionen war auch nicht das Hauptziel der Förderungsaktionen, sondern in der Regel ein Nebeneffekt der primär auf die Verminderung von klimaschädlichem CO₂ ausgerichteten Initiativen. Effektiv waren vor allem jene Maßnahmen, die eine Reduktion des Energieverbrauchs zum Ziel hatten, wie z.B. die thermische Gebäudesanierung und Aktionen, die auf eine effizientere Energienutzung abzielten. (TZ 19)



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Kurzfassung

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Auswirkung auf die Stickstoffdioxid-Emissionen im Verkehrsbereich hatte die im Jahr 2009 gewährte so genannte Verschrottungsprämie. Diese Prämie in Höhe von 1.500 EUR wurde jeweils zur Hälfte vom Bund und vom Fahrzeughändler aufgebracht. Der Anteil des Bundes an der für insgesamt 30.000 Fahrzeuge gewährten Verschrottungsprämie betrug 22,5 Mill. EUR. Die Minderungswirkung der Maßnahme lag bei 110 Tonnen Stickstoffdioxid/Jahr. Sie hätte einen noch höheren Beitrag zur Emissionsminderung leisten können, wenn bei der Gewährung der Prämie auch der Schadstoffausstoß der Neufahrzeuge (z.B. niedrige CO₂- und NO_x-Emissionen im Abgas) berücksichtigt worden wäre. (TZ 20)

Kenndaten zur Umsetzung der NEC-Richtlinie							
Wesentliche rechtliche Grundlagen	Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, ABL. Nr. L 309 vom 27. November 2001 Bundesgesetz über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (Emissionshöchstmengengesetz-Luft; EG-L), BGBl. I Nr. 34/2003						
Emissionen Österreich (Ist-Stand):							
Schadstoff	1990	1995	2000	2005	2008	2009	1990 – 2009
	in Tonnen/Jahr						in %
Schwefeldioxid	73.700	46.500	31.100	27.200	22.400	20.600	- 72
Stickstoffoxide	181.400	162.800	163.900	167.900	159.400	145.400	- 20
NMVOG	273.100	224.000	175.400	161.200	148.900	121.800	- 55
Ammoniak	65.500	71.300	65.100	62.000	62.400	63.200	- 4
erlaubte Emissionshöchstmengen laut NEC-Richtlinie und EG-L (Soll-Stand):							
Schadstoff	Höchstmenge 2010			Abweichung Ist 2009 von Soll 2010			
	in Tonnen/Jahr						
Schwefeldioxid	39.000			- 18.400			
Stickstoffoxide	103.000			+ 42.400			
NMVOG	159.000			- 37.200			
Ammoniak	66.000			- 2.800			

Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Österreichische Luftschadstoffinventur OLI 2010



Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April 2010 bis Mai 2010 die Umsetzung der Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) auf Ebene des Bundes. Ziel der Überprüfung war es festzustellen, welche Maßnahmen gesetzt wurden, um die in der NEC-Richtlinie und im Emissionshöchstmengengesetz-Luft (EG-L) übereinstimmend festgelegten Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, flüchtige Kohlenwasserstoffe ohne Methan (NMVOC), Ammoniak) zu erreichen und wie realistisch die Erreichung der Zielvorgaben war.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2005 bis 2010.

Der RH führte die Überprüfung bei den zuständigen Stellen im BMLFUW, im BMWFJ und im BMVIT durch.

Maßnahmen der Länder, wie bspw. im Bereich der Förderungen zur thermischen Sanierung von Gebäuden, zur Errichtung von Solar- und Wärmepumpenanlagen oder zum Austausch von Öfen und Heizungsanlagen waren nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMVIT, das BMLFUW und das BMWFJ im März 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2011.

Der RH hatte im Zusammenhang mit Belastungen durch Stickstoffoxide bereits früher berichtet: siehe dazu den Bericht „Luftqualität in der Steiermark“, Reihe Steiermark 2007/7.

Luftschadstoffe – Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt

2 Hohe Konzentrationen der Schadstoffe Schwefeldioxid (SO₂), Stickstoffoxide (NO_x), von flüchtigen Kohlenwasserstoffen ohne Methan (NMVOC) und Ammoniak (NH₃) in der Luft haben negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und auf die Umwelt. Als Ozon-Vorläufersubstanzen spielen NO_x und NMVOC eine wesentliche Rolle bei der Bildung von bodennahem Ozon. Die Versauerung des Bodens resultiert aus dem Eintrag von SO₂, die Stickstoff-Überdüngung (Eutrophierung) aus der Wirkung von NO_x und NH₃. Außerdem verursachen die Stoffe die Bildung von gesundheitsschädlichen Feinstaubpartikeln in der Atmosphäre.



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Die genannten Umweltprobleme betreffen Österreich „in hohem Maß“¹, insbesondere vor dem Hintergrund der landesweiten Überschreitung der gesetzlichen Zielwerte für den Ozongehalt der Luft und der häufigen Überschreitungen der im Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L²) für die Schadstoffe Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub (PM₁₀) festgelegten Grenzwerte³.

Internationale Übereinkommen

3 Im Jahr 1979 unterzeichneten 33 Staaten, darunter auch Österreich, sowie die Europäische Gemeinschaft im Bestreben, negative Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit durch Emissionen von Luftschadstoffen zu minimieren bzw. zu verhindern, im Rahmen der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution UNECE/CLRTAP). Die Hauptbestimmungen des Übereinkommens legen als Grundprinzipien den Schutz der Menschen und ihrer Umwelt vor Luftverschmutzung fest. Um die Ziele des Übereinkommens zu erreichen, schlossen die Vertragsparteien ergänzende Protokolle ab. Österreich unterzeichnete bisher acht Protokolle zur UNECE/CLRTAP.

Das 1999 in Göteborg unterzeichnete Protokoll zur Verminderung von Versauerung, Eutrophierung (übermäßige Anreicherung mit Nährstoffen) und bodennahem Ozon (so genanntes Göteborg Protokoll) erfasste erstmals mehrere Schadstoffe und mehrere Umweltprobleme gleichzeitig (Multischadstoff-/Multieffekt-Protokoll). Ziel dieses Protokolls war die Reduktion von Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden, flüchtigen Kohlenwasserstoffen ohne Methan (NMVOC) und Ammoniak, um negative Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt durch Versauerung, Eutrophierung und bodennahes Ozon zu verhindern. Das Protokoll legte auch erstmals absolute Emissionsgrenzen fest, die bis zum Jahr 2010 zu erreichen waren.

Für Österreich wurden folgende bis 2010 zu erreichende Obergrenzen vereinbart:

¹ zitiert aus „Programm der österreichischen Bundesregierung zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe gemäß § 6 EG-L“ (2010)

² BGBl. I Nr. 115/1997 i.d.g.F.

³ Laut 9. Umweltkontrollbericht wurden Grenzwertüberschreitungen im Zeitraum 2006 bis 2008 bei Ozon an 54 % und bei Feinstaub (PM₁₀) an 2/3 aller Messstellen registriert; bei NO₂ traten demnach Grenzwertüberschreitungen ausschließlich an verkehrsbeeinflussten Standorten entlang von Autobahnen und an stark befahrenen Straßen im dichten Stadtgebiet auf.

Internationale Übereinkommen

Tabelle 1: Nationale Emissionshöchstmengen für 2010 gemäß Göteborg-Protokoll 1999			
Schadstoff	Höchstmenge 2010 (Soll)	Emissionen 1990 (Ist)	Reduktion zu 1990
	in Tonnen/Jahr		in %
Schwefeldioxid	39.000	73.700	47
Stickstoffoxide	107.000	181.400	41
NMVO	159.000	273.100	42
Ammoniak	66.000	65.500	-

Quelle: Luftschadstofftrends in Österreich 1980 bis 1998, Umweltbundesamt BE 165

Unionsrechtliche und nationale Rechtsgrundlagen

Vorarbeiten zur verbindlichen Festlegung der Emissionshöchstmengen

4 (1) Vor der Festsetzung der Emissionshöchstmengen ließ die Europäische Kommission umfangreiche Modellrechnungen durchführen, um Aussagen über das erforderliche Ausmaß von Reduktionen treffen zu können. Errechnet wurden die im Jahr 2010 zu erwartenden Emissionen für die Mitgliedstaaten der EU und angrenzende Gebiete.

Das Ergebnis der Berechnungen waren zwei Emissions-Szenarien,

- ein als Referenz-Szenario bezeichnetes Business as usual (BAU)-Szenario, für das alle Maßnahmen, die in den Mitgliedstaaten bereits implementiert oder zumindest fix vorgesehen waren, Berücksichtigung fanden, und
- ein unter Einrechnung zusätzlicher Maßnahmen erstelltes Reduktions-Szenario.

(2) Der EU-seitigen Festsetzung war auch eine auf nationaler Ebene zu Vergleichszwecken erstellte Studie⁴ vorausgegangen. Diese Studie basierte im Unterschied zu den auf EU-Ebene angestellten Modellrechnungen, für die hochaggregierte Daten hergezogen wurden und österreichische Spezifika nur beschränkt Eingang fanden, auf detailliertem österreichischem Datenmaterial. Die auf dieser Grundlage für das Jahr 2010 ermittelten Emissionsmengen (BAU-Szenario) lagen bei Schwefeldioxid mit 28.800 Tonnen/Jahr und NMVOC mit 186.730 Tonnen/Jahr unter den auf EU-Ebene im BAU-Szenario errechneten Wer-

⁴ Studie des Austrian Research Centers im Auftrag des BMLFUW, Juni 1999



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Unionsrechtliche und nationale
Rechtsgrundlagen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf
Ebene des Bundes

ten, bei Stickstoffoxiden mit 112.000 Tonnen/Jahr darüber. (Ammoniakwerte wurden in der Studie nicht berechnet.)

Tabelle 2: Ausgangswerte und Ergebnisse der Modellrechnungen für Österreich					
Schadstoff	Emissionen 1990 ¹ (Ist)	Emissionen 1998 (Ist)	Modellrechnungen 1999 für 2010		
			BAU-Szenario der EU	Reduktions- Szenario der EU	BAU- Szenario Österreich
in Tonnen/Jahr					
Schwefeldioxid	93.000	46.000	40.000	40.000	28.880
Stickstoffoxide	192.000	170.000	103.000	91.000	112.200
NM VOC	352.000	238.000	205.000	129.000	186.730
Ammoniak	77.000	73.000	67.000	67.000	nicht berechnet

¹ Die damals als Basis für die Modellrechnungen herangezogenen Emissionen des Jahres 1990 decken sich nicht mit den im Jahr 2011 für das Jahr 1990 veröffentlichten Emissionsdaten (siehe dazu TZ 7).

Quellen: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Seventh Interim Report an die Europäische Kommission; Umweltbundesamt GmbH, Luftschadstofftrends in Österreich 1980 bis 1998

Emissionshöchstmen-
gen in NEC-Richtlinie
und EG-L

5.1 (1) Das Göteborg-Protokoll wurde in der EU durch die NEC-Richtlinie umgesetzt. Sie legt für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindliche nationale Emissionshöchstgrenzen ab dem Jahr 2010 fest.

Für Österreich wurde in der NEC-Richtlinie gegenüber dem Göteborg-Protokoll bei den Stickstoffoxid-Emissionen ein um 4.000 Tonnen/Jahr niedrigerer Höchstwert festgelegt, die übrigen Höchstmengen entsprachen jenen des Göteborg-Protokolls.

(2) Die Umsetzung der NEC-Richtlinie in österreichisches Recht erfolgte mit dem Emissionshöchstmengengesetz-Luft (EG-L), das mit 12. Juni 2003 in Kraft trat. Es enthält in Anlage 1 die – mit der NEC-Richtlinie übereinstimmenden – Emissionshöchstmengen, wie in Tabelle 3 ersichtlich.

Unionsrechtliche und nationale Rechtsgrundlagen

Tabelle 3: Nationale Emissionshöchstmengen für 2010 gemäß NEC-Richtlinie und EG-L	
Schadstoff	Höchstmenge 2010
	in Tonnen/Jahr
Schwefeldioxid	39.000
Stickstoffoxide	103.000
NMVOC	159.000
Ammoniak	66.000

Quelle: NEC-Richtlinie

- 5.2** Der RH hielt fest, dass die Festlegung der Emissionshöchstmengen auf Basis des Ende der 1990er Jahre gegebenen Wissensstandes erfolgte und die in den Modellrechnungen getroffenen Annahmen zum Teil nicht eingetroffen sind (siehe Abbildung 2). Insbesondere bei den Stickstoffoxid-Emissionen bewirkten die bereits implementierten oder verbindlich vorgesehenen Maßnahmen deutlich geringere Reduktionen als angenommen: Dem Ist-Stand 2009 von 145.400 Tonnen/Jahr stand ein Soll-Wert 2010 (nach BAU-Szenario) von 103.000 Tonnen/Jahr gegenüber.
- 5.3** *Das BMWFJ vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die für Österreich festgelegten Emissionshöchstmengen im Vergleich mit Mitgliedstaaten ähnlicher Größe extrem niedrig seien. Obwohl österreichische Industrieanlagen zu den umweltfreundlichsten in Europa zählten, werde mit dem Nichterreichen der auferlegten Umweltziele ein ungünstiges Bild der Umweltbemühungen Österreichs gezeichnet.*

Luftschadstoff-Emissionsinventuren und -Emissionsprognosen

- Emissionsinventuren **6** Nach dem internationalen Übereinkommen UNECE/CLRTAP und nach der NEC-Richtlinie war Österreich verpflichtet, Daten über den Ausstoß von Luftschadstoffen zu erheben und daraus ermittelte Emissionsinventare und Emissionsprognosen für das Jahr 2010 an die UNECE bzw. die Europäische Kommission zu übermitteln.

Die Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Umweltbundesamt) führte jährlich eine Inventur des Ausstoßes von Luftschadstoffen (Österreichische Luftschadstoffinventur, OLI) durch und erstellte Emissionsprognosen, die als Grundlage für die Erfüllung der nationalen und internationalen Berichtspflichten herangezogen wurden.



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Luftschadstoff-Emissionsinventuren
und -Emissionsprognosen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf
Ebene des Bundes

den. Die Ermittlung der aus zahlreichen Einzelquellen (Verkehr, Haushalte, Betriebe, E-Wirtschaft etc.) stammenden Schadstoff-Emissionen erfolgte im Wesentlichen rechnerisch, weil eine ganzjährig kontinuierliche Messung aller Emissionsquellen nicht möglich war und nur bei Großfeuerungsanlagen (z.B. kalorische Kraftwerke, Raffinerien, Großanlagen der Industrie) durchgeführt wurde. Die angewandte Methodik entsprach internationalen Richtlinien.⁵ Wesentliche Parameter für die Berechnungen der Schadstoff-Emissionen waren statistische Daten (Energiebilanzen, Brennstoffstatistiken etc.) und so genannte Emissionsfaktoren (verallgemeinerte Ergebnisse zahlreicher Einzelmessungen).

Anpassung der
Inventur-Ergebnisse
aufgrund verbesserter
Daten

7 Die in der Österreichischen Luftschadstoffinventur zur Ermittlung der Schadstoffmengen verwendeten Rechenmodelle und Parameter waren mit Unsicherheitsfaktoren behaftet und deshalb einem Prozess der ständigen Verbesserung⁶ unterworfen. Mehrere zur Verbesserung der Datenlage durchgeführte Untersuchungen brachten in den vergangenen Jahren Erkenntnisse, die zum Teil erhebliche Änderungen in der Österreichischen Luftschadstoffinventur bewirkten. So ergaben bspw. Betriebserhebungen, dass die Lösungsmittlemissionen und damit die gesamten NMVOC-Emissionen tatsächlich wesentlich niedriger waren als angenommen. Die Stickstoffoxid-Emissionen mussten hingegen nach oben revidiert werden, nachdem in internationaler Zusammenarbeit durchgeführte Messungen an schweren Nutzfahrzeugen gezeigt hatten, dass die Emissionen im Fahrbetrieb wesentlich über den Werten der Typisierungsmessungen lagen.

Die neuen Erkenntnisse flossen in die jeweils aktuellen Schadstoff-Inventuren ein. Im Interesse der Vergleichbarkeit wurden auch die Emissionsmengen vergangener Jahre revidiert. Dies hatte zur Folge, dass die in den einzelnen Inventuren ausgewiesenen Schadstoffemissionen teilweise beträchtlich voneinander abwichen.

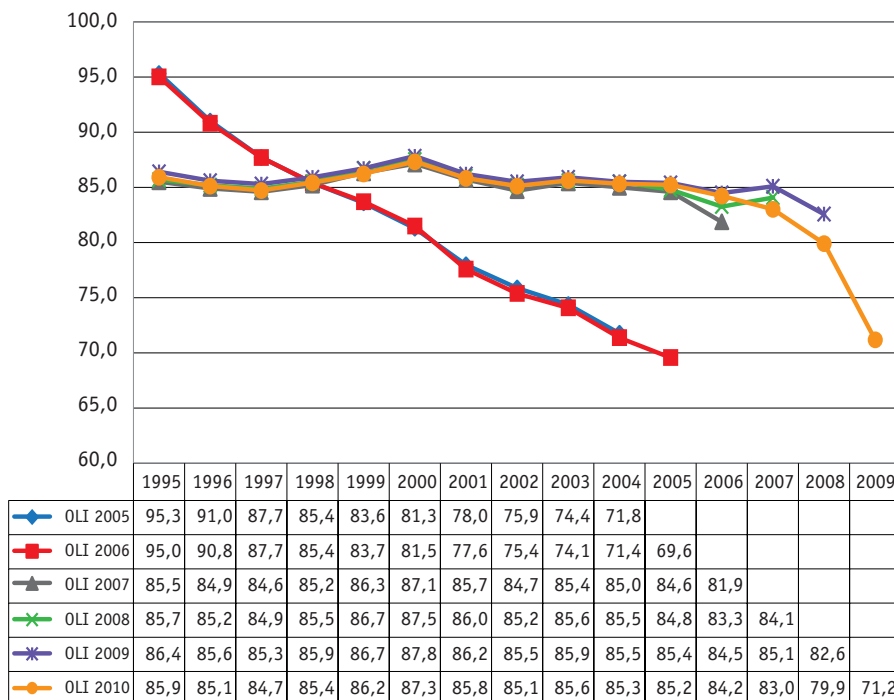
⁵ Die Österreichischen Luftschadstoffinventuren (OLI) basieren auf der Berechnungsmethode CORINAIR der Europäischen Umweltagentur.

⁶ Energiebilanzen und Brennstoffstatistiken wurden zumindest im Jahresabstand neu überarbeitet, Emissionsfaktoren wurden an neue Messergebnisse angepasst.



Luftschadstoff-Emissionsinventuren und -Emissionsprognosen

Abbildung 1: NO_x-Emissionen durch Verkehr (in 1.000 Tonnen/Jahr)



Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Österreichische Luftschadstoffinventuren (OLI) 2005 bis 2010

Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, zeigten die in den Jahren 2005 und 2006 erstellten Inventuren für den Zeitraum 1995 bis 2005 eine Abnahme der durch den Verkehr verursachten Stickstoffoxid-Emissionen um rund ein Viertel, während die ab 2007 erstellten Inventuren für diesen Zeitraum gleich bleibende Emissionen auswiesen.

Emissionsprognosen

8.1 Für die Erstellung von Emissionsinventuren und -prognosen sind detaillierte Angaben zur Struktur und Entwicklung des Energieverbrauchs erforderlich. Den für das Jahr 2010 erstellten Emissionsprognosen lagen die Ergebnisse der in vier- bis fünfjährigen Abständen erstellten Energieprognosen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) zugrunde.



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Luftschadstoff-Emissionsinventuren
und -Emissionsprognosen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf
Ebene des Bundes

Die 2001 vorgelegte Prognose zeigte unter der Annahme, dass Österreich seine mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls eingegangene Verpflichtung zur Verringerung der Treibhausgas-Emissionen erfüllen werde, eine Abnahme des energetischen Endenergieverbrauchs vom Ausgangswert des Jahres 2000 von 944 PJ auf 926 PJ im Jahr 2010 (- 2 %).

Tatsächlich erhöhte sich der energetische Energieverbrauch von 944 PJ im Jahr 2000 um 12 % auf 1.057 PJ im Jahr 2009.

Derartige nicht der Realität entsprechende Annahmen bezüglich der Entwicklung des Energieverbrauchs und der Emissionen im Straßenverkehr erforderten wiederholte Anpassungen der Emissionsprognosen. Die in den Jahren 2003, 2006 und 2010 für das Jahr 2010 prognostizierten Schadstoff-Emissionen zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 4: Emissionshöchstmengen und Emissionsprognosen für das Jahr 2010				
Schadstoff	Emissionshöchstmenge laut NEC-Richtlinie und EG-L	Prognose 2003 ¹	Prognose 2006	Prognose 2010
in Tonnen/Jahr				
Schwefeldioxid	39.000	28.000	26.000	26.000
Stickstoffoxide	103.000	134.000	137.000	146.000
NMVOc	159.000	151.000	150.000	164.000 ²
Ammoniak	66.000	53.000	53.000	61.000

¹ Datenbasis: Emissions-Inventur 2001; die angegebenen Werte enthalten abweichend zu den Werten der späteren Jahre auch Emissionen, die durch den „Treibstoffexport im Tank“ im Ausland anfallen. Diese durch den so genannten „Tanktourismus“ verursachten Emissionen wurden ab 2005 abgerechnet.

² Über 50 % der NMVOc-Emissionen werden durch Lösungsmittelanwendungen verursacht. Der prognostizierte Emissionsanstieg beruhte auf der Annahme eines steigenden Lösungsmitelesinsatzes.

Quellen: BMLFUW, Statusbericht 2002 an die Europäische Kommission; Umweltbundesamt GmbH, Austria's National Air Emission Projektion for 2010, Austria's National Air Emission Projektions 2010-2020

8.2 Anhand der Emissionsprognose 2003 war bereits damals bekannt, dass die im EG-L für Stickstoffoxid-Emissionen festgelegte Höchstmenge wegen des hohen Reduktionsbedarfs kaum erreichbar sein wird.



Luftschadstoff-Emissionsinventuren und -Emissionsprognosen

Auch die im Zusammenhang mit dem Kyoto-Protokoll getroffenen Annahmen erwiesen sich als nicht zutreffend. Der seit 2000 erhöhte Energieverbrauch war insbesondere auch auf die nur teilweise Umsetzung der österreichischen Klimastrategie zurückzuführen, wie der RH bereits im Rahmen früherer Gebarungsüberprüfungen⁷ festgestellt hatte.

8.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Erreichung des für Stickstoffoxid-Emissionen festgelegten Reduktionsziels im Jahr 2003 aus der Sicht des BMLFUW machbar erschien.*

8.4 Der RH verwies auf den im Dezember 2002 an die Europäische Kommission übermittelten Statusbericht des BMLFUW zu Österreichs nationalem Programm zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchst-mengen für bestimmte Luftschadstoffe. Darin teilte Österreich mit, dass bei den Stickstoffoxiden die Emissionen erheblich höher wären als früher angenommen; die Einhaltung der Emissionshöchstmenge, so im Statusbericht weiter, stelle für diesen Schadstoff eine außerordentliche Herausforderung dar.

Entwicklung der Schadstoff- emissionen

9.1 Die in Österreich jährlich emittierten Schadstoffmengen entwickelten sich im Zeitraum 1990 bis 2008 wie folgt:

⁷ z.B. „Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes“, Reihe Bund 2008/11; „Klimarelevante Maßnahmen bei der Wohnbausanierung auf Ebene der Länder“, Reihe Bund 2009/7

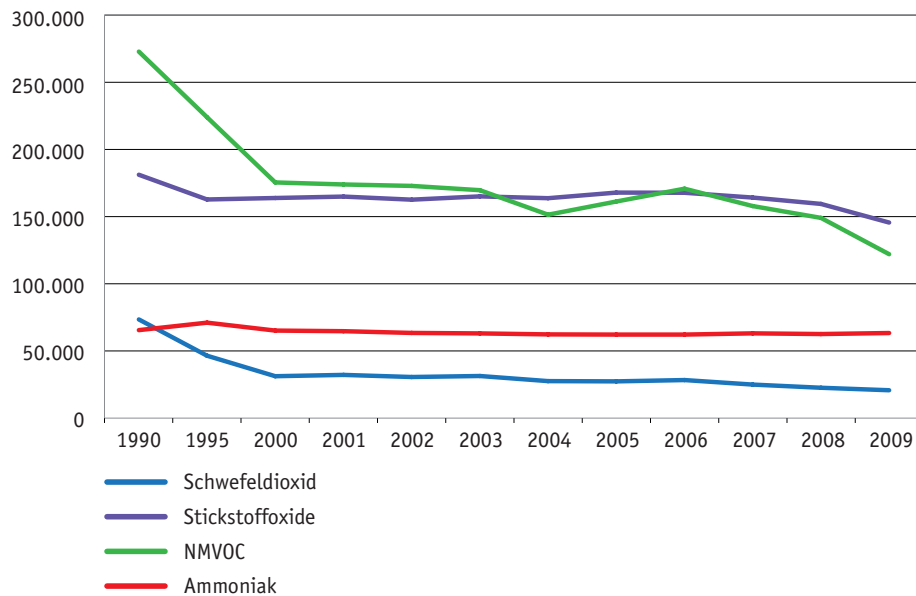


BMLFUW BMVIT BMWFJ

Entwicklung der Schadstoffemissionen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Abbildung 2: Entwicklung der Schadstoffemissionen (in Tonnen/Jahr)



Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Österreichische Luftschatstoffinventur (OLI) 2010

(1) Der Ausstoß von Schwefeldioxid sank von 73.660 Tonnen im Jahr 1990 auf 20.570 Tonnen im Jahr 2009 und lag damit deutlich unter der ab 2010 geltenden Emissionshöchstmenge von 39.000 Tonnen.

(2) Die NMVOC-Emissionen nahmen von 273.100 Tonnen im Jahr 1990 auf 148.940 Tonnen im Jahr 2008 und um weitere 18 % im Jahr 2009 auf 121.840 Tonnen ab. Sie lagen damit deutlich unter dem mit 159.000 Tonnen festgelegten Höchstwert.

(3) Die Ammoniak-Emissionen lagen bereits im Jahr 1990 unter dem zulässigen Höchstwert von 66.000 Tonnen. Im Jahr 2009 wurden Emissionen in der Höhe von 63.210 Tonnen verzeichnet.

(4) Die Stickstoffoxid-Emissionen sanken von 181.360 Tonnen im Jahr 1990 auf 162.750 Tonnen im Jahr 1995; in den folgenden Jahren stiegen die Emissionen bis auf 167.930 Tonnen im Jahr 2005 an und sanken dann bis 2008 auf 162.190 Tonnen. 2009 lagen die Emissionen mit 145.400 Tonnen um 8,8 % unter dem Wert von 2008, aber um 41 %



Entwicklung der Schadstoffemissionen

über der in der NEC-Richtlinie und im EG-L festgelegten Emissionshöchstmenge von 103.000 Tonnen.

9.2 (1) Der RH anerkannte die Erfolge bei der Emissions-Reduktion von Schwefeldioxid und NMVOC, auch wenn bezüglich der Schwefeldioxid-Emissionen dafür schon länger zurückliegende Maßnahmen verantwortlich waren: Einbau von Anlagen zur Rauchgasreinigung und die Verringerung des Schwefelgehalts in Treib- und Brennstoffen in den 1980er Jahren. Im Jahr 1980 waren die Emissionen mit 344.000 Tonnen noch rd. 17-mal so hoch wie im Jahr 2009. Bei NMVOC sanken die Emissionen seit 1990 um 41 %, im Vergleich zu 1980 (396.000 Tonnen) sogar um 60 %.

(2) Der RH hielt aber kritisch fest, dass die Reduktion der Stickstoffoxid-Emissionen nur in deutlich geringerem Ausmaß gelang: im Zeitraum von 1990 bis 2008 um 11 %. Die starke Abnahme der Stickstoffoxid-Emissionen im Jahr 2009 – um 8,8 % gegenüber dem Jahr 2008 – war nach seiner Ansicht auch eine Folge der Wirtschaftskrise und weniger eine Folge von Reduktionsmaßnahmen. Für das Jahr 2010 war deshalb bei Stickstoffoxid-Emissionen eine erhebliche Überschreitung der in der NEC-Richtlinie und im EG-L festgelegten nationalen Emissionshöchstmenge zu erwarten: Hier stand dem Ist-Wert des Jahres 2009 von 145.400 Tonnen der Soll-Wert von 103.000 Tonnen gegenüber, und somit eine Soll-Reduktion in nur einem Jahr von 42.400 Tonnen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW zeigte die neueste Emissionsinventur des Umweltbundesamtes für 2009 deutlich stärkere Emissionsreduktionen als die Zahlen für 2008 vermuten hätten lassen.*

Problembereich Stickstoffoxid-Emissionen

10 (1) Die Emissionsprognosen für das Jahr 2010 und die Entwicklung der tatsächlichen Schadstoffemissionen bis zum Jahr 2009 belegten die Erreichbarkeit bzw. das schon eingetretene Erreichen der ab dem Jahr 2010 verbindlich festgelegten Emissionshöchstwerte für die Schadstoffe Schwefeldioxid, NMVOC und Ammoniak.

(2) Im Gegensatz dazu zeigten die Prognosen und Inventuren für die Stickstoffoxid-Emissionen, dass hier der festgelegte Grenzwert 2010 (ohne zusätzliche Maßnahmen) nicht erreicht werden kann. Aus diesem Grund sind die nachfolgenden Betrachtungen des Berichts auf den Problembereich Stickstoffoxid-Emissionen eingeschränkt.



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Problembereich Stickstoffoxid-Emissionen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

(3) Zu den Stickstoffoxiden (NO_x) zählen Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO_2). Sie entstehen nahezu ausschließlich bei Verbrennungsvorgängen in Anlagen und Motoren und werden überwiegend als NO ausgestoßen und anschließend zu NO_2 umgewandelt. Die entstehenden NO_x -Emissionen können durch Nachbehandlung (Katalysatoren im Verkehrsbereich, Rauchgasentstickungsanlagen bei Großfeuerungen) erheblich vermindert werden.

(4) Die einzelnen Verursacher hatten unterschiedlich hohe Anteile an den Stickstoffoxid-Emissionen:

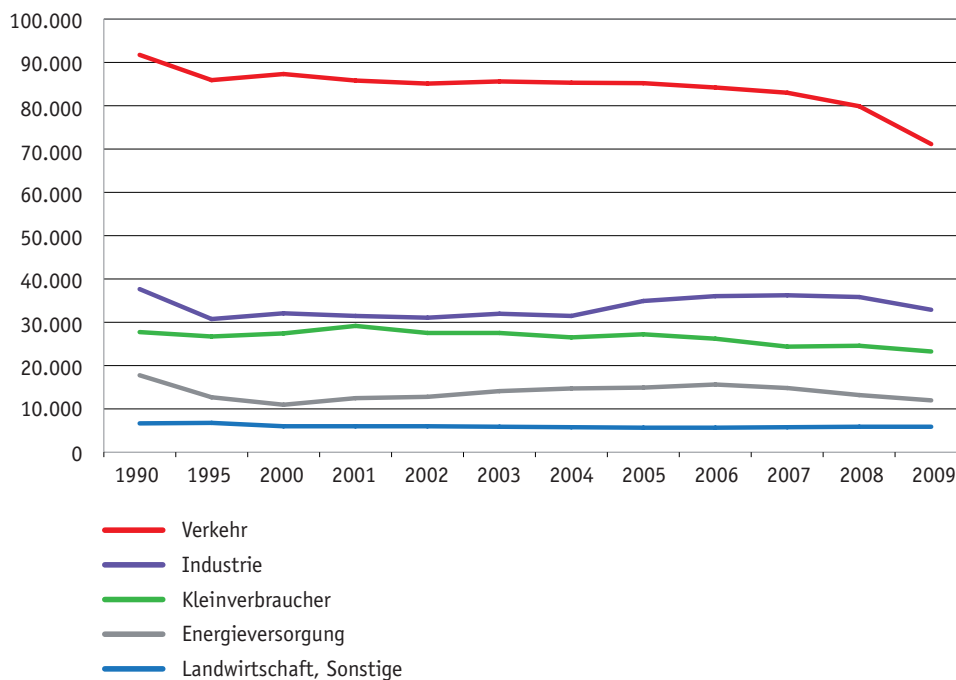
Tabelle 5: Anteile der Verursacher an den NO_x -Emissionen in Österreich					
	2003	2005	2007	2008	2009
	in %				
Energieversorgung	9	9	9	8	8
Kleinverbraucher	17	16	15	15	16
Industrie	19	21	22	22	23
Verkehr	52	51	51	50	49
Landwirtschaft, Sonstige	4	3	4	4	4

Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Österreichische Luftschadstoffinventur (OLI) 2010

Problembereich Stickstoffoxid-Emissionen

(5) Die von den einzelnen Verursachern emittierten Stickstoffoxid-Mengen entwickelten sich wie folgt:

Abbildung 3: Entwicklung der Stickstoffoxid-Emissionen (in Tonnen/Jahr) nach Verursacher



Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Österreichische Luftschadstoffinventur (OLI) 2010

Maßnahmen-Programm zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe

Europäische Zeit-
vorgaben

11.1 Die Mitgliedstaaten hatten gemäß Art. 6 der NEC-Richtlinie nationale Programme mit dem Ziel zu erstellen, die in der NEC-Richtlinie für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, flüchtige Kohlenwasserstoffe ohne Methan und Ammoniak festgesetzten nationalen Emissionshöchstmengen ab 2010 einzuhalten. Als spätesten Termin für die Programmerstellung nannte die NEC-Richtlinie den 1. Oktober 2002. Aktualisierungen und Überarbeitungen waren gegebenenfalls für den 1. Oktober 2006 vorgesehen. Die Europäische Kommission sollte bis Ende 2002 bzw. Ende 2006 über die erstellten bzw. aktualisierten Programme unterrichtet werden.



Nationales Programm

BMLFUW BMVIT BMWFJ

**Umsetzung der NEC-Richtlinie auf
Ebene des Bundes**

Österreich übermittelte der Europäischen Kommission im Dezember 2002 und im Dezember 2006 jeweils Statusberichte, die zwar ein erhöhtes Reduktionserfordernis bei den Stickstoffoxid-Emissionen auswiesen, aber keine zusätzlichen, über die bereits implementierten oder zumindest verbindlich vorgesehenen Maßnahmen hinausgehende Maßnahmen („additional measures“) enthielten.

Das von der NEC-Richtlinie verlangte nationale Programm wurde vom Ministerrat im Februar 2010 beschlossen und anschließend an die Europäische Kommission übermittelt.

11.2 Der RH stellte fest, dass Österreich seine in der NEC-Richtlinie begründete Verpflichtung, bis längstens Oktober 2002 ein nationales Programm zur Einhaltung der Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe zu erstellen, erst mit über siebenjähriger Verspätung erfüllte.

Entstehung und Zielvorgaben des nationalen Programms

12.1 (1) Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Erstellung eines nationalen Programms zur fortschreitenden Verminderung der nationalen Emissionen gründete sich auch auf § 6 Emissionshöchstmengengesetz-Luft (EG-L), mit dem die NEC-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft war nach dem EG-L für die Koordination zuständig und hatte für jedes Kalenderjahr Emissionsinventuren und -prognosen zu erstellen.

Die Vorarbeiten zur Programmerstellung starteten 2001 mit der BMLFUW-seitigen Beauftragung mehrerer Studien⁸. Die Studien zeigten, dass in Österreich hauptsächlich Handlungsbedarf zur Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen bestand. Aufgrund dieser Erkenntnisse schlug das BMLFUW im November 2003 vor, ein nationales Programm mit Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffoxid-Emissionen um jährlich 15.000 Tonnen auszuarbeiten. Dieses Reduktionserfordernis sollte entsprechend dem Verhältnis der Emissionen aus den Bereichen Mobile Quellen, Stationäre Anlagen und Hausheizungen aufgeteilt werden. Arbeitsgruppen mit Experten aus den betroffenen Bereichen wurden mit der Erarbeitung von Vorschlägen beauftragt.

⁸ für Hausheizungen: Studie der Energieverwertungsagentur; für Verkehr, mobile Maschinen und Geräte; Studie der TU Graz, Institut für Verbrennungskraftmaschinen; für Industrie und Energie; Studie des Instituts für industrielle Ökologie und des Umweltbundesamtes



Nationales Programm

Die Arbeitsgruppe Verkehr setzte sich zusammen aus Vertretern des BMF, des BMLFUW, des BMVIT und mehrerer Länder, aus Vertretern des Umweltbundesamtes, der TU Graz und der TU Wien sowie der Wirtschaftskammer Österreich und aus Branchenvertretern.

Die Arbeitsgruppe Anlagen setzte sich zusammen aus Vertretern des BMLFUW, des BMWFJ und einzelner Länder, des Magistrats Linz, des Umweltbundesamtes, des Instituts für Industrielle Ökologie, der Wirtschaftskammer Österreich und aus Branchenvertretern.

Die Arbeitsgruppe Hausbrand setzte sich zusammen aus Vertretern des BMLFUW und der Länder, des Umweltbundesamtes und der Österreichischen Energieagentur.

(2) Die Emissionsprognose 2006 ergab einen höheren Reduktionsbedarf als noch im Jahr 2003 avisiert. Das BMLFUW adaptierte daher im Juni 2006 die Zielsetzung und erachtete nun die Erstellung eines erweiterten Programms für erforderlich, das Maßnahmen mit einem Reduktionspotenzial von jährlich 25.000 Tonnen Stickstoffoxide umfassen sollte. Diese Zielsetzung wurde in der Folge beibehalten, obwohl die Emissionsprognose 2010 ein noch höheres Reduktionserfordernis belegte.

Die Ausarbeitung eines den Zielvorgaben entsprechenden nationalen Programms gestaltete sich schwierig. Ein vom BMLFUW im Oktober 2007 erstellter Programmentwurf umfasste 41 Maßnahmen für die Sektoren Mobile Quellen, Stationäre Anlagen und Hausheizungen mit einem Reduktionspotenzial von 20.300 Tonnen/Jahr bis zum Jahr 2010 und 25.800 Tonnen/Jahr bis zum Jahr 2015. Der Entwurf fand keine Zustimmung, weil das Einvernehmen zwischen dem BMLFUW und den für die Umsetzung dieser Maßnahmen zuständigen Ministerien und Ländern nicht hergestellt werden konnte.

(3) Das schließlich im Februar 2010 von der Bundesregierung beschlossene nationale Programm gemäß § 6 EG-L zur fortschreitenden Verminderung der nationalen Emissionen (zugleich das an die Europäische Kommission übermittelte nationale Programm) umfasste insgesamt 26 Maßnahmen, die meisten davon im Sektor Mobile Quellen (siehe TZ 16). Die erwartete Minderungswirkung der Stickstoffoxid-Emissionen wurde mit 10.600 Tonnen/Jahr bis zum Jahr 2010 bzw. 12.000 Tonnen/Jahr bis zum Jahr 2015 angegeben.



Nationales Programm

BMLFUW BMVIT BMWFJ

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf
Ebene des Bundes

- 12.2** Der RH hielt fest, dass die im nationalen Programm vom Februar 2010 enthaltenen Maßnahmen in Bezug auf die Stickstoffoxid-Emissionen nicht ausreichten, um die sowohl nach Unionsrecht als auch nach nationalem Recht verbindlich vorgegebene Höchstmenge (103.000 Tonnen/Jahr; dies bei tatsächlichen 145.400 Tonnen im Jahr 2009) zu erreichen.

Mit diesem Programm gelang es der Bundesregierung nach Auffassung des RH auch nicht, der Europäischen Kommission gegenüber ambitionierte Bemühungen zur fortschreitenden Verminderung der Stickstoffoxid-Emissionen glaubhaft zu machen. Der RH wies daher auf die Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission insbesondere auch aufgrund der Emissionsprognose aus dem Jahr 2010 hin, die mit für 2010 prognostizierten Stickstoffoxid-Emissionen von 146.000 Tonnen eine Überschreitung der zulässigen Höchstmenge um 43.000 Tonnen/Jahr vorhersagte.

Der RH empfahl der Bundesregierung, vor dem Eingehen internationaler und unionsrechtlicher Verpflichtungen mit besonderer Sorgfalt auf deren tatsächliche Umsetzbarkeit zu achten, um nachteilige Konsequenzen aus der Nichterfüllung von Vertragspflichten zu vermeiden.

- 12.3** *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Empfehlung des RH an die Bundesregierung uneingeschränkt beigegeben werde, weil sie mit den vom BMVIT in der Vergangenheit getätigten Anregungen und Forderungen deckungsgleich sei.*

Laut BMLFUW habe das Umweltbundesamt in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die aktuellsten Daten für die Modellrechnungen der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt, damit die österreichische Situation möglichst gut im Modell abgebildet werden könne. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Emissionshöchstmengen und der Minderungsbedarf seien in einer im Auftrag des BMLFUW durchgeführten nationalen Studie überprüft worden.

Emissionsbeschränkungen, die auf Basis von Prognosen und Modellrechnungen festgelegt werden, wären jedoch prinzipiell mit Unsicherheiten behaftet. Dies hätte sich nur durch eine grundsätzliche Ablehnung des auf absoluten Emissionshöchstmengen basierenden Richtlinienvorschlages der Europäischen Kommission vermeiden lassen. Es habe sich damals jedoch keiner der übrigen EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich ablehnend zum Richtlinienvorschlag geäußert.



Nationales Programm

Der Vergleich des ursprünglich (1990) angenommenen Reduktionserfordernisses der Stickstoffoxide in Höhe von 9.000 Tonnen/Jahr mit der erwarteten Minderungswirkung des von der Bundesregierung nunmehr beschlossenen nationalen Programms von 10.600 Tonnen/Jahr bis 2010 zeige, dass die Umsetzbarkeit zum ursprünglichen Zeitpunkt jedenfalls gegeben war.

Kosten laut nationalem Programm

13.1 Der Programmentwurf vom Oktober 2007 beinhaltete nur allgemein gehaltene Kostenbetrachtungen. Detaillierte Kosten-Nutzen-Überlegungen wurden vom BMLFUW wegen des grenzüberschreitenden Charakters der Luftschadstoffe nur für die gesamte EU als zielführend erachtet. Aussagen darüber, wie und von wem die vorgeschlagenen Maßnahmen zu finanzieren wären, fehlten ebenfalls.

Zum Bereich der Mobilien Quellen gab es keine Kostenangaben; dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass sich die für die Verminderung der Stickstoffoxid-Emissionen relevanten Kosten nur schwer abgrenzen ließen. Für den Bereich der Stationären Anlagen lag die Schätzung im Programmentwurf des zur Einhaltung der herabgesetzten Grenzwerte notwendigen Gesamtinvestitionsbedarfs bei 200 Mill. EUR bis 300 Mill. EUR; der daraus zu erwartende Gesamtförderungsbarwert wurde zwischen 50 Mill. EUR und 80 Mill. EUR beziffert. Kostenüberlegungen zum Bereich Hausheizungen fehlten gänzlich.

Das im Februar 2010 beschlossene und der Europäischen Kommission übermittelte nationale Programm enthielt keine Angaben zu den Kosten bzw. zur Finanzierung der Maßnahmen.

13.2 Die im Programmentwurf vom Oktober 2007 enthaltenen Angaben zu den Kosten deckten nicht alle Maßnahmenbereiche ab und waren nach Auffassung des RH insgesamt nur wenig aussagekräftig. Der RH beanstandete aber insbesondere, dass das im Februar 2010 von der Bundesregierung beschlossene nationale Programm überhaupt keine Kostenbetrachtungen enthielt und dass sowohl der Programmentwurf als auch das nationale Programm auf die Frage der Finanzierung der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht eingingen. Die Begründung des BMLFUW, wonach detaillierte Kosten-Nutzen-Überlegungen wegen des grenzüberschreitenden Charakters der Luftschadstoffe nur für die gesamte EU zielführend seien, war für den RH im Hinblick darauf, dass es sich um ein nationales Programm und um nationale Maßnahmen handelte, nicht nachvollziehbar.



Nationales Programm

BMLFUW BMVIT BMWFJ

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf
Ebene des Bundes

Der RH empfahl der Bundesregierung, künftige Programme nur auf der Grundlage von vorgängigen Kosten-Nutzen-Überlegungen zu beschließen und insbesondere auch der für den Umsetzungserfolg entscheidenden Frage der Finanzierung der Maßnahmen entsprechendes Augenmerk zuzuwenden.

- 13.3** *Das BMLFUW bezeichnete in seiner Stellungnahme die Feststellung, wonach es für Stickstoffoxid-Maßnahmen keine Kostenabschätzung gäbe, zumindest hinsichtlich einer wichtigen Maßnahme als unzutreffend: Die Europäische Kommission ließe zu den EU-Abgasnormen sehr detaillierte Folgenabschätzungen durchführen. Diese ergäben ein deutliches Überwiegen des volkswirtschaftlichen Nutzens.*

Das BMLFUW verwies weiters auf eine Kosten-Nutzen-Analyse der Europäischen Kommission, aus der hervorgegangen sei, dass für die EU der gesundheitliche Nutzen die Kosten der Einhaltung der Emissionshöchstmengen – auf Basis der damals angenommenen technischen Maßnahmen im Anlagen- und Verkehrsbereich – um ein Mehrfaches übersteige. Zudem beruhe das Konzept der NEC-Richtlinie darauf, dass die in den einzelnen Mitgliedstaaten gesetzten Emissionsminderungsmaßnahmen auch die Luftqualität in den übrigen EU-Mitgliedstaaten verbesserten. Würde der Nutzen der nationalen Maßnahmen des österreichischen Programms nur für Österreich berechnet, so bliebe ein erheblicher Teil des Nutzens außer Betracht.

- 13.4** Der RH stellte klar, dass sich seine Feststellungen auf das österreichische Maßnahmenprogramm bezogen. Die auf EU-Ebene beschlossenen Abgasnormen haben wesentlichen Einfluss auf die Stickstoffoxid-Emissionen in Österreich, waren aber nicht Teil des nationalen Maßnahmenprogramms.

Zu den Kosten-Nutzen-Analysen merkte der RH ergänzend an, dass sich seine Kritik nicht auf einen Nachweis der Zweckmäßigkeit der gesetzlich festgesetzten Zielvorgaben, sondern auf das Fehlen von Abschätzungen zur Effizienz einzelner Maßnahmen bezog.



Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen (Verkehr)

Tatsächliche Stickstoffoxid-Emissionen durch Mobile Quellen

14.1 (1) Der Verkehr (Mobile Quellen) war ein Hauptverursacher von Stickstoffoxid-Emissionen. In Österreich stammten im Jahr 2009 49 % der emittierten Stickstoffoxide aus diesem Bereich.

Die Höhe der Fahrzeugemissionen ergibt sich aus deren Fahrleistung und den spezifischen Fahrzeugemissionen. Die durch unionsrechtliche Vorgaben vorgezeichnete stufenweise Verschärfung der europaweit gültigen Abgasgrenzwerte für PKW und LKW (EURO-Schadstoffklassen⁹) sollte eine wesentliche Absenkung der spezifischen Fahrzeugemissionen von Neuwagen bewirken.

Die nachstehende Tabelle zeigt die etappenweise Absenkung der vorgegebenen Grenzwerte, die von Neuwagen im Typenprüfungsverfahren und mit zeitlichem Abstand bei der Erstzulassung erfüllt werden müssen.

Tabelle 6: EURO-Schadstoffklassen und Grenzwerte für NO _x -Emissionen					
PKW	EURO 2	EURO 3	EURO 4	EURO 5	EURO 6
	ab				
Typenprüfung	1.1.1996	1.1.2000	1.1.2005	1.9.2009	1.9.2014
Erstzulassung	1.1.1997 (HC ¹ +NO _x)	1.1.2001	1.1.2006	1.1.2011	1.9.2015
	in mg/km				
Benzin-PKW	500	150	80	60	60
Diesel-PKW	700/900 ²	500	250	180	80
Schwere Nutzfahrzeuge (LKW, Busse)	EURO II	EURO III	EURO IV	EURO V (EEV)	EURO VI
	ab				
Typenprüfung	1.1.1996	1.1.2000	1.10.2005	1.10.2008	1.4.2012
Erstzulassung	1.1.1997	1.1.2001	1.10.2006	1.10.2009	1.1.2014
	in g/kWh				
Schwere LKW	7	5	3,5	2	0,4

¹ Kohlenwasserstoffe

² Motoren mit Direkteinspritzung

Quellen: Verordnung (EG) Nr. 595/2009, 692/2008 und frühere Verordnungen der EG

⁹ gemäß Verordnung (EG) Nr. 692/2008 und 595/2009



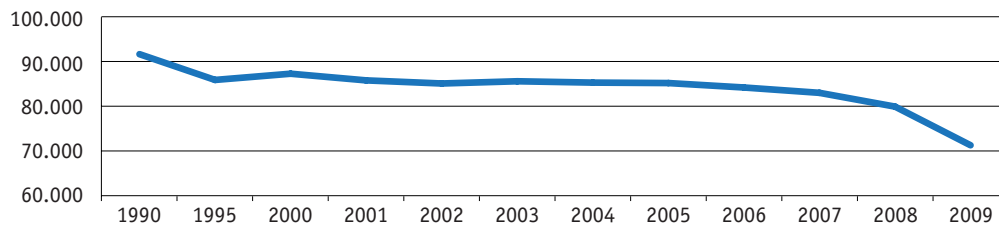
BMLFUW BMVIT BMWFJ

Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

(2) Die Absenkung der Abgasgrenzwerte für PKW und LKW führte in Österreich bis zum Jahr 2008 zu keinem signifikanten Rückgang der emittierten Stickstoffoxidgehalt. Der im Jahr 2009 registrierte Rückgang von 11 % ließ sich mit der Absenkung von Abgasgrenzwerten nicht schlüssig begründen:

Abbildung 4: Entwicklung der durch den Verkehr (Mobile Quellen) im Inland verursachten Stickstoffoxid-Emissionen (in Tonnen/Jahr)



Quelle: Umweltbundesamt GmbH, Österreichische Luftschadstoffinventur (OLI) 2010

Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, blieb das Ausmaß der durch das Verkehrsaufkommen im Inland verursachten Stickstoffoxid-Emissionen¹⁰ (rd. 60 % durch LKW und rd. 40 % durch PKW) im Zeitraum 1995 bis 2008 weitgehend unverändert. Im Jahr 2009 sanken die Emissionen deutlich.

14.2 Für die Stickstoffoxid-Emissionen im Straßenverkehr gab es nach Ansicht des RH mehrere Ursachen. Hauptgrund war das steigende Verkehrsaufkommen¹¹. Die Verkehrsleistung im Personenverkehr stieg laut 9. Umweltkontrollbericht 2010 im Inland von 1990 bis 2008 um fast 28 %, die Gütertransportleistung im inländischen Straßenverkehrsnetz um 132 %. Eine Halbierung der Grenzwerte bewirkt außerdem keine Halbierung der tatsächlichen Emissionen. Die im Fahrbetrieb verzeichnete Reduktion der spezifischen Stickstoffoxid-Emissionen lag deutlich unter den bei Einführung der neuen Grenzwerte (siehe Tabelle 6) formulierten Erwartungen.

¹⁰ Im Unterschied zu den Treibhausgasemissionen, die auf Basis des Treibstoffabsatzes im Inland ermittelt werden, wird bei der Berechnung der Stickstoffoxid-Emissionen nur auf das Verkehrsaufkommen im Inland abgestellt.

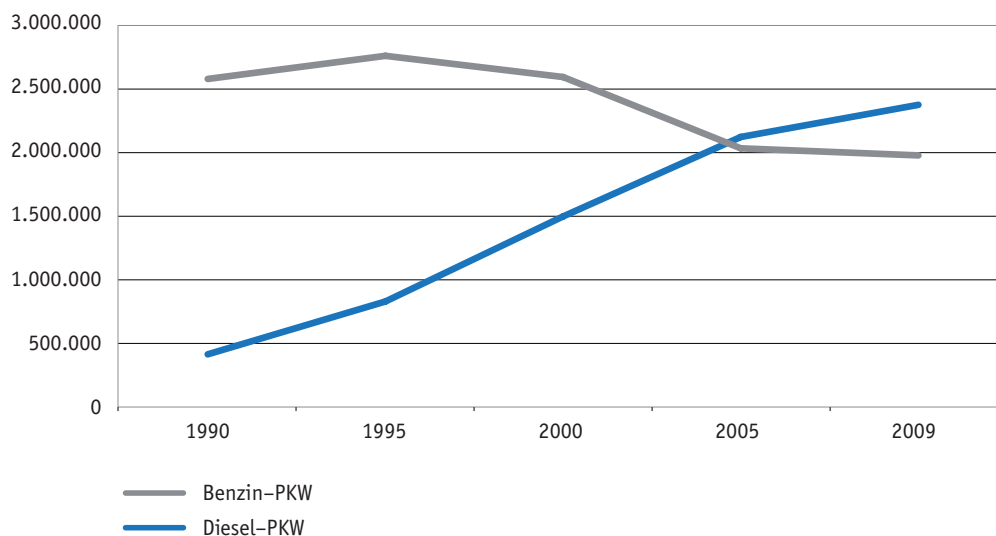
¹¹ 9. Umweltkontrollbericht 2010, Datenstand 2008

Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

Die Erneuerung des gesamten Fahrzeugbestandes in Österreich wird laut Angaben des BMLFUW zudem rd. 15 Jahre¹² dauern. Somit hat die Absenkung des Grenzwertes für Neufahrzeuge erst nach mehrjähriger Verzögerung eine markante Auswirkung auf die durchschnittlichen Fahrzeugemissionen.

Schließlich war festzuhalten (siehe die folgende Abbildung 5), dass der Bestand an Benzin-PKW seit dem Jahr 1995 von 2,77 Mill. Fahrzeugen (Maximum) um 29 % auf 1,97 Mill. Fahrzeuge im Jahr 2009 abnahm. Der Bestand an Diesel-PKW stieg hingegen im gleichen Zeitraum um 187 % von 0,83 Mill. Fahrzeuge auf 2,38 Mill. Fahrzeuge. Dies war insofern relevant, als der zulässige Stickstoffoxid-Ausstoß von Diesel-PKW rd. 3-mal so hoch war wie jener von Benzin-PKW.¹³

Abbildung 5: PKW-Bestand nach Antriebsart



Quelle: Statistik Austria, Kfz-Statistik

¹² Zu berücksichtigen ist, dass einzelne Fahrzeuggruppen, wie bspw. Zugmaschinen von Sattelzügen, eine deutlich kürzere Nutzungsdauer aufweisen.

¹³ Die niedrigen Grenzwerte für Benzin-PKW erforderten den Einsatz von so genannten Drei-Wege-Katalysatoren zur Abgasnachbehandlung. Diese Katalysatorenart ist nicht geeignet zur Abgasreinigung von Dieselmotoren; dafür sind aufwendigere SCR-Katalysatoren oder NO_x-Speicher-katalysatoren notwendig. Ihr Einbau ist aber erst ab dem Jahr 2014 verbindlich.



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Der RH vermerkte, dass die tatsächliche Entwicklung der aus dem Verkehrsbereich stammenden Stickstoffoxid-Emissionen stark von der zur Zeit der Festlegung der Emissionshöchstwerte bestehenden Erwartung (Halbierung der Emissionen) abwich. Dies war nach seiner Auffassung ausschlaggebend für den nicht ausreichenden Rückgang der in Österreich insgesamt verzeichneten Stickstoffoxid-Emissionen und die Nichterreicherung des Höchstwertes.

14.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW stammten die in Österreich im Jahr 2008 im Sektor Mobile Quellen emittierten Stickstoffoxide zu mehr als der Hälfte von Nutzfahrzeugen und zu einem Drittel von Diesel-Pkw, ein weiteres Zehntel verursachten mobile Maschinen und Geräte. Nach einer anderen Aufteilung stammten 42 % der Stickstoffoxid-Emissionen von leichten und schweren Nutzfahrzeugen, 26 % von PKW und 32 % vom Off-Road-Verkehr (z.B. Baumaschinen).

Die Wirksamkeit der Emissionsgrenzwerte stellte sich aus der Sicht des BMLFUW noch problematischer dar als vom RH dargestellt. Bei Diesel-PKW käme es im Fahrbetrieb von EURO 1- bis EURO 3-Fahrzeugen zu einem Anstieg der spezifischen Emissionen, bei schweren, der EURO III-Norm entsprechenden Nutzfahrzeugen wären annähernd gleich hohe spezifische Emissionen wie bei EURO I-Fahrzeugen zu verzeichnen.

Die einzelnen Maßnahmen

15.1 (1) Die für den Sektor Mobile Quellen zuständige Arbeitsgruppe hatte ab November 2003 die Aufgabe, ein Maßnahmenpaket zur Reduzierung der in diesem Sektor anfallenden Stickstoffoxid-Emissionen im Ausmaß von rd. 10.500 Tonnen/Jahr auszuarbeiten. Nach der im Juni 2006 erfolgten Anhebung des Reduktionsbedarfs von 15.000 auf 25.000 Tonnen/Jahr sollte der Sektor Mobile Quellen im Ausmaß von 15.900 Tonnen/Jahr zur erforderlichen Emissionsminderung bei Stickstoffoxiden beitragen. (Das einem Sektor zugeordnete Reduktionserfordernis entsprach jeweils dem Anteil des Sektors an den gesamten Stickstoffoxid-Emissionen der Jahre 2000 bzw. 2004¹⁴.)

¹⁴ In der gemeinsamen Sitzung der Arbeitsgruppen Anlagen, Hausheizungen und Verkehr zur Erstellung eines nationalen Programms gemäß § 6 EG-L am 25. November 2003 vereinbarten Vertreter der zuständigen Ministerien eine „provisorische“ Lastenaufteilung (Emissionsminderung) als Zielsetzung für die Tätigkeit der eingerichteten Arbeitsgruppen.



Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

Die Technische Universität Graz evaluierte und quantifizierte im Auftrag des BMLFUW 26 verschiedene Maßnahmen¹⁵ und stellte in Summe ein Stickstoffoxid-Reduktionspotenzial bis zum Jahr 2010 von knapp 20.000 Tonnen/Jahr und darüber hinaus auch noch Potenzial zur Reduktion der CO₂-, Feinstaub- und Lärm-Emissionen fest.

Tabelle 7: Reihung untersuchter Maßnahmen nach deren Potenzial zur Verringerung von Stickstoffoxiden		
	Maßnahme	Minderungspotenzial Tonnen NO _x /Jahr
1	Fahrbeschränkungen für Kfz älter als EURO 1	3.670
2	LKW-Maut nach Schadstoffklassen differenziert	2.650
3	Anhebung MÖSt um 11 Cent	2.140
4	Generelles Tempo 110 auf Autobahnen und Schnellstraßen	2.120
5	Reifen Labelling (Rollwiderstand)	1.620
6	Forcierung von verbrauchsarmem Fahren	1.350
7	MÖSt-Anhebung (5 Cent Diesel, 3 Cent Benzin)	830
8	Differenzierter NOVA-Satz bei vorzeitiger Erfüllung der EURO 6-Grenzwerte	560
9	Optimierung von Bahn- und Busverkehr	510
10	Richtlinie im Beschaffungswesen Öffentlicher Verkehr für abgasarme PKW	510
	Summe	15.960

Quelle: Technische Universität Graz, Berechnung der Auswirkungen von möglichen Verkehrsmaßnahmen auf die NO_x-Emissionen in Österreich

Die Minderungspotenziale der untersuchten Maßnahmen lagen zwischen 0 und 3.670 Tonnen/Jahr. Das vorgegebene Ziel war folglich nur durch die Umsetzung vieler Maßnahmen erreichbar. Zu berücksichtigen war weiters, dass die berechneten Potenziale nur bei rascher Umsetzung der Maßnahmen ausgeschöpft werden konnten.

¹⁵ Bericht der TU Graz „Berechnung der Auswirkungen von möglichen Verkehrsmaßnahmen auf die NO_x-Emissionen in Österreich als Grundlage für das NEC-Programm (gemäß EU-RL 2001/81/EG)*“ im Auftrag des BMLFUW, Juli 2007



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

(2) Der Programmentwurf des BMLFUW vom Oktober 2007 umfasste im Sektor Mobile Quellen 22 Einzelmaßnahmen mit einem Stickstoffoxid-Minderungspotenzial von insgesamt 14.100 Tonnen/Jahr bis zum Jahr 2010 und 16.300 Tonnen/Jahr bis zum Jahr 2015. Acht der zehn in der Tabelle 7 aufgelisteten Maßnahmen mit den höchsten Minderungspotenzialen waren im Entwurf enthalten.

(3) Das im Februar 2010 im Ministerrat beschlossene nationale Programm beinhaltete im Sektor Mobile Quellen nur noch 13 Maßnahmen, deren Gesamtwirkung mit 7.100 Tonnen/Jahr angegeben wurde. Von den zehn Maßnahmen mit den höchsten Minderungspotenzialen fanden drei¹⁶ Aufnahme in das nationale Programm. Dieses enthielt zusätzlich fünf Maßnahmen, die nicht zu den 26 ursprünglichen, von der TU Graz quantifizierten Optionen zählten. Eine davon war die im Jahr 2009 gewährte Verschrottungsprämie¹⁷ (siehe auch TZ 20).

Die folgende Tabelle zeigt die im nationalen Programm enthaltenen Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen samt den Potenzialen zur Verringerung von Stickstoffoxiden:

¹⁶ LKW-Maut nach Schadstoffklassen, Forcierung von verbrauchsarmem Fahren, Anhebung der Mineralölsteuer vom Mai 2007 (Diesel: 5 Cent, Benzin: 3 Cent)

¹⁷ Prämie für die Verschrottung von Privat-PKW, die vor dem 1. Jänner 1996 erstmals zum Verkehr zugelassen worden waren, wenn gleichzeitig ein Neufahrzeug der Abgasklasse EURO 4 oder höher auf den Besitzer des Altfahrzeugs zugelassen wurde.

Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

Tabelle 8: Reihung der im nationalen Programm 2010 enthaltenen Maßnahmen nach deren Potenzial zur Verringerung von Stickstoffoxiden

Maßnahme	Minderungspotenzial
	Tonnen NO _x /Jahr
LKW-Maut nach Schadstoffklassen	1.670
Forcierung von verbrauchsarmem Fahren	1.350
Kontrolle des Straßengüterverkehrs	1.300
Anhebung der MÖSt gemäß Novelle Mai 2007 (5 Cent Diesel, 3 Cent Benzin)	830
Verbesserungen im Bahngüterverkehr	750
Verkehrsbeeinflussungsanlagen (Stauvermeidung)	620
Breite Forcierung des Mobilitätsmanagements	250
Verschrottungsprämie	110
Anhebung LKW-Maut vom 1. Juli 2007	80
Förderung von EURO 6-PKW und umweltfreundlicher Motoren	70
Förderung des Radverkehrs	70
Verkehrsverlagerung auf die Donau	–
Forschung & Entwicklung im Verkehrsbereich	–
Summe	7.100

Quelle: Nationales Programm der Bundesregierung zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe gemäß § 6 EG-L

15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass mit den im nationalen Programm 2010 für den Sektor Mobile Quellen vorgesehenen Maßnahmen nur noch rund die Hälfte der im Programmwurf vom Oktober 2007 für diesen Sektor angestrebten Emissionsreduktion erreicht werden konnte. Nach seiner Einschätzung ließen sich die angegebenen Minderungspotenziale – mangels Umsetzungs- und Wirkungszeit – auch nicht bei allen Maßnahmen bereits im Jahr 2010 in vollem Umfang realisieren, etwa beim Forcieren von verbrauchsarmem Fahren, Verbesserungen im Bahngüterverkehr, Verkehrsbeeinflussungsanlagen.

Da mit den angeführten Maßnahmen die Einhaltung der verbindlich vorgegebenen Stickstoffoxid-Emissionshöchstmenge nicht sichergestellt werden kann, werden nach Auffassung des RH weitere Maßnahmen erforderlich sein. Wenngleich die Absenkung der Abgasgrenzwerte für Neuwagen in Österreich bislang noch keinen signifikanten Rückgang der emittierten Stickstoffoxidgehalt bewirkt hat, verfügt diese Maßnahme nach Einschätzung des RH über hohes Reduktions-



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

potenzial: Dass aufgrund der Erneuerung des Fahrzeugbestands zunehmend Fahrzeuge mit verringertem Schadstoffausstoß zugelassen werden, führt längerfristig zu einer Verringerung der Emissionen. Der RH empfahl der Bundesregierung deshalb primär Lenkungsmaßnahmen, die Fahrzeugerneuerungen beschleunigen und Fahrzeuge mit niedrigem Stickstoffoxid-Ausstoß bevorzugt behandeln.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW hätten die fortschreitenden EURO-Abgasstufen in der Vergangenheit bei Dieselfahrzeugen einen deutlich geringeren Rückgang der Realemissionen bewirkt als erwartet. Auch für die Zukunft bestünden diesbezüglich Unsicherheiten. Deshalb müssten Maßnahmen zur Forcierung des öffentlichen Verkehrs, des nicht motorisierten Verkehrs und von alternativen Antriebstechnologien sowie die Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf andere Verkehrsträger auch weiterhin ein wichtiger Teil der Maßnahmen zur Verringerung der Verkehrsemissionen sein.*

Weiters verwies das BMLFUW auf die in seinem Wirkungsbereich bereits umgesetzten Maßnahmen: Forcierung des verbrauchsparenden Fahrens, des Mobilitätsmanagements und des Radverkehrs sowie Förderungen für EURO 6-PKW und umweltfreundliche Motoren.

Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen

16.1 (1) Die für den Sektor Stationäre Anlagen (Bereiche Industrie und Energieversorgung)¹⁸ zuständige Arbeitsgruppe hatte ab November 2003 die Aufgabe, ein Maßnahmenpaket zur Reduzierung der in diesem Sektor anfallenden Stickstoffoxid-Emissionen im Ausmaß von rd. 3.300 Tonnen/Jahr auszuarbeiten. Dieser Zielwert wurde vom BMLFUW im Juni 2006 – aufgrund des mittlerweile erhöhten Gesamt-Reduktionsbedarfs von 25.000 anstatt 15.000 Tonnen/Jahr (siehe TZ 12) – auf rd. 6.400 Tonnen/Jahr angehoben. Auch hier entsprach das dem Sektor Stationäre Anlagen zugeordnete Reduktionserfordernis dem Anteil des Sektors an den gesamten Stickstoffoxid-Emissionen der Jahre 2000 bzw. 2004.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe war von Auffassungsunterschieden über das in den Bereichen Industrie und Energieversorgung bestehende Reduktionspotenzial und zeitaufwendigen Detaildiskussionen zwischen den Vertretern des BMLFUW, des BMWFJ und betroffener Branchen geprägt.

¹⁸ Kraft- und Heizwerke, Raffinerien, industrielle Großfeuerungsanlagen, insbesondere Herstellung von Zement, Glas, Zellstoff und Papier sowie Eisen und Stahl



Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen

(2) Der Programmwurf des BMLFUW vom Oktober 2007 sah für den Sektor Stationäre Anlagen insgesamt elf Maßnahmen mit einem Minderungspotenzial von 6.400 Tonnen/Jahr vor. Die meisten Maßnahmen betrafen Anpassungen branchenspezifischer Emissionsgrenzwerte für Kessel- und Feuerungsanlagen, wodurch vor allem bei Anlagen zur Zementerzeugung, bei Verdichterstationen für Erdgaspipelines, bei mit konventionellen festen Brennstoffen beheizten Kesselanlagen und bei Kesselanlagen der Raffinerie Schwechat substantielle Reduktionen der Stickstoffoxid-Emissionen erreicht werden sollten. Weitere Maßnahmen waren ein Förderungsschwerpunkt zur Unterstützung von Investitionen zur Vermeidung und Verringerung von Stickstoffoxid-Emissionen in Gewerbe und Industrie durch die Umweltförderung im Inland (UFI), die Forcierung von Heizöl extraleicht schwefelfrei und der Ersatz von Heizöl leicht durch Heizöl extraleicht.

Nur bezüglich einer Maßnahme (Förderungsschwerpunkt Anlageninvestitionen) bestand volles und bei einer weiteren (Forcierung von Heizöl extraleicht schwefelfrei) grundsätzliches Einverständnis. Bei den restlichen neun Maßnahmen fehlte das Einverständnis der Beteiligten (BMLFUW, BMWFJ, Wirtschaftskammer Österreich, Branchenvertreter).

Nach Ansicht des BMLFUW, das sich vor allem auf Expertisen des Umweltbundesamtes stützte, bestanden in vielen Branchen technische Minderungspotenziale, deren Erschließung als wirtschaftlich vertretbar eingestuft wurde. Als Standard dienten die von der Europäischen Kommission veröffentlichten BAT (best available techniques) Referenz-Dokumente.

Vertreter des BMWFJ und der Industrie argumentierten hingegen gegen die Einführung strengerer Grenzwerte und begründeten dies mit Zweifeln an der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit. Eine vom BMWFJ in Auftrag gegebene Studie¹⁹ ortete etwa bei den nationalen Großfeuerungsanlagen nur noch geringes Einsparungspotenzial, weil für diese unter den Anwendungsbereich der IPPC-Richtlinie²⁰ fallenden Anlagen ohnedies eine Anpassungsverpflichtung an den Stand der Technik im Jahr 2007 bestand²¹.

¹⁹ „NEC 2020 – NO_x Mitigation Potentials for 2020“, Wegener Center for Climate and Global Change at the University of Graz (2009)

²⁰ Richtlinie 96/61/EG (kodifizierte Fassung 2008/1/EG) über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (Integrated Pollution, Prevention and Control (IPPC))

²¹ Bis Ende Oktober 2007 mussten Altanlagen, die unter den Anwendungsbereich der IPPC-Richtlinie fielen, von der Behörde überprüft und gegebenenfalls an den Stand der Technik angepasst werden. Mit Stand Ende 2009 verfügten 21 Anlagen (von 523) noch nicht über eine richtlinienkonforme Genehmigung. In Ausnahmefällen können nicht entsprechende Anlagen noch bis zum Jahr 2017 betrieben werden.



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Auch die Höhe des Reduktionsbeitrags der Stationären Anlagen stand zur Diskussion. Nach Ansicht des BMWFJ fanden die von der Industrie in den 1980er und 1990er Jahren erbrachten Vorleistungen in den Zielvorstellungen des BMLFUW keine Berücksichtigung, obwohl der auf den Energieinput bezogene durchschnittliche Schadstoffausstoß österreichischer Großfeuerungsanlagen (als einem Teil des Sektors Stationäre Anlagen) aufgrund dieser Vorleistungen im europäischen Vergleich niedrig war. So wies eine von der Europäischen Kommission beauftragte Studie²² für die in den EU-Mitgliedstaaten betriebenen Großfeuerungsanlagen für das Jahr 2006 einen durchschnittlichen Emissionsfaktor von 123 g NO_x/GJ aus, während der österreichische Wert bei 51 g NO_x/GJ lag.

Als Alternative zu strengeren Grenzwerten wurden vom BMWFJ Emissionsreduktionen auf Basis freiwilliger Vereinbarungen mit der Industrie vorgeschlagen.

Im Bereich der gewerblichen Betriebsanlagen bestand nach Angaben des BMWFJ ebenfalls nur geringes Einsparungspotenzial, weil für die dem Regime der Gewerbeordnung unterliegenden Anlagen bereits in der Vergangenheit im Verordnungsweg für eine dem Stand der Technik entsprechende Emissionsreduktion gesorgt wurde. Einzelne Verordnungen wurden bereits novelliert²³, andere befanden sich (teilweise seit mehreren Jahren) im Begutachtungsverfahren²⁴ oder standen kurz vor der Erlassung²⁵. Weiters waren bei den auf die Gewerbeordnung gestützten Branchenverordnungen die Emissionen nach dem Stand der Technik und nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit zu reduzieren.

(3) Das im Februar 2010 von der Bundesregierung beschlossene nationale Programm enthielt im Sektor Stationäre Anlagen fünf Maßnahmen, wobei eine als umgesetzt galt (Forcierung des Einsatzes von Heizöl extraleicht schwefelfrei), drei weitere als in Umsetzung befindlich (freiwillige Vereinbarungen mit der österreichischen Elektrizitätswirtschaft und der österreichischen Zementindustrie sowie freiwillige Emissionsminderung der Raffinerie Schwechat) und eine als in Vorbereitung stehend (Novellierung der Feuerungsanlagenverordnung). Das Potenzial der Maßnahmen zur Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen war mit insgesamt 2.400 Tonnen/Jahr ausgewiesen.

²² European Commission, „Evaluation of the Member States emission inventories 2004 – 2006 for LCPs under the LCP Directive (2001/80/EC)“, Final Report (September 2008)

²³ Zementverordnung 2007 vom 15. März 2007 und Änderung der Verordnung über die Begrenzung der Emission von luftverunreinigenden Stoffen aus Anlagen zur Erzeugung von Eisen und Stahl vom 18. Oktober 2007

²⁴ Novellen zur Feuerungs- und zur Glasanlagen-Verordnung

²⁵ Sinteranlagen-Verordnung, Flüssiggastankstellen-Verordnung



Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen

16.2 Der RH hielt fest, dass die Ausarbeitung des Maßnahmenpakets zur Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen im Sektor Stationäre Anlagen vom klassischen Zielkonflikt Umweltschutz versus Wirtschaftsinteressen gekennzeichnet war. Während die Vertreter des BMLFUW und des Umweltbundesamtes auf die Erzielung bedeutender Emissionsreduktionen drängten, stand für das BMWFJ und die Branchenvertreter der Industrie die internationale Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen im Vordergrund der Überlegungen.

Der RH ortete insbesondere fehlende Übereinstimmung hinsichtlich der Notwendigkeit verschiedener Maßnahmen, wie z.B. Verordnung strengerer Grenzwerte, Erlassung von Branchenverordnungen, Befristung von Genehmigungen, engere Auslegung des Begriffs Stand der Technik oder Einführung einer Lenkungsabgabe.

16.3 *Das BMWFJ betonte in seiner Stellungnahme, dass im internationalen Wettbewerb stehende Anlagenbetreiber neben allen Anstrengungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes auch auf die internationale Konkurrenzfähigkeit achten und sich an den internationalen und für alle Wirtschaftsteilnehmer geltenden Maßstäben orientieren müssten. Bei dem vom RH aufgezeigten Zielkonflikt handle es sich nach Auffassung des BMWFJ um unverhältnismäßige Forderungen des BMLFUW, denen die vom BMWFJ aufgezeigten Grenzen der technisch-wirtschaftlichen Realisierbarkeit gegenüberstünden.*

Das BMWFJ schloss das Vorhandensein eines namhaften Reduktionspotenzials bei den in Österreich betriebenen Industrie- und gewerblichen Betriebsanlagen aus, weil die Emissionen von Luftschadstoffen bei diesen Anlagen aufgrund der geltenden Regelungen der Gewerbeordnung und des Emissionsschutzgesetzes Kesselanlagen nach dem Stand der Technik zu begrenzen wären.

Freiwillige Vereinbarungen zur Emissionsminderung

17.1 Das BMWFJ und das BMLFUW schlossen im Jahr 2008 mit dem Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs und im Jahr 2009 mit der Österreichischen Zementindustrie freiwillige Vereinbarungen zur Emissionsminderung ab.

1. In der mit dem Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs und den im Verband vertretenen Unternehmen abgeschlossenen Vereinbarung verpflichteten sich die Unternehmen, bei den bestehenden Kraftwerken durch verschiedene Maßnahmen ab dem Jahr 2010 eine Emissionsminderung von 1.000 Tonnen/Jahr zu erzielen.



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Freiwillige Vereinbarungen zur Emissionsminderung

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

2. In der mit der Österreichischen Zementindustrie abgeschlossenen Vereinbarung verpflichteten sich die Unternehmen, die Stickstoffoxid-Emissionen der Ofenanlagen ihrer in Österreich gelegenen Werke auf einen Jahresmittelwert der Branche von 405 mg/Nm³ ab dem Jahr 2010 und 395 mg/Nm³ ab dem Jahr 2012 zu reduzieren²⁶ und eine weitere Optimierung der Abgasminderungsanlagen zu betreiben. Darüber hinaus planten zwei Unternehmen den Bau und die Inbetriebnahme einer großtechnischen SCR-Anlage zur Abgasbehandlung, wobei auch mittels eines begleitenden Forschungsprojekts generelle Aussagen über die Umsetzbarkeit dieser Technologie in der Zementerzeugung gewonnen werden sollten.
3. Eine weitere freiwillige Maßnahme betraf die Österreichische Mineralölverwaltung AG (jetzt OMV Aktiengesellschaft). In der Raffinerie Schwechat wurde eine neue Abgasbehandlungsanlage (SNOX-Anlage) installiert, mit der die Abgase aus den Heizkraftwerken größtenteils erfasst wurden. Die OMV erklärte sich bereit, die Emissionen deutlich unter den vorgeschriebenen Grenzwert zu senken²⁷ und strebte eine Halbierung der Emissionskonzentration an.

Weitere Vereinbarungen mit anderen Branchen kamen deshalb nicht zu Stande, weil die freiwillig angebotenen Emissionsreduktionen nach Ansicht des BMLFUW zu gering waren.

- 17.2** Der RH hielt die zwischen den Ressorts und der Industrie sowie der Energie-Wirtschaft abgeschlossenen freiwilligen Vereinbarungen grundsätzlich für geeignet, zur Erreichung von Emissionsreduktionen beizutragen. Er hielt aber in diesem Zusammenhang fest, dass dieser Beitrag (2.300 Tonnen/Jahr) im Verhältnis zum gesamten Reduktionsbedarf (6.400 Tonnen/Jahr) gering war und unter jenem Potenzial lag, das sich bei den vom BMLFUW unter Bezugnahme auf die von der Europäischen Kommission veröffentlichten BAT Referenz-Dokumente vorgeschlagenen Anpassungen der Emissionsgrenzwerte ergeben hätte (5.030 Tonnen/Jahr).

Dies geht aus der nachfolgenden Tabelle hervor:

²⁶ Das Reduktionspotenzial wurde vom Umweltbundesamt für 2010 mit 560 Tonnen und für 2012 mit 1.020 Tonnen angegeben.

²⁷ Das Reduktionspotenzial wurde vom Umweltbundesamt für 2010 und 2012 mit jeweils 740 Tonnen angegeben.



Freiwillige Vereinbarungen zur Emissionsminderung

Tabelle 9: Minderungspotenziale von Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen		
Branchen	Potenzial bei Anpassung der Emissionsgrenzwerte	Potenzial der freiwilligen Vereinbarungen
	Tonnen NO _x /Jahr	
Anlagen zur Zementerzeugung	970	560
Verdichterstationen für Erdgaspipelines	820	–
Laugenkessel der Papier- und Zellstoffindustrie	50	–
Kesselanlagen, konventionelle feste Brennstoffe außer Biomasse	1.020	–
Kesselanlagen, konventionelle flüssige Brennstoffe	30	–
Kesselanlagen, gasförmige Brennstoffe	350	–
E-Wirtschaft	–	1.000
Kessel- und Feuerungsanlagen, Holzbrennstoffe	480	–
Raffinerie Schwechat, Sonderbrennstoffe	1.310	740
Summe	5.030	2.300

Quellen: Programm-Entwurf des BMLFUW (Oktober 2007) und nationales Programm der Bundesregierung zur Einhaltung der nationalen Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe gemäß § 6 EG-L (Februar 2010)

Nach Ansicht des RH ließ sich die für Stickstoffoxid-Emissionen gesetzlich vorgegebene Höchstmenge nur dann erreichen, wenn auch der Stickstoffoxidausstoß des Sektors Stationäre Anlagen deutlich reduziert wird. Diese Reduktionen erforderten allerdings Investitionen in die Anlagentechnik, zu denen sich Unternehmen nicht in freiwilligen Vereinbarungen verpflichten.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei die österreichische Zementindustrie bereit, weit über das freiwillig Vereinbarte hinauszugehen und plane, eine bisher in der Zementindustrie nicht einsetzbare Technologie zur Abgasentstickung (SCR-Technik) für diese Branche nutzbar zu machen. Das Bestreben zur Erreichung dieses Ziels wäre mit hohen finanziellen Mitteln und mit großem technischem Aufwand verbunden; es handle sich daher um ein ambitioniertes Bemühen, die Stickstoffoxid-Emissionen maßgeblich zu verringern. Dieses Bemühen Österreichs zur Senkung seiner Stickstoffoxid-Emissionen sollte der Europäischen Kommission entsprechend vermittelt werden.*



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Freiwillige Vereinbarungen zur Emissionsminderung

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Die im Programm-Entwurf des BMLFUW angeführten Reduktionspotenziale erachtete das BMWFJ in der Praxis als nicht realisierbar und daher mit dem von der IPPC-Richtlinie geforderten integralen Ansatz nicht vereinbar. Begründet wurde dies mit dem ungeeigneten Ansatz, nur die möglichst unteren (strengeren) Werte der BAT Referenz-Dokumente als Basis für die Kalkulation der Einsparungspotenziale heranzuziehen.

- 17.4** Der RH hielt fest, dass die vom BMLFUW im Programmentwurf 2007 angegebenen Reduktionspotenziale auf Berechnungen des Umweltbundesamtes beruhten. Die für verschiedene Vergleichswerte errechneten Minderungspotenziale reichten von 4.000 bis 11.000 Tonnen Stickstoffoxid/Jahr. Das im Programmentwurf 2007 des BMLFUW angegebene Reduktionspotenzial beruhte auf Emissionswerten, die zwischen den oberen und unteren Grenzwerten der BAT Referenz-Dokumente lagen, die die Europäische Kommission zur Vereinheitlichung der verschieden hohen staatlichen Grenzwerte veröffentlichte.

Die Untersuchungen des Umweltbundesamtes belegten nach Auffassung des RH das Bestehen eines Minderungspotenzials, das auch technisch umsetzbar ist. In welchem Umfang dieses Potenzial auch erschließbar ist, hängt jedoch von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab.

Wirtschaftliche Überlegungen sollten sich nach Auffassung des RH nicht auf den Anlagensektor beschränken, sondern alle Sektoren umfassen und auf die Erzielung eines günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses (Kosten pro eingesparter Tonne NO_x) ausgerichtet sein.

Maßnahmen im Sektor Hausheizungen

- 18.1** (1) Rund 9 % (14.700 Tonnen) der gesamten Stickstoffoxid-Emissionen stammten aus Hausheizungen. Die für diesen Sektor zuständige Arbeitsgruppe sollte anfangs (2003) Minderungsmaßnahmen im Ausmaß von 1.200 Tonnen bzw. ab Juni 2006 im Ausmaß von 2.700 Tonnen ausarbeiten.

Die großteils aus Ländervertretern gebildete Arbeitsgruppe empfahl eine Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden, den Austausch alter Festbrennstoff-Einzelöfen und -Heizungsanlagen, den verstärkten Einsatz von Solaranlagen und Wärmepumpen, den verstärkten Ausbau von Fernwärme, den Einsatz hochwertiger Heizöle sowie eine verstärkte Beratung und Kontrolle des Betriebes von Festbrennstofffeuerungen.



Maßnahmen im Sektor Hausheizungen

(2) Die im Sektor Hausheizungen vorgesehenen Maßnahmen des im Februar 2010 beschlossenen nationalen Programms entsprachen den Vorschlägen der Arbeitsgruppe und deckten sich mit jenen des im Oktober 2007 erstellten Programmentwurfs. Vorgesehen waren insgesamt acht Maßnahmen, deren Reduktionspotenzial mit 1.100 Tonnen bis zum Jahr 2010 und 2.600 Tonnen bis zum Jahr 2015 angegeben war.

(3) Die kompetenzrechtliche Zuständigkeit für Hausheizungen lag bei den Ländern. Diese bekannten sich im Rahmen der Landesumweltreferentenkonferenz im Juni 2008 dazu, die im nationalen Programm diesbezüglich enthaltenen Maßnahmen zu prüfen und sich unter Berücksichtigung eigener Schwerpunktsetzungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Umsetzung einzusetzen.

18.2 Die Mehrzahl der angeführten Maßnahmen war bereits Inhalt früherer Konzepte des Bundes und der Länder der für die Bereiche Klimaschutz und Energie erstellten Programme, die im Rahmen der Emissionsprognoserechnungen in den Business as usual-Szenarien als bereits implementiert oder verbindlich vorgesehene Maßnahmen Berücksichtigung fanden. Nach Auffassung des RH können die im Sektor Hausheizungen vorgesehenen Maßnahmen nur dann Emissionsminderungen in der geplanten Größenordnung bewirken, wenn ihr Umfang über das bisherige Ausmaß hinaus gesteigert wird.

Förderungen

Förderungsprogramme und ihre Wirkung

19.1 Mehrere Förderungsprogramme zielten auch auf eine Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen ab:

1. Das im Zuständigkeitsbereich des BMLFUW durchgeführte Programm „klima:aktiv mobil“ beinhaltete Förderungsmöglichkeiten im Verkehrsbereich. Die im Jahr 2008 genehmigten 50 klimarelevanten Projekte trugen neben der Reduktion von jährlich 27.800 Tonnen CO₂/Jahr auch zur Vermeidung von 25 Tonnen NO_x/Jahr bei. Die umweltrelevanten Kosten der 2008 geförderten Projekte betragen 10,39 Mill. EUR, der Förderungsbarwert 3,24 Mill. EUR.
2. Die Umweltförderung im Inland (UFI) war ein Förderungsprogramm des BMLFUW für Betriebe, das von der Kommunalkredit Public Consulting abgewickelt wurde. Mit nicht rückzahlbaren Investitionszuschüssen wurden Unternehmen beim Einsatz umweltfreundlicher Technologien unterstützt.



Förderungen

BMLFUW BMVIT BMWFJ

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf
Ebene des Bundes

Die nachfolgende Tabelle gibt Aufschluss über die seit dem Jahr 2007 zuerkannten UFI-Förderungen zur Verringerung von Stickstoffoxid-Emissionen:

Tabelle 10: Programm Umweltförderungen im Inland: Projekte mit NO _x -Reduktionen					
Zusagejahr	Branche	Projekt	Investitions- kosten	Förderungs- barwert	NO _x -Reduktion
			in EUR		in Tonnen/Jahr
2007	Pharma	Ammoniakwäscher	153.587	30.717	3
2007	Glas	NO _x -Reduktion (Glaswanne)	248.160	74.448	53
2007	Zement	Einbau einer Tertiärluftleitung und Optimierung des Vorwärmers zur NO _x -Reduktion	2.599.646	662.910	55
2007	Chemie	Vermeidung und Verringerung von Luftverunreinigungen	470.910	104.165	18
2009	Papier	Katalytische Nachverbrennung von VOC, WRG zur Heizung	335.799	38.835	13
2010	Zement	Bau einer SCR-Anlage im Halbstaubbetrieb mit Versuchsanlage	10.373.000	1.172.097	678
2010	Druck	Thermisch regenerative Abluftverbrennungsanlage	491.089	98.218	1
Summe			14.672.191	2.181.390	821

Quelle: Kommunalkredit Public Consulting GmbH

3. Die Förderungen der Länder z.B. zur thermischen Sanierung von Gebäuden, zur Errichtung von Solar- und Wärmepumpenanlagen und zum Austausch alter Öfen und Heizungsanlagen, die auch der Verminderung der Stickstoffoxid-Emissionen dienten, waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

19.2 Die Wirksamkeit der Förderungsprogramme in Bezug auf die Verringerung der Stickstoffoxid-Emissionen war mit 846 Tonnen/Jahr gering. Die Reduktion von Stickstoffoxid-Emissionen war allerdings auch nicht das Hauptziel der Förderungsaktionen, sondern in der Regel ein Nebeneffekt der primär auf die Verminderung von klimaschädlichem CO₂ ausgerichteten Initiativen. Effektiv waren vor allem jene Maßnahmen, die eine Reduktion des Energieverbrauchs zum Ziel hatten, wie z.B. die thermische Gebäudesanierung und Aktionen, die auf eine effizientere Energienutzung abzielten. Andere Maßnahmen, wie z.B. die



Förderungen

Umstellung von Heizanlagen auf biogene Brennstoffe oder der Einsatz von Biokraftstoffen, hatten zwar positiven Einfluss auf die CO₂-Bilanz, leisteten aber keinen Beitrag zur Senkung der Stickstoffoxid-Emissionen.

19.3 *Das BMLFUW nannte in seiner Stellungnahme die im Zuge des Ökologisierungsgesetzes 2007 (BGBl. I Nr. 46/2008) beschlossene Steuerermäßigung bei der Normverbrauchsabgabe für PKW der Abgasklasse EURO 6 und für PKW mit alternativen Antrieben als weitere Förderungsmaßnahme.*

- Verschrottungsprämie
- 20.1** Auswirkung auf die Stickstoffoxid-Emissionen im Verkehrsbereich hatte die im Jahr 2009 gewährte so genannte Verschrottungsprämie. Diese Prämie in Höhe von 1.500 EUR wurde jeweils zur Hälfte vom Bund und vom Fahrzeughändler aufgebracht. Der Anteil des Bundes an der für insgesamt 30.000 Fahrzeuge gewährten Verschrottungsprämie betrug 22,5 Mill. EUR. Die Minderungswirkung der Maßnahme lag bei 110 Tonnen Stickstoffoxid/Jahr.
- 20.2** Der RH hielt fest, dass nach den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf²⁸ die Verschrottungsprämie einerseits auf die Unterstützung der von der ungünstigen Konjunkturentwicklung stark betroffenen Fahrzeugbranche und andererseits auf die Senkung der Stickstoffoxid-Emissionen ausgerichtet war. Nach Ansicht des RH hätte diese Förderungsaktion einen noch höheren Beitrag zur Emissionsminderung leisten können, wenn bei der Gewährung der Prämie auch der Schadstoffausstoß der Neufahrzeuge (z.B. niedrige CO₂- und NO_x-Emissionen im Abgas) berücksichtigt worden wäre.
- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ mussten die Neufahrzeuge mindestens der Schadstoffnorm EURO 4 entsprechen. Diese für den Erhalt der Förderung maßgebliche Vorgabe hätte für NO_x-Emissionsreduktionen gesorgt.*
- 20.4** Der RH brachte in Erinnerung, dass die Erfüllung der Abgasklasse EURO 4 seit 2006 eine Voraussetzung für die Erstzulassung von Neufahrzeugen darstellte.

²⁸ Ökoprämiengesetz, BGBl. I Nr. 28/2009



BMLFUW BMVIT BMWFJ

Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

21 Der für Österreich – nach dem im Jahr 2010 geltenden Standard – für das Jahr 2009 berechnete Stickstoffoxid-Ausstoß betrug 145.400 Tonnen. Dieser Wert lag um 8,8 % unter dem Ausstoß des Jahres 2008 (159.400 Tonnen/Jahr), aber noch um rd. 40 % über dem in der NEC-Richtlinie sowie im Emissionshöchstmengengesetz Luft (EG-L) festgelegten Grenzwert von 103.000 Tonnen/Jahr. Die im Februar 2010 von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die in nationales Recht umgesetzten Vorgaben der NEC-Richtlinie zu erreichen.

Die Erreichung des vorgegebenen Zielwerts erfordert zusätzliche Maßnahmen in allen Sektoren, wobei der größte Handlungsbedarf aufgrund seines hohen Anteils an den Stickstoffoxid-Emissionen im Verkehrsbereich besteht.

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Bundesregierung hervor:

(1) Vor dem Eingehen internationaler und unionsrechtlicher Verpflichtungen sollte mit besonderer Sorgfalt auf deren tatsächliche Umsetzbarkeit geachtet werden, um nachteilige Konsequenzen aus der Nichterfüllung von Vertragspflichten zu vermeiden. (TZ 12)

(2) Künftige Programme sollten auf der Grundlage von vorgängigen Kosten-Nutzen-Überlegungen beschlossen und der für den Umsetzungserfolg entscheidenden Frage der Finanzierung der Maßnahmen sollte entsprechendes Augenmerk zugewendet werden. (TZ 13)

(3) Wegen ihres hohen Potenzials zur Verringerung von Stickstoffoxid-Emissionen sollten im Sektor Mobile Quellen (Verkehrsbereich) primär Lenkungsmaßnahmen forciert werden, die Fahrzeugerneuerungen unterstützen und Fahrzeuge mit niedrigem Stickstoffoxid-Ausstoß bevorzugt behandeln. (TZ 15)



R
H

ANHANG

ANHANG

Chronologie



Chronologie	
1. Rechtsgrundlagen	
1979	<p>Internationales Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen (Convention on Longrange Transboundary Air Pollution – CLRTAP)</p> <p>unterzeichnet im Rahmen der United Nations Economic Commission für Europe (UNECE)</p>
1999 (Endbericht)	<p>Modellrechnungen der EU in Vorbereitung der Höchstmengen-Festsetzung, unter Berücksichtigung bereits implementierter oder verbindlich vorgesehener Maßnahmen:</p> <p>1. darin enthaltene Höchstmengen-Prognose für Österreich für 2010 ohne zusätzliche Reduktionsmaßnahmen (Business-As-Usual-(BAU)-Szenario) (in Tonnen/Jahr):</p> <p>SO₂: 40.000 NO_x: 103.000 NMVOC: 205.000 NH₃: 67.000</p> <p>2. darin enthaltene Höchstmengen-Prognose für Österreich für 2010 unter Einkalkulierung zusätzlicher Reduktionsmaßnahmen (Reduktions-Szenario) (in Tonnen/Jahr):</p> <p>SO₂: 40.000 NO_x: 91.000 NMVOC: 129.000 NH₃: 67.000</p>
1999	<p>Nationale Vergleichsstudie im Auftrag des BMLFUW</p> <p>Die zu Vergleichszwecken angestellte Höchstmengen-Prognose für 2010 ergab ohne zusätzliche Reduktionsmaßnahmen (Business-As-Usual-(BAU)-Szenario) (in Tonnen/Jahr):</p> <p>SO₂: 28.880 NO_x: 112.200 NMVOC: 186.730 NH₃: nicht berechnet</p>
1999	<p>Unterzeichnung des Göteborg-Protokolls zur UNECE/CLRTAP (Protokoll zur Verminderung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon)</p> <p>darin festgelegte bis 2010 zu erreichende Höchstwerte (in Tonnen/Jahr) für Österreich:</p> <p>SO₂: 39.000 NO_x: 107.000 NMVOC: 159.000 NH₃: 66.000</p>

Fortsetzung:		Chronologie
1. Rechtsgrundlagen		
2001	NEC-Richtlinie	darin festgelegte, bis 2010 zu erreichende Höchstwerte (in Tonnen/Jahr) für Österreich: SO ₂ : 39.000 NO _x : 103.000 NMVOC: 159.000 NH ₃ : 66.000
12. Juni 2003	Inkrafttreten des Emissionshöchstmengengesetzes-Luft in Umsetzung der NEC-Richtlinie	darin festgelegte, bis 2010 zu erreichende Höchstwerte (in Tonnen/Jahr): SO ₂ : 39.000 NO _x : 103.000 NMVOC: 159.000 NH ₃ : 66.000
2. Nationales Programm und Maßnahmenumsetzung		
1. Oktober 2002	Abgabetermin für das nationale Programm über Maßnahmen zur Einhaltung der Emissionshöchstmengen gemäß NEC-Richtlinie	
Dezember 2002	Statusbericht Österreichs an die Europäische Kommission	
2003	Emissionsprognose des Umweltbundesamtes für das Jahr 2010 (in Tonnen/Jahr):	SO ₂ : 28.000 NO _x : 134.000 (einschließlich Emissionen im Ausland infolge „Treibstoffexport im Tank“) NMVOC: 151.000 NH ₃ : 53.000
November 2003	Arbeitsauftrag an drei Arbeitsgruppen (Mobile Quellen, Stationäre Anlagen, Hausheizungen) zur Erarbeitung von Vorschlägen für das nationale Programm mit dem Ziel: NO _x -Reduktion um 15.000 Tonnen/Jahr (Aufteilung des Reduktionsbedarfs entsprechend dem Verhältnis der Sektor-Emissionen).	
2006	Emissionsprognose des Umweltbundesamtes für das Jahr 2010 (in Tonnen/Jahr):	SO ₂ : 26.000 NO _x : 137.000 (ohne Emissionen im Ausland infolge „Treibstoffexport im Tank“) NMVOC: 150.000 NH ₃ : 53.000
Juni 2006	Erhöhung des Zielwertes der NO _x -Reduktion im nationalen Programm von 15.000 auf 25.000 Tonnen/Jahr	
Dezember 2006	Zweiter Statusbericht Österreichs an die Europäische Kommission	



BMLFUW BMVIT BMWFJ

ANHANG

Fortsetzung:	Chronologie
2. Nationales Programm und Maßnahmenumsetzung	
Oktober 2007	<p>Programmewurf des BMLFUW für das nationale Programm</p> <p>41 Maßnahmen sollten NO_x-Reduktion bewirken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20.300 Tonnen/Jahr bis 2010 - 25.800 Tonnen/Jahr bis 2015 <p>davon (bis 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 14.100 Tonnen durch 22 Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen - 5.100 Tonnen (6.400 Tonnen bis 2011) durch 11 Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen - 1.100 Tonnen durch 8 Maßnahmen im Sektor Hausheizungen
2010	<p>Emissionsprognose des Umweltbundesamtes für das Jahr 2010 (in Tonnen/Jahr):</p> <p>SO₂: 26.000 NO_x: 146.000 NMVOC: 164.000 NH₃: 61.000</p>
Februar 2010	<p>Beschluss und Übermittlung des nationalen Programms an die Europäische Kommission</p> <p>mit 26 Maßnahmen für eine angestrebte NO_x-Reduktion von</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10.600 Tonnen/Jahr bis 2010 - 12.000 Tonnen/Jahr bis 2015 <p>davon (bis 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 7.100 Tonnen durch 13 Maßnahmen im Sektor Mobile Quellen - 2.400 Tonnen durch 5 Maßnahmen im Sektor Stationäre Anlagen - 1.100 Tonnen durch 8 Maßnahmen im Sektor Hausheizungen





Bericht des Rechnungshofes

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	320
Abkürzungsverzeichnis _____	321
Glossar _____	323

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

KURZFASSUNG _____	327
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	332
Netzstrategische Überlegungen _____	335
S 31 im Bundesstraßengesetz _____	340
S 31 Nord: Eisenstadt bis Schützen am Gebirge _____	342
S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze _____	350
Finanzierung und Projektmanagement _____	360
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	365

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen _____	367
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Auswahltrasse S 31 Nord: Eisenstadt – Schützen am Gebirge _____	333
Abbildung 2: S 31 Süd: Oberpullendorf – B 61 – Staatsgrenze ____	334
Tabelle 1: Schätzkosten S 31 Nord _____	348
Tabelle 2: Schätzkosten S 31 Süd _____	358



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
ASFINAG BMG	ASFINAG Bau Management GmbH
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BStG	Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286 i.d.g.F.
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSD-Studie	Studie „Die Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich“ (1999)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
Kfz	Kraftfahrzeug
Kfz/24h	Kraftfahrzeuge pro 24 Stunden
LKW	Lastkraftwagen
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



S 31	Burgenland Schnellstraße
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G 2000	Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit, BGBl. Nr. 697/1993 i.d.F. BGBl. I Nr. 87/2009
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Einreichprojekt

Das Einreichprojekt stellt die detaillierte Ausarbeitung der anhand des Vorprojekts freigegebenen Trassenvariante dar. Diese Ausarbeitung schließt aber nicht aus, dass sowohl aufgrund vertiefter Projektskenntnis als auch aufgrund des Trassenfestlegungsverfahrens bzw. weiterer Behördenverfahren Entwurfsänderungen erforderlich sein können. Es dient außerdem als Grundlage für die Projektierung der mit der Straßenplanung zusammenhängenden Kunst- und sonstiger Bauten (Brücken, Tunnel, Stützmauern usw.), für die bei Neubau- und Instandsetzungsprojekten eigene Projekte bzw. Operate zu erstellen sind.

Nutzen-Kosten-Untersuchung

Bei einer Nutzen-Kosten-Untersuchung werden die zweckmäßigen und technisch möglichen Lösungen für einen Straßenzug aufgezeigt, Vor- und Nachteile dargestellt sowie nach einer Variantenbeurteilung eine Trasse ausgewählt.

Nutzen-Kosten-Analyse

Darin werden in der Regel Kosten (z.B. Investitionskosten, laufende Kosten der Erhaltung, Fahrzeugbetriebskosten) und Nutzen (z.B. Mauteinnahmen, Einsparung von Reisezeit- bzw. Transportkosten, Unfallkosten sowie Schadstoff- und Klimakosten) einander gegenübergestellt. Als Entscheidungskriterium bzw. in der Prioritätenreihung wird u.a. das Verhältnis von Nutzen und Kosten herangezogen.

Planungsgemeinschaft Ost (PGO)

Gemeinsame Organisation der Länderverwaltungen Burgenland, Niederösterreich und Wien zur Abstimmung, Koordination und Vorbereitung raumplanerisch relevanter Fragen in der österreichischen „Länderregion Ost“.

Glossar



Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS)

Die Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen werden zur Planung, Projektierung und Straßenraumgestaltung herangezogen und von Fachleuten aus Bund, Ländern und Gemeinden, unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen und Einbindung von Experten aus Lehre und Forschung einvernehmlich erstellt. Sie werden teilweise vom BMVIT zur Anwendung empfohlen oder durch Erlässe für verbindlich erklärt.

Schnellstraße

Schnellstraßen sind Teil des Bundesstraßennetzes, das aus den Bundesstraßen A (Bundesautobahnen, Verzeichnis 1) und den Bundesstraßen S (Bundes Schnellstraßen, Verzeichnis 2) besteht. Die Bundesstraßen eignen sich für den Schnellverkehr im Sinne der straßenpolizeilichen Vorschriften, weisen keine höhengleichen Überschneidungen mit anderen Verkehrswegen auf und dienen nicht der lokalen Aufschließung.

Sensitivitätsanalyse

In einer Sensitivitätsanalyse wird der Einfluss von Parametern auf ein Gesamtergebnis untersucht. Dabei wird geprüft, wie sich eine Änderung einer oder mehrerer Parameter auf den Ergebniswert auswirkt und wie stabil ein Ergebnis in weiterer Folge ist. Eingabeparameter können z.B. Preise oder Kosten und Ergebnisgrößen, z.B. die Gewinnschwelle (Break-even-Punkt), sein.

Trassenverordnung

Vor dem Bau einer neuen Bundesstraße hat der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie den Straßenverlauf durch Festlegung der Straßenachse auf Grundlage eines konkreten Projekts durch Bescheid zu bestimmen. Dieser Bescheid tritt außer Kraft, wenn nicht binnen 10 Jahren ab Rechtskraft mit wesentlichen Baumaßnahmen zur Errichtung begonnen wurde.

Vorprojekt

Die Zwecke eines Vorprojekts sind sowohl die Überprüfung der Notwendigkeit, der Zweckmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie der prinzipiellen Machbarkeit und möglichen Umweltverträglichkeit eines Straßenbauprojekts, als auch die Trassenfindung. Dabei sind alle zweckmäßigen und technisch möglichen Lösungen (Nullvariante, Ausbauvarianten, Neubauvarianten, unter Berücksichtigung von Maßnahmen des öffentlichen Verkehrs) aufzuzeigen, die Vor- und Nachteile dieser Lösungen darzustellen, die Varianten zu beurteilen und eine davon auszuwählen.





Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Die Aufnahme der S 31-Verlängerungen im Norden (Eisenstadt bis Schützen am Gebirge) und im Süden (Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze) in den Generalverkehrsplan Österreich 2002 und in das Bundesstraßengesetz war weder durch Verkehrsprognosen untermauert, noch anhand von Kosten-Nutzen-Überlegungen erfolgt. Beide Projekte wiesen großteils lokalen Nutzen auf. Dennoch sollte ihre Finanzierung ausschließlich aus Bundesmitteln erfolgen.

Das Projekt S 31 Nord mit geschätzten Kosten von rd. 52 Mill. EUR wurde im Frühjahr 2010 nach rund siebenjähriger Planungstätigkeit aus dem Bundesstraßengesetz wieder herausgenommen.

Für das Projekt S 31 Süd mit geschätzten Kosten von rd. 80 Mill. EUR war auch langfristig ein geringes Verkehrsaufkommen prognostiziert. Dennoch wurden die Planungen weiter betrieben. Im Frühjahr 2008 vereinbarte das Land Burgenland gegen Übernahme der damit verbundenen Mehrkosten von rd. 3,4 Mill. EUR einen vorgezogenen Baubeginn. Auch dieses Projekt soll gemäß einem Abkommen vom November 2010 aus dem Bundesstraßengesetz entfernt werden.

Der ASFINAG entstanden aus Planungsleistungen der beiden Projekte Kosten von rd. 5,6 Mill. EUR.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Aufnahme der Projekte zum Ausbau der Burgenland Schnellstraße (S 31) in den Generalverkehrsplan Österreich 2002 und in das Bundesstraßengesetz (BStG), die Beurteilung der verkehrlichen Wirkungen dieser Projekte und ihrer netzstrategischen Bedeutung, die Beurteilung der Projektplanung und -entwicklung sowie der Projektkostenentwicklung und der Vorfinanzierung durch das Land Burgenland. (TZ 1)



Kurzfassung

Netzstrategische Überlegungen

Die S 31-Verlängerungen im Norden (Eisenstadt – Schützen am Gebirge; S 31 Nord) und im Süden (Oberpullendorf – Staatsgrenze; S 31 Süd) wurden – mit geschätzten Gesamtkosten von 61,8 Mill. EUR – in den Generalverkehrsplan Österreich 2002 und in das BStG aufgenommen, obwohl beide Projekte weder anhand von Kosten-Nutzen-Kriterien ausgewählt bzw. gereiht, noch deren Aufnahme durch Verkehrsprognosen untermauert worden waren. Die Aufnahme eines Projekts in das BStG bedeutete, dass seine Finanzierung durch den Bund zu tragen war. (TZ 2 bis 4)

Für die S 31 Nord konnte aus keinem der bisher erstellten Verkehrskonzepte und Korridoruntersuchungen und auch nicht aus vom Amt der Burgenländischen Landesregierung beauftragten Untersuchungen eine Höchst- bzw. Hochrangigkeit begründet werden. Diese Straßenverbindung wäre daher nicht in das BStG aufzunehmen gewesen. Dennoch erwirkte das Land Burgenland durch die Aufnahme der S 31 Nord in das BStG ihre Einstufung als Schnellstraßenprojekt des Bundes – dies im Wesentlichen aus budgetären Überlegungen (Kostentragung durch den Bund). (TZ 4, 8, 10)

Infolge von Verzögerungen der Weiterführung der S 31 Süd auf ungarischem Gebiet, und um einzelne Gemeinden dennoch möglichst rasch zu entlasten, beschloss die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) eine Teilung des Projekts S 31 Süd in zwei Ausbaustufen (Oberpullendorf – B 61 Günser Straße; B 61 – Staatsgrenze). Die vorgezogene Errichtung der ersten Ausbaustufe entsprach als Umfahrung einzelner Gemeinden nicht der Funktion einer Schnellstraße als hochrangige Netzverbindung. Sie hätte daher ebenfalls nicht in das BStG aufgenommen werden dürfen. (TZ 20, 22, 23)

S 31 Nord: Eisenstadt – Schützen am Gebirge

Infolge steigender Verkehrsmengen auf der B 50 zwischen Eisenstadt und Neusiedl am See setzte das Land Burgenland bereits ab 1997 erste kleinräumige Maßnahmen. Nach einer Volksbefragung schloss das Land eine Weiterführung von Schützen am Gebirge Richtung Neusiedl am See bereits im Jahr 2001 aus und definierte die Funktion der Straße als Umfahrung mit lokaler Wirkung. (TZ 10, 11)



Kurzfassung

BMVIT

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Im Februar 2010 ersuchte das Land Burgenland das BMVIT, das Projekt zurückzuziehen und stattdessen eine zweistreifige Umfahrung als Landesstraße zu realisieren. Die bereits vor zehn Jahren geforderte Entlastung des Ortsbereichs von Schützen am Gebirge könnte mittlerweile verkehrswirksam sein, wenn das Projekt gleich von Anfang an als Landesstraße umgesetzt worden wäre. (TZ 14)

Die positive wirtschaftliche Einschätzung des Vorhabens durch die ASFINAG gründete sich großteils auf – in einer Nutzen-Kosten-Analyse aus dem Jahr 2009 errechneten – Einsparungen von Zeit-, Fahrzeug- und Unfallkosten bei reduzierter Verkehrsleistung. Untersuchungen mit dem Ziel gesamthafter Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Projekts wären in früheren Planungsstadien und nicht erst knapp vor Erlassung einer Trassenentscheidung durch das BMVIT zweckmäßig gewesen. (TZ 15)

Bis zum Stopp des Projekts waren bei der ASFINAG bei geschätzten Gesamtkosten von rd. 52 Mill. EUR Planungskosten von rd. 3 Mill. EUR angefallen. Davon entfielen 284.904 EUR auf die Abgeltung an das Land Burgenland für die Mitwirkung des Landes an der bisherigen Planung. Umgekehrt stellte die ASFINAG ihre bisherigen Planungsleistungen dem Land Burgenland für dessen Weiterführung des Projekts als Landesstraße unentgeltlich zur Verfügung. (TZ 16, 17)

Für Grundeinlösen hatte die ASFINAG bis zum Stopp des Projekts bereits Entschädigungen in Höhe von rd. 230.000 EUR gezahlt. Eine Regelung, wie und zu welchen Konditionen eine Abtretung der Grundstücke erfolgen sollte, lag nicht vor. (TZ 18)

S 31 Süd: Oberpullendorf – Staatsgrenze

Aufgrund seiner Netzfunktion wurde der Korridor entlang der künftigen S 31 von Oberpullendorf bis zum Grenzübergang Rattersdorf (bei Köszeg) als hochrangig eingestuft. (TZ 4, 5)

Die S 31 konnte ihre volle Funktionalität aber nur dann erreichen, wenn die Weiterführung auf ungarischer Seite mit annähernd gleicher Leistungsfähigkeit gewährleistet war. Die deshalb unabdingbare Abstimmung mit Ungarn erschwerte die Planung erheblich. (TZ 20, 22)



Kurzfassung

Das Verkehrsaufkommen zum Prognosezeitpunkt 2025 für die erste Ausbaustufe von Oberpullendorf bis zur B 61 war mit 5.200 Kfz pro 24 Stunden sehr niedrig. In einem Leitfaden vom Juli 2006 bestimmte das BMVIT ein Verkehrsaufkommen von rd. 24.000 Kfz/24h als Kriterium für eine ausreichend hohe Verkehrsnachfrage für eine hochrangige Verkehrsverbindung. Der Netzzusammenschluss mit dem hochrangigen ungarischen Straßennetz war in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Dennoch wurden weitere Planungsschritte, inkl. Einreichung des Vorprojekts, gesetzt und die S 31 Süd weiterhin als hochrangiges, prioritäres Bundesstraßenprojekt eingestuft. (TZ 22 bis 24)

Wichtige Fragen, wie z.B. die Streckenführung nach Ungarn, der Grenzübergangspunkt und eine Eisenbahnquerung, waren noch ungeklärt. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fehlte. (TZ 22, 26, 27)

Die Kreisverkehrsanlage Oberpullendorf, erst im Jahr 2004 für den Verkehr freigegeben, stand der durchgehend niveaufreien Ausführung der S 31 Süd entgegen. Ihr Abriss und die Neuerrichtung einer niveaufreien Anschlussstelle Oberpullendorf hätten Mehrkosten von rd. 10,5 Mill. EUR verursacht. Als Zwischenlösung sollte daher die S 31 Süd im Bereich der Kreisverkehrsanlage Oberpullendorf unterbrochen und die Anschlussstelle erst mit dem Weiterbau nach Ungarn errichtet werden. (TZ 25)

Bis Juni 2010 waren für das Projekt S 31 Süd Kosten in Höhe von rd. 2,6 Mill. EUR angefallen (bei geschätzten Gesamtkosten von rd. 80 Mill. EUR). Rund 270.000 EUR zahlte die ASFINAG an das Land Burgenland als Abgeltung für Planungsleistungen. (TZ 28)

Im November 2010 kamen das BMVIT und das Land Burgenland überein, die Verlängerung der S 31 von Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze aus dem BStG herauszunehmen. Anstelle der Schnellstraße S 31 Süd soll durch das Land Burgenland eine Landesstraße realisiert werden. Eine Abgeltung der von der ASFINAG erbrachten Planungsleistungen durch das Land Burgenland war auch hier bis zum Ende der Gebarungüberprüfung nicht vorgesehen. (TZ 29)

Eine zusammenfassende Beurteilung des Projekts S 31 Süd ergab:

- Dem Projekt S 31 Süd kommt im Rahmen der Neubautätigkeit der ASFINAG keine besondere Dringlichkeit zu, da das gegenwärtige bzw. bis zum Jahr 2020 zu erwartende Verkehrsaufkommen und damit der Auslastungsgrad gering sind;



Kurzfassung

BMVIT

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

- die Weiterführung des Straßenzuges auf ungarischer Seite wird sich deutlich verzögern, so dass sich auch bei Beachtung der internationalen Verpflichtungen Österreichs auf dem Gebiet des Fernstraßenbaus kein erhöhter Zeitdruck ergibt;
- der erste Teilabschnitt der Neubaustrecke Oberpullendorf – B 61 entspricht als Umfahrung einzelner Gemeinden nicht der Funktion einer Schnellstraße als hochrangige Netzverbindung. Auch der wieder in die Planungsüberlegungen einbezogenen Linienführung der Trassenvariante von Oberpullendorf westlich nach Unterloisdorf und Mannersdorf an der Rabnitz bis zum Grenzübergang Rattersdorf käme hauptsächlich die Bedeutung einer Ortsumfahrung von Unterloisdorf bzw. Mannersdorf zu. Für den Bau örtlicher Umfahrungsstraßen wäre allerdings nicht die ASFINAG, sondern das jeweilige Bundesland zuständig.
- Die beiden ursprünglich im BStG verankerten Vorhaben S 31 Nord und S 31 Süd wiesen großteils lokalen Nutzen auf. Dennoch sollte ihre Finanzierung ausschließlich aus Bundesmitteln erfolgen. Dies stand im Widerspruch zu Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG und §§ 1 und 2 BStG, wonach Bundesstraßen dem Durchzugsverkehr und nicht der lokalen Aufschließung dienen. (TZ 29, 31)

Finanzierung

Der Bau der S 31 Nord und S 31 Süd war gemäß der Prioritätenreihung vom März 2007 für das Jahr 2012 vorgesehen. Für beide Streckenabschnitte zeigte das Land Burgenland Interesse an einer beschleunigten Umsetzung. In Absichtserklärungen vom Mai 2008 vereinbarte das Land mit dem BMVIT und der ASFINAG, mit dem Bau so früh wie möglich, frühestens jedoch im Jahr 2010 – bei gleichzeitiger Übernahme der durch die Vorziehung entstehenden Mehrkosten in Höhe von rd. 3,4 Mill. EUR durch das Land – zu beginnen. Der Baubeginn der S 31 Süd verzögerte sich allerdings. Die rechtliche Wirksamkeit der Vereinbarung bei abweichendem Baubeginn war unklar. (TZ 30)

Obwohl beide Vorhaben großteils lokalen Nutzen aufwiesen, war eine angemessene Kostenbeteiligung des Landes nicht vereinbart worden. (TZ 31)



Kenndaten zur Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße	
Gesetzliche Grundlagen	Bundesstraßengesetz, BGBl. Nr. 286/1971 i.d.g.F. Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich, BGBl. I Nr. 96/2005 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F.
Eingebundene Rechtsträger	
Bund	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)
Bundesland	Burgenland
Unternehmen	ASFINAG Bau Management GmbH
Projekte	
S 31 Nord Eisenstadt – Schützen am Gebirge	Länge: rd. 10 km Gesamtschätzkosten (März 2010): rd. 52 Mill. EUR netto Projekt im April 2010 aus dem BStG gestrichen bisherige Projektkosten: rd. 3 Mill. EUR
S 31 Süd Oberpullendorf – Staatsgrenze bei Rattersdorf	Länge: 13,7 km Gesamtschätzkosten (November 2006): rd. 80,9 Mill. EUR 1. Abschnitt: B 50 – B 61 (zweistreifig) Länge: 6 km Gesamtschätzkosten (April 2010): rd. 25 Mill. EUR netto bisherige Projektkosten: rd. 2,6 Mill. EUR Projekt wird lt. Absichtserklärung vom November 2010 als Landesstraße realisiert.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Juni bis Juli 2010 die Planung der Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße (S 31) im Norden von Eisenstadt bis Schützen am Gebirge (Projekt S 31 Nord) und im Süden von Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze bei Rattersdorf (Projekt S 31 Süd).

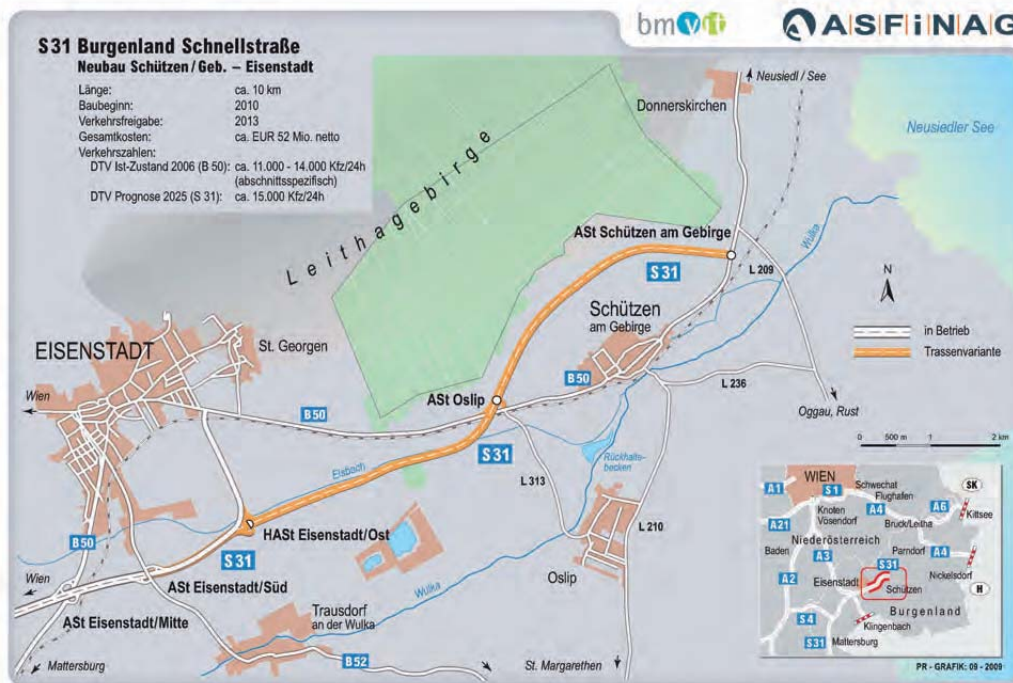
**R
H**

Prüfungsablauf und –gegenstand

BMVIT

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

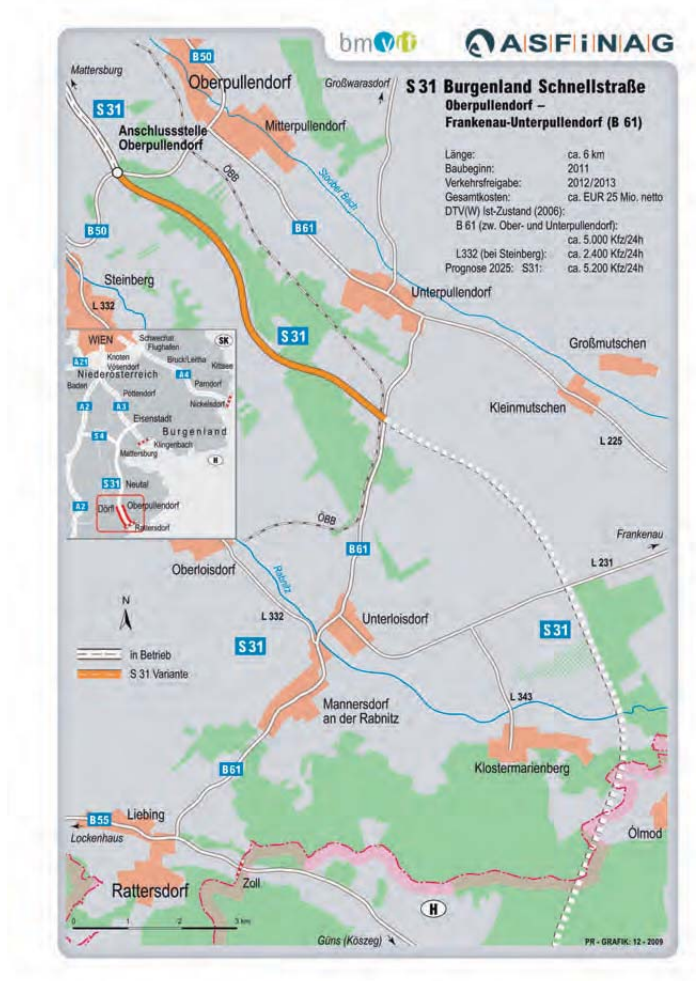
Abbildung 1: Auswahltrasse S 31 Nord: Eisenstadt – Schützen am Gebirge



Quelle: ASFINAG

Prüfungsablauf und –gegenstand

Abbildung 2: S 31 Süd: Oberpullendorf – B 61 – Staatsgrenze





Prüfungsablauf und –gegenstand



Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Kriterien für die Aufnahme der Projekte zum Ausbau der S 31 in den Generalverkehrsplan Österreich 2002 (GVP-Ö) und in das Bundesstraßengesetz (BStG), die Beurteilung der verkehrlichen Wirkungen der Projekte und ihrer netzstrategischen Bedeutung, der Projektplanung und –entwicklung sowie der Projektkostenentwicklung und der Vorfinanzierung durch das Land Burgenland.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Phase der Vorprojekte aus dem Jahr 2006 bis hin zum gegenwärtigen Planungsstand. Die Planungen auf Bundes- und auf Landesebene im Vorfeld wurden in die Beurteilung miteinbezogen.

Die Erhebungen erfolgten im BMVIT, bei der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) sowie im Land Burgenland. Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ASFINAG im Jänner 2011, die Burgenländische Landesregierung im März 2011 und das BMVIT im April 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2011.

Alle in der Folge angeführten Kostenangaben stellen Nettobeträge (ohne Umsatzsteuer) dar.

Netzstrategische Überlegungen

Verankerung der Verlängerung der S 31 in Verkehrsplanungen des Bundes

Verkehrskonzepte zwischen 1990 und 2000

2 (1) Das vom damaligen Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr erstellte Österreichische Gesamtverkehrskonzept 1991 (GVK-Ö 1991) wies in einer Kartendarstellung der Autobahnen und Schnellstraßen die S 31 im Norden bis Eisenstadt/Ost und im Süden bis St. Martin (Halbausbau) als in Betrieb befindlich aus. Weiters war die S 31 bis Steinberg-Dörfl (im Süden) als in Planung befindlich dargestellt.

(2) Der im Jahr 1999 erstellte Bundesverkehrswegeplan sah die S 31 als innerösterreichische Verbindung vor.

(3) Im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten erstellte ein Beratungsunternehmen im Jahr 1999 die Studie „Die Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich“ (GSD-Studie). Zielsetzung war die verbesserte Anbindung Österreichs an benachbarte ausländische Wirtschaftsräume vor allem im



Netzstrategische Überlegungen

Norden und Osten. Das Ergebnis der funktionellen Netzentwicklung war eine Einteilung der Bundesstraßen in Österreich nach drei definierten Straßennetztypen:

Typ I Höchststrangiges Straßennetz (Transeuropäische Netze)

Typ II Hochrangiges Straßennetz

Typ III Sonstige Bundesstraßen

Die S 31 wurde als Typ II definiert, allerdings ein Teil davon, der „Neusiedlersee-Korridor“¹ im Norden von Neusiedl am See bis Eisenstadt, nur als Typ III. Somit galt diese Verbindung weder als höchstrangiger Teil eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) noch als hochrangiger Straßenabschnitt.

Korridoruntersuchungen Ostregion

- 3 Als Weiterführung der GSD-Studie erstellte dasselbe Beratungsunternehmen im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost im Jahr 2000 die Korridoruntersuchungen für die Ostregion. Für den „Neusiedlersee-Korridor“ kam die Studie neuerlich zu dem Ergebnis, dass kein höchst- oder hochrangiger Verbindungsbedarf auf nationaler Ebene gegeben, die bestehende Verflechtungsnachfrage gering und der Widerstand gegenüber einem großzügigen Straßenausbau hoch war. Daher wurde für diesen Bereich statt einer vierstreifigen Schnellstraße eine zweistreifige Autostraße mit lokalen Ortsumfahrungen und einem umfassenden Begleitwegesystem vorgeschlagen.

In der Beantwortung einer schriftlichen Anfrage führte der Landeshauptmann des Burgenlandes im Mai 2008 aus, dass die „nördliche Umfahrung von Schützen“ als zweistreifige Autostraße und als lokale Ortsumfahrung anzusehen sei und demgemäß den Festlegungen der Korridoruntersuchung Ostregion entspreche.

¹ Raum zwischen Neusiedl am See, Eisenstadt, Wiener Neustadt und Mattersburg mit den Straßenverkehrsachsen B 50 Burgenland Straße, S 31 Burgenland Schnellstraße und S 4 Mattersburger Schnellstraße

Generalverkehrsplan Österreich 2002

4.1 (1) Der im Jänner 2002 veröffentlichte Generalverkehrsplan Österreich (GVP-Ö) stellte ein verkehrsträgerübergreifendes Bedarfsfeststellungsprogramm dar, welches im Rahmen eines moderierten Verhandlungsverfahrens im politischen Einvernehmen zwischen Bund, Ländern und Errichtungsgesellschaften erstellt wurde. Eine Bewertung der Projekte nach Kosten-Nutzen-Kriterien bzw. anhand von Prognoserechnungen und eine nachfolgende Reihung erfolgten nicht. Lediglich für die Hauptkorridore wurde eine qualitative Beurteilung vorgenommen.

(2) In einer Rohfassung zum GVP-Ö vom November 2001 war der Ausbau der B 50 Burgenland Straße im Abschnitt zwischen Parndorf und Eisenstadt nicht enthalten. Im Rahmen von Verhandlungen erreichte das Land Burgenland die Finanzierung einer Umfahrung von Schützen am Gebirge durch den Bund. Das Investitionsprogramm Straße² wurde um das Projekt „S 31 Eisenstadt – Schützen am Gebirge“ (S 31 Nord) mit Investitionskosten von 29,1 Mill. EUR ergänzt.

(3) Betreffend den Ausbau der S 31 im Süden war in der Rohfassung des GVP-Ö nur die Strecke Neutal – Oberpullendorf in der so genannten „Projektwunschliste Straße“ des BMVIT enthalten. Dieses Vorhaben war mit Kosten von rd. 29,1 Mill. EUR bereits Teil des Lückenschlussprogramms der ASFINAG. Das Land Burgenland erreichte im Zuge der Verhandlungen Ende 2001 auch die Aufnahme der S 31-Verlängerung zwischen Oberpullendorf und der Staatsgrenze in den GVP-Ö. Die Finanzierung dieses Abschnitts mit Kosten von rd. 32,7 Mill. EUR blieb vorerst ungeklärt. Bereits im November 2001 lag im BMVIT die Information vor, dass auf ungarischer Seite im Bereich Köszeg bis 2015 keine höherrangigen Bauvorhaben geplant waren. In der Endfassung des GVP-Ö wurden die beiden S 31-Ausbauprojekte verknüpft und als „S 31 Neutal-Oberpullendorf-Staatsgrenze“ mit insgesamt 61,8 Mill. EUR aufgenommen.

4.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Projekte im GVP-Ö generell weder anhand von Kosten-Nutzen-Kriterien ausgewählt bzw. gereiht noch durch Verkehrsprognosen untermauert worden waren.

4.3 *Das BMVIT teilte dazu mit, dass der im Jahr 2002 veröffentlichte GVP-Ö aufgrund der Vorgaben der damaligen Ressortleitung in relativ kurzer Zeit als politisches Konzept in Abstimmung mit den Ländern sowie der ASFINAG und der ÖBB-alt erstellt werden sollte. Die Festlegung des Netzes sei zwar von grundsätzlichen theoretischen Überle-*

² Teil des Paketes 1 (des GVP-Ö) mit einem Realisierungszeitraum von 2002 bis 2011



Netzstrategische Überlegungen

gungen einer Netzbildung ausgegangen, habe aber – wie vom RH ausgeführt – keine quantitativen Verfahren und Modelle, die eine Bewertung des Nutzens einzelner Projekte ermöglichen, verwendet.

Das BMVIT teile die Kritik des RH am GVP-Ö, verwies aber darauf, dass seit der Erstellung des GVP-Ö die Entscheidungsgrundlagen und -verfahren weiterentwickelt worden seien und diese neuen quantitativen Verfahren und Modelle auch die wesentlichen Grundlagen der Entscheidungen bildeten. Es verwies in diesem Zusammenhang auf das Verkehrsmengengerüst des Projekts „Verkehrsprognose Österreich 2025+“, welches eine einheitliche Datenbasis für die Infrastrukturbewertungen aller Verkehrsträger schaffe und vom BMVIT, der ASFINAG und der ÖBB-Infrastruktur AG verwendet werde. Weiters erfolgten auch strategische Vorgaben des BMVIT im Sinne von verkehrsträgerübergreifenden einheitlichen Evaluierungs- und Bewertungskriterien.

Im Rahmen der Erstellung des Infrastrukturkonzepts des BMVIT „Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2011–2016“ seien diese Daten Grundlagen verwendet und darauf aufbauend quantitative und qualitative Projektbewertungen durch die Verkehrsträgergesellschaften durchgeführt worden. Ein Ergebnis dieser Analysen sei, dass die vom RH untersuchte S 31 Süd nicht mehr als Bundesstraße zu errichten wäre.

Verkehrsprognose Österreich 2025+

- 5.1** Ein interdisziplinäres Team (Verkehrsplanung, Wirtschaftsforschung, Volkswirtschaftslehre) erarbeitete – beginnend im Jahr 2003 – im Auftrag des BMVIT, der ASFINAG, der Schieneninfrastruktur GmbH sowie der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG das Projekt „Verkehrsprognose Österreich 2025+“. Dieses sollte verkehrsträgerübergreifend eine gemeinsame, konsistente Basis für verkehrspolitische Entscheidungen sowie für Investitionen in die hochrangige Infrastruktur bilden. Das zentrale Element der Verkehrsprognose Österreich 2025+ stellte das „Verkehrsmodell Österreich“ dar.

Die Prognose-Betrachtung der Verkehrsströme im Bereich der geplanten S 31 Süd zeigte eine Abnahme der Verkehrsfrequenz im Bereich der bestehenden B 61³ und der L 332 (bei Steinberg-Dörfel) im Zeitraum zwischen 2005 und 2025, dies unter der Annahme der zwischenzeitlichen Verkehrsfreigabe der A 3 bis Klingenbach.

³ Günser Straße

5.2 Der RH merkte kritisch an, dass die S 31 Süd trotz der aus der Verkehrsprognose vorliegenden, rückläufigen Verkehrszahlen für 2025 weiterhin als hochrangiges, prioritäres Bundesstraßenprojekt eingestuft wurde.

5.3 Die ASFINAG teilte dazu mit, dass sich die in der Verkehrsprognose für das Jahr 2025 genannten 5.200 Kraftfahrzeuge pro 24 Stunden (Kfz/24h) nur auf den ersten Abschnitt der Verlängerung der S 31 bis zur B 61 bezogen hätten. Bei einer Anbindung an das hochrangige ungarische Straßennetz würde in beiden Abschnitten ein deutlich höheres Verkehrsaufkommen eintreten.

Die Verzögerungen beim Weiterbau der A 3 Südost Autobahn zwischen dem Knoten Eisenstadt und dem Grenzübergang Klingenbach würden die Bedeutung des S 31-Korridors Richtung Ungarn verstärken.

5.4 Der RH wies darauf hin, dass die „verstärkte Bedeutung“ der S 31 Süd bis zur Verkehrsfreigabe der Verlängerung der A 3 befristet war. Vorübergehende Gegebenheiten stellen allerdings im Rahmen von langfristigen Verkehrskonzepten kein Kriterium dar.

Verankerung der Verlängerung der S 31 in Verkehrsplanungen des Landes Burgenland

6 (1) Im Dokument „Positionierung des Burgenlandes im internationalen Verkehr als Basis für das Ziel-1-Programm 2000–2006“ vom September 1998 wurde die Weiterführung der S 31 von Oberpullendorf bis Köszeg (Güns) im Sinne der Schließung des hochrangigen Straßennetzes im Burgenland und der Anbindung an die EU-Beitrittslander als Ziel definiert.

(2) Der Bericht des Landes Burgenland vom September 1998 im Vorfeld der GSD-Studie enthielt für den „Korridor B 50, Neusiedl am See-Eisenstadt“ die Absicht, für die Bewältigung des Verkehrs ein Vorprojekt für kleinräumige Ortsumfahrungen im Zuge der B 50 von Jois bis Eisenstadt zu erarbeiten. Darüber hinaus sollte auch eine großräumige Linienführung entlang des Leithagebirges mit Anschluss an die A 4 Ostautobahn zwischen Parndorf und Neusiedl am See bzw. als Alternative der Ausbau der bestehenden Bahnlinie überlegt werden. Zum „Korridor S 31, Weppersdorf – Oberpullendorf – Grenzübergang Rattersdorf“ führte der Bericht aus, dass die hochrangige Verbindung des Bezirks Oberpullendorf mit dem hochrangigen Straßennetz und damit mit den zentralen Wirtschaftsräumen im Norden bis Wien im vordringlichen Interesse des Landes stehe. Eine Verlängerung der



Netzstrategische Überlegungen

S 31 von Oberpullendorf bis zum Grenzübergang Rattersdorf als zweistreifige Bundesstraße sei geplant und es könne damit auch eine gute Erschließung der Thermenregion Lutzmannsburg gewährleistet werden. Das Verkehrsaufkommen am Grenzübergang Rattersdorf wurde als gering eingestuft⁴.

(3) Das „Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002“ wies die S 31 als hoch- bzw. höherrangige internationale Straßenverbindung aus und sah sowohl den Ausbau zwischen Eisenstadt und Schützen am Gebirge (im Norden) als auch die Verlängerung der S 31 (B 61) nach Rattersdorf/Köszeg (im Süden) vor.

S 31 im Bundesstraßengesetz

Von 1971 bis 2002

7 Die wechselnden Überlegungen zur S 31 bildeten sich im BStG in der Abfolge von Novellen wie folgt ab:

In der Stamfassung des Bundesstraßengesetzes 1971 (BStG) war die S 31 Nord noch als Bestandteil der S 4 Eisenstädter Schnellstraße mit dem Streckenverlauf Parndorf – Eisenstadt – Wiener Neustadt ausgewiesen. Die S 31 verlief damals von Eisenstadt über Mattersburg und St. Martin bis Lockenhaus und stellte damit ausschließlich eine Verbindung innerhalb des Burgenlandes dar.

Im Zuge der Novelle 1983 wurden die beiden Abschnitte zur neuen S 31 mit dem Verlauf Staatsgrenze bei Pama – Parndorf – Knoten Eisenstadt – Hirm – Mattersburg – Weppersdorf – Lockenhaus zusammengefasst.

Ab der Novelle 1986 schließlich stellte Eisenstadt (B 50) den Beginn der S 31 dar. Für die Strecke zwischen Parndorf (A 4) und Eisenstadt war keine hochrangige Verbindung mehr vorgesehen. Im Süden endete die S 31 vor der Staatsgrenze bei Oberpullendorf bzw. Steinberg-Dörfl.

BStG-Novelle 2002

8.1 Die Arbeiten an der BStG-Novelle 2002 erfolgten parallel zu den Abschlussarbeiten des GVP-Ö. Der Entwurf zur Novelle vom November 2001 sah für die S 31 keine Änderung im Vergleich zu der zuletzt mit der Novelle 1986 festgelegten Streckenführung vor. Die endgültige Fassung des BStG vom April 2002 enthielt dahingegen als neuen Abschnitt im Norden die Strecke von Eisenstadt nach Schützen am Gebirge. Sie sah außerdem eine Verlängerung der Streckenführung der S 31 im Süden bis zur Staatsgrenze vor, so dass sich der Verlauf

⁴ 2.126 Kfz/24h, davon 117 LKW (Stand 1996)



S 31 im Bundesstraßengesetz



Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

schließlich wie folgt darstellte: Schützen am Gebirge – Eisenstadt/Ost – Knoten Eisenstadt – Knoten Mattersburg – Weppersdorf – Steinberg-Dörfl – Staatsgrenze bei Rattersdorf. Eine Begründung für die Aufnahme der beiden Abschnitte in das BStG war nicht ersichtlich.

8.2 Für den Abschnitt zwischen Eisenstadt und Schützen am Gebirge (S 31 Nord) konnte aus den bisherigen Gesamtverkehrskonzepten und Korridoruntersuchungen keine Höchst- bzw. Hochrangigkeit begründet werden. Diese Verbindung wäre daher nicht in das BStG aufzunehmen gewesen. Der RH empfahl dem BMVIT und der ASFINAG, künftig für die Aufnahme von Vorhaben in das BStG die Erfüllung des Kriteriums Hochrangigkeit vorauszusetzen und eine nachvollziehbare wirtschaftliche und funktionelle Bewertung des Vorhabens vorzunehmen.

8.3 *Die ASFINAG teilte dazu mit, dass die Strategische Prüfung Verkehr gemäß dem „Gesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich“⁵ als Instrument für diese Bewertung zum Zeitpunkt der Aufnahme der S 31 Nord und der S 31 Süd in das BStG noch nicht existiert habe.*

Das BMVIT führte dazu aus, dass eine wirtschaftliche und funktionelle Bewertung sowie die Bewertung der Erfüllung des Kriteriums der Hochrangigkeit derzeit bereits im Rahmen der Strategischen Prüfung Verkehr vorgenommen werde.

8.4 Nach Ansicht des RH wäre auch ohne gesetzliche Verpflichtung eine Bewertung der Projekte anhand von Nutzen-Kosten-Kriterien zweckmäßig gewesen. Der RH unterstrich die Bedeutung der Anwendung des Instruments der Strategischen Prüfung Verkehr als integratives Planungsinstrument vor der Aufnahme von Vorhaben in den Anhang des BStG. Besonderes Augenmerk ist dabei in Hinkunft auf die Erfüllung der Kriterien der Hochrangigkeit sowie des Netzschlusses im hochrangigen Netz zu legen.

⁵ BGBl. I Nr. 96/2005



S 31 Nord: Eisenstadt bis Schützen am Gebirge

Chronologie

9 Der zeitliche Ablauf des Vorhabens stellt sich wie folgt dar:

Chronologie S 31 Nord	
März 1997 – 1998	Entschließungsantrag des Burgenländischen Landtages betreffend Entlastungsmaßnahmen an der B 50
1997 – 1998	kleinräumige Maßnahmen, Umbau Ortsdurchfahrten
1999 – 2000	Korridoruntersuchungen, Variantenstudien: Empfehlung kleinräumiger Ortsumfahrungen
2001	Volksbefragung in den Anrainergemeinden: Die Gemeinde Schützen spricht sich für eine Ortsumfahrung aus
2001 – 2002	Vorplanungen, Korridorstudie durch das Amt der Burgenländischen Landesregierung
Jänner 2002	Generalverkehrsplan Österreich, mit der Schnellstraße "S 31 Neutal – Oberpullendorf – Staatsgrenze"
April 2002	Aufnahme des Abschnitts Schützen – Eisenstadt in das BStG als Teil der S 31
Jänner 2003	Übernahme des Projekts durch die damalige Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG (ÖSAG)
2004 – 2005	Ausarbeitung der Varianten bzw. des Vorprojekts
Mai 2006	Querschnittsreduktion – Überarbeitung des Vorprojekts
Juli 2007	Einreichung des Vorprojekts beim BMVIT
November 2007	Beschluss des Burgenländischen Landtages, die Bundesregierung aufzufordern, Planungen und Baubeginn rasch umzusetzen
Mai 2008	Absichtserklärung, bei Vorfinanzierung des Projekts durch das Land den Baubeginn vorzuziehen
November 2008	Verordnung des Bundesstraßenplanungsgebiets
März 2009	Antrag auf Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung
Dezember 2009	Entschließungsantrag des Burgenländischen Landtags, den Abschnitt Schützen – Eisenstadt als zweistreifige Landesstraße auszubauen
Februar 2010	Ersuchen des Landeshauptmannes, die ASFINAG zu beauftragen, das Projekt zurückzuziehen
März – April 2010	Abänderungsantrag zum BStG, Zurückziehung des UVP-Antrags, Änderung des BStG



S 31 Nord: Eisenstadt bis
Schützen am Gebirge

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Funktion

10.1 (1) In Anbetracht der steigenden Verkehrsmengen auf der B 50 zwischen Eisenstadt und Neusiedl am See setzte das Land Burgenland bereits ab 1997 erste kleinräumige Maßnahmen (z.B. Umfahrungen). Die Gemeinde Schützen am Gebirge forderte wiederholt eine Umfahrung. Eine Studie⁶ sowie eigene Untersuchungen des Amtes der Burgenländischen Landesregierung empfahlen die Weiterverfolgung von kleinräumigen Ortsumfahrungen. Im Zuge einer Volksbefragung im September 2001 sprach sich von den Anrainergemeinden der B 50 nur die Gemeinde Schützen am Gebirge für eine Ortsumfahrung aus. Die Planung und Errichtung dieser lokalen Straßenbaumaßnahmen wären, weil Landesstraßen, durch das Land Burgenland zu finanzieren gewesen.

(2) Korridoruntersuchungen (TZ 3) bzw. die GSD-Studie (TZ 2) bewerteten die Verbindung Eisenstadt – Schützen am Gebirge weder als höchstrangigen noch als hochrangigen Teil des Straßennetzes. Eine Weiterführung der Trasse von Schützen am Gebirge bis Neusiedl am See bzw. die Verknüpfung mit anderen hochrangigen Straßennetzabschnitten schloss der zuständige Landesrat bereits im Jahr 2001 aus.

(3) Trotz der Studien-Empfehlungen zu kleinräumigen Ortsumfahrungen und trotz der mangelnden Höchst- bzw. Hochrangigkeit (TZ 8) wurde der Streckenabschnitt Eisenstadt – Schützen am Gebirge über Betreiben des Landes Burgenland in den GVP-Ö und – mit der Novelle 2002 – als Schnellstraße in das BStG aufgenommen.

(4) Die Burgenländische Landesumweltanwaltschaft ersuchte im Jahr 2008 um Prüfung der Sinnhaftigkeit des Projekts. Eine Anfragebeantwortung im Burgenländischen Landtag im Mai 2008 beschrieb die Funktion dieses Abschnitts als lokale Umfahrung von Schützen am Gebirge mit verkehrswirksamem Anschluss an die S 31.

(5) In der im Jahr 2008 durchgeführten Verkehrsuntersuchung zum Einreichprojekt dokumentierte die ASFINAG zwar die Wirksamkeit der Verkehrsentlastung des Ortsgebietes, hielt aber fest, dass es zu keiner spürbaren Verbesserung für überregionale Verkehrsbeziehungen kommen werde.

10.2 Der RH kritisierte, dass das Land Burgenland – im Gegensatz zu den Ergebnissen der vom Amt der Burgenländischen Landesregierung beauftragten Studie und seiner eigenen Untersuchungen sowie trotz mangelnder Höchst- bzw. Hochrangigkeit – durch die Aufnahme des Straßenabschnitts Eisenstadt – Schützen am Gebirge in das BStG (Novelle 2002) dessen Einstufung als Schnellstraßenprojekt des Bundes

⁶ „B50 – Burgenland Straße „Jois – Eisenstadt“, Variantenstudie 2000, Ingenieurbüro Neukirchen Ziviltechniker Gesellschaft m.b.H.

S 31 Nord: Eisenstadt bis Schützen am Gebirge

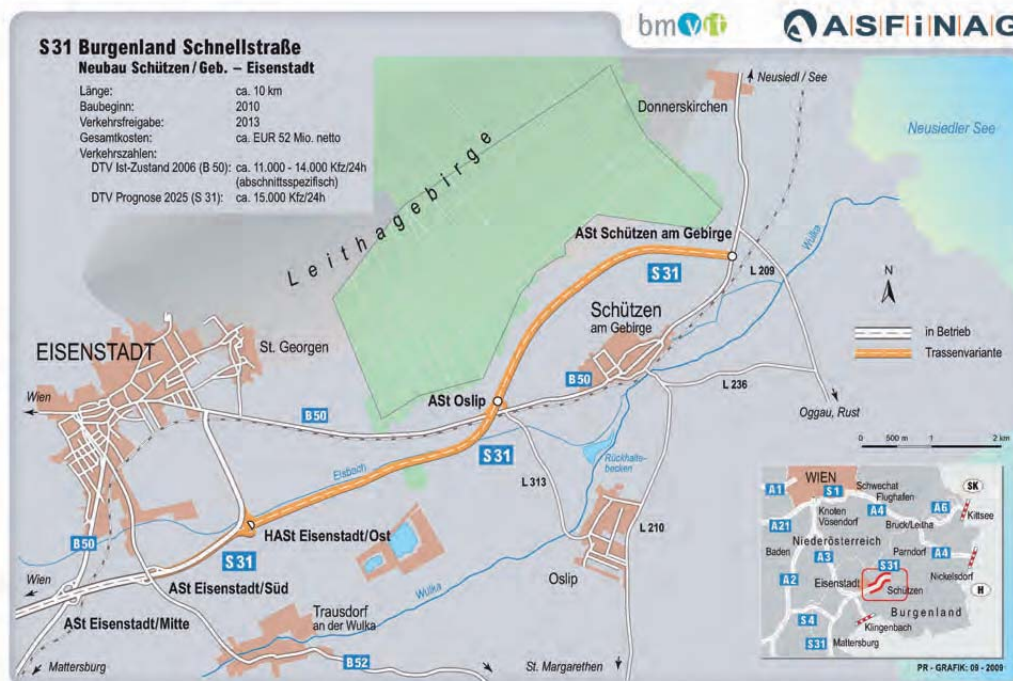
erwirkte, dies im Wesentlichen aus budgetären Überlegungen (Kostentragung durch den Bund).

Trassenauswahl, vierstreifiger Querschnitt

11.1 Im April 2004 legte die damalige ÖSAG fest, dass die Planungen für einen vierstreifigen Querschnitt erfolgen sollten. Im Jahr 2005 bewertete die ASFINAG im Rahmen der Nutzen-Kosten-Untersuchung des Vorprojekts zur Verlängerung der S 31 im Norden eine Nord- und eine Südvariante sowie eine Kombinationsvariante Süd-Nord. Im September 2005 wurde in Abstimmung mit dem BMVIT die vierstreifige Variante Süd-Nord als Grundlage für die weiteren Planungen festgelegt. Die geplante Trasse im Abschnitt Schützen am Gebirge bis Eisenstadt wies eine Länge von rd. 10 km auf.

Ab dem Jahr 2006 adaptierte die ASFINAG die Trasse für einen zweistreifigen Ausbau (TZ 12).

Abbildung 1: Auswahltrasse S 31 Nord: Eisenstadt – Schützen am Gebirge



Quelle: ASFINAG



S 31 Nord: Eisenstadt bis
Schützen am Gebirge

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

- 11.2** Ungeachtet seiner grundsätzlichen Kritik an der Aufnahme dieses Projekts in das BStG (TZ 10) beurteilte der RH die Trassenauswahl als nachvollziehbar.
- Auslastung, zweistreifiger Querschnitt
- 12.1** (1) Nach Fertigstellung der S 1 zwischen Vösendorf und Schwechat erließ das Land Burgenland im Mai 2006 auf der B 50 ein LKW-Fahrverbot⁷ ab der Einbindung der S 31 bei der Anschlussstelle Eisenstadt-Ost. Dadurch kam es dort zu einer Reduktion der Verkehrsbelastung.
- (2) Ab Mai 2006 ermöglichte die Änderung der EU-Wegekostenrichtlinie⁸ auch die Bemaßung von hochrangigen zweistreifigen Straßen. In der im Jahr 2006 durchgeführten Leistungsfähigkeitsberechnung gemäß den anzuwendenden Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) lag der Auslastungsgrad der Umfahrung im Bereich Schützen am Gebirge bei rd. 74 %. Allerdings war in einigen Teilabschnitten die Auslastungsgrenze eines zweistreifigen Querschnitts erreicht.
- Aufgrund der geänderten Rechtslage und der neuen Verkehrsprognosen plante die ASFINAG das Vorprojekt in ein zweistreifiges Vorprojekt mit einer Kronenbreite⁹ von rd. 11 m um. Die geschätzten Kosten im Vorprojekt reduzierten sich dadurch von rd. 75 Mill. EUR auf rd. 45 Mill. EUR (jeweils ohne USt).
- 12.2** Der RH anerkannte die Bemühungen der ASFINAG, die Planung aktuellen Entwicklungen anzupassen, auch um die Kosten zu senken.

⁷ Fahrverbot für Lastkraftfahrzeuge und Anhänger mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von jeweils mehr als 3,5 t

⁸ Richtlinie 2006/38/EG vom 17. Mai; ändert die Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

⁹ Die Kronenbreite umfasst die Fahrbahn sowie die befestigten und unbefestigten Seitenstreifen.



S 31 Nord: Eisenstadt bis Schützen am Gebirge

Einreichung des Vorprojekts beim BMVIT und Zeitplan

13 Im Juli 2007 reichte die ASFINAG das Vorprojekt für die S 31 Nord beim BMVIT ein¹⁰ und stellte den Antrag auf Erlassung einer Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet gemäß § 14 BStG¹¹, die das BMVIT im November 2008 erließ.

Im Einreichjahr 2007 plante die ASFINAG den Baubeginn für 2012. Das Land Burgenland strebte jedoch eine Beschleunigung des Vorhabens an. In einer Absichtserklärung vom Mai 2008 vereinbarte das Land mit dem BMVIT und der ASFINAG, mit dem Bau bereits so früh wie möglich, frühestens im Jahr 2010, zu beginnen.

Zurücknahme des Projekts

14.1 Im Februar 2010 ersuchte der Landeshauptmann nach Bürgerprotesten die zuständige Bundesministerin, die ASFINAG zu beauftragen, das Projekt zurückzuziehen. Stattdessen sollte die zweistreifige Umfahrung als Landesstraße realisiert werden. Im April 2010 zog die ASFINAG den im März 2009 eingereichten Antrag zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Genehmigung gemäß § 4 Abs. 1 BStG zurück. In der Folge wurde die S 31 Nord aus dem BStG gestrichen¹².

14.2 Der RH hielt es für zweckmäßig, das Projekt als zweistreifige Landesstraße zu verwirklichen. Nach seiner Auffassung könnte die bereits vor zehn Jahren geforderte Entlastung des Ortsbereichs von Schützen am Gebirge mittlerweile verkehrswirksam sein, wenn das Projekt gleich von Anfang an als Landesstraße umgesetzt worden wäre.

Wirtschaftlichkeit

15.1 Die ASFINAG erstellte Ende 2009 im Rahmen des Einreichprojekts 2008 eine volkswirtschaftliche Nutzen-Kosten-Analyse. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis lag darin deutlich über der Effizienzgrenze. Für das positive Gesamtergebnis waren im Vergleich zu einer anderen Studie¹³ vor allem die durch das Vorhaben möglichen Einsparungen von Zeit-, Fahrzeug- und Unfallkosten bei reduzierter Verkehrsleistung maßgeblich.

¹⁰ Gemäß Projektierungsdienstanweisung (Dienstanweisung zur Erarbeitung und Vorlage von Bundesstraßenprojekten) ist für den Neubau von Straßen ein vollständiges Vorprojekt auszuarbeiten. Es obliegt dem Projektwerber, eine Verordnung eines Bundesstraßenplanungsgebietes gemäß § 14 BStG zu beantragen oder ein Vorprojekt zur Zustimmung im BMVIT einzureichen. Eine § 14-Verordnung darf nur erlassen werden, wenn zum einen die Bestimmung des Straßenverlaufes gemäß § 4 Abs. 1 BStG in absehbarer Zeit zu erwarten ist und zum anderen zu befürchten ist, dass durch zwischenzeitliche bauliche Veränderungen im Gelände der geplante Straßenbau erheblich erschwert oder verzögert wird.

¹¹ Mit der Verordnung gemäß § 14 BStG wird das für die spätere Führung der Bundesstraße notwendige Gelände zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklärt und damit eine Bausperre für dieses Gebiet für höchstens fünf Jahre bewirkt.

¹² BGBl. I Nr. 24/2010

¹³ Friedrich Schneider – Stefan D. Haigner – Stefan Jenewein – Florian Wakolbinger, Volkswirtschaftliche Analyse über den geplanten Ausbau der S 31, Raum Schützen



S 31 Nord: Eisenstadt bis
Schützen am Gebirge

BMVIT

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Im Gegensatz dazu wies die ASFINAG in ihrem Bericht zur Verkehrsuntersuchung im Einreichprojekt 2008 auf die nur geringen Reisezeitgewinne für lediglich einen Teil der Fahrzeuge hin.

- 15.2** Der RH anerkannte das Ziel, eine gesamthafte Aussage über die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu treffen. Er war allerdings der Ansicht, dass solche Untersuchungen bereits in früheren Planungsstadien und nicht erst knapp vor Erlassung einer Trassenentscheidung durch das BMVIT zweckmäßig gewesen wären.

Die Nutzen-Kosten-Analyse der ASFINAG war im Rahmen der angewandten RVS¹⁴ nachvollziehbar. Der RH gab jedoch zu bedenken, dass die positiven Effekte größtenteils aus Einsparungen von Zeit-, Fahrzeug- und Unfallkosten bei reduzierter Verkehrsleistung hervorgingen, obwohl die auch von der ASFINAG vorgenommene Verkehrsuntersuchung diesem Vorhaben nur geringe Einsparungen bescheinigte. Er empfahl der ASFINAG, dies bei künftigen Sensitivitätsanalysen verstärkt zu berücksichtigen.

- 15.3** *Die ASFINAG teilte dazu mit, dass eine detaillierte wirtschaftliche Betrachtung gemäß RVS und Projektierungsdienstanweisung mit der Fertigstellung des Einreichprojekts zu jenem Zeitpunkt erstellt worden sei, zu dem alle dafür erforderlichen konkreten Parameter (Kostenschätzung, Verkehrsstärken für das Einreichprojekt, etc.) vorgelegen seien. Aufgrund der Unsicherheiten der Planungs- und Ausführungs-details sei zu jedem früheren Zeitpunkt eine relativ große Unschärfe der Kostenschätzung gegeben gewesen.*
- 15.4** Auch wenn im Vorprojekt richtliniengemäß eine Nutzen-Kosten-Untersuchung der zweckmäßigsten Variante erarbeitet worden war, verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass auch im Vorlauf zu den Planungsschritten eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit getroffen werden müsste, um die umzusetzenden Bundesstraßenvorhaben hinsichtlich ihrer Priorität und Sinnhaftigkeit zu überprüfen.

¹⁴ Entscheidungshilfen: Nutzen-Kosten-Untersuchungen im Verkehrswesen; RVS 02.01.22



S 31 Nord: Eisenstadt bis Schützen am Gebirge

Kosten und Finanzierung

Kostenentwicklung

16 Die Schätzkosten für den Abschnitt Eisenstadt – Schützen am Gebirge (S 31 Nord) entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 1: Schätzkosten S 31 Nord					
Februar 2005	August 2006	November 2007	November 2008	September 2009	März 2010
in Mill. EUR					
88,17	74,36	44,73 ¹	49,71	51,98	52,04 ²

¹ Diese Reduktion ergab sich durch die Umplanung von einem vier- auf einen zweistreifigen Ausbau.

² gemäß dem letztgültigen Bauprogramm

Quelle: ASFINAG

Durch die Zurückziehung des Antrags auf Durchführung der UVP und damit durch den Stopp des Projekts S 31 Nord reduzierten sich die Kosten auf die bisher erfolgten Zahlungen. Gemäß Angaben der ASFINAG waren bis Juni 2010 Ist-Kosten in Höhe von rd. 3 Mill. EUR für Projektierung und Projektmanagement angefallen.

Refundierung von Planungskosten

17.1 In der Ziel- und Leistungsvereinbarung vom 25. Juli 2006 vereinbarten die ASFINAG und das Land Burgenland die Abgeltung von Leistungen für die Mitwirkung des Landes an der bisherigen Planung der S 31 Nord. Als pauschale Abgeltung für Planungsleistungen des Landes bezahlte die ASFINAG 150.000 EUR, für vom Land an Dritte erteilte Planungsaufträge eine Abgeltung von 134.904 EUR.

Das Land Burgenland stellte dazu fest, dass Planungsleistungen des Landes für die ASFINAG teilweise verwendbar waren, für die Kostenübernahme dieser Planungen durch die ASFINAG jedoch keine gesetzliche Verpflichtung bestand. Allerdings sei es dem Land im Verhandlungsweg gelungen, diesen verlorenen Aufwand von der ASFINAG ersetzt zu bekommen.

Nach der Herausnahme des Abschnitts Eisenstadt – Schützen am Gebirge aus dem BStG im April 2010 sah das Land Burgenland die Errichtung einer kleinräumigen Umfahrungsstraße von Schützen am Gebirge als Landesstraße vor. In den bisher getätigten Ausgaben der ASFINAG für die Planung dieser Strecke (rd. 3 Mill. EUR) waren Untersuchungen, Gutachten usw. enthalten, die das Land bei seinen Pla-



S 31 Nord: Eisenstadt bis
Schützen am Gebirge



Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

nungen für die neue Ortsumfahrung verwenden könnte. Im Unterschied zur Vorgehensweise, wonach die ASFINAG sämtliche vom Land für Projekte der ASFINAG getätigten Ausgaben für Planungen refundierte, wurde hier vereinbart, diese Planungen dem Land unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

17.2 Der RH hielt diese unterschiedlichen Vorgehensweisen bezüglich der Refundierung von Planungskosten für sachlich nicht begründet. Er empfahl der ASFINAG, ihre diesbezüglichen Planungsunterlagen zu bewerten und mit dem Land Burgenland über die Rückerstattung dieser Kosten zu verhandeln. Andernfalls wäre der gesamte Planungsaufwand für die ASFINAG in Höhe von rd. 3 Mill. EUR als verlorener Aufwand zu betrachten.

17.3 Die ASFINAG teilte dazu mit, dass die Projektübertragung an das Land Burgenland für sie einen wesentlichen wirtschaftlichen Vorteil darstelle. Die unentgeltliche Übertragung der Planungsleistungen an das Land sei Teil dieser Projektübernahme.

17.4 Der RH erwiderte, dass die damalige Projektübertragung an die ASFINAG auch für das Land Burgenland einen wirtschaftlichen Vorteil darstellte. Dennoch wurden die bis dahin entstandenen Planungskosten refundiert. Daher war die Stellungnahme der ASFINAG für den RH nicht nachvollziehbar und die Planungskosten als verlorener Aufwand zu werten.

Grundeinlösen

18.1 Im Rahmen der Planungen hatte die ASFINAG bereits Verträge über Grundeinlösen abgeschlossen und Entschädigungssummen ausbezahlt:¹⁵ Im westlichen Abschnitt entlang des Eisbachs – diese Flächen lagen nicht im Bereich der Trasse des späteren Landesstraßenprojekts – hatte sie bis Juni 2010 33.936 EUR, im Bereich der Umfahringstraße Schützen am Gebirge bis Juni 2010 199.510 EUR ausbezahlt. Durch den Stopp des Projekts war die weitere Verwendung der Flächen noch unklar. Die ASFINAG ging davon aus, dass diese Flächen größtenteils auch für das Landesstraßenprojekt benötigt werden würden.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen noch keine Unterlagen vor, wie und zu welchen Konditionen eine Abtretung der Grundstücke an das Land erfolgen sollte.

¹⁵ Der Aufsichtsrat der ASFINAG Bau Management GmbH (ASFINAG BMG) hatte dem Antrag zur Grundeinlöse nur bedingt zugestimmt. Demnach waren nur „unbedingt erforderliche“ Grundeinlösen (z.B. für archäologische Rettungsgrabungen) durchzuführen.



S 31 Nord: Eisenstadt bis Schützen am Gebirge

18.2 Der RH empfahl der ASFINAG, einen Vorschlag zur Verwendung der Grundflächen auszuarbeiten und mit dem Land Burgenland über deren Ablöse zu verhandeln. Andernfalls wären auch diese Beträge von insgesamt rd. 230.000 EUR als verlorener Aufwand zu werten.

18.3 Die ASFINAG teilte dazu mit, dass sie eine Übertragung der bisher eingelösten Grundflächen an das Land anstrebe. Über die Höhe der Ablöse dieser Grundflächen werde verhandelt. Eine andere Verwendung dieser Flächen sei geprüft, aber aus mehreren Gründen verworfen worden.

S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

Chronologie

19 Der Ablauf des Vorhabens stellte sich wie folgt dar:

Chronologie S 31 Süd	
1999 – 2000	Vorplanungen, Ausarbeitung eines Vorprojekts durch das Amt der Burgenländischen Landesregierung
Jänner 2002	Generalverkehrsplan Österreich, mit der Schnellstraße "S 31 Neutal – Oberpullendorf – Staatsgrenze"
April 2002	Aufnahme des Abschnitts Oberpullendorf – Staatsgrenze in das BStG als Teil der S 31
2003	Übernahme des Projekts durch die damalige ÖSAG
2003 – 2004	Variantenuntersuchungen, Planungen für eine zweistreifige Variante im Bereich Klostermarienberg
August 2004	Verkehrsfreigabe des Abschnitts Neutal – Oberpullendorf
2003 – 2006	Ausarbeitung des Vorprojekts, Abstimmungen mit Ungarn
Dezember 2007	Einreichung des Vorprojekts Oberpullendorf – B 61 – Staatsgrenze beim BMVIT zur Zustimmung
2007	Planung in zwei Ausbaustufen: Stufe 1: Oberpullendorf – B 61, Stufe 2: B 61 – Staatsgrenze
März 2008	Zustimmung des BMVIT zum Vorprojekt
Mai 2008	Absichtserklärung zur Vorziehung des Baubeginns bei Vorfinanzierung des Projekts Oberpullendorf – B 61 durch das Land Burgenland
2007 – 2009	Variantenuntersuchungen zu Ausbaustufe 2: B 61 – Staatsgrenze, unterschiedliche Ausbauezeit und Grenzübergangspunkte nach Ungarn
September 2009	Forderung nach geändertem Trassenverlauf des Abschnitts B 61 – Staatsgrenze nach Einwendungen Ungarns
2009 – 2010	Ausarbeitung der Einreichunterlagen Oberpullendorf – B 61
November 2010	Absichtserklärung über die Realisierung der S 31 Süd als Landesstraße

**S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze****Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße****Funktion**

- 20.1** Als Ziele des Projekts wurden die Entlastung der B 50 Burgenland Straße und der B 61 Günser Straße, die Entlastung der Ortsdurchfahrten Oberpullendorf und Frankenau–Unterpullendorf (B 61) sowie Steinberg–Dörfl und Oberloisdorf (B 50) und die Förderung des Zusammenwachsens des Pannonischen Raums durch Verknüpfung der Wirtschaftsräume zwischen dem Mittelburgenland (Bezirk Oberpullendorf) und dem ungarischen Komitat Vas bzw. der ungarischen Region Kőszeg und Szombathely angeführt.
- 20.2** Der RH hielt fest, dass die S 31 ihre volle Funktionalität nur dann erreichen konnte, wenn die Weiterführung auf ungarischer Seite mit annähernd gleicher Leistungsfähigkeit gewährleistet wird.

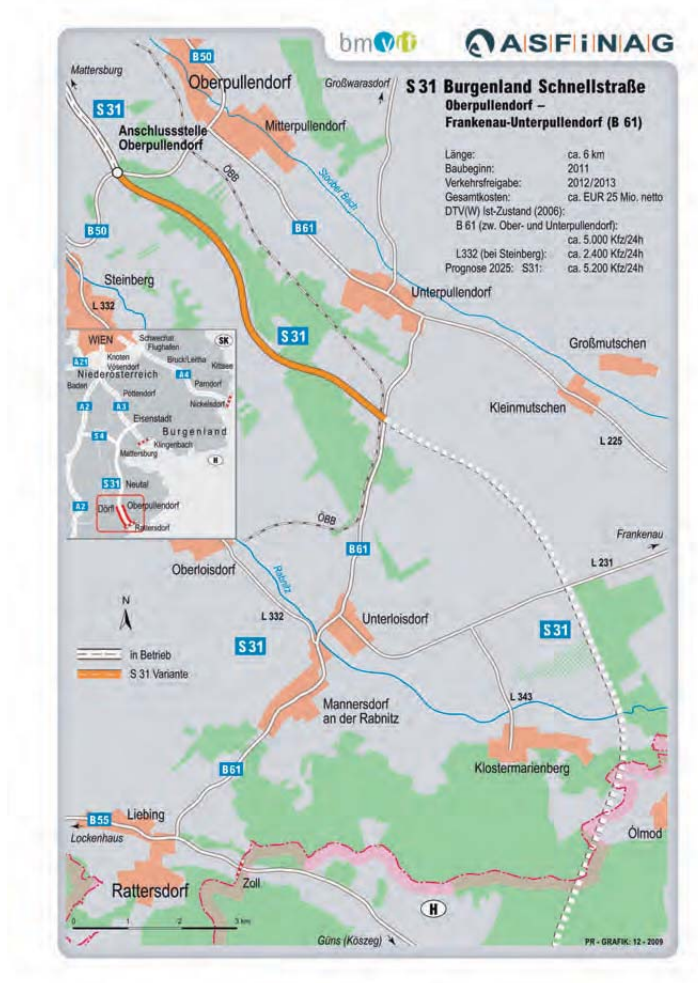
Trassenauswahl

- 21** Das Land Burgenland beauftragte im Jahr 1999 ein Zivilingenieurbüro mit der Erstellung eines Vorprojekts für den Abschnitt Oberpullendorf – Staatsgrenze, das schließlich im Jahr 2006 vorlag. Im Jahr 2000 begannen die Umweltuntersuchungen (durch ein weiteres Zivilingenieurbüro) für drei Trassenkorridore. Im Hinblick auf die Bemaunung war gemäß der EU–Wegekostenrichtlinie (damals noch) ein vierstreifiger Ausbau vorgesehen.

Die Planungsüberlegungen konzentrierten sich in der Folge auf die Trassenvarianten 1 und 3: Die Variante 1 führte von der Anschlussstelle Oberpullendorf westlich der Gemeinden Unterloisdorf und Mannersdorf an der Rabnitz zum Grenzübergang Rattersdorf. Die von der ASFINAG bevorzugte Variante 3 sah eine Trasse weiter östlich über die B 61 zwischen Klostermarienberg und dem ungarischen Grenzort Olmod auf das Staatsgebiet Ungarn vor.

S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

Abbildung 2: S 31 Süd: Oberpullendorf – B 61 – Staatsgrenze





S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Abstimmung mit Ungarn

22.1 Im Verlauf der Planungsarbeiten fanden zwischen 1999 und 2009 zahlreiche bilaterale Gespräche Österreich – Ungarn statt. Noch im Februar 2004 schien die Verbindung zwischen Szombathely – Köszeg – Oberpullendorf in den ungarischen Plänen nicht auf.

Im Mai 2005 unterzeichneten die Verkehrsminister von Österreich und Ungarn ein „Memorandum of Understanding über die Zusammenarbeit im Verkehrsbereich zwischen der Republik Österreich und der Republik Ungarn“. Darin wurde u.a. festgehalten, die Planungen zur S 31 im Abschnitt Oberpullendorf und zur Umfahrung von Köszeg im Zuge der Hauptverkehrsstraße M 87 bilateral abzustimmen.

Gemäß dem Statusbericht der ASFINAG vom November 2006 war die Weiterführung der S 31 über Köszeg bis nach Szombathely im „Programm für die Neubau- und Sanierungsaufgaben des ungarischen Straßennetzes im Zeitraum 2007 bis 2013“ jedoch nicht enthalten und daher ein Teilausbau der S 31 bis zur B 61 zu prüfen.

Noch im Mai 2008 gingen der Bund, das Land Burgenland und die ASFINAG in einer Absichtserklärung davon aus, dass das geplante Projekt S 31 im Abschnitt Oberpullendorf – B 61 – Staatsgrenze als Ergänzung des hochrangigen Straßennetzes eine verkehrswirksame, sichere und umweltverträgliche Verbindung nach Ungarn darstellte und die regionale Entwicklung sowie die Entlastung bestehender Ortsdurchfahrten gewährleistete. Zur rascheren Erreichung dieser Ziele war in der Absichtserklärung vorgesehen, den Baubeginn im Abschnitt Oberpullendorf – B 61 vorzuziehen und die S 31 in der Folge so rasch wie möglich bis zur Staatsgrenze zu verlängern.

Im Juni 2008 hielt die ASFINAG fest, dass gemäß dem ungarischen Ausbauprogramm die Realisierung der vierstreifigen M 87 erst in den Jahren 2014 bis 2017 erfolgen solle. Es werde jedoch ein frühzeitiger Ausbau des zweistreifigen grenzüberschreitenden Abschnitts angestrebt.

In einem weiteren Abstimmungsgespräch mit Ungarn im Juni 2009 stellte sich heraus, dass die ungarische Gemeinde Olmod die vorgeschlagene Trassenführung der Variante 3 ablehnte und eine neue Trassenentscheidung forderte. Deshalb sollte die Trassenvariante 1 (als Ortsumfahrung von Unterloisdorf und Mannersdorf an der Rabnitz) neuerlich genauer geprüft und allenfalls ein neuer Grenzübertrittspunkt festgelegt werden.



S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

22.2 Der RH räumte ein, dass die für das Projekt S 31 Süd unabdingbare Abstimmung mit Ungarn die Planung erheblich erschwerte.

22.3 *Die ASFINAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die von Ungarn im Jahr 2010 geäußerte Absicht, den Grenzübergangspunkt für die S 31-Verlängerung neu festlegen zu wollen, sie und das Land Burgenland veranlasst habe, die Planungen nochmals zu hinterfragen und nach alternativen Realisierungsmöglichkeiten zu suchen.*

Teilung des Projekts

23.1 Aufgrund der Verzögerung der Weiterführung der S 31 Süd auf ungarischem Staatsgebiet teilte die ASFINAG im Jahr 2007 das Projekt S 31 Süd in zwei Ausbaustufen: erste Ausbaustufe Oberpullendorf – B 61; zweite Ausbaustufe B 61 – Staatsgrenze.

Zur möglichst raschen verkehrlichen Entlastung von Oberpullendorf, Frankenau–Unterpullendorf, Steinberg–Dörfel und Oberloisdorf sollte laut Absichtserklärung von Bund, Land Burgenland und ASFINAG vom Mai 2008 der Baubeginn der ersten Ausbaustufe vorgezogen werden.

23.2 Der RH stellte fest, dass die Errichtung der ersten Ausbaustufe als Umfahrung einzelner Gemeinden zu qualifizieren war, aber nicht als hochrangige Netzverbindung (Schnellstraße). Des Weiteren hielt der RH die vorgezogene Errichtung eines Teilabschnitts für wenig verkehrswirksam, weil die zu erwartenden Verkehrsmengen noch unter jenen des Gesamtabschnitts lagen.

Verkehrsaufkommen und Querschnitt

24.1 (1) Das Ergebnis der grenzüberschreitenden Verkehrsuntersuchung vom Dezember 2004 wies an Werktagen am Grenzübergang Rattersdorf ein Verkehrsaufkommen von rd. 2.700 Kfz/24h aus. Bis zum Jahr 2020 wurde bei Realisierung des Schnellstraßenprojekts eine Zunahme auf rd. 8.600 Kfz/24h prognostiziert. Auch dem Vorprojekt 2006 – beim BMVIT eingereicht im Dezember 2007 – legte die ASFINAG eine Verkehrsprognose für 2020 von 8.000 bis 9.000 Kfz/24h zugrunde.

Obwohl die ASFINAG in einer Besprechung im November 2003 feststellte, dass die Verkehrsentwicklung nur einen zweistreifigen Ausbau rechtfertigte, wählte sie für die Planung des Vorprojekts – im Hinblick auf die damals geltende EU-Wegekostenrichtlinie – einen vierstreifigen Querschnitt. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom Juni 2004 bestätigte auch der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, dass den Planungen ein vierstreifiger Querschnitt mit Mitteltrennung zugrunde gelegt würde.



S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

(2) In einem Leitfaden¹⁶ vom Juli 2006 bestimmte das BMVIT ein Verkehrsaufkommen von rd. 24.000 Kfz/24h als Kriterium für eine ausreichend hohe Verkehrsnachfrage für eine hochrangige Verkehrsverbindung. Im Jahr 2007 stellte das BMVIT in einer Aktenerledigung fest, dass der Weiterbau der S 31 gänzlich entfallen könne, da keine verkehrliche Notwendigkeit bestehe. Dennoch erteilte das BMVIT im März 2008 die Zustimmung zum Vorprojekt.

(3) Im Statusbericht vom 31. Mai 2010 ging die ASFINAG für die erste Ausbaustufe Oberpullendorf – B 61 von rd. 5.200 Kfz/24h zum Prognosezeitpunkt 2025 aus. Aufgrund dieser Prognose und infolge der Änderung der EU-Wegekostenrichtlinie, die nun auch die Bemaßung zweistreifiger Straßen erlaubte, sah die ASFINAG im Einreichprojekt 2010 einen zweistreifigen Ausbau mit einem niveaufreien Anschluss an die B 50 vor. Lediglich einige Querungen wurden bereits für einen späteren vierstreifigen Ausbau ausgelegt, um den verlorenen Aufwand möglichst gering zu halten.

(4) Im Unterschied zum Projekt S 31 Nord führte die ASFINAG keine Leistungsfähigkeitsberechnung durch. Der RH ermittelte unter Anwendung derselben Richtlinie¹⁷ und mit derselben Methodik den Auslastungsgrad für das Jahr 2020 für einen zweistreifigen Querschnitt mit rd. 42 % für den Bereich des Grenzübergangs Rattersdorf bzw. mit rd. 25 % für den ersten Ausbauschritt bis zur B 61.

24.2 (1) Der RH kritisierte, dass die ASFINAG und das Land Burgenland trotz des niedrigen bestehenden und prognostizierten Verkehrsaufkommens an der Umsetzung des Vorhabens festhielten. Weitere Planungsschritte wären bereits nach den Ergebnissen der grenzüberschreitenden Verkehrsuntersuchungen Ende 2004 zu hinterfragen gewesen. Schon im Vorprojekt waren die Verkehrsbelastungen in der Prognose gering.

(2) Der RH kritisierte die wechselnden Querschnittsplanungen insbesondere im Hinblick auf den prognostizierten niedrigen Auslastungsgrad für einen zweistreifigen Querschnitt.

24.3 *Die ASFINAG teilte zu den unterschiedlichen Querschnittsplanungen mit, dass das Vorprojekt insbesondere der Trassenauswahl auf Basis einer Nutzen-Kosten-Untersuchung diene. Erst mit dem Einreichprojekt und der UVP sei der Querschnitt verbindlich festzulegen. Da Querschnittsänderungen erfahrungsgemäß zu Diskussionen und teilweise*

¹⁶ Leitfaden zur Erstellung des Umweltberichtes im Rahmen der strategischen Prüfung Verkehr für Netzveränderungen im Bundesverkehrswegenetz (SP-V-Leitfaden); Wien, Juli 2006

¹⁷ RVS 03.01.11; Überprüfung der Anlageverhältnisse von Straßen



S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

auch zu Projektänderungen führten, sei aus Sparsamkeitsgründen auf eine nachträgliche Überarbeitung des bereits ausgefertigten Vorprojekts verzichtet worden. Gleichzeitig sei mit dem BMVIT das Einvernehmen darüber hergestellt worden, dass die Planungen für das Einreichprojekt in zweistreifiger Form erfolgen würden.

Kreisverkehrsanlage Oberpullendorf

25.1 Gemeinsam mit dem BMVIT prüfte die ASFINAG im Jänner 2009 die Möglichkeiten einer Weiterführung der S 31 unter vorläufiger Beibehaltung der Kreisverkehrsanlage in Oberpullendorf, welche das derzeitige Ende der S 31 an der B 50 darstellte und erst 2004 für den Verkehr freigegeben wurde. Für den Fall der niveaufreien Ausführung der Anschlussstelle durch Abriss des bestehenden Kreisverkehrs und Neuerrichtung einer Anschlussstelle samt einer Brücke erwartete die ASFINAG Mehrkosten von rd. 10,5 Mill. EUR.

Im Dezember 2006 stellte die zuständige Fachabteilung des BMVIT fest, dass die von der ASFINAG angestrebte Lösung eines Schnellstraßenendes vor dem Kreisverkehr mit der B 50 und einer Fortsetzung der Schnellstraße nach dem Kreisverkehr mit dem BStG nicht vereinbar sei. Die Unterbrechung einer Bundesstraße durch eine niveaugleiche Kreuzung sei gemäß § 2 Abs. 1 BStG unzulässig.

Letztlich einigten sich das BMVIT und die ASFINAG darauf, die Genehmigung eines Gesamtvorhabens für den ersten Teilabschnitt der S 31 anzustreben, die Verwirklichung aber in zwei Abschnitten vorzunehmen. In einer ersten Ausbauphase sollte der bestehende Kreisverkehr an der B 50 unverändert erhalten bleiben und erst in einer zweiten Phase die Errichtung einer niveaufreien Anschlussstelle erfolgen. Bis zur Verkehrsfreigabe des Verwirklichungsabschnitts 2 sollte die S 31 daher als Zwischenlösung vor der Kreisverkehrsanlage bei Oberpullendorf enden und nach der Kreisverkehrsanlage einen neuen Anfangspunkt haben. Die ASFINAG plante die Errichtung der niveaufreien Anschlussstelle erst mit dem Weiterbau nach Ungarn. Nach Meinung des BMVIT sollte die Niveaufreimachung nicht mit der Fortführung der S 31 zeitlich verknüpft werden.

Die Rechtsabteilung der ASFINAG äußerte aus mautrechtlicher Sicht Bedenken gegen eine Bemaftung des ersten Teilabschnitts der S 31 vor der baulichen Realisierung einer niveaufreien Anschlussstelle bei Oberpullendorf. Auch das BMVIT gelangte zu der Auffassung, dass die Bemaftbarkeit des Abschnitts zwischen dem Kreisverkehr an der B 50 und der B 61 nicht gegeben sei, da nur ein Mautabschnitt vor-



S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze



Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

liege.¹⁸ Weiters ergebe sich aus Artikel II § 2 Abs. 1 ASFINAG-Gesetz eine notwendige und nicht auflösbare Verknüpfung zwischen dem Bau einer Strecke und ihrer Bemaunung.

25.2 Der RH empfahl dem BMVIT die Festsetzung einer Fertigstellungsfrist gemäß § 24 f Abs. 5 UVP-G im UVP-Bescheid für den ersten Teilabschnitt, um die zügige Realisierung des zweiten Teilabschnitts und damit die durchgehende Niveaufreiheit der S 31 Süd sicherzustellen. Abgesehen davon erachtete der RH die Errichtung des ersten Teilabschnitts der S 31 bis zur B 61 nur im Falle der Bemaunbarkeit für zweckmäßig.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde die Empfehlung des RH begrüßt, sei aber im gegenständlichen Fall obsolet, da die S 31 Süd nunmehr mit der nächsten Novelle des BStG aus dem Verzeichnis des BStG herausgenommen werden soll.*

Eisenbahnkreuzung

26 Die vorgesehene Trassenführung der S 31 bis zur B 61 querte unmittelbar vor der Einmündung in diese Straße eine eingleisige ÖBB-Strecke, welche bis zu einer Verladestelle bei Oberloisdorf führte. Dieses Gleis wird in der Regel von einem Güterzug pro Tag befahren.

Da nach den gesetzlichen Vorgaben eine Hochleistungsstraße keine niveaugleiche Kreuzung aufweisen darf, schlugen die ASFINAG und das Land Burgenland vorerst vor, die S 31 bereits vor dem Bahnübergang enden zu lassen und als Landesstraße B weiterzuführen, da für diese Straßenkategorie ein niveaugleicher Eisenbahnübergang zulässig wäre. Weitere Alternativen bestanden in der Auffassung der Bahnlinie und dem Bau einer Brücke.

Mitte des Jahres 2010 erwog das Land Burgenland schließlich, die Bahnstrecke von den ÖBB zu übernehmen, um anschließend diesen Streckenabschnitt auflösen zu können.

¹⁸ Gemäß § 1 Abs. 3 Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (BStMG) sind isolierte Bundesstraßenstrecken nur bemaunbar, wenn sie für jede Fahrtrichtung mindestens zwei Mautabschnitte aufweisen. Bei Mautabschnitten handelt es sich gemäß § 9 Abs. 4 BStMG um durch Anschlussstellen und Knoten begrenzte Straßenabschnitte.



S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

- Wirtschaftlichkeit**
- 27.1** Die ASFINAG erstellte im Rahmen des Vorprojekts eine Nutzen-Kosten-Untersuchung. Dabei wurden die zweckmäßigen und technisch möglichen Lösungen für den Straßenzug aufgezeigt, Vor- und Nachteile dargestellt sowie nach einer Variantenbeurteilung eine Trasse ausgewählt. Eine volkswirtschaftliche Nutzen-Kosten-Analyse analog zum Projekt S 31 Nord lag nicht vor.
- 27.2** Nach Ansicht des RH sollte in der Bundesstraßenplanung der Nachweis der Notwendigkeit, der Zweckmäßigkeit sowie der prinzipiellen Machbarkeit eines Vorhabens erbracht werden. Gerade bei diesem Vorhaben mit vergleichsweise niedrigem Verkehrsaufkommen wäre eine vorgängige Untersuchung über die Wirtschaftlichkeit vorzunehmen gewesen.
- Kostenentwicklung**
- 28** Die Schätzkosten für den Abschnitt Oberpullendorf – B 61 – Staatsgrenze (S 31 Süd) entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 2: Schätzkosten S 31 Süd					
Oktober 2005	November 2006	Oktober 2007	Oktober 2008	September 2009	April 2010
in Mill. EUR					
80,91	80,93	20,36 ¹	22,37	24,57	25,01

¹ Diese Verringerung ergab sich durch die Reduzierung der Planung auf den ersten Ausbauschritt Oberpullendorf – B 61.
Quelle: ASFINAG

Gemäß Angaben der ASFINAG waren bis Juni 2010 Ist-Kosten in Höhe von rd. 2,6 Mill. EUR für Projektierung, Projektmanagement und Grundeinlösen angefallen.

In der Ziel- und Leistungsvereinbarung vom Juli 2006 vereinbarten die ASFINAG und das Land Burgenland auch die Abgeltung von Leistungen für die Mitwirkung des Landes an der Planung der S 31 Süd. Als pauschale Abgeltung für Planungsleistungen des Landes bezahlte die ASFINAG 195.000 EUR, für vom Land an Dritte erteilte Planungsaufträge eine Abgeltung von 76.093 EUR.



S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Zusammenfassende Beurteilung des Projekts S 31 Süd

29.1 Zusammenfassend beurteilte der RH das Projekt S 31 Süd wie folgt:

- Dem Projekt S 31 Süd kommt im Rahmen der Neubautätigkeit der ASFINAG keine besondere Dringlichkeit zu, da das gegenwärtige bzw. bis zum Jahr 2020 zu erwartende Verkehrsaufkommen und damit der Auslastungsgrad gering sind;
- die Weiterführung des Straßenzuges auf ungarischer Seite wird sich deutlich verzögern, so dass sich auch bei Beachtung der internationalen Verpflichtungen Österreichs auf dem Gebiet des Fernstraßenbaus kein erhöhter Zeitdruck ergibt;
- der erste Teilabschnitt der Neubaustrecke Oberpullendorf – B 61 entspricht als Umfahrung einzelner Gemeinden nicht der Funktion einer Schnellstraße als hochrangige Netzverbindung. Auch der wieder in die Planungsüberlegungen einbezogenen Linienführung der Trassenvariante 1 käme hauptsächlich die Bedeutung einer Ortsumfahrung von Unterloisdorf bzw. Mannersdorf an der Rabnitz zu. Für den Bau örtlicher Umfahrungsstraßen wäre allerdings nicht die ASFINAG, sondern das jeweilige Bundesland zuständig.

29.2 Der RH empfahl daher der ASFINAG,

- sämtliche derzeit noch offene Fragen, wie z.B. Streckenführung nach Ungarn, Grenzübergangspunkt, Eisenbahnquerung, abzuklären;
- das Vorhaben auf einen Realisierungszeitpunkt zu verschieben, an dem ein Netzschluss mit dem ungarischen Straßenprojekt hergestellt, somit die Funktion als hochrangige Straße wahrgenommen werden kann und das Verkehrsaufkommen den Bau einer hochrangigen Schnellstraßenverbindung rechtfertigt, und
- vor weiteren Planungsschritten einen entsprechenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit zu erbringen.

Für den Fall der Herausnahme der S 31 Süd aus dem BStG sollte die Übernahme durch das Land Burgenland wie bei der S 31 Nord abschlagsfrei erfolgen.

29.3 *Die ASFINAG teilte dazu mit, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für diesen Streckenabschnitt der S 31 in Form einer Nutzen-Kosten-Analyse mit Festlegung der konkreten Planung für das Einreichprojekt erstellt worden wäre. Dieses lag aufgrund der offenen Planungsfragen wie der Querung der ÖBB-Strecke bzw. des Anschlusses an die B 61 noch nicht vor. Allerdings seien bereits im Vorprojekt Wirtschaftlich-*



S 31 Süd: Oberpullendorf bis zur Staatsgrenze

keitsbetrachtungen in Form von Variantenvergleichen angestellt worden. Diese Trassenvarianten wären vor dem Prüfhintergrund eines umfangreichen Kriterienkatalogs (Zielsystem) beurteilt und einander vergleichend gegenübergestellt worden. Die Entscheidung sei durch eine Nutzwertanalyse gemäß der gültigen RVS vorbereitet worden.

Zu den noch offenen Fragen (Streckenführung nach Ungarn, Grenzübertrittspunkt, Eisenbahnquerung, Anschluss an die B 61) führte die ASFINAG weiters aus, dass gemäß der im November 2010 getroffenen Absichtserklärung zwischen dem BMVIT und dem Land Burgenland¹⁹ die Herausnahme der S 31 Süd aus dem BStG vorgesehen sei. Durch die Realisierung als Landesstraße statt als Schnellstraße sollten Einsparungen erzielt werden können. Weitere Untersuchungen lägen im Verantwortungsbereich des Landes.

Finanzierung und Projektmanagement

Vorfinanzierung

30.1 Der Bau der S 31 Nord und S 31 Süd war gemäß der Prioritätenreihung vom März 2007 für 2012 vorgesehen. In Absichtserklärungen vom Mai 2008 vereinbarte das Land mit dem BMVIT und der ASFINAG, dass mit dem Bau so früh wie möglich, frühestens jedoch im Jahr 2010, begonnen werden sollte. Die Zeitpläne der ASFINAG wurden entsprechend angepasst. Darin verpflichtete sich das Land, die Mehrkosten aufgrund der Vorziehung des Baubeginns, die sich aus den Zinsen für die Vorfinanzierung und der Berücksichtigung der Gleitung der Baukosten ergaben, zu übernehmen. Für den Abschnitt S 31 Nord sollte der Vorfinanzierungsbeitrag 2,4 Mill. EUR, für den Abschnitt S 31 Süd 1 Mill. EUR betragen. Die Berechnungsgrundlagen dafür lagen lediglich bei der ASFINAG vor.

Durch die Einstellung der Planungen nach dem Zurückziehen des UVP-Antrags und der Änderung des BStG wurde die Vereinbarung für die S 31 Nord hinfällig.

Auch beim Projekt S 31 Süd konnte der angestrebte Baubeginn 2010 aufgrund von Verzögerungen und von durch Kostenerhöhungen veranlassten Überarbeitungen bei den ursprünglich vorgesehenen Planungsvarianten nicht erfolgen. Die rechtliche Wirksamkeit der Ver-

¹⁹ Im Rahmen dieser Vereinbarung stellte der Bund dem Land Burgenland Geldmittel in Höhe von 37 Mill. EUR für die Realisierung als Landesstraße zur Verfügung, weil durch die geplante Gesetzesänderung (Herausnahme der S 31 Süd aus dem BStG) die Ausbaupflichtung der ASFINAG entfiel. Über die Abgeltung der bisher von der ASFINAG erbrachten Planungsleistungen enthielt diese Vereinbarung keine Regelung (siehe hierzu auch TZ 17).

einbarung bei späterem Baubeginn war in der Vereinbarung nicht geregelt und damit unklar.

30.2 (1) Der RH beanstandete, dass das Land Burgenland ohne Nachweis der Notwendigkeit oder Wirtschaftlichkeit für die Änderung der Priorität (Vorverlegung der Projekte) im Ausbauprogramm der ASFINAG öffentliche Mittel bereitstellte. Weiters merkte er kritisch an, dass der Abschluss von Vorfinanzierungsvereinbarungen die Vorreihung von ursprünglich nicht als vorrangig beurteilten Projekten bewirkte. Er empfahl dem BMVIT und der ASFINAG, Änderungen in der Prioritätenreihung von Bundesstraßenvorhaben ausschließlich auf Basis einer nachvollziehbaren wirtschaftlichen und funktionellen Bewertung vorzunehmen.

(2) Der RH bemängelte ferner, dass das Land Burgenland über keine Grundlagen für die Berechnung des Vorfinanzierungsbeitrags verfügte und dass die rechtliche Wirksamkeit der Vereinbarung bei abweichendem Baubeginn nicht klar war. Er empfahl der ASFINAG und dem Land Burgenland, im Falle ähnlicher Vereinbarungen bei anderen Projekten Berechnungsgrundlagen bereit zu halten und klare Regelungen für den Fall von Abweichungen vom Realisierungszeitpunkt in die Vorfinanzierungsvereinbarung aufzunehmen.

30.3 *Die ASFINAG teilte dazu mit, dass mit der Aufnahme der S 31 (Projekt Nord und Süd) in das BStG im Jahr 2002 keine Realisierungszeiträume bzw. keine Prioritätenreihung der Projekte vorgegeben gewesen seien. Erst mit dem Bauprogramm 2007 seien die Projekte erstmals zeitlich gereiht und ein Baubeginn 2012 angestrebt worden. Allerdings sei es mit der Projektevaluierung im Herbst 2010 zu einer Änderung in der Reihung der Projekte gekommen.*

Diese Evaluierung sei nach einer nachvollziehbaren, wirtschaftlichen und funktionellen Bewertung anhand eines Kriteriensystems erfolgt, das sich an die Inhalte des BStG und des Gesetzes über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich angelehnt habe. Der aus einer Nutzwertanalyse zur Beurteilung der in den Verzeichnissen 1 und 2 des BStG genannten und noch nicht für den Verkehr freigegebenen Neubauvorhaben errechnete Nutzwert für jedes einzelne Vorhaben habe die Basis für die aktuelle Prioritätenreihung dargestellt. Auch die S 31 Süd solle nach der Evaluierung bzw. gemäß einer Absichtserklärung zwischen Bund und Land als Landesstraße realisiert werden.

Das BMVIT teilte dazu mit, dass die Evaluierung im Herbst 2010 im Auftrag des Bundes auf Basis nachvollziehbarer Kriterien von der ASFINAG durchgeführt worden sei.



Finanzierung und Projektmanagement

Zur Anregung des RH, in die Vorfinanzierungsvereinbarungen für den Fall von Abweichungen vom Realisierungszeitpunkt klare Regelungen aufzunehmen, teilte die ASFINAG mit, dass spätestens mit Abschluss des UVP-Verfahrens gemäß der gesellschaftseigenen Richtlinie zur Regelung von Kostenbeteiligungen ein Finanzierungsübereinkommen mit einer konkreten und verbindlichen Regelung zur Kostenübernahme abzuschließen gewesen wäre.

Das Land Burgenland teilte dazu mit, dass die im Prüfbericht genannte „Vorfinanzierungsvereinbarung“ eine „Absichtserklärung“ über die Realisierung des Projekts darstelle. Darin werde festgehalten, dass die konkreten Zahlungsmodalitäten zwischen der ASFINAG und dem Land Burgenland vor Baubeginn vereinbart worden wären.

Mitfinanzierung

31.1 (1) Bundesstraßen dienen dem Durchzugsverkehr, nicht der lokalen Aufschließung (Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG, § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1 BStG). Planung, Bau und Erhaltung der Bundesstraßen erfolgen dementsprechend aus Mitteln des Bundes (§ 8 BStG). Wenn allerdings die Kosten der Errichtung und Erhaltung der Bundesstraße höher sind als die betriebs- und volkswirtschaftlichen Vorteile für den Bund, können Länder, Gemeinden und andere juristische Personen sich an der Finanzierung beteiligen²⁰.

(2) Zum Projekt S 31 Nord schloss die ASFINAG eine spürbare Verbesserung für den überregionalen Verkehr aus. Auch das Land Burgenland bezeichnete das Vorhaben als lokale Umfahrung von Schützen am Gebirge mit verkehrswirksamem Anschluss an die S 31. Dennoch war die Finanzierung des Projekts S 31 Nord ausschließlich aus Mitteln des Bundes geplant.

(3) Auch in der ersten Ausbaustufe des Projekts S 31 Süd – bis zur B 61 – sah die ASFINAG eine Entlastung der Ortschaften Oberpullendorf, Unterpullendorf, Steinberg-Dörfl und Oberloisdorf. Das Land Burgenland begründete die geplante Vorziehung des Projekts vor allem mit der dringenden Verkehrsentslastung der Gemeinden und den Interessen der Pendler und Anrainer.

(4) Bei beiden Projekten war – trotz unstrittigen Nutzens der Projekte für die Region – kein Beitrag des Landes Burgenland oder der betroffenen Gemeinden gemäß § 10 Abs. 2 BStG zur Finanzierung vorgesehen.

²⁰ § 10 Abs. 2 BStG und Gesetzesmaterialien dazu; wird u.a. bei der Errichtung von Anschlussstellen angewandt



31.2 Der RH hob hervor, dass die beiden ursprünglich im BStG verankerten und ausschließlich aus Bundesmitteln zu finanzierenden Vorhaben S 31 Nord und S 31 Süd großteils lokalen Nutzen aufwiesen. Er war der Ansicht, dass Mittel des Bundes vordringlich für jene hochrangigen Straßenbauvorhaben einzusetzen sind, die in ihrer Funktion überwiegend dem Durchzugsverkehr dienen.

Gestützt auf die im BStG vorgesehene diesbezügliche Möglichkeit empfahl er dem BMVIT, bei sämtlichen Straßenbauvorhaben, die einen hohen lokalen bzw. regionalen Nutzen aufwiesen, mit den jeweiligen nutznießenden Gebietskörperschaften eine angemessene Kostenbeteiligung zu vereinbaren. Unterstützend wäre bereits vor der Aufnahme in das BStG²¹ eine entsprechende Überprüfung des Nutzens bzw. eine Bestimmung der Nutzenanteile zweckmäßig.

31.3 *Die ASFINAG teilte dazu mit, dass zwar die Möglichkeit von Kostenbeteiligungen durch Länder oder Gemeinden in § 10 Abs. 2 BStG geregelt sei, eine gesetzliche Verpflichtung zur Mitfinanzierung entsprechend dem Nutzen jedoch nicht vorliege. Bei Projekten mit lokalem und regionalem Nutzen wie Anschlussstellen oder Verbindungsspannen sei eine Kostenbeteiligung von Gebietskörperschaften bereits gängige Praxis. Mit der Projektevaluierung 2010 und der geänderten Prioritätenreihung 2010 sei dieses Prinzip nunmehr auch für Neubauvorhaben anwendbar.*

Laut Stellungnahme des BMVIT würde bei allen neuen Anschlussstellen eine Überprüfung im Hinblick auf einen allfälligen lokalen bzw. regionalen Nutzen erfolgen. Dementsprechend werde seitens der ASFINAG mit den nutznießenden Gebietskörperschaften eine Kostenbeteiligung vereinbart. Bei der Aufnahme neuer Straßenabschnitte in das Verzeichnis des BStG erfolge eine entsprechende Überprüfung des Nutzens in Form einer Nutzen-Kosten-Analyse im Zuge der gesetzlich vorgeschriebenen Strategischen Prüfung-Verkehr.

Projektmanagement **32.1** Das Projektmanagement für die Umsetzung der S 31 lag in der Zuständigkeit der Projektleitung und -steuerung sowie zahlreicher Gremien (Lenkungsausschuss, Steuerungsgremium, Kernteam usw.). Sowohl die Projektleitung als auch die Projektsteuerung erstellten Monatsberichte, die Projektsteuerung darüber hinaus auch Quartalsberichte. Für den Lenkungsausschuss wurden Quartalsberichte und Tischvorlagen ver-

²¹ z.B. im Rahmen einer SP-V (strategische Prüfung im Verkehrsbereich)

Finanzierung und Projektmanagement

fasst. Zusätzlich erstellte die ASFINAG anlassbezogen Status- und Leistungsberichte.²²

In den Projekthandbüchern der Vorhaben S 31 Nord und S 31 Süd waren Schwellenwerte im Bereich Entscheidungsmanagement anders geregelt als in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der ASFINAG BMG.²³

Die ASFINAG bezeichnete die Schwellenwerte in den Projekthandbüchern als veraltet und verwies hinsichtlich der Melde- und Zustimmungspflichten auf die aktuelle Geschäftsordnung. Das Projekthandbuch sei derzeit in Überarbeitung. Auch nach Vorliegen der aktuellen Geschäftsordnung vom März 2009 sah das Projekthandbuch für die S 31 Süd mit Stand September 2009 abweichende Werte vor.

32.2 Der RH beurteilte die Projektstruktur und Organisation der relevanten Projektinformationen als übersichtlich und nachvollziehbar, empfahl jedoch der ASFINAG, eine Vereinfachung des Berichtswesens zu prüfen. Weiters regte er an, die Werte für das Entscheidungsmanagement zu vereinheitlichen und generell den Umfang der Projekthandbücher gering zu halten. Beispielsweise könnte in den Projekthandbüchern im Kapitel Entscheidungsmanagement auf die jeweils aktuelle Geschäftsordnung verwiesen werden.

32.3 *Die ASFINAG teilte dazu mit, dass eine Vereinfachung des Berichtswesens bereits in den vergangenen zwei Jahren auf Basis der Ergebnisse einer gesellschaftsweiten Mitarbeiterbefragung vorgenommen worden sei und dieser Prozess weitergeführt werde. Neben der Zusammenfassung von Berichten wurde auch eine zentrale Projektplattform insbesondere für das interne Berichtswesen geschaffen. Ein für alle Planungs- und Bauprojekte der BMG anwendbares Projekthandbuch sei in Fertigstellung.*

²² Monatsberichte der Projektsteuerung dienen der Information der Projektleitung und bilden die Grundlage für deren Monatsberichte an die Geschäftsführung und Abteilungsleitung. Zur Vereinfachung des Berichtswesens und zur Stärkung des Lenkungsausschusses wurde dessen Monatsbericht gestrichen und lediglich der Quartalsbericht erstellt. Statusberichte dienen in der Regel als Information für Vorstand, Aufsichtsrat, das BMVIT oder Länder und Gemeinden. So lagen für das Vorhaben S 31 Nord zwischen 2003 und 2009 rd. 220 unterschiedliche Berichte – ohne allfällige Präsentationen und allgemeine Projektinformationen – vor.

²³ Zum Beispiel war bei bestimmten Vergaben bei einer Überschreitung der Gesamtauftragssumme von 20 % eine Zustimmung des Aufsichtsrates der BMG einzuholen. Die Geschäftsordnung vom März 2009 sah dafür 25 % vor.



Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- | | |
|----------------|---|
| BMVIT | <p>(1) Bei sämtlichen Straßenbauvorhaben, die einen hohen lokalen bzw. regionalen Nutzen aufweisen, sollte mit den jeweiligen nutznießenden Gebietskörperschaften eine angemessene Kostenbeteiligung vereinbart werden. Bereits vor der Aufnahme in das Bundesstraßengesetz wäre eine entsprechende Überprüfung des Nutzens bzw. eine Bestimmung der Nutzenanteile zweckmäßig. (TZ 31)</p> <p>(2) Bezüglich der Kreisverkehrsanlage in Oberpullendorf sollte im UVP-Bescheid eine Fertigstellungsfrist für den ersten Teilabschnitt der Burgenland Schnellstraße (S 31) Süd von Oberpullendorf bis zur B 61 festgesetzt werden, um die zügige Realisierung des zweiten Teilabschnitts (von der B 61 bis zur Staatsgrenze) und damit die durchgehende Niveaufreiheit der S 31 Süd (Oberpullendorf – Staatsgrenze) sicherzustellen. (TZ 25)</p> |
| ASFINAG, BMVIT | <p>(3) Für die Aufnahme von Vorhaben in das Bundesstraßengesetz wäre eine nachvollziehbare wirtschaftliche und funktionelle Bewertung vorzusehen und die Erfüllung des Kriteriums Hocharrangigkeit vorauszusetzen. (TZ 8)</p> <p>(4) Änderungen in der Prioritätenreihung von Bundesstraßenvorhaben sollten ausschließlich nach einer nachvollziehbaren wirtschaftlichen und funktionellen Bewertung vorgenommen werden. (TZ 30)</p> |
| ASFINAG | <p>(5) Vor weiteren Planungsschritten im Projekt S 31 Süd wäre ein entsprechender Nachweis der Wirtschaftlichkeit zu erbringen. (TZ 29)</p> <p>(6) Die positiven Effekte von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die sich großteils aus Einsparungen von Zeit-, Fahrzeug- und Unfallkosten bei reduzierter Verkehrsleistung ableiten, sollten bei künftigen Sensitivitätsanalysen verstärkt berücksichtigt werden. (TZ 15)</p> <p>(7) Für das Projekt S 31 Süd sollten vorerst sämtliche derzeit noch offenen Fragen, wie z.B. Streckenführung nach Ungarn, Grenzübergangspunkt, Eisenbahnquerung, abgeklärt werden. (TZ 29)</p> |



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(8) Das Projekt S 31 Süd sollte auf einen Realisierungszeitpunkt verschoben werden, an dem ein Netzschluss mit dem ungarischen Straßenprojekt hergestellt werden kann und das Verkehrsaufkommen den Bau einer hochrangigen Schnellstraßenverbindung rechtfertigt. (TZ 29)

(9) Die Planungsunterlagen betreffend die S 31 Nord (Eisenstadt bis Schützen am Gebirge) sollten bewertet und mit dem Land Burgenland sollte über die Rückerstattung der Planungskosten verhandelt werden. (TZ 17)

(10) Ein Vorschlag zur Verwendung der im Zuge des Projekts S 31 Nord eingelösten Grundflächen sollte ausgearbeitet und mit dem Land Burgenland sollte über deren Ablöse verhandelt werden. (TZ 18)

(11) Eine Vereinfachung des Berichtswesens wäre zu prüfen, Entscheidungsschwellenwerte in den Projekthandbüchern wären zu vereinheitlichen. (TZ 32)

ASFINAG,
Land Burgenland

(12) Im Falle künftiger Vorfinanzierungsvereinbarungen zwischen ASFINAG und dem Land anlässlich von Straßenbauprojekten sollten nicht nur bei der ASFINAG, sondern auch beim Land die Berechnungsgrundlagen vorliegen. (TZ 30)

(13) Für den Fall von Abweichungen vom Realisierungszeitpunkt von Straßenbauprojekten wären in den Vorfinanzierungsvereinbarungen zwischen ASFINAG und Land klare Regelungen aufzunehmen. (TZ 30)



BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in [Blaudruck](#)



**BMVIT**ANHANG
Entscheidungsträger**Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Dr. Johann QUENDLER
(12. Juni 2002 bis 29. Dezember 2006)Dr. Eduard SAXINGER
(29. März 2007 bis 24. Juni 2010)**Dr. Claudia KAHR**
(seit 24. Juni 2010)Stellvertreter des
VorsitzendenDipl.-Ing. Michael RAMPRECHT
(13. März 2002 bis 29. März 2005)Dipl.-Ing. Herbert KASSER
(29. März 2005 bis 27. Juni 2007)**Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER**
(seit 24. Mai 2007)**Geschäftsführung**Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER
(15. September 2001 bis 25. Oktober 2007)Ing. Mag. Christian TRATTNER
(11. Februar 2002 bis 25. Oktober 2007)Ing. Mathias REICHOLD
(1. Juli 2006 bis 25. Oktober 2007)**Dipl.-Ing. Alois SCHEDL**
(seit 25. Oktober 2007)**Dr. Klaus SCHIERHACKL**
(seit 25. Oktober 2007)



**BMVIT**ANHANG
Entscheidungsträger**ASFINAG Bau Management GmbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Mag. Andreas J. LECHNER
(3. Mai 2005 bis 6. März 2007)**Dipl.-Ing. Alois SCHEDL**
(seit 11. März 2009)Stellvertreter des
VorsitzendenDipl.-Ing. Franz LÜCKLER
(3. Mai 2005 bis 15. Februar 2007)**Dr. Klaus SCHIERHACKL**
(seit 11. März 2009)**Geschäftsführung**Dipl.-Ing. Alois SCHEDL
(26. November 2004 bis 29. Februar 2008)**Dipl.-Ing. Gernot BRANDTNER**
(seit 1. März 2008)**Dipl.-Ing. Alexander WALCHER**
(seit 1. März 2008)





Bericht des Rechnungshofes

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	376
Abkürzungsverzeichnis	377
Glossar	380

BMVIT
BMWFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Verkehr, Innovation und Technologie
Wirtschaft, Familie und Jugend

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

KURZFASSUNG	386
Prüfungsablauf und -gegenstand	405
Allgemeine Rahmenbedingungen	405
Rechtliche Grundlagen	406
Flächenfreihaltung Bereich Verkehr	431
Flächenfreihaltung Bereich Energie	444
Einzelfeststellungen Bereich Verkehr	460
Einzelfeststellungen Bereich Energie	475
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	497

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen	505
--	-----

Abbildungen



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Siedlungsentwicklung in der Trasse der 220 kV-Leitung im Bestand _____	454
Abbildung 2: Lage des im Vorprojekt ausgewiesenen § 14-Korridors der S 8 Marchfeld Schnellstraße in Marchegg _____	463
Abbildung 3: Übersichtskarte 2: Planungskorridore West, Mitte und Ost _____	465
Abbildung 4: Örtliches Raumordnungsprogramm der Gemeinde Götzendorf, Entwicklungskonzept _____	473
Abbildung 5: Trasse der Salzburgleitung 1 _____	475
Abbildung 6: Trasse der Steiermarkleitung _____	487
Abbildung 7: Gewerbebetrieb unterhalb der Steiermarkleitung ____	493



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft sowie die mit der Projektumsetzung betraute Tochtergesellschaft ASFINAG Baumanagement GmbH
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BStG	Bundesstraßengesetz 1971
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EisbG	Eisenbahngesetz 1957
EIWOG	Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVP-Ö	Generalverkehrsplan Österreich 2002
ha	Hektar
HIG	Hochleistungsstreckengesetz
Hz	Hertz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
km	Kilometer
kV	Kilovolt
LEG	Salzburger Landeselektrizitätsgesetz 1999
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera

Abkürzungen



m	Meter
μT	Mikrotesla, Einheit für magnetische Flussdichte
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ ROG 1976	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976
NÖ	Niederösterreich(-isch, -e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Slbg ROG 2009	Salzburger Raumordnungsgesetz 2009
SP-V	Strategische Prüfung Verkehr
SP-V-Gesetz	Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich
Steiermärkisches ROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974
StWG 1968	Starkstromwegegesetz 1968
SUP	Strategische Umweltprüfung gemäß EG-Richtlinie 42/2001/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
SUP-Richtlinie	Umsetzung der Bestimmungen der EG-Richtlinie 42/2001/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
TEN	Transeuropäische Netze
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem, und andere(s)
udgl.	und dergleichen
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Verfahren	Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahren
UVP-G 2000	Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit



Abkürzungen

VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WHO	World Health Organization
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar



Glossar

Zunächst werden im Bericht verwendete Begriffe erläutert.

Elektromagnetische Felder – elektromagnetische Flussdichte

Durch elektrotechnische Anlagen und Geräte werden elektrische, magnetische oder elektromagnetische Felder verursacht. Die Immissionen dieser Felder werden mit der Einheit für die magnetische Flussdichte in Mikrottesla (μT) gemessen. Ein gesetzlicher Anlagegrenzwert für die magnetische Flussdichte liegt in Österreich nicht vor. Von der WHO wurde ein Grenzwert von 100 μT empfohlen. In der Schweiz war z.B. in empfindlichen Nutzungen ein Wert von 1 μT einzuhalten.

Energie-Control Österreichische Gesellschaft für die Regulierung in der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft mit beschränkter Haftung

Diese Gesellschaft wurde für die Regulierung in der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft im Rahmen der Energiemarktliberalisierung 2002 gegründet.

Engpassmanagement

Unter Engpassmanagement versteht man das Setzen von Maßnahmen zur Entlastung des Netzes im Falle eines Engpasses. Ein Engpass tritt auf, wenn eine Leitung aufgrund unzureichender Kapazität nicht alle Stromflüsse bewältigen kann. Im Betrieb bedeutet dies eine Abweichung vom betriebswirtschaftlichen Optimum auf Anforderung des Netzbetreibers, was zu Zusatzkosten führt.

Integrative Raumpläne (auch: Raumordnungsprogramme, Entwicklungsprogramme, Landesraumpläne)

Solche überörtlichen Pläne legen raumrelevante Ziele und Maßnahmen sachübergreifend fest. Sie beziehen sich entweder auf das gesamte Landesgebiet (Landesraumordnungs- oder Landesentwicklungsprogramm) oder auf Teile davon (Regionalprogramm).

Netzbetreiber

Netzbetreiber sind Betreiber von Übertragungs- oder Verteilernetzen mit einer Nennfrequenz von in der Regel 50 Hz.

Netzebene

Netzebenen sind die gesetzlich eingestufteten Netztypen in Abhängigkeit der Spannung. Die Netzebene 1 umfasst Leitungen mit 380 kV, die Netzebene 7 Leitungen mit einer Spannung von 1 kV und darunter.

Netzennspannung

Die Netzennspannung ist die Spannung, nach der ein Netz benannt wird.

Örtliche Raumordnung

Träger der örtlichen Raumplanung ist die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich. Die Aufgabenbereiche umfassen die Raumforschung, die Wahrung der Belange der örtlichen Raumplanung gegenüber anderen Planungsträgern (Planungskoordination) und die Erstellung örtlicher Raumpläne (örtliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan).

Österreichische Raumordnungskonferenz

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ist eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK auf Verwaltungsebene einer „Stellvertreterkommission“ sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Den ständigen Vorsitz in der Raumordnungskonferenz führt der Bundeskanzler. Für die laufende Tätigkeit ist beim Bundeskanzleramt eine Geschäftsstelle eingerichtet.

Glossar



Raumpläne für Sachbereiche (auch: sektorale Raumordnungsprogramme, Sachprogramme)

Solche Pläne sind auf Sachbereiche (z.B. Gesundheitswesen, Sportstätten, Kindergärten, Fremdenverkehr, Einkaufszentren) beschränkt, die in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen. Sie können sich entweder auf das ganze Landesgebiet oder auf Teile davon beziehen.

Regelzone

Eine Regelzone ist die kleinste Einheit eines Verbundsystems, die mit einer Leistungs-Frequenz-Regelung ausgerüstet und betrieben wird. In einer Regelzone erfolgt neben der Regelung des Netzgebiets u.a. auch die Verbundabrechnung.

Regelzonenführer

Regelzonenführer ist der gesetzlich bestimmte Betreiber, der verantwortlich für den Ausgleich von Verbrauch und Erzeugung bzw. für die Leistungs-Frequenzregelung in einer Regelzone ist.

Schutzraum

Der Schutzraum errechnet sich aus dem Abstand des ausgeschwungenen, äußersten Leiterseils von der Trassenachse. Dieser Abstand ist nach Masttyp unterschiedlich; er liegt am Beispiel der 380 kV-Steiermarkleitung bei rd. 13,30 m. Zusätzlich zur Ausschwingung von rd. 2,40 m der Isolatorenkette und rd. 5,80 m des Leiterseils, ist der elektrotechnische Schutzabstand von 6 m zu addieren. Die Schutzraumbreite beträgt daher bei der 380 kV-Leitung rd. 28 m.

Spannfeld

Die Leiterseile zwischen zwei Masten bilden das Spannfeld.

Überörtliche Raumordnung

Aufgabe der in die Zuständigkeit der Länder fallenden überörtlichen Raumordnung ist die Konkretisierung sowie Durchsetzung der Raumordnungsziele und -grundsätze. Sie umfasst die Aufgabenbereiche

Raumforschung, Erstellung überörtlicher Raumpläne, Beratung der Gemeinden in Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung, Planungs-koordination mit dem Bund und den Nachbarländern sowie die Aus-übung des Aufsichtsrechtes über die Raumplanung der Gemeinden.

Übertragungsnetz

Ein Übertragungsnetz ist ein Hochspannungsverbundnetz, das dem überregionalen Transport von elektrischer Energie dient. Als Übertra-gungsnetze werden in der Regel überregionale Netze mit einer Span-nung von 220 bis 380 kV definiert.

Übertragungsnetzbetreiber

Eine natürliche oder juristische Person, die verantwortlich für den Betrieb, die Wartung sowie erforderlichenfalls den Ausbau des Übertragungs-netzes und gegebenenfalls der Verbindungsleitungen zu anderen Net-zen ist. Übertragungsnetzbetreiber in Österreich sind:

Verbund Austrian Power Grid AG
Tiroler Regelzone AG
VKW-Übertragungsnetz AG

Verteilernetz

Bei Verteilernetzen handelt es sich in der Regel um regionale Versorgungs-netze mit einer Spannung von 110 kV und darunter. Der Austausch zwi-schen unterschiedlichen Verteilernetzen erfolgt über Übertragungsnetze.

Winkelabspannmast

Winkelabspannmaste oder Winkelmaste werden im Freileitungsbau bei einer Richtungsänderung der Leitungsstrecke eingesetzt. Sie sind u.a. in der Errichtung aufgrund der verstärkten Ausführungen und Fundierung teurer als gewöhnliche Tragmaste.





BMVIT BMWFJ

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft, Familie und Jugend

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Die Sicherung von Flächen für Infrastrukturprojekte ist insgesamt geprägt von der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und bedarf der laufenden Koordination und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und Planungsträgern. Unterschiedliche rechtliche Grundlagen im Bereich des Bundesstraßen-, Eisenbahn- und Energiewesens sowie im Bereich der Raumordnung der Bundesländer erhöhen die Komplexität des Themas.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen konnte die Freihaltung von Trassen bei Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken der Bahn erst zu einem späten Zeitpunkt für einen befristeten Zeitraum durch Verordnung des BMVIT gesichert werden. Bis dahin waren Bauführungen und Wertsteigerungen durch Umwidmungen im Trassenbereich möglich, welche zu kostenintensiven Umplanungen bzw. Ablösen führen konnten. Ein längerfristiges verkehrsträgerübergreifendes Planungsinstrumentarium des Bundes basierend auf verkehrsstrategischen Zielvorgaben fehlte.

Im Bereich der elektrischen Energie wirkten sich das Fehlen vergleichbarer hoheitlicher Planungsinstrumente und die Zersplitterung der Kompetenzen auf die Planung von Leitungsprojekten sowie auf die vorsorgliche Flächenfreihaltung ungünstig aus. Bauführungen und Umwidmungen waren bis zur Errichtung möglich, bestehende Trassenbereiche konnten nur eingeschränkt freigehalten werden. Dadurch verursachte aufwendige Trassierungen zogen Mehrkosten nach sich. Bundeseinheitliche, verbindliche Abstandsregelungen und Belastungsgrenzwerte für Starkstromfreileitungen fehlten. Interessenskonflikte zwischen der Fachplanungskompetenz des Bundes und der Raumordnungskompetenz der Länder und Gemeinden führten zu Projektverzögerungen.



Sowohl die Projekte im Verkehrs- als auch jene im Energiebereich zeichneten sich durch eine lange Verfahrensdauer aus.

In den vier untersuchten Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark bestanden unterschiedliche Regelungen zur Berücksichtigung von hochrangigen Infrastrukturprojekten bzw. wurden die vorgesehenen Instrumente der Raumordnung in unterschiedlicher Intensität eingesetzt. Vorausschauende Flächensicherung erfolgte nur vereinzelt. Die vorgesehene Kooperation und wechselseitige Information der Planungsträger wurde ungenügend genutzt bzw. zeigte wenig Wirkung.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Möglichkeiten der Flächensicherung durch die Raumordnung sowie die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung des Bundes und der Länder hinsichtlich der Flächenfreihaltung für hochrangige Infrastruktur. (TZ 1)

Allgemeine Rahmenbedingungen

Die Optimierung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur sind wichtig für eine Wachstumsdynamik sowie den Weiterbestand und die Entwicklung von Industriestandorten. Eine kontinuierliche Raumentwicklung zur Sicherung von Flächen für Industrie- und Betriebsstandorte sowie für Trassen von Straße, Bahn und Energie bedarf langfristiger und strategischer Planungsinstrumente. Vorhaben im Bereich der Verkehrs- und Energieinfrastruktur sind durch hohe Unsicherheiten vor allem im Bereich der Raumordnung infolge von Nutzungskonflikten und lokalen Entscheidungen bei unzureichender Berücksichtigung regionaler Perspektiven, durch lange Planungshorizonte und eine hohe Umsetzungsdauer gekennzeichnet. Dies erschwert die Trassenfindung und -sicherung und führt zu aufwendigen Planungen und Verfahren sowie zusätzlichen Kosten. (TZ 2)

Die Sicherung von Flächen für Infrastrukturprojekte ist insgesamt geprägt von der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und bedarf der laufenden Koordination und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und Planungsträgern. Unterschiedliche rechtliche Grundlagen im Bereich des Bundesstraßen-, Eisenbahn- und Energiewesens sowie im Bereich der Raumordnung der Bundesländer erhöhen die Komplexität des Themas. (TZ 2)

Rechtliche Grundlagen

Die Bundesverfassung sieht keine Kompetenz des Bundes für hoheitliche Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene vor. Die Länder haben mit einer Ausnahme (Wien) Raumordnungsgesetze erlassen (Art. 15 B-VG), auf deren Grundlage die Gemeinden flächendeckend Raumplanung betreiben und dabei der aufsichtsbehördlichen Kontrolle des Landes unterliegen. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde zur notwendigen Koordinierung der Planungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden gegründet. Laut den Raumordnungsgesetzen der Länder haben die Planungen der Länder und Gemeinden auf Bundesplanungen Rücksicht zu nehmen. (TZ 3)

Die Raumordnungsgesetze der vier untersuchten Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark enthielten verschiedene Instrumente der Raumordnung:

- Programme, Information, Berücksichtigungsgebot, Bedachtnahme, Ersichtlichmachung (überörtliche Raumordnung)
- Entwicklungskonzepte, Berücksichtigungsgebot, Festlegungen (örtliche Raumordnung)
- Flächenwidmungsplan (Kenntlichmachung, Ersichtlichmachung)
- Widmungen
- Bausperren und
- Versagungsgründe (TZ 4 bis 13)

Möglichkeiten der Flächensicherung durch die Raumordnung

Die Handhabung der Raumordnungsinstrumente in den einzelnen Bundesländern erfolgte in unterschiedlicher Ausformung und Gewichtung sowie entsprechend den jeweiligen gesetzlichen Regelungen. Vor allem Salzburg und Steiermark verfügten über umfangreiche und detaillierte Bestimmungen, die sie auch entsprechend einsetzten. Dies bewirkte, dass diese beiden Bundesländer Flächenfreihaltungen verordnet hatten. Demgegenüber waren die gesetzlichen Regelungen im Burgenland weniger ausführlich; Flächenfreihaltungen für nachrangige Straßeninfrastruktur wurden nicht verordnet. In Niederösterreich war die in den anderen Bundesländern nicht verfügbare Widmungsart Grün-

Kurzfassung

land/Freihalteflächen, z.B. zur Freihaltung von Flächen für Umfahrungsstraßen, hervorzuheben. (TZ 21)

Die derzeitige Vorgangsweise betreffend Information und Koordination über bevorstehende Planungen des Bundes war verbesserungsfähig. Die Kenntlichmachung von rechtswirksamen Planungen erfolgte oftmals erst im Rahmen von Änderungen des Flächenwidmungsplans, in einigen Fällen in den Programmen der überörtlichen Raumordnung. Der Flächenwidmungsplan eignete sich nur eingeschränkt als Informationsinstrument. Noch nicht rechtswirksame Planungen wurden von den Ländern zumeist nur dann berücksichtigt, wenn Interessensübereinstimmung mit dem Bund bestand. (TZ 21)

Planungsmaßnahmen über mehrere Bundesländer wurden durch die Unterschiede in den Raumordnungsgesetzen erheblich erschwert. Durch differenzierte Handlungsweisen der Planungsbehörden wurden diese Unterschiede noch verstärkt. Auch die Koordination und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften war verbesserungsfähig. (TZ 22)

Das Regierungsprogramm für die laufende XXIV. Gesetzgebungsperiode formuliert als Ziel Verhandlungen mit den Ländern über eine Reform der Raumordnung mit dem Ziel einer Rahmenkompetenz des Bundes, um dem öffentlichen Interesse an hochrangiger Infrastruktur Rechnung zu tragen. Diese Überlegungen decken sich mit zahlreichen wissenschaftlichen Kommentaren und Ausarbeitungen. (TZ 22)

Burgenland

Die überörtlichen Entwicklungsprogramme des Landes bzw. die Flächenwidmungspläne der Gemeinden sollten auf für die Raumplanung bedeutsamen Maßnahmen des Bundes, des Landes, der benachbarten Bundesländer und anderer Planungsträger Bedacht nehmen, eine Flächenfreihaltung für hochrangige Straßeninfrastruktur war darin jedoch nicht vorgesehen. Auch das Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002 ging nicht auf diese Themenstellung ein und wies auch keine rechtlich verbindlichen Trassen aus. Zur Sicherung des Neu- und Umbaus von Landesstraßen konnte die Behörde Grundflächen durch Verordnung zum Straßenplanungsgebiet erklären. (TZ 4, 5)

Flächen, die durch rechtswirksame Planungen übergeordneter Stellen besonders gewidmet waren, waren – allerdings nur im Rahmen eines Verfahrens zur Änderung des Flächenwidmungsplans – im Flächenwidmungsplan kenntlich zu machen (längerfristige Trassen-



Kurzfassung

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

vorsorge). Eine Frist zur Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen war rechtlich nicht verankert. Der Flächenwidmungsplan stellte damit kein zeitnahes Informationsinstrument im Rahmen von Planungen dar. (TZ 5)

Niederösterreich

Auch die Niederösterreichischen Raumordnungsprogramme sollten u.a. auf raumordnungsrelevante Planungen und Maßnahmen des Bundes Bedacht nehmen. Eine Kenntlichmachung von rechtswirksamen Infrastrukturplanungen des Bundes in überörtlichen Raumordnungsprogrammen bzw. Entwicklungskonzepten war bisher allerdings nicht erfolgt. In Niederösterreich wurde 2009 das Verkehrs-Raumordnungsprogramm aufgehoben und durch die „NÖ Strategie Verkehr“, eine landesverkehrspolitisch abgestimmte Strategie ohne rechtliche Bindungswirkung, ersetzt. Für geplante Landesstraßen konnte die Landesregierung eine Trasse durch Verordnung zum Landesstraßenplanungsgebiet für fünf Jahre sichern. (TZ 6)

Flächen, für die eine rechtswirksame überörtliche Planung besteht, waren im Flächenwidmungsplan kenntlich zu machen. Eine Frist zur Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen war rechtlich nicht verankert. Die Kenntlichmachung erfolgte damit zumeist verzögert. (TZ 7)

Überdies gab es in Niederösterreich die Möglichkeit, vor dem Vorliegen einer rechtswirksamen Planung Grünland in Freihalteflächen zu widmen bzw. durch Verordnung des Gemeinderats auf bestehenden Baulandflächen eine Bausperre zu erlassen, wenn die Aufstellung oder Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogramms beabsichtigt ist. Diese war für einen Zeitraum von zwei Jahren möglich und konnten vor Ablauf einmal für ein Jahr verlängert werden. Sie bewirkte keinen Entschädigungsanspruch. Eine rechtliche Verpflichtung der Gemeinden zur Flächensicherung bestand nicht. (TZ 7)

Salzburg

Das Land Salzburg war um eine vorausschauende Flächensicherung für Infrastrukturprojekte bemüht. Das Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003 sah u.a. vor, für die Errichtung der technischen Infrastruktur, insbesondere für Anlagen der Wasserkraft, alternativer Energieformen, Wasserver- und -entsorgung, geeignete Flächen sicherzustellen. Auch Korridore und Trassen für den Ausbau der höherrangigen Verkehrsinfrastruktur waren von Verbauung freizu-

Kurzfassung

halten, um entsprechende Entwicklungsspielräume zu sichern. Grundsätzlich könnten Flächen laut Abteilung Raumordnung ohne verordnete Bundesfachplanungen nur dann freigehalten werden, wenn entsprechende Planungsgrundlagen für eine begründbare Festlegung von Freihaltebereichen vorlagen und der betreffenden Raumplanungsbehörde bekannt gegeben wurden. Sie ging dabei davon aus, dass eine Planung, auf deren Grundlage die Einreichung einer Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) erfolgte, hinreichend konkret für eine vorsorgliche Flächensicherung war. (TZ 8)

So wurden bisher Flächen zur Sicherstellung der Anbindungsmöglichkeiten des Salzburger Flughafens an den Schienenverkehr und ein Korridor im Bereich Seekirchen im Hinblick auf den Ausbau der Westbahn freigehalten. Die verbindliche Freihaltung von Trassen für weitere 25 Schienen- und 16 Straßenprojekte, für die konkrete Planungsabsichten bestanden und für die die Unterlagen für eine Trassensicherung ausreichend schienen, war im Rahmen des Sachprogramms Raumplanung und Verkehr geplant. Darin waren auch hochrangige Schienen- und Straßenprojekte enthalten, die in die Fachplanungskompetenz des Bundes fielen (z.B. Westbahn, Autobahnanschlussstellen), für die aber noch keine rechtswirksame Fachplanung des Bundes vorlag. (TZ 8)

Außerdem konnte die Landesregierung durch Verordnung eine Trasse für Landesstraßen eines Straßenplanungsgebietes für fünf bzw. drei Jahre sichern. (TZ 8)

Auch auf örtlicher Ebene waren unterschiedliche Mechanismen und Bedachnahmepflichten zur Abstimmung zwischen den Planungsträgern und zur vorausschauenden Planung von Infrastrukturvorhaben vorgesehen (wechselseitige Informationsverpflichtungen bei Erstellung von Entwicklungsprogrammen, Kenntlichmachungen sowie Bausperren, um die Durchführung einer Planung nicht erheblich zu erschweren oder unmöglich zu machen). (TZ 9)

Steiermark

In den Entwicklungsprogrammen waren rechtswirksame Planungen des Bundes zu berücksichtigen, auf sonstige Planungen des Bundes sowie verschiedener anderer Planungsträger tunlichst Bedacht zu nehmen und rechtswirksame Planungen des Bundes ersichtlich zu machen. Überdies war die Möglichkeit der Erlassung einer Bausperre durch die Landesregierung vorgesehen, angewandt wurde dieses Instrument in der Praxis noch nie. (TZ 10)



Kurzfassung

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

In den geltenden Regionalen Entwicklungsprogrammen der zweiten Generation waren geplante bzw. bereits realisierte Infrastrukturkorridore ersichtlich gemacht. Der jeweilige Verordnungswortlaut enthielt die Zielsetzung, die für Verkehrsbauten erforderlichen Flächen von anderen Nutzungen freizuhalten. Eine Freihaltung von Korridoren für geplante elektrische Leitungen wurde nicht erwähnt. (TZ 11)

Die Novelle 2008 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes schuf die rechtliche Voraussetzung, zukünftig Gebiete für Infrastrukturkorridore noch vor einer verordneten Fachplanung bei Straße und Schiene bzw. vor der Bewilligung von Starkstromwegen – vor allem bei Vorliegen von Zwangspunkten – freizuhalten. (TZ 11)

Durch das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010 werden verschiedene Planungsträger verpflichtet, nicht nur raumbedeutsame Maßnahmen, sondern auch ihre wesentlichen Planungen an das Rauminformationssystem Steiermark zu melden. Diese Ausweitung der Meldepflicht auf raumbedeutsame Planungen, vor allem im Zusammenhang mit der Themenstellung der Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte, ist jedenfalls positiv. (TZ 12)

Flächenfreihaltung
Bereich Straße

Planungen

Der im Jahr 2002 vorgelegte Generalverkehrsplan Österreich wies einen verkehrsträgerübergreifenden Ansatz auf, war rechtlich nicht verbindlich und wurde seit damals weder fortgeführt noch aktualisiert. Seither war keine verkehrsträgerübergreifende vorausschauende Struktur- bzw. Korridorplanung des Bundes erkennbar. Die Zielnetzplanung des Bundes wurde weitgehend an die Infrastrukturgesellschaften ausgelagert. Die verkehrsstrategischen Zielvorgaben für die hochrangige Verkehrsinfrastruktur wären jedoch unter Einbeziehung volkswirtschaftlicher und finanzierungstechnischer Aspekte vom Bund zu entwickeln und in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. Basierend auf diesen Vorgaben wäre eine möglichst frühzeitige Flächenfreihaltung auf Basis von Infrastrukturplanungsgebieten denkbar. (TZ 23)

Auch die mittelfristige Infrastrukturplanung sowie die Prioritätenreihung lagen im Verantwortungsbereich der ausgelagerten Gesellschaften. Das Verfahren zur Priorisierung von Infrastrukturprojekten war wenig transparent. (TZ 24)

Kurzfassung

Der zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Leistungsvermögens des Verkehrsträgers Schiene bereits ab dem Jahr 2000 in Ausarbeitung befindliche Entwurf des „Zielnetzes 2025+“ wurde im Herbst 2010 veröffentlicht. (TZ 30)

Rechtslage Straßen

Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge ist in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache (Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG). Bundesstraßen sind gesetzlich festzulegen, der konkrete Straßenverlauf mit Bescheid zu bestimmen. Mit der bescheidmäßigen Trassenfestlegung tritt für einen festgelegten Geländestreifen¹ (Bundesstraßenbaugesamt) eine Bausperre ein. Wird nicht innerhalb von zehn Jahren ab Rechtskraft mit wesentlichen Baumaßnahmen zur Errichtung begonnen, tritt der Bescheid außer Kraft. Zum Schutz der Straßen sieht § 21 BStG beiderseits einen Bauverbotsbereich für Autobahnen von 40 m und für Schnellstraßen von 25 m vor, wobei Ausnahmen mit Zustimmung des Bundes möglich sind. (TZ 14)

Verfahren

Als erste Maßnahme kann der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zur Sicherung des Baus auf Antrag des Projektwerbers das Gelände, welches für die spätere Führung der Bundesstraße in Betracht kommt, gemäß § 14 BStG durch Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklären. Diese Verordnung eines Bundesstraßenplanungsgebiets stellt derzeit den frühest möglichen Zeitpunkt für die Flächensicherung für hochrangige Straßenprojekte dar. Für die gesamte Dauer des Verfahrens bis zur Erlassung dieser Verordnung, welche in den vergangenen Jahren durchschnittlich rund zwei Jahre betrug, konnten jedoch kostenintensive Neu-, Zu- und Umbauten im geplanten Trassenbereich nicht verhindert werden. Die Verordnung bewirkte eine Bausperre für höchstens fünf Jahre und die Möglichkeit, die Planung im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen. Wertsteigernde Widmungsänderungen im beantragten Korridor waren jedoch möglich. Lediglich bei Enteignungsverfahren – nicht jedoch bei Grundeinlösen – waren solche Widmungsänderungen nicht zu berücksichtigen. (TZ 26)

¹ bei Autobahnen und Schnellstraßen maximal 150 m breit



Kurzfassung

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Die Verfahren zur Erlassung der Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet wiesen durchschnittlich nahezu die gleiche Dauer wie die wesentlich umfangreicheren Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufs auf. Die Dauer der Verfahren wurde deutlich durch die Kapazitäten der Genehmigungsbehörde beeinflusst. Damit wurden die bestehenden Zeiträume zur Flächensicherung nicht ausreichend genutzt. (TZ 27)

Ausgleichsflächen, Wildtierkorridore

Im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahren (UVP-Verfahren) wurden Projektwerbern raumwirksame und örtlich bestimmte Auflagen vorgeschrieben. Eine geregelte Vorgangsweise zur planerischen Sicherung solcher Flächen bestand nicht. (TZ 28)

Das BMVIT sah in einer Dienstanweisung die Errichtung von Wildtierpassagen vor. Dabei sollte die raumplanerische Situation im Umfeld berücksichtigt werden; eine koordinierte Vorgehensweise zur planerischen Sicherung der entsprechenden Korridore war nicht ausgearbeitet. (TZ 29)

Flächenfreihaltung
Bereich Schiene

Planungen

Nach Planungsarbeiten seit 2000 veröffentlichten die ÖBB im Jahr 2010 das „Zielnetz 2025+“. Dieser Plan verknüpft Hochleistungsstrecken eng mit regionalen Nahverkehrsangeboten. Dadurch sollen die Bahnverbindungen verbessert, die Grundlage für einen landesweiten integrierten Taktverkehr geschaffen und eine stärkere Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene erzielt werden. (TZ 30)

Mittelfristige Ziele der ÖBB-Infrastruktur AG waren im für jeweils sechs Jahre zu erstellenden Rahmenplan festgelegt. Er enthält die jahresweisen Mittel für die Instandhaltung sowie für die Erweiterungsinvestitionen und bildet die Grundlage des Vertrags über den Zuschuss des Bundes zu Instandhaltung, Planung und Bau der Schieneninfrastruktur gemäß § 42 Abs. 7 Bundesbahngesetz 1992. Bei der Erstellung des Rahmenplans ist jeweils auf jene Festlegungen im mit dem BMVIT und dem BMF abgestimmten Zielnetz Bedacht zu nehmen, welche die Schieneninfrastruktur der ÖBB-Infrastruktur AG betreffen. Der überarbeitete Rahmenplan der ÖBB-Infrastruktur AG für die Jahre 2010 bis 2015 umfasste geplante Neu- und Ausbauprojekte mit einem Gesamtvolumen von 16,48 Mrd. EUR. (TZ 31)



Kurzfassung

Rechtslage Schiene

Das Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen ist in Gesetzgebung Bundessache (Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG). Für die Angelegenheiten der Hauptbahnen² ist der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, für die Nebenbahnen der Landeshauptmann als Behörde zuständig. (TZ 14, 15)

Für den sicheren Betrieb sieht § 42 Eisenbahngesetz einen Bauverbotsbereich bei Haupt-, Neben- und nicht öffentlichen Eisenbahnen von bis zu 12 m von der Mitte des äußersten Gleises vor, in welchem die Errichtung bahnfremder Anlagen jeder Art verboten ist. Für die langfristige Freihaltung künftiger Eisenbahntrassen sieht das Eisenbahngesetz keine Regelungen vor. (TZ 15)

Für Hochleistungsstrecken gelten abweichende Bestimmungen, denen zufolge die Sicherstellung des Trassenverlaufs einer Trassengenehmigung durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie auf Antrag eines Eisenbahnunternehmens bedarf. Im Trassengenehmigungsbescheid ist auch ein Geländestreifen festzulegen, der für den Bahnkörper eine Breite von 150 m nicht überschreiten darf. Auf den betroffenen Grundstücksteilen dürfen keine Neu-, Zu- und Umbauten vorgenommen werden; ein Entschädigungsanspruch kann daraus nicht abgeleitet werden. Zur Sicherstellung des Trassenverlaufs ist eine vorläufige Bestimmung des Geländestreifens mit Verordnung möglich (§ 5a HIG). Für die langfristigen Bauvorhaben, wie sie im Zielnetz 2025+ aufgelistet waren, gab es keine gesetzlichen Regelungen für die Kennzeichnung bzw. Freihaltung von Trassenkorridoren. (TZ 15, 32)

Flächenfreihaltung Bereich Energie

Die Elektrizitätswirtschaft hatte als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung die Errichtung und Erhaltung einer ausreichenden Netzinfrastruktur wahrzunehmen. Als Planungsträger traten die am Markt tätigen Netzbetreiber auf. Das bis März 2011 in nationales Recht umzusetzende dritte Energiebinnenmarktpaket sah u.a. zehnjährige nationale Netzentwicklungspläne vor. (TZ 17, 20)

² Das sind jene für den öffentlichen Verkehr bestimmten Schienenbahnen von größerer Verkehrsbedeutung (§ 4 EisbG).



Kurzfassung

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Planungen auf EU-Ebene

Die Projekte der Steiermarkleitung und Salzburgleitung wurden in den Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze als vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse definiert. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, alle von ihnen für erforderlich angesehenen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung solcher Vorhaben zu erleichtern und zu beschleunigen und Verzögerungen so gering wie möglich zu halten. (TZ 33)

Langfristplanung

Die Austrian Power Grid AG plante, errichtete und betrieb den Großteil des österreichischen Höchstspannungsnetzes. Die Austrian Power Grid AG reichte die entsprechenden Ausbauprojekte beim BMWFJ zur Genehmigung ein, um eine verpflichtende Anerkennung der mit der Umsetzung der Projekte verbundenen Aufwendungen bei der Bestimmung der Systemnutzungstarife zu erlangen. In diesem Sinne reichte sie auch die Projekte der Steiermarkleitung und Salzburgleitung im Rahmen der Langfristplanungen beim BMWFJ ein. Fachplanungen des Bundes bzw. eine Vorgabe, welche Teilnetze vorrangig auszubauen wären, waren gesetzlich nicht vorgesehen. Ein laufender Abstimmungsprozess mit der Raumordnung der Länder bestand nicht. (TZ 35)

„Energiestrategie Österreich“

Die „Energiestrategie Österreich“ vom März 2010 sah für die langfristige Sicherstellung der österreichischen Energieversorgung den Ausbau und die Modernisierung der Übertragungs- und Verteilernetze sowie rechtliche Rahmenbedingungen zur Beschleunigung dieser Infrastrukturvorhaben als erforderlich an. (TZ 18)

Der fertig ausgearbeitete Entwurf eines Wettbewerbsbeschleunigungsgesetzes für den Energiebereich wurde aufgrund von Hinweisen in Stellungnahmen auf mögliche Eingriffe in die Landeskompetenzen nicht mehr dem Ministerrat vorgelegt. (TZ 19)

Kurzfassung

Rechtslage Energie

Für Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstreckten, lag die Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund,³ für die anderen Leitungen war die Grundsatzgesetzgebung Bundessache, die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung fiel in die Kompetenz der Länder.⁴ (TZ 16)

Für Ländergrenzen überschreitende Leitungsanlagen mit einer Spannung ab 1.000 Volt war das BMWFJ zuständige Behörde. Bei Ländergrenzen überschreitenden Starkstromfreileitungen blieb das BMWFJ zuständige Behörde für das fakultative Vorprüfungsverfahren, die Bewilligung von Vorarbeiten und die Durchführung von Enteignungsverfahren; die Zuständigkeit für das UVP-Verfahren lag bei der jeweiligen Landesregierung, das BMWFJ war mitwirkende Behörde. Im Kompetenzbereich der Länder waren die jeweiligen Landesregierungen Behörde in den Bewilligungsverfahren, zum Teil die Bezirksverwaltungsbehörden. (TZ 16)

Das Starkstromwegerecht enthielt die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung von elektrischen Leitungsanlagen. Die Benützung der für die Leitungsanlagen erforderlichen Grundstücke erfolgte im Allgemeinen aufgrund von privatrechtlichen Dienstbarkeits- und Nutzungsübereinkommen. Durch eine Enteignung konnte die Bestellung von Dienstbarkeiten bzw. die Abtretung von Eigentum an den Grundstücken durchgesetzt werden. Das Starkstromwegerecht enthielt keine geeigneten Planungsinstrumente zur Sicherung einer Trasse, vergleichbar mit den gesetzlich vorgesehenen Instrumenten für Straßen- bzw. Schienenprojekte. Das Fehlen von hoheitlichen Planungsinstrumenten und die Zersplitterung der Kompetenzen wirkten sich auf die Planung von Leitungsprojekten und auf die vorsorgliche Flächenfreihaltung nachteilig aus. (TZ 16, 17)

Verfahren

Die Genehmigung zur Errichtung von Hochspannungsleitungen erfolgte durch einen starkstromwegerechtlichen Baubewilligungsbescheid nach einem fakultativen Vorprüfungsverfahren. Weder durch einen Vorprüfungsbescheid, noch während der Bewilligungsverfahren konnten Widmungs- oder Bauverbote in der Trasse erwirkt werden, obwohl mit einem positiven Vorprüfungsbescheid ein öffentliches Interesse sowie

³ Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.F. BGBl. I Nr. 2/2008

⁴ Art. 12 Abs. 1 Z 5 B-VG

in der Regel ein Trassenband vorlag. Dieser Nachteil wurde durch eine lange Verfahrensdauer – u.a. durch die UVP-Verfahrenspflicht – noch verstärkt. (TZ 36, 37)

Die Leitungsprojekte zeichneten sich durch eine lange Planungs- und Verfahrensdauer aus. (TZ 38)

Konfliktfelder

Die Kompetenzlage im Starkstromwegerecht richtete sich danach, ob es sich um eine Ländergrenzen überschreitende Leitungsanlage oder eine Anlage, die innerhalb der Grenzen eines Bundeslandes lag, handelte. Da die Beurteilung dieser Frage für die einzelnen Projekte Interpretationsspielräume zuließ, war zum Teil unklar, ob ein Projekt auf Basis bundesgesetzlicher oder landesgesetzlicher Vorschriften einzureichen ist. (TZ 39)

Bei Trassenplanung und Trassensicherung standen einander die Fachplanungskompetenz des Bundes bzw. der Länder und die allgemeine Raumordnungskompetenz der Länder und Gemeinden mit meist unterschiedlichen Interessen gegenüber. (TZ 39)

Die Einstufung der Raumordnung als Querschnittsmaterie bedeutete, dass diese Materie insoweit Landessache war, als nicht Fachplanungskompetenzen des Bundes bestanden. Gegenüber der Trassenfestlegung durch den Bau- und Betriebsbewilligungsbescheid im Straßen- und Schienenbereich hatte die Raumordnung der Länder und Gemeinden zurückzutreten; nicht jedoch im Strombereich, da Stromfreileitungen mit anderen Widmungen bzw. mit bestimmten Formen der baulichen oder sonstigen Nutzung der betroffenen Grundflächen kompatibel sein können. (TZ 39)

Gemeinden versuchten auch mit Instrumenten der örtlichen Raumplanung Projekte während der Bewilligungsverfahren zu beeinflussen. So wurden entsprechende Ziele in örtliche Entwicklungskonzepte aufgenommen oder Änderungen der Siedlungsentwicklung unter der Trasse zugelassen, um die Projektrealisierung zu verhindern. Diese Raumplanungspraxis stand im Gegensatz zu den raumordnerischen Überlegungen, Trassen bzw. Infrastrukturkorridore von einer Bebauung möglichst freizuhalten. (TZ 40)

Bei bestehenden Leitungen wurden Trassenräume nicht freigehalten. Gemeinden versuchten mit Instrumenten der Raumplanung die Planungen zu beeinflussen oder widersprechende Widmungen zuzulas-



Kurzfassung

sen. Dies führte etwa in Salzburg dazu, dass zwischenzeitlich Siedlungen an die Leitung herangerückt waren, Gebäude in der Trasse errichtet bzw. Widmungen im Trassenbereich vorgenommen wurden. In einigen Gemeinden waren Wohngebäude in unmittelbarer Nähe der Leiterseile errichtet worden. Diese Vorgangsweise könnte u.a. dazu führen, dass infolge nachträglich errichteter Gebäude Aus- bzw. Umbauten an den Leitungen nicht mehr genehmigungsfähig sind oder alternative Trassen bzw. sogar eine Verkabelung notwendig werden. (TZ 40)

Für Gebäude im Nahbereich von Starkstromfreileitungen lagen unterschiedliche Abstandsregelungen vor. Die Ausführung von Bauwerken war bei Einhaltung der elektrotechnischen Sicherheitsvorschriften innerhalb dieser Abstände weiterhin möglich. Es bestand weder ein gesetzliches Bauverbot, noch sahen die Leitungsbetreiber in den Dienstbarkeitsverträgen mit den Grundeigentümern ein solches vor. Dies führte u.a. dazu, dass in Planungsphasen andere Abstände einzuhalten waren als im Bestand bzw. nach Fertigstellung der Leitung. (TZ 41)

Beim Leitungsbau fielen durch Projektverzögerungen und komplexe Trassierungen Mehrkosten an. Die technischen Kosten je km der Steiermarkleitung waren um rd. 19 % höher als jene der im Jahr 1999 fertiggestellten Burgenlandleitung, die nicht technischen Kosten für Entschädigungsleistungen an die Grundeigentümer, Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung des UVP-Verfahrens sowie die sich daraus ergebenden Ausgleichsleistungen und Behördenauflagen erhöhten sich gegenüber der Burgenlandleitung um mehr als das Zweieinhalbfache. (TZ 42)

Einzelfeststellungen
Verkehr

S 8 Marchfeld Schnellstraße

Im Bereich des beantragten Bundesstraßenplanungsgebiets für die S 8 in der Stadtgemeinde Marchegg wurde eine Bausperre auf einem bestehenden Bauland Wohngebiet durch die Gemeinde vorzeitig aufgehoben, obwohl sie für die Dauer von insgesamt drei Jahren ohne Entschädigung möglich gewesen wäre. Durch die § 14-Verordnung, die voraussichtlich noch vor Ablauf der Bausperre wirksam geworden wäre, hätten Bebauungsmaßnahmen auf dem betreffenden Grundstücksteil verhindert werden können. So erfolgte die Bebauung eines Grundstücks im geplanten Trassenkorridor nach Erlangung der Baubewilligung während des laufenden Verfahrens zur Verordnung des Bundesstraßenplanungsgebiets. (TZ 44, 45)



Kurzfassung

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

A 3 Südost Autobahn

Die ASFINAG beabsichtigte, das Vorprojekt für den Ausbau der A 3 bis zur Grenze nach Ungarn im April 2009 zur Erlangung einer Verordnung für ein Bundesstraßenplanungsgebiet einzureichen. Infolge des Widerstands der Anrainergemeinden verzichtete sie im Mai 2009 trotz abgeschlossenem Vorprojekt vorerst auf diese Maßnahme. Bereits im Juli 2009 lagen Studien zur Errichtung eines Einkaufsmarkts in der im Bereich der künftigen Trasse gelegenen Gewerbezone Ost in Siegendorf vor. (TZ 47, 48)

S 7 Fürstenfelder Schnellstraße

Im Trassenbereich der geplanten S 7 widmete eine Gemeinde eine Aufschließungsfläche für ein Kur- und Erholungsgebiet. Die Gemeinde Altenmarkt hatte die bekannten Trassenvarianten der S 7 in ihrer Flächenwidmung nicht berücksichtigt. Eine Unternehmung plante auf einem zum Teil im Planungsgebiet liegenden Grundstück die Errichtung eines gewerblichen Objekts. (TZ 50, 51)

S 35 Brucker Schnellstraße

Die ASFINAG plante an der S 35 eine Wildquerungshilfe. Die Standortgemeinde machte im Flächenwidmungsplan eine Schutzzone mit definierten Abständen ersichtlich, um die Funktion als Wildquerungshilfe zu gewährleisten. (TZ 53)

Spange Götzendorf

Im Zuge der Erstellung des örtlichen Raumordnungsprogramms trug die Gemeinde Götzendorf auch die geplante Trassenführung der Götzendorfer Spange sowie die erst ab 2025 geplante künftige Verbindung zur Pottendorfer Linie in die Pläne ein. (TZ 55)

Im Jahr 2007 wurde der bestehende Golfplatz in der Gemeinde Götzendorf erheblich erweitert. Die geplante Neubaustrecke wurde im Widmungsverfahren nicht erwähnt, obwohl sie quer durch den neuen Golfplatzabschnitt führen soll. (TZ 55)



Kurzfassung

Einzelfeststellungen Energie

Salzburgleitung

Die rd. 46 km lange Salzburgleitung 1 zwischen St. Peter und dem Umspannwerk Salzach schließt eine Lücke im 380 kV-Höchstspannungsring und stellt eine hochrangige Verbindung nach Deutschland dar. Die Planungsphase war – insbesondere auch vor dem Hintergrund der Verpflichtung des Bundes und der Länder, Leitungsprojekte für die transeuropäischen Energienetze rasch umzusetzen – mit 16 Jahren überaus lang. (TZ 56, 57)

Die Austrian Power Grid AG trat nicht an die Fachabteilung des Landes mit einem Ersuchen um Sicherung der Trasse heran. Es wurden auch keine Unterlagen bzw. Trassenpläne übermittelt. Das Land setzte für die Trasse der Salzburgleitung 1 keine Maßnahmen im Sinne einer vorausschauenden Freihalteplanung durch entsprechende Ausweisung in überörtlichen Programmen. Raumordnerische Maßnahmen waren aus Sicht der Abteilung Raumplanung nicht notwendig, da die Trasse als Entwurfsplanung angesehen werden müsse und im Rahmen der UVP noch Änderungen möglich wären. Auch nach Abschluss der UVP erfolgten keine Bemühungen um eine vorausschauende Flächensicherung. Die Abteilung Raumplanung ersuchte im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit die betroffenen Gemeinden mit Schreiben vom 17. November 2009, dies zu veranlassen. (TZ 59, 61)

Zur Vermeidung von Nutzungskonflikten erließ das Land Salzburg gesetzliche Abstandsregelungen, die die Leitungsbetreiber zu einer Erdverkabelung von Leitungsanlagen mit einer Spannung von mehr als 110 kV verpflichteten, wenn der Abstand zwischen einer Freileitung und dem für Wohnbebauung bestimmten Bauland weniger als 400 m betrug bzw. wenn der Abstand zu einzelnen Wohnbauten unter 200 m lag. Innerhalb dieser Abstände ließ die Abteilung Raumplanung in der Regel keine Baulandwidmung zu. Dies bedeutete, dass allein schon eine vorhandene Widmung für Wohnbauland im genannten Abstand eine Verkabelungspflicht begründete. Für die gewählten Abstände lagen keine nachvollziehbaren, verbindlichen Grenzwerte vor. Hingegen konnten Grundstücke innerhalb dieser Abstände als Wohnbauland neu gewidmet werden. (TZ 65)

Das Land Salzburg erarbeitete eine Richtlinie für den Immissionsschutz von Wohnbauland. Leitungen und Schutzbereiche für Versorgungseinrichtungen waren in den Flächenwidmungsplänen darzustellen. (TZ 61, 63)



Kurzfassung

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Auf den Grundstücken und Grundstücksteilen der Trasse der Salzburgleitung 1 zwischen St. Peter und dem Umspannwerk Salzburg erfolgten in den letzten fünf Jahren bzw. seit Einreichung der Umweltverträglichkeitserklärung keine Widmungsänderungen. Dennoch versuchten Gemeinden mit Instrumenten der örtlichen Raumplanung, Siedlungsentwicklungen unter Freileitungstrassen zuzulassen. Vereinzelt wurden entsprechende Widmungen in Trassennähe beantragt. Diese Entwicklungen bestätigten die Bedeutung und Aktualität der Flächenvorsorge und -freihaltung und den Wert der aufsichtsbehördlichen Funktion des Landes. Im Hinblick auf die räumlichen Entwicklungen und die Kosteneffekte wäre die Flächenfreihaltung besonders wichtig. (TZ 66)

Steiermarkleitung

Die Steiermarkleitung schloss mit einer Länge von rd. 98 km die südöstliche Lücke im 380 kV-Höchstspannungsring des Netzes der Austrian Power Grid AG. Die Errichtung war ein außergewöhnlich komplexes Infrastrukturprojekt. Dies äußerte sich sowohl in der langen Planungs- und Verfahrensdauer als auch in den Einflussfaktoren beim Zusammenwirken des privatrechtlich organisierten Projektträgers Austrian Power Grid AG mit dem Bund, den Ländern Steiermark und Burgenland sowie den betroffenen Gemeinden. Insbesondere heftiger Projektwiderstand, mehrmalige Projektmodifikationen sowie das erste UVP-Verfahren für ein großes Freileitungsvorhaben, trugen zur langen Umsetzungsdauer bei. (TZ 67, 68)

Die Gesamtkosten der Steiermarkleitung betragen einschließlich des Vorprojekts rd. 179 Mill. EUR (ohne USt). Das komplexe Verfahren, die Projektverzögerungen und die Kosten für Öffentlichkeitsarbeit, UVP-Verfahren, Entschädigungen usw. schlugen sich in den Gesamtkosten nieder. (TZ 67, 42)

Die Ersichtlichmachung der Leitung in vier Regionalen Entwicklungsprogrammen der Steiermark erfolgte nach Baubeginn bzw. Inbetriebnahme der Leitung. Die überörtliche Raumordnung ergriff keine vorausschauenden Flächensicherungsmaßnahmen. Dies obwohl in dem im September 2005 beschlossenen Regionalen Entwicklungsprogramm für die von der Leitung betroffenen Planungsregionen Graz und Graz-Umgebung der Planungskorridor der Steiermarkleitung zumindest ersichtlich gemacht hätte werden müssen. (TZ 70)

Während der Planungs- und der Bauphase versuchten Anrainergemeinden wiederholt, den Leitungsbau durch Einsatz von Instru-



Kurzfassung

menten der örtlichen Raumordnung (örtliche Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungspläne) zu verhindern. Der Einsatz der Instrumente der Raumordnung wirkte sich auf das Vorhaben verzögernd aus. Während des UVP-Verfahrens kam es jedoch zu keinen Widmungsänderungen im Trassenbereich. Nur zehn der 32 steirischen Anraingemeinden kamen bis Mitte Februar 2010 der verpflichtenden Ersichtlichmachung der Trasse in ihren Flächenwidmungsplänen nach. (TZ 71)

Für bereits gewidmetes Bauland im Trassenbereich von elektrischen Leitungsanlagen bestand kein Bauverbot. Laut Dienstbarkeitsübereinkommen mit den von der Steiermarkleitung betroffenen Grundeigentümern war die Zustimmung der Austrian Power Grid AG vor der Bauführung einzuholen. Eine Regelung, welche die Wahrnehmung des Gesundheitsaspekts in Bezug auf Auswirkungen von bestehenden elektrischen Leitungsanlagen normierte, lag nicht vor. (TZ 72)

Entgegen den Bemühungen für eine Trassenfreihaltung ließen die Dienstbarkeitsübereinkommen der Austrian Power Grid AG die Errichtung von Baulichkeiten innerhalb des Servitutsbereichs bei Einhaltung der elektrotechnischen Sicherheitsvorschriften zu. Ein Rahmenabkommen sah bis Ende 2018 eine Nachschusspflicht für Widmungsänderungen von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken in Bauland oder Industriegebiete vor. (TZ 74)

Generelle Feststellungen des RH

Die Länder sollten Maßnahmen zur Sicherung von Infrastrukturkorridoren bereits bei Vorliegen konkreter Planungen und gleichzeitig hinreichender raumplanerischer Begründbarkeit, jedenfalls nach verordneten Fachplanungen bei Straße und Schiene, spätestens jedoch mit Einleitung eines allenfalls erforderlichen Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung treffen.

Für das Starkstromwegerecht, in dem Planungsinstrumente mit Nutzungsbeschränkungen fehlen, wäre der Abschluss des Vorprüfungsverfahrens als Zeitpunkt für eine vorsorgliche Flächensicherung heranzuziehen, wenn nach dem Stand der Planungs- und Bauvorbereitungsarbeiten die Umsetzung des Projekts in absehbarer Zeit zu erwarten ist.

Einheitliche Regeln betreffend Information über bevorstehende Planungen wären zweckmäßig, um im Interesse der Freihaltung der erforderlichen Flächen frühzeitige Maßnahmen der Länder und Gemeinden bezüglich Bundesplanungen zu ermöglichen bzw. einzufordern. Folgende Maßnahmen wären zu überlegen:



Kurzfassung

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

- Verankerung der Verpflichtung des Bundes in den einschlägigen Gesetzen für Straße, Schiene und Energie, die Länder und Gemeinden über begonnene Planungen frühzeitig zu informieren;
- die Länder sollten Informationen über begonnene Planungen verpflichtend in geeigneter und zeitgemäßer Weise im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems – wie z.B. in der Steiermark bereits im Aufbau begriffen – veröffentlichen. Diese Verpflichtung könnte unter Anwendung des Instruments der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG erfolgen;
- rechtswirksame Planungen sollten so rasch wie möglich in überörtliche Raumordnungsprogramme aufgenommen sowie in den Flächenwidmungsplänen kenntlich gemacht werden.



Kenndaten der Gebarungsüberprüfung „Freihaltung von Flächen für Infrastrukturprojekte“	
Organisationseinheiten und eingebundene Rechtsträger	
Bund	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFIJ)
Bundesländer	Amt der Burgenländischen Landesregierung Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Amt der Salzburger Landesregierung Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Unternehmungen Bereich Verkehr	ASFINAG Baumanagement GmbH ÖBB-Infrastruktur AG
Unternehmung Bereich Energie	Austrian Power Grid AG
Gesetzliche Grundlagen	
Bereich Straße	Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich, BGBl. I Nr. 96/2005 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F. Bundesstraßengesetz, BGBl. Nr. 286/1971 i.d.g.F.
Bereich Schiene	Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60/1957 i.d.g.F. Hochleistungsstreckengesetz, BGBl. Nr. 135/1989 i.d.g.F. Bundesbahngesetz, BGBl. Nr. 825/1992 i.d.g.F.
Bereich Energie	Starkstromwegegesetz 1968, BGBl. Nr. 70/1968 i.d.g.F. Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz, BGBl. I Nr. 143/1998 i.d.g.F. Steiermärkisches Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2005, LGBl. Nr. 70/2005 i.d.g.F. Salzburger Landeselektrizitätsgesetz 1999, LGBl. Nr. 75 i.d.g.F.
Bereich Raumordnung	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000, i.d.g.F. Burgenländisches Raumplanungsgesetz 1969, LGBl. Nr. 18 i.d.g.F. Salzburger Raumordnungsgesetz 2009, LGBl. Nr. 30 i.d.g.F. Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974, LGBl. Nr. 127 i.d.g.F.
Projekte (ohne USt)	
S 8 Marchfeld Schnellstraße:	Länge: rd. 34 km, Kosten rd. 608 Mill. EUR
A 3 Südost Autobahn (Verlängerung):	Länge: rd. 10 km, Kosten rd. 136 Mill. EUR
S 7 Fürstenfelder Schnellstraße:	Länge: rd. 29 km, Kosten rd. 549 Mill. EUR
S 35 Brucker Schnellstraße (Teilstück):	Länge: rd. 7 km, Kosten rd. 202 Mill. EUR
Spange Götzendorf:	Länge: rd. 26 km, Kosten rd. 283 Mill. EUR
Salzburgleitung 1 (380 kV):	Länge: rd. 46 km, Kosten rd. 102 Mill. EUR
Steiermarkleitung (380 kV):	Länge: rd. 98 km, Kosten: rd. 179 Mill. EUR

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2009 bis Jänner 2010 als Querschnittsüberprüfung die Freihaltung von Flächen für länderübergreifende Infrastruktureinrichtungen für die Bereiche Verkehr und Energie.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Möglichkeiten der Flächensicherung durch die Raumordnung sowie die Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung des Bundes und der Länder hinsichtlich der Flächenfreihaltung für hochrangige Infrastruktur. Die bei der ASFINAG, der ÖBB-Infrastruktur AG und der Austrian Power Grid AG ausgewählten Projekte in den Bereichen Straße, Schiene und Starkstromfreileitungen boten die Möglichkeit, die vielschichtige Problematik verständlich aufzuzeigen.

Die Erhebungen zum Bereich Verkehr erfolgten im BMVIT, bei der ASFINAG, bei der ÖBB-Infrastruktur AG sowie bei den Ämtern der Landesregierungen von Burgenland, Niederösterreich und Steiermark. Die Erhebungen zum Bereich elektrische Energie erfolgten im BMWFJ, bei der Austrian Power Grid AG sowie bei den Ämtern der Landesregierungen von Salzburg und Steiermark.

Zu dem im November 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Austrian Power Grid AG, die ASFINAG und die ÖBB-Infrastruktur AG im Dezember 2010, das Bundeskanzleramt und die Landesregierung von Niederösterreich im Jänner 2011, das BMWFJ, die Landesregierungen von Salzburg und Burgenland und das BMVIT im Februar 2011 sowie die Landesregierung der Steiermark im März 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2011.

Allgemeine Rahmenbedingungen

- 2 Die Optimierung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur sind wichtig für eine Wachstumsdynamik sowie den Weiterbestand und die Entwicklung von Industriestandorten. Eine kontinuierliche Raumentwicklung zur Sicherung von Flächen für Industrie- und Betriebsstandorte sowie für Trassen von Straße, Bahn und Energie bedarf langfristiger und strategischer Planungsinstrumente.

Vorhaben im Bereich der Verkehrs- und Energieinfrastruktur sind durch hohe Unsicherheiten vor allem im Bereich der Raumordnung infolge von Nutzungskonflikten und lokalen Entscheidungen bei unzurei-



Allgemeine Rahmenbedingungen

chender Berücksichtigung regionaler Perspektiven, durch lange Planungshorizonte und eine hohe Umsetzungsdauer gekennzeichnet. Dies erschwert die Trassenfindung und –sicherung und führt zu aufwendigen Planungen und Verfahren sowie zusätzlichen Kosten.

Die Flächensicherung von Infrastrukturprojekten ist insgesamt geprägt von der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und bedarf der laufenden Koordination und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und Planungsträgern. Unterschiedliche rechtliche Grundlagen im Bereich des Bundesstraßen-, Eisenbahn- und Energiewesens sowie im Bereich der Raumordnung der Bundesländer erhöhen die Komplexität des Themas.

Rechtliche Grundlagen

Raumordnung

- 3 Die Begriffe Raumordnung bzw. Raumplanung werden nur in Art. 118 B-VG als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden („örtlichen Raumplanung“) erwähnt. Raumordnung ist nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH), VfSlg. 2674/1954, eine Querschnittsmaterie.

Die Bundesverfassung sieht keine Kompetenz des Bundes für hoheitliche Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene vor. In einzelnen Ressorts werden sektorale Planungen mit Raumordnungsbezug (z.B. Bundesstraßen, Eisenbahn-, Forstwesen, Wasserrecht, Abfallwirtschaft) vorgenommen. In Wahrnehmung ihrer Kompetenz für die hoheitliche Raumordnung im Sinne des Art. 15 B-VG⁵ haben daher die Länder mit einer Ausnahme (Wien) Raumordnungsgesetze erlassen. Auf dieser Grundlage betreiben die Gemeinden flächendeckend Raumplanung und unterliegen dabei der aufsichtsbehördlichen Kontrolle des Landes. Laut den Raumordnungsgesetzen der Länder haben die Planungen der Länder und Gemeinden auf Bundesplanungen Rücksicht zu nehmen. Zur notwendigen Koordinierung der Planungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden kam es bereits im Jahr 1971 zur Gründung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK). Diese Einrichtung ist ein Beratungsorgan ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

⁵ Generalzuständigkeit für nicht ausdrücklich dem Bund übertragene Hoheitsaufgaben



Rechtliche Grundlagen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Burgenland

Instrumente der überörtlichen Raumplanung

- 4.1** Gemäß § 7 Bgld. Raumplanungsgesetz 1969⁶ hat die Landesregierung durch Verordnung Entwicklungsprogramme aufzustellen. Dabei ist auf die Planungen und auf die für die Raumplanung bedeutsamen Maßnahmen des Bundes, der benachbarten Bundesländer und anderer Planungsträger Bedacht zu nehmen. Entwicklungsprogramme sind für die örtliche Raumplanung der im Planungsraum liegenden Gemeinden rechtsverbindlich.

Ein Entwicklungsprogramm, das die Flächenfreihaltung für hochrangige Straßeninfrastruktur beinhaltete, war nicht vorgesehen. Auch das Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002 ging nicht auf diese Themenstellung ein und wies auch keine rechtlich verbindlichen Trassen aus. Es behandelte programmatisch die Neupositionierung des Burgenlandes im nationalen und internationalen Verkehr.

- 4.2** Der RH empfahl dem Land Burgenland, im Rahmen einer Überarbeitung des Gesamtverkehrskonzepts Burgenland 2002 auch rechtswirksame Infrastrukturplanungen des Bundes darzustellen bzw. in künftigen Entwicklungsprogrammen die Freihaltung von Trassenkorridoren für hochrangige Infrastrukturprojekte sicherzustellen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei in der Anlage zum Landesentwicklungsprogramm 1994, Punkt 1.7.1, die Verpflichtung zur Flächenfreihaltung für die Süd-Ost-Spange enthalten: „Der Errichtung einer Hochleistungs-Bahnstrecke Wien-Eisenstadt-Oberwart-Graz (Süd-Ost-Spange) wird hohes landespolitisches Interesse beigemessen. Es sind daher rechtzeitig alle Maßnahmen zur Flächensicherung zu treffen.“*

- 4.4** Der RH nahm den Hinweis auf die Anlage zum Landesentwicklungsprogramm 1994 zur Errichtung einer Hochleistungs-Bahnstrecke Wien-Eisenstadt-Oberwart-Graz zur Kenntnis, stellte aber fest, dass er in seinem Prüfungsergebnis die hochrangige Straßeninfrastruktur angeführt hatte.

Instrumente der örtlichen Raumplanung

- 5.1** Bei Aufstellung eines Flächenwidmungsplans hatte die Gemeinde auf Planungen und Maßnahmen des Bundes, des Landes, benachbarter Bundesländer und Gemeinden sowie anderer Planungsträger Bedacht zu nehmen (§ 12 Bgld. Raumplanungsgesetz 1969).

⁶ Burgenländisches Raumplanungsgesetz 1969, LGBl. Nr. 18 i.d.g.F.



Rechtliche Grundlagen

Gemäß § 13 Abs. 3a Bgld. Raumplanungsgesetz 1969 waren jene Flächen, die durch rechtswirksame Planungen übergeordneter Stellen besonders gewidmet waren (z.B. Eisenbahnen, Bundes- und Landesstraßen, Flugplätze u.a.), im Flächenwidmungsplan kenntlich zu machen. Das Land bezeichnete dies als die wichtigste rechtliche Maßnahme der längerfristigen Trassenvorsorge. Sie erfolge allerdings nur im Rahmen eines Verfahrens zur Änderung des Flächenwidmungsplans. Eine Frist zur Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen war rechtlich nicht verankert. Zur Sicherung des Neu- und Umbaus von Landesstraßen konnte die Behörde Grundflächen durch Verordnung zum Straßenplanungsgebiet erklären (§ 24 Bgld. Straßengesetz 2005, LGBl. Nr. 79 i.d.g.F.).

Da in der Stabstelle Raumordnung auch die Gesamtverkehrskoordination angesiedelt sei, wäre nach Ansicht des Landes bei Vorhaben des Bundes die Raumordnung von Anfang an eingebunden und informiert. Bundesplanungen würden von der Raumordnungsstelle und der Abteilung für Straßenbau von Beginn an koordiniert. Bereits im Vorfeld würden Projektbesprechungen stattfinden.

5.2 Der RH würdigte zwar die frühzeitige Information und Einbindung der Raumordnungsstelle, stellte aber fest, dass die Kenntlichmachung rechtswirksamer Planungen verzögert im Rahmen eines Verfahrens zur Änderung des Flächenwidmungsplans erfolgte. Der Flächenwidmungsplan stellte seiner Ansicht nach kein zeitnahes Informationsinstrument im Rahmen von Planungen dar. Der RH empfahl dem Land Burgenland, relevante rechtswirksame Planungen auf andere, zeitgemäße Art, etwa im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems, zu veröffentlichen.

5.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die Gemeinden verpflichtet, gemäß Punkt 3.1.1 der Anlage zum Landesentwicklungsprogramm 1994 entlang von Straßen mit überörtlicher Bedeutung unter Berücksichtigung des Verkehrsaufkommens einen Streifen in der Breite von 100 bis 200 m als Grünfläche zu widmen.*

Auch der Entwurf des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts – ÖREK 2011 sehe in der langfristigen Sicherung von Korridoren für hochrangige Infrastrukturen (Straßen- und Schienennetz, aber auch Energie- und Kommunikationsnetze) eine wesentliche Maßnahme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes und erfordere eine Weiterentwicklung der institutionell-organisatorischen und politischen Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen. Entsprechend dieser Zielvorstellung halte auch die Burgenländische Landesregierung eine derartige Weiterentwicklung für notwendig.



Rechtliche Grundlagen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

5.4 Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass dieser Passus in der Anlage zum Landesentwicklungsprogramm 1994 seiner Ansicht nach am Thema „Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte“ vorbeigehe, da damit die Abschirmung von Baulandwidmungen gegen erhöhte Emissionen durch Lärm, Abgase usw. bezweckt werde.

Niederösterreich

Instrumente der überörtlichen Raumplanung

6.1 (1) Gemäß § 3 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976 (NÖ ROG 1976)⁷ hat die Landesregierung Raumordnungsprogramme zur planvollen Entwicklung des Landesgebiets, von Regionen oder einzelnen Sachbereichen aufzustellen und zu verordnen. Dabei ist u.a. auf raumordnungsrelevante Planungen und Maßnahmen des Bundes Bedacht zu nehmen. Im Gegensatz zu Entwicklungsprogrammen enthalten Raumordnungsprogramme verbindliche Ziel- und Maßnahmenfestlegungen.

(2) Als besonderes Leitziel für die überörtliche Raumplanung wurde im § 1 Abs. 2 Z 2c NÖ ROG 1976 die Festlegung von Siedlungsgrenzen zur Sicherung regionaler Siedlungsstrukturen bzw. zur Begrenzung künftiger Baulandwidmungen formuliert. Aufgrund von überörtlichem Interesse wird durch die Ausweisung von Siedlungsgrenzen in den Regionalen Raumordnungsprogrammen der Handlungsspielraum der Gemeinden über die Flächen außerhalb der Siedlungsgrenzen eingeschränkt. Diese Siedlungsgrenzen dürfen bei künftigen Baulandwidmungen nicht überschritten werden. Bestehende Baulandflächen können dadurch jedoch nicht verändert werden.

(3) Das im Jahr 1975 per Verordnung erlassene und mehrfach überarbeitete NÖ Verkehrs-Raumordnungsprogramm (8000/26-0) wurde im Juli 2009 aufgehoben. In der Folge entwickelte das Land die „NÖ Strategie Verkehr“, welche auf dem NÖ Landesentwicklungskonzept aufbaut. Dieser landesverkehrspolitisch abgestimmten Strategie kam keine rechtliche Bindungswirkung zu. Zudem erfolgte keine Ausweisung rechtlich verbindlicher Trassen in regionalen Raumordnungsprogrammen.

Gemäß § 6 NÖ Straßengesetz 1999, LGBl. 8500, konnte die Landesregierung für geplante Landesstraßen eine Trasse durch Verordnung zum Landesstraßenplanungsgebiet für fünf Jahre sichern. Die freiwillige Ausweisung von geplanten, aber noch nicht verordneten Straßentrasen war gemäß NÖ Planzeichenverordnung, LGBl. 8000/2-0, möglich.

⁷ Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, LGBl. 8000 i.d.g.F.



Rechtliche Grundlagen

Instrumente der örtlichen Raumplanung

6.2 Der RH kritisierte, dass bisher keine Kenntlichmachung von rechtswirksamen Infrastrukturplanungen des Bundes in überörtlichen Raumordnungsprogrammen bzw. Entwicklungskonzepten erfolgte. Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, in dieser Hinsicht eine Verbesserung anzustreben.

7.1 Entsprechend dem Leitziel des Vorrangs der überörtlichen Interessen vor den örtlichen Interessen hat jede Gemeinde bei der Erstellung des örtlichen Raumordnungsprogramms auf die raumordnungsrelevanten Planungen und Maßnahmen des Bundes Bedacht zu nehmen. Gemäß § 15 Abs. 2 Z 1 NÖ ROG 1976 sind Flächen, für die eine rechtswirksame überörtliche Planung besteht (u.a. auch Bundesstraßen und Versorgungsanlagen von überörtlicher Bedeutung), im Flächenwidmungsplan kenntlich zu machen. Eine Frist zur Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen ist rechtlich nicht verankert.

Vor dem Vorliegen einer rechtswirksamen Planung haben Gemeinden im Rahmen des Flächenwidmungsplans die Möglichkeit, im Grünland Freihalteflächen⁸ (§ 19 Abs. 2 Z 18 NÖ ROG 1976) zu widmen. Weiters kann der Gemeinderat durch Verordnung auf bestehenden Baulandflächen eine Bausperre (§ 23 Abs. 1 NÖ ROG 1976) erlassen, wenn die Aufstellung oder Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogramms beabsichtigt ist. Diese ist für einen Zeitraum von zwei Jahren möglich und kann vor Ablauf einmal für ein Jahr verlängert werden. Sie bewirkt keinen Entschädigungsanspruch. Eine rechtliche Verpflichtung der Gemeinden zur Flächensicherung besteht nicht.

7.2 Der RH stellte kritisch fest, dass auf örtlicher Ebene die Kenntlichmachung rechtswirksamer Planungen mangels einer Frist zur Überarbeitung von Flächenwidmungsplänen zumeist verzögert erfolgte. Der Flächenwidmungsplan stellt seiner Ansicht nach kein zeitnahes Informationsinstrument im Rahmen von Planungen dar. Daher empfahl er dem Land Niederösterreich, relevante rechtswirksame Planungen in geeigneter und zeitgemäßer Weise im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems zu veröffentlichen.

7.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung wäre die Veröffentlichung relevanter rechtswirksamer Planungen in zeitgemäßer Weise, etwa im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems (NÖ Geo Informationssystem NÖGIS) durch das Land Niederösterreich kurzfristig umsetzbar. Voraussetzung dafür wäre aber die Bereitstellung der zur Veröffentlichung vorgesehenen geeigneten Flächen, die aufgrund öffentlicher Interessen von jeglicher Bebauung freigehalten werden sollen.*

⁸ Flächen, die aufgrund öffentlicher Interessen von jeglicher Bebauung freigehalten werden sollen.



Rechtliche Grundlagen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

neten Plangrundlagen mit präzisen Abgrenzungen entsprechend dem rechtswirksamen Stand durch die Planungsorgane. Diese Vorgangsweise würde nicht dem Prinzip der EU-Richtlinie „INSPIRE“ entsprechen, wonach das jeweilige Planungsorgan seine Planungen EU-konform zu veröffentlichen hätte.

Der grundsätzlich wünschenswerten Darstellung rechtswirksamer Infrastrukturplanungen des Bundes in überörtlichen Raumordnungsprogrammen stehe u.a. der derzeit übliche Zeitrahmen einer durchschnittlich fünfjährigen Überarbeitung entgegen.

Salzburg

Instrumente der überörtlichen Raumplanung

8.1 Der Beschluss über die Aufstellung einer überörtlichen Planung war Angelegenheit des jeweiligen Planungsträgers, d.h. der Landesregierung bzw. bei Regionalprogrammen des jeweiligen Regionalverbands. Sachprogramme waren im Sinne des Slbg ROG 2009⁹ ergänzende Teile des Salzburger Landesentwicklungsprogramms 2003 und wurden durch Verordnung verbindlich. Dieses sah u.a. vor, für die Errichtung der technischen Infrastruktur, insbesondere für Anlagen der Wasserkraft, alternativer Energieformen, Wasserver- und -entsorgung, geeignete Flächen sicherzustellen. Auch Korridore und Trassen für den Ausbau der höherrangigen Verkehrsinfrastruktur waren von Verbauung freizuhalten, um entsprechende Entwicklungsspielräume zu sichern. Für Landesstraßen konnte die Landesregierung durch Verordnung eines Straßenplanungsgebiets eine Trasse für fünf bzw. drei Jahre sichern.

Die Abteilung Raumplanung vertrat die Ansicht, dass Flächen für hochrangige Straßen-, Eisenbahn- und Energieinfrastruktur ohne verordnete Bundesfachplanungen durch das Instrumentarium der überörtlichen Raumplanung nur dann freigehalten werden könnten, wenn entsprechende Planungsgrundlagen für eine begründbare Festlegung von Freihaltebereichen vorlagen und der betreffenden Raumplanungsbehörde bekannt gegeben wurden. Sie ging dabei davon aus, dass eine Planung, auf deren Grundlage die Einreichung einer Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) erfolgte, hinreichend konkret für eine vorsorgliche Flächensicherung war.

Folgende auf das Thema Flächenfreihaltung Bezug nehmende Sachprogramme standen in Salzburg in Geltung bzw. befanden sich in Ausarbeitung:

⁹ Salzburger Raumordnungsgesetz 2009, LGBl. Nr. 30 i.d.G.F.



Rechtliche Grundlagen

(1) Sachprogramm Standortentwicklung

Das Sachprogramm Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum sah vor, dass zur Sicherstellung der Anbindungsmöglichkeiten des Salzburger Flughafens an den Schienenverkehr die Flächen zwischen der Eisenbahn nach Freilassing, der A 1 Westautobahn, dem Parkplatzareal des Stadions und den benachbarten Baulandflächen nordwestlich der Autobahn im Gemeindegebiet von Wals-Siezenheim von diesem Zweck zuwiderlaufenden Widmungen und Nutzungen freizuhalten waren. Eine Bundesfachplanung bzw. eine Verordnung nach dem Hochleistungsstreckengesetz lag dazu nicht vor. Das Sachprogramm wurde als Verordnung der Salzburger Landesregierung am 26. Jänner 2009 rechtswirksam.

(2) Regionalprogramm Salzburger Seengebiet

Das Regionalprogramm Salzburger Seengebiet (wirksam ab September 2004) legte im Textteil einen Korridor im Bereich Seekirchen fest, in dem allfällige Baulandausweisungen sowie Einzelbewilligungen für Neubauten nur in Abstimmung mit der damaligen Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG erfolgen dürfen, solange keine konkrete Trassenverordnung besteht.

(3) Sachprogramm Raumplanung und Verkehr

Im Juli 2004 ersuchte der Regionalverband Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden das Land um Erstellung eines Sachprogramms Verkehr. Rund zwei Jahre später beauftragte die Salzburger Landesregierung im Rahmen des Beschlusses des Salzburger Landesmobilitätskonzepts vom August 2006 das Referat Verkehrsplanung und Öffentlicher Verkehr und die Abteilung Raumplanung mit der Erstellung eines derartigen Sachprogramms. Im April 2007 wurde dafür ein Steuerungsgremium eingerichtet. Die Ausarbeitung und Erstellung eines Vorhabensberichts war mit Ende 2009 abgeschlossen. Termine für die weiteren Schritte zur Finalisierung des Sachprogramms fehlten.

Ziel des Programms war die verbindliche Freihaltung von Trassen für 25 Schienen- und 16 Straßenprojekte, für die konkrete Planungsabsichten bestanden und für die die Unterlagen für eine Trassensicherung ausreichend schienen. Darin waren auch hochrangige Schienen- und Straßenprojekte enthalten, die in die Fachplanungskompetenz des Bundes fielen (z.B. Westbahn, Autobahnanschlussstellen), für die aber noch keine rechtswirksame Fachplanung des Bundes vorlag.

- 8.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes zur vorausschauenden Flächensicherung für Infrastrukturprojekte, die der Bundesfachplanung unterlagen. Das Sachprogramm Raumplanung und Verkehr empfahl er dem Land Salzburg zügig umzusetzen, um die Aktualität der ausgearbeiteten Planungsgrundlagen zu gewährleisten.

Hinsichtlich der Freihaltung für bereits verordnete Bundesfachplanungen schloss sich der RH grundsätzlich der Auffassung des Landes an. Seiner Ansicht nach sollte aber die Berücksichtigungspflicht nicht erst dann zum Tragen kommen, wenn eine rechtsverbindliche Bundesfachplanung vorliegt. Vielmehr stünde, wie zuvor bei den Sach- und Regionalprogrammen angeführt, einer Flächensicherung auch bei einer noch nicht fixierten Trassenführung nichts entgegen. Er verwies auch auf einen Beschluss des Landtages, Gemeinden aufzufordern, eine Trasse langfristig und bindend freizuhalten (siehe TZ 60).

- 8.3 *Die Salzburger Landesregierung merkte dazu an, dass in das Sachprogramm Raumplanung und Verkehr auch noch nicht rechtsverbindliche Planungen aufgenommen würden. Das Land Salzburg bekenne sich auch weiterhin zu einer vorsorglichen Freihaltung von Flächen für hochrangige Infrastrukturprojekte, ohne dass es dazu bereits rechtsverbindlicher Planungen seitens des jeweiligen Fachplanungsträgers bedürfte. Allerdings wären dazu eine entsprechende Information und eine hinreichende räumliche Konkretisierung dieser Planungen erforderlich. Das Sachprogramm Raumplanung und Verkehr werde jedenfalls weiter zügig bearbeitet.*

Instrumente der örtlichen Raumplanung

- 9 Das Slbg ROG 2009 sah unterschiedliche Mechanismen und Bedachnahmepflichten zur Abstimmung zwischen den Planungsträgern und zur vorausschauenden Planung von Infrastrukturvorhaben vor. Neben wechselseitigen Informationsverpflichtungen bei Erstellung von Entwicklungsprogrammen waren u.a. Planungen des Bundes sowie Nutzungen, die aufgrund von Bundesgesetzen Beschränkungen unterlagen (z.B. Bauverbotsbereiche bei Eisenbahnen und Seilbahnen, Sicherheitsstreifen bei Hochspannungsleitungen), zu berücksichtigen und in den Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen kenntlich zu machen. Die Gemeindevertretung konnte eine Bausperre erlassen, um die Durchführung einer Planung nicht erheblich zu erschweren oder unmöglich zu machen.



Rechtliche Grundlagen

Steiermark

Instrumente der überörtlichen Raumplanung

Entwicklungsprogramme

- 10** Die überörtliche Raumordnung erstellte durch Verordnung Entwicklungsprogramme (Landesentwicklungsprogramm, Sachprogramme und Regionale Entwicklungsprogramme). In diesen waren rechtswirksame Planungen des Bundes zu berücksichtigen, auf sonstige Planungen des Bundes sowie verschiedener anderer Planungsträger (z.B. benachbarte Länder, Gemeinden, sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts) war tunlichst Bedacht zu nehmen. Weiters waren rechtswirksame Planungen des Bundes ersichtlich zu machen.¹⁰

Soferne für die Umsetzung der Raumordnungsgrundsätze sowie der Aufgaben der überörtlichen Raumordnung notwendig, sah das Steiermärkische Raumordnungsgesetz¹¹ (Steiermärkisches ROG) die Möglichkeit der Erlassung einer Bausperre durch die Landesregierung vor. Damit wäre die ausreichende Berücksichtigung von bzw. Flächenfreihaltung für Infrastrukturvorhaben durch die örtliche Raumplanung zu erwirken. Angewandt wurde dieses Instrument in der Praxis noch nie.

Überörtlich raumbedeutsame Maßnahmen behandelten die Regionalen Entwicklungsprogramme. Rechtsverbindliche Sachprogramme für die Bereiche Verkehr und Energie bestanden nicht. Da nach Ansicht des Landes rechtsverbindliche Sachprogramme für diese Bereiche aus Kompetenzgründen nur wenige verbindliche Festlegungen treffen könnten, wurden hierfür umfassende Fachkonzepte von der Regierung beschlossen. So flossen die Regionalen Verkehrskonzepte in die Erstellung der Regionalen Entwicklungsprogramme ein. Die Verbindlichkeit der Umsetzung der Fachkonzepte beschränkte sich auf die Landesverwaltung.

Regionale Entwicklungsprogramme

- 11.1** (1) In den derzeit geltenden Regionalen Entwicklungsprogrammen der zweiten Generation waren geplante bzw. bereits realisierte Infrastrukturkorridore ersichtlich gemacht. Bei Bundesfachplanungen war dafür eine Verordnung Voraussetzung.¹² Die Rechtswirkung für eine Freihaltung von noch nicht verordneten Planungskorridoren für den Verkehr ergab sich durch die im jeweiligen Verordnungswortlaut enthal-

¹⁰ Die Ersichtlichmachung hat deklaratorische Wirkung, von ihr geht keine rechtserzeugende Wirkung aus.

¹¹ Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974, LGBl. Nr. 127 i.d.g.F.

¹² Für elektrische Leitungsanlagen müsste zumindest ein Vorprüfungsverfahren durchgeführt worden sein.

tene Zielsetzung, für Verkehrsbauten erforderliche Flächen von anderen Nutzungen freizuhalten. Eine Freihaltung von Korridoren für geplante elektrische Leitungen wurde nicht erwähnt.

(2) Die Novelle 2008 des Steiermärkischen ROG schuf die rechtliche Voraussetzung, Flächen zur Errichtung überörtlicher Infrastruktur (z.B. Straßen und Bahntrassen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen) auszuweisen. In den Regionalen Entwicklungsprogrammen der dritten Generation, die in den nächsten Jahren erstellt werden sollen, können daher für geplante überörtliche Infrastrukturvorhaben Flächenfestlegungen rechtsverbindlich erfolgen. Laut den Erläuterungen zu dieser Novelle haben Flächenausweisungen zur Errichtung überörtlicher Verkehrsinfrastruktur den Zweck, diese Flächen im Interesse einer vorausschauenden Trassensicherung bereits vor einer Trassenverordnung freihalten zu können.

(3) Eine vorsorgliche Flächenfreihaltung für eine Infrastruktureinrichtung durch die Raumordnung erforderte eine hinreichend konkrete Planung des jeweils zuständigen Fachplanungsträgers. Spätestens mit Einreichung der Umweltverträglichkeitserklärung lag im Allgemeinen die erforderliche Planungstiefe für eine begründbare Festlegung von Freihaltebereichen vor.

Bei der Planung des Verlaufs von Infrastrukturkorridoren bzw. bei einer vorsorglichen Flächenfreihaltung für diese waren insbesondere Zwangspunkte zu berücksichtigen, die sich beispielsweise durch Siedlungsgebiete, Flussläufe sowie verschiedene Verkehrswege ergaben.

11.2 Der RH bewertete die durch die Novelle 2008 des Steiermärkischen ROG geschaffene Möglichkeit, Gebiete für Infrastrukturkorridore noch vor einer verordneten Fachplanung bei Straße und Schiene bzw. vor der Bewilligung von Starkstromwegen – vor allem bei Vorliegen von Zwangspunkten – freizuhalten, positiv. Er empfahl dem Land Steiermark, Flächenausweisungen zur Errichtung überörtlicher Infrastruktur in den Regionalen Entwicklungsprogrammen der dritten Generation umzusetzen.

11.3 *Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass § 13 Z 2 lit. f Steiermärkisches ROG die Möglichkeit zur Flächenausweisung zur Errichtung überörtlicher Infrastrukturkorridore regle. Damit könne eine aktive Flächenfreihaltung mit Instrumenten der überörtlichen Raumordnung erfolgen. Dies sei bei der Erstellung der dritten Generation der Regionalen Entwicklungsprogramme geplant. Ebenso sollen Infrastruktureinrichtungen und Projekte in den Entwicklungsprogrammen, wie größtenteils schon bisher, ersichtlich gemacht werden.*



Rechtliche Grundlagen

Koordination und Information

12.1 Das Steiermärkische ROG führte die Abstimmung der Ordnung benachbarter Räume sowie raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen aller Gebietskörperschaften als Raumordnungsgrundsatz an. Als Grundlage für die Bestandsaufnahme der überörtlichen Raumordnung hatten der Bund, die Gemeinden, die sonstigen Körperschaften öffentlichen Rechts sowie andere Planungsträger und Unternehmungen von besonderer Bedeutung (u.a. Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Industrien) der Landesregierung über Ersuchen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Dies galt ebenso für wesentliche Gegebenheiten, welche die Bestandsaufnahme der Gemeinden betrafen. Die gegenseitige rechtzeitige Information wurde für den auf Kooperation und Koordination angewiesenen Bundesstaat als besonders wichtig angesehen, um Fehlplanungen und Fehlentwicklungen zu verhindern.

Die im März 2010 beschlossene Neuerlassung des Steiermärkischen ROG¹³ sah neue Bestimmungen für das im Aufbau befindliche Rauminformationssystem Steiermark und für die Erfassung der für die überörtliche und örtliche Raumordnung maßgeblichen Daten im digitalen Raumordnungskataster vor. So soll die Verpflichtung der verschiedenen Planungsträger zur Informationsübermittlung auf Ersuchen der Landesregierung nicht nur wie bisher raumbedeutsame Maßnahmen, sondern auch bereits wesentliche Planungen umfassen.

12.2 Der RH beurteilte die Ausweitung der Meldepflicht auf raumbedeutsame Planungen, vor allem im Zusammenhang mit der Themenstellung der Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte, positiv. Er empfahl dem Land Steiermark, die gesetzlich vorgesehene Meldepflicht von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der verschiedenen Planungsträger an das Rauminformationssystem Steiermark durch ein möglichst frühzeitiges Ersuchen zu nützen.

12.3 *Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass vom gesetzlich vorgesehenen Ersuchen zur Meldung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen so rechtzeitig wie möglich Gebrauch gemacht werde.*

Instrumente der örtlichen Raumplanung

13 Aufgabe der örtlichen Raumordnung war es u.a., raumbedeutsame Maßnahmen der Gemeinde sowie anderer Planungsträger und Unternehmungen von besonderer Bedeutung unter Zugrundelegung der Raumordnungsgrundsätze aufeinander abzustimmen (Koordination) (§ 18 lit. 2) und bei der Raumordnung und den Fachplanungen des

¹³ Steiermärkisches ROG 2010, Beschluss des Steiermärkischen Landtages vom 23. März 2010, wirksam ab 1. Juli 2010.



Rechtliche Grundlagen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Bundes und des Landes sowie bei der Raumordnung der angrenzenden Gemeinden auf die Wahrung der Belange der örtlichen Raumordnung der Gemeinde hinzuwirken (§ 18 lit. 3). Rechtswirksame Planungen des Bundes und Landes waren zu berücksichtigen (§ 21 Abs. 2).

Der Flächenwidmungsplan durfte den Gesetzen und Verordnungen des Bundes und des Landes, insbesondere den Raumordnungsgrundsätzen und den Entwicklungsprogrammen des Landes sowie dem örtlichen Entwicklungskonzept, nicht widersprechen (§ 22 Abs. 1). Durch rechtswirksame überörtliche Planungen für eine besondere Nutzung bestimmte Flächen (z.B. Eisenbahnen, Flugplätze, Schifffahrtsanlagen, Bundes- und Landesstraßen, militärische Anlagen udgl.) sowie Projekte dieser Art (§ 22 Abs. 7 Z 1) waren im Flächenwidmungsplan ersichtlich zu machen.

Rechtsslage Bundesstraßen

- 14 Die Kompetenz des Bundes, Bundesstraßen und Eisenbahnstrecken zu planen und zu errichten, leitet sich aus Artikel 10 Abs. 1 Z 9 B-VG¹⁴ ab. Danach sind die Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge sowie das Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache.

Gemäß § 2 Bundesstraßengesetz 1971 (BStG)¹⁵, besteht das Bundesstraßennetz aus den Bundesstraßen A (Bundesautobahnen) und den Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen). Die Übernahme und der Bau weiterer Straßenzüge, die eine Bedeutung für den Durchzugsverkehr erlangen, als Bundesstraßen kann gemäß § 1 Abs. 2 BStG nur aufgrund eines Bundesgesetzes erfolgen.

Nach Aufnahme einer Bundesstraße in die Verzeichnisse des BStG hat der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie den Straßenverlauf einer Bundesstraße auf Grundlage eines konkreten Projekts mit Bescheid zu bestimmen. Neue und wesentliche Ausbaurvorhaben gemäß § 23a Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G 2000)¹⁶ sind überdies einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

Mit der Trassenfestlegung gemäß § 4 Abs. 1 BStG durch Bescheid tritt für einen festgelegten Geländestreifen¹⁷ (Bundesstraßenbaugebiet) eine

¹⁴ Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

¹⁵ Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286 i.d.g.F.

¹⁶ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit, BGBl. Nr. 697/1993 i.d.F. BGBl. I Nr. 87/2009

¹⁷ bei Autobahnen und Schnellstraßen maximal 150 m breit



Rechtliche Grundlagen

Bausperre ein. Wird nicht innerhalb von zehn Jahren ab Rechtskraft mit wesentlichen Baumaßnahmen zur Errichtung begonnen, tritt der Bescheid außer Kraft.

Zum Schutz der Straßen sieht § 21 BStG beiderseits einen Bauverbotsbereich für Autobahnen von 40 m und für Schnellstraßen von 25 m vor, wobei Ausnahmen mit Zustimmung des Bundes möglich sind.

Ist nach dem Stand der Planungs- und Bauvorbereitungsarbeiten für eine Bundesstraße die Bestimmung des Straßenverlaufs in absehbarer Zeit zu erwarten und zu befürchten, dass durch bauliche Veränderungen in diesem Gelände der geplante Straßenbau erheblich erschwert oder wesentlich verteuert wird, kann der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zur Sicherung des Baus auf Antrag des Projektwerbers das Gelände, welches für die spätere Führung der Bundesstraße in Betracht kommt, gemäß § 14 BStG durch Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklären.

Rechtslage Schiene

15 (1) Das Eisenbahngesetz 1957 (EisbG)¹⁸ unterscheidet u.a. Haupt- und Nebenbahnen. Für die Angelegenheiten der Hauptbahnen¹⁹ ist der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, für die Nebenbahnen der Landeshauptmann als Behörde zuständig.

Für den sicheren Betrieb sieht § 42 EisbG einen Bauverbotsbereich bei Haupt-, Neben- und nicht öffentlichen Eisenbahnen von bis zu 12 m von der Mitte des äußersten Gleises vor, in welchem die Errichtung bahnfremder Anlagen jeder Art verboten ist. Für die langfristige Freihaltung künftiger Eisenbahntrassen sieht das EisbG keine Regelungen vor.

(2) Die Bundesregierung kann durch Verordnung bestehende oder geplante Eisenbahnstrecken zu Hochleistungsstrecken erklären. Für diese gelten neben dem EisbG die abweichenden Bestimmungen des Hochleistungsstreckengesetzes (HIG).²⁰

Für die Sicherstellung des Trassenverlaufs einer neu zu errichtenden Hochleistungsstrecke bedarf es gemäß § 3 HIG einer Trassengenehmigung, die der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie auf Antrag eines Eisenbahnunternehmens mit Bescheid zu erteilen hat. Im Trassengenehmigungsbescheid ist ein Geländestreifen festzulegen, der für den Bahnkörper eine Breite von 150 m nicht überschreiten darf.

¹⁸ Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60 i.d.g.F.

¹⁹ Das sind jene für den öffentlichen Verkehr bestimmten Schienenbahnen von größerer Verkehrsbedeutung (§ 4 EisbG).

²⁰ Hochleistungsstreckengesetz, BGBl. Nr. 135/1989 i.d.g.F.



Rechtliche Grundlagen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Nach Erlassung des Trassengenehmigungsbescheids dürfen gemäß § 5 Abs. 1 HIG auf den vom künftigen Trassenverlauf betroffenen Grundstücksteilen Neu-, Zu- und Umbauten nicht vorgenommen werden; ein Entschädigungsanspruch kann daraus nicht abgeleitet werden.

Ist bei Einleitung eines Trassengenehmigungsverfahrens (gemäß § 3 HIG) zu befürchten, dass durch Veränderung in dem vorgesehenen Gelände der geplante Bau einer Hochleistungsstrecke erheblich erschwert oder wesentlich verteuert wird und ist nach dem Stand der Planungs- und Bauvorbereitungsaufgaben die Sicherstellung des Trassenverlaufs in einem Trassengenehmigungsbescheid in absehbarer Zeit zu erwarten, kann der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie gemäß § 5a HIG einen Geländestreifen im Sinne des § 3 Abs. 3 HIG für den geplanten Trassenverlauf vorläufig mit Verordnung bestimmen.

Rechtslage Energie

Starkstromwegerecht
und Kompetenzver-
teilung

16 Im Bereich der elektrischen Energie fehlten hoheitliche Planungsinstrumente und die Kompetenzen waren zersplittert.

(1) Das Starkstromwegerecht enthielt die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung von elektrischen Leitungsanlagen. Für Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstreckten (Ländergrenzen überschreitende Leitungsanlagen), lag die Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund.²¹ Das Starkstromwegegesetz 1968 (StWG 1968)²² regelte für Ländergrenzen überschreitende Leitungsanlagen mit einer Spannung ab 1.000 Volt u.a. das Verfahren für die Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligung, das der Baubewilligung fakultativ vorangestellte Vorprüfungsverfahren, die Bewilligung von Vorarbeiten sowie das Enteignungsverfahren. Zuständige Behörde war das BMWFJ.

Die Benützung der für die Leitungsanlagen erforderlichen Grundstücke erfolgte im Allgemeinen aufgrund von privatrechtlichen Dienstbarkeits- und Nutzungsübereinkommen. Durch eine Enteignung konnte die Bestellung von Dienstbarkeiten bzw. die Abtretung von Eigentum an den Grundstücken durchgesetzt werden.

(2) Für Leitungen, die sich nicht über zwei oder mehrere Bundesländer erstreckten, war die Grundsatzgesetzgebung Bundessache, die Ausfüh-

²¹ Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.F. BGBl. I Nr. 2/2008

²² Bundesgesetz vom 6. Februar 1968 über elektrische Leitungsanlagen, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken (Starkstromwegegesetz 1968), BGBl. Nr. 70/1968 i.d.G.F.



Rechtliche Grundlagen

runngesetzgebung und Vollziehung fiel in die Kompetenz der Länder.²³ Das Grundsatzgesetz des Bundes²⁴ und die Ausführungsgesetze der Länder orientierten sich inhaltlich und textlich am StWG 1968. Im Kompetenzbereich der Länder waren die jeweiligen Landesregierungen Behörde in den Bewilligungsverfahren.

(3) Bei Ländergrenzen überschreitenden Starkstromfreileitungen blieb das BMWFJ zuständige Behörde für das fakultative Vorprüfungsverfahren, die Bewilligung von Vorarbeiten und die Durchführung von Enteignungsverfahren. Im UVP-Verfahren lag die Zuständigkeit bei der jeweiligen Landesregierung, das BMWFJ war mitwirkende Behörde.

Das BMWFJ teilte mit, dass Vorprüfungsverfahren im starkstromwegrechtlichen Verwaltungsgeschehen den Ausnahmefall bilden würden; in den meisten Fällen werde gleich ein Antrag auf Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligung gemäß §§ 6, 7 StWG 1968 gestellt.

(4) Behörde in den starkstromwegrechtlichen Verfahren für elektrische Leitungsanlagen, die nur ein Bundesland berühren, sei zwar grundsätzlich die Landesregierung; in Tirol sei diese Zuständigkeit hinsichtlich bestimmter elektrischer Leitungsanlagen und in Vorarlberg hinsichtlich aller elektrischer Leitungsanlagen an die Bezirksverwaltungsbehörden delegiert worden.

Fachplanungskompetenz im Starkstromwegerecht

17.1 (1) Die Kompetenztatbestände des Starkstromwegerechts räumten bei Ländergrenzen überschreitenden Leitungsanlagen dem Bund bzw. bei sonstigen Leitungsanlagen den Ländern eine Fachplanungskompetenz ein, die sich von der allgemeinen, in die Zuständigkeit der Länder fallenden Raumordnungskompetenz unterschied. Als Träger dieser Fachplanungskompetenz waren Bund und Länder zu einer verbindlichen hoheitlichen Trassenplanung und -festlegung mit Auswirkungen auf die Nutzung von Grund und Boden befugt.

(2) Das StWG 1968 enthielt kein umfassendes Planungsinstrumentarium. Es sah keine vorausschauende, hoheitliche Starkstromwegeplanung vor. Das Verfahren zur Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligung war ein Genehmigungsverfahren für ein bestimmtes Projekt. Es trug lediglich planerische Züge, wie die erforderliche Abstimmung mit anderen öffentlichen Interessen (z.B. Landeskultur, Forstwesen, Raumplanung sowie Naturschutz). Geeignete Planungsinstrumente zur

²³ Art. 12 Abs. 1 Z 5 B-VG

²⁴ Bundesgesetz vom 6. Februar 1968 über elektrische Leitungsanlagen, die sich nicht auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken, BGBl. I Nr. 71/1968 i.d.F. BGBl. I Nr. 112/2003.

Sicherung einer Trasse, vergleichbar mit den gesetzlich vorgesehenen Instrumenten für Straßen- bzw. Schienenprojekte, fehlten (TZ 14, 15).

(3) Die für die Versorgungssicherheit erforderliche Errichtung und Erhaltung einer ausreichenden Netzinfrastruktur war ein im Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (ElWOG)²⁵ der Elektrizitätswirtschaft als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auferlegtes Ziel. Als Planungsträger für den Netzausbau traten die am Markt tätigen Netzbetreiber auf. Ihnen oblag gemäß ElWOG die Verpflichtung, die für die Errichtung und Erhaltung einer für die inländische Elektrizitätsversorgung oder für die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen ausreichenden Netzinfrastruktur zu sorgen. Das ElWOG enthielt im Gegensatz zum BStG, das in den Anlagen die zu errichtenden Autobahnen und Schnellstraßen auflistet, keine konkreten Festlegungen der zu planenden Teile des Netzes.

17.2 Der RH beanstandete, dass im Starkstromwegerecht trotz der bestehenden Fachplanungskompetenzen keine entsprechenden Planungsinstrumente einschließlich der erforderlichen Eigentumsbeschränkungen vorgesehen waren. Das Fehlen von hoheitlichen Planungsinstrumenten und die Zersplitterung der Kompetenzen wirkten sich auf die Planung von Leitungsprojekten und auf die vorsorgliche Flächenfreihaltung nachteilig aus.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ gehe auch bei Autobahnen und Eisenbahnen – wie im Starkstromwegerecht – die Initiative für ein konkretes Projekt nicht von der Behörde, sondern vom jeweiligen Konsenswerber aus. Die Planung von elektrischen Leitungsanlagen sei primär Aufgabe der Elektrizitätsunternehmen. Eine Einflussmöglichkeit des Bundes auf konkrete Investitionsentscheidungen sei aufgrund des Aktienrechtes ausgeschlossen. Investitionsgebote könnten daher nicht ausgesprochen werden. Die Information der Länder und Gemeinden über den Stand allfälliger Planungen könne daher frühestens zu Beginn eines Vorprüfungs- oder Bewilligungsverfahrens durch den Bund erfolgen. Bis dahin sei die Information eine Aufgabe des zukünftigen Konsenswerbers.*

17.4 Der RH erinnerte an die in europäischen Leitlinien für als vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse erkannte Projekte sowie auf die darin enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, diese rasch umzusetzen. Er verwies zudem auf die Rahmenpläne des Bundes für Straße und Schiene und beispielhaft auf die Möglichkeiten zur Flächensicherung im Rahmen des BStG und des HIG. Die Initiativen für Planung und Errichtung gehen in diesen Bereichen ebenso wie die Aufnahme in die entsprechenden Gesetze vom Bund aus. Vor diesem Hintergrund

²⁵ Bundesgesetz, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird (Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz), BGBl. I Nr. 143/1998 i.d.g.F.



Rechtliche Grundlagen

könnte das BMWFJ seine Rolle sowohl hinsichtlich der Fachplanungskompetenz als auch der Erleichterung der Verwirklichung derartiger Vorhaben gestalten.

Regierungsprogramm und „Energiesstrategie Österreich“

18.1 Das Regierungsprogramm 2008–2013 führte die Entwicklung einer neuen energie- und klimapolitischen Gesamtstrategie für Österreich bis 2010 an, die u.a. als Eckpunkt den Ausbau der Netzinfrastruktur umfassen sollte. Im Bereich Energieverteilung waren u.a. auch Maßnahmen wie die Schaffung von Korridoren für ausreichend dimensionierte Strom- und Gasleitungen angeführt.

Die im März 2010 vom Wirtschafts- und vom Umweltminister vorgestellte „Energiesstrategie Österreich“ führte u.a. den Ausbau und die Modernisierung der österreichischen Übertragungs- und Verteilernetze an. Zusätzlich wären rechtliche Rahmenbedingungen zur Beschleunigung und Erleichterung dieser Infrastrukturvorhaben zu entwickeln.

18.2 Der RH empfahl dem BMWFJ, gemeinsam mit den Ländern unter Heranziehung der vorliegenden Ausbaukonzepte der Elektrizitätsunternehmen Österreichs ein langfristiges Zielnetz für den Bereich elektrische Energie zu entwickeln.

Weiters wäre die in der „Energiesstrategie Österreich“ empfohlene Maßnahme, rechtliche Rahmenbedingungen zur Beschleunigung und Erleichterung von Infrastrukturvorhaben zu schaffen, möglichst rasch zu konkretisieren und umzusetzen.

18.3 *Gemäß Stellungnahme des BMWFJ komme dem neuen Netzentwicklungsplan von Übertragungsnetzbetreibern gemäß dem ElWOG 2010, BGBl. I Nr. 110/2010, eine noch bedeutendere Rolle als der bisherigen Langfristplanung zu. Der Netzentwicklungsplan gelte nun für zehn statt bisher sieben Jahre und sei verpflichtend und nicht mehr bloß fakultativ einzureichen.*

Das BMWFJ wies ferner darauf hin, dass die Umsetzung der „Energiesstrategie Österreich“ derzeit vorbereitet werde. Ein wesentliches Ziel sei es, gemeinsam mit allen beteiligten Stakeholdern geeignete Rahmenbedingungen für eine langfristige Netzentwicklung zu normieren.

18.4 Der RH nahm die Bemühungen des BMWFJ zur Kenntnis. Konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung und Erleichterung von Infrastrukturvorhaben, wie in der Energiesstrategie empfohlen, vermochte er allerdings noch nicht zu erkennen. Er hielt daher seine Empfehlung auf-



Rechtliche Grundlagen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

recht und verwies u.a. auf die aufgezeigten, teilweise auch vom BMWFJ angestrebten gesetzlichen und planerischen Möglichkeiten.

Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz

- 19.1** (1) Regelungen betreffend den Betrieb der Stromnetze fanden sich im ElWOG als Grundsatzgesetz des Bundes und in den dazu ergangenen Ausführungsgesetzen der Länder. Das ElWOG sah für Österreich drei Regelzonen vor, für die seit dem Jahr 2006 eine jährliche Langfristplanung zu erstellen war. Der Entwurf eines Wettbewerbsbeschleunigungsgesetzes für den Energiebereich vom Mai 2009, der u.a. durch Änderungen bei der Langfristplanung die Planungssicherheit der Übertragungsnetzbetreiber erhöhen sollte, wurde nach Durchführung des Begutachtungsverfahrens mit kritischen Stellungnahmen einiger Länder nicht mehr dem Ministerrat vorgelegt.
- 19.2** Der RH bewertete Maßnahmen für eine Verfahrensbeschleunigung der in der genehmigten Langfristplanung enthaltenen Netzausbauprojekte als zweckmäßig. Er empfahl dem BMWFJ, entsprechende Vorschläge für gesetzliche Regelungen in Abstimmung mit den Ländern nochmals auszuarbeiten.
- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei bereits auf Basis der geltenden Rechtslage die zügige Durchführung von Bewilligungsverfahren bei gleichzeitiger Rücksichtnahme auf rechtlich geschützte Interessen möglich. Sowohl das AVG als auch das UVP-G 2000 würden eine Höchstverfahrensdauer vorsehen, innerhalb der die Behörde zu entscheiden habe. Weitergehende Verfahrensbeschleunigungen würden sich naturgemäß immer in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Rechtsschutzüberlegungen befinden.*
- 19.4** Der RH entgegnete, dass die im AVG und UVP-G enthaltenen Fristen in größeren Verfahren regelmäßig überschritten worden seien. Er verwies nochmals auf die Verfahrensdauer bei der Steiermarkleitung (erste Instanz rd. 16 Monate) und der Salzburgleitung (erste Instanz rd. 23 Monate). Im UVP-G waren dafür neun Monate vorgesehen. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht und verwies zusätzlich auf seine Empfehlungen zur „Energiestrategie Österreich“ betreffend die Verfahrensbeschleunigung (TZ 18).



Rechtliche Grundlagen

Gemeinschaftsrecht **20** Ausgehend von der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie des Jahres 1996²⁶ erfolgten eine Neuordnung des Elektrizitätsbereichs und eine umfassende Liberalisierung des Strommarkts. Vorgaben der EU über Ziele und Prioritäten eines Ausbaus der Netze sowie Achsen für vorrangige Vorhaben mit Vorhaben von europäischem Interesse fanden sich in den Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze (TEN-E).²⁷ Eine unmittelbare innerstaatliche Durchsetzungsmöglichkeit dieser Vorgaben mit hoheitlichen Mitteln gab es nicht.

Im September 2009 trat das 3. Energiebinnenmarktpaket in Kraft.²⁸ Dieses sah u.a. einen gemeinschaftsweit geltenden (nicht bindenden) zehnjährigen Netzentwicklungsplan und zehnjährige nationale Netzentwicklungspläne der jeweiligen Übertragungsnetzbetreiber vor. Die Umsetzung des 3. Energiebinnenmarktpaketes in nationales Recht erfolgte im März 2011.

Zusammenfassende Feststellungen

21.1 (1) Das Regierungsprogramm für die laufende XXIV. Gesetzgebungsperiode enthielt Zielvorstellungen zum Thema Planung von hochrangiger Infrastruktur. U.a. sollen bessere Informations-, Koordinations- und Kooperationsverpflichtungen bei raumwirksamen Planungen und Maßnahmen zwischen Bund und Ländern Reibungsverluste zwischen den Gebietskörperschaften vermeiden sowie zur Förderung der bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit beitragen.

(2) In den vier geprüften Bundesländern lagen gesetzliche Grundlagen unterschiedlicher Regelungstiefe, z.B. bei den Raumordnungsgrundsätzen und -zielen sowie in der überörtlichen und örtlichen Raumordnung, vor. Vor allem Salzburg und Steiermark verfügten über umfangreiche und detaillierte Bestimmungen. Dies bewirkte, dass diese beiden Bundesländer bereits zahlreiche Sach- und Entwicklungsprogramme – z.T. in der dritten Generation – verordnet hatten. Demgegenüber waren die gesetzlichen Regelungen im Burgenland weniger ausführlich und lagen bislang zwei regionale Entwicklungsprogramme, jedoch kein Sachprogramm vor; Flächenfreihaltungen für

²⁶ Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. L 27/20 vom 30. Jänner 1997.

²⁷ Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze; diese Leitlinien dienten als Grundlage für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für Vorhaben von gemeinsamem Interesse, z.B. für die 380 kV-Leitung St. Peter – Umspannwerk Salzach der Austrian Power Grid AG.

²⁸ u.a. Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. L 211/55 vom 14. August 2009



hochrangige Straßeninfrastruktur wurden nicht verordnet. In Niederösterreich war die in den anderen Bundesländern nicht verfügbare Widmungsart Grünland/Freihalteflächen, z.B. zur Freihaltung von Flächen für Umfahrungsstraßen, hervorzuheben. Insgesamt erfolgte die Handhabung der Raumordnungsinstrumente in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Ausformung und Gewichtung.

Die Information und Koordination mit dem Bund gestaltete sich differenziert. Die Kenntlichmachung von rechtswirksamen Planungen erfolgte oftmals erst im Rahmen von Änderungen des Flächenwidmungsplans, in einigen Fällen in den Programmen der überörtlichen Raumordnung. Zwischen der Rechtswirksamkeit einer Planung und der Kenntlichmachung konnte ein Zeitraum von mindestens einem halben Jahr liegen, weshalb sich der Flächenwidmungsplan als Informationsinstrument nur eingeschränkt eignete. Noch nicht rechtswirksame Planungen wurden von den Ländern in der Regel nur dann berücksichtigt, wenn Interessensübereinstimmung mit dem Bund bestand.

- 21.2 (1) Allgemein stellte der RH fest, dass die Länder Maßnahmen zur Sicherung von Infrastrukturkorridoren bereits bei Vorliegen konkreter Planungen und gleichzeitig hinreichender raumplanerischer Begründbarkeit, jedenfalls nach verordneten Fachplanungen bei Straße und Schiene, spätestens jedoch mit Einleitung eines allenfalls erforderlichen Verfahrens zur Umweltverträglichkeitsprüfung treffen sollten.

Für das Starkstromwegerecht, in dem Planungsinstrumente mit Nutzungsbeschränkungen fehlen, wäre der Abschluss des Vorprüfungsverfahrens als Zeitpunkt für eine vorsorgliche Flächensicherung heranzuziehen, wenn nach dem Stand der Planungs- und Bauvorbereitungsarbeiten die Umsetzung des Projekts in absehbarer Zeit zu erwarten ist.

(2) Die derzeitige Vorgangsweise betreffend Information und Koordination über bevorstehende Planungen des Bundes erachtete der RH als verbesserungsfähig. Seiner Ansicht nach wären einheitliche Regeln zweckmäßig, die im Interesse der Freihaltung der erforderlichen Flächen frühzeitige Maßnahmen der Länder und Gemeinden bezüglich Bundesplanungen ermöglichen bzw. einfordern. Folgende Maßnahmen wären zu überlegen:

- Verankerung der Verpflichtung des Bundes in den einschlägigen Gesetzen für Straße, Schiene und Energie, die Länder und Gemeinden über begonnene Planungen frühzeitig zu informieren;



Rechtliche Grundlagen

- die Länder sollten Informationen über begonnene Planungen verpflichtend in geeigneter und zeitgemäßer Weise im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems – wie z.B. in der Steiermark bereits im Aufbau begriffen – veröffentlichen. Diese Verpflichtung könnte unter Anwendung des Instruments der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG erfolgen;
- die Länder sollten rechtswirksame Planungen so rasch wie möglich in überörtliche Raumordnungsprogramme aufnehmen sowie in den Flächenwidmungsplänen kenntlich machen.

21.3 Die Austrian Power Grid AG wies darauf hin, dass das Vorprüfungsverfahren lediglich ein fakultatives Verfahren darstelle, welches nicht für alle Projekte in Anspruch genommen werde. Aus diesem Grund sollte das Instrument der Trassensicherung nicht notwendigerweise mit dem Vorprüfungsverfahren verknüpft werden.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei die Kenntlichmachung rechtswirksamer überörtlicher Planungen in Flächenwidmungsplänen schon aus Kostengründen nur in der bisher praktizierten Form, nämlich anlässlich von Widmungsänderungen, realistisch.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung seien gemäß § 6 Abs. 2 Steiermärkisches ROG der Bund, sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts sowie andere Planungsträger und Unternehmen besonderer Bedeutung verpflichtet, ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowie deren Änderungen der Landesregierung über Ersuchen unverzüglich mitzuteilen und in geeigneter elektronischer Form zu übermitteln (Meldepflicht!). Zur systematischen Erfassung dieser Grundlagen sei ein Raumordnungskataster anzulegen und zu führen. Die Landesregierung habe diese Daten den in Betracht kommenden Gemeinden in geeigneter elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. Für nähere Festlegungen sei die Erlassung einer Verordnung geplant.

§ 13 Z 2 lit. f Steiermärkisches ROG biete die Möglichkeit der Flächenausweisung zur Errichtung überörtlicher Infrastruktur (z.B. Korridore zur Errichtung von Verkehrsinfrastrukturen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen) in den regionalen Entwicklungsprogrammen. In Flächenwidmungsplänen seien gemäß § 26 Abs. 7 Z 1 Steiermärkisches ROG u.a. Flächen, die durch rechtswirksame überörtliche Festlegungen für eine besondere Nutzung bestimmt seien (z.B. Eisenbahnen, Flugplätze, Schifffahrtsanlagen, militärische Anlagen), sowie Projekte dieser Art ersichtlich zu machen.



Rechtliche Grundlagen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Die Empfehlungen des RH seien demnach im Steiermärkischen ROG 2010 bereits umgesetzt.

Rahmenkompetenz **22.1** (1) Bei der Behandlung des Themas Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte stellte sich für den RH die Frage nach klaren Raumordnungskompetenzen im bundesstaatlichen Gefüge. Er knüpfte dabei an seine Feststellungen zu den Unterschieden in den Raumordnungsgesetzen an, wodurch Planungsmaßnahmen über mehrere Bundesländer erheblich erschwert werden. Durch differenzierte Handlungsweisen der Planungsbehörden werden diese Unterschiede noch verstärkt. Auch die Koordination und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften erachtete der RH für verbesserungsfähig.

(2) Das Regierungsprogramm für die laufende XXIV. Gesetzgebungsperiode im Kapitel Raumordnung formuliert folgendes in diese Richtung gehende Ziel: „Um dem öffentlichen Interesse an hochrangiger Infrastruktur Rechnung zu tragen, sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, bedarf es Verhandlungen mit den Ländern über eine Reform der Raumordnung, mit dem Ziel einer Rahmenkompetenz des Bundes (Korridorplanung).“

(3) Die Überlegungen zu einer Rahmengesetzgebung sind nicht neu und haben im Lauf der Jahre zu zahlreichen wissenschaftlichen Kommentaren und Ausarbeitungen geführt.

DI Dr. Arthur Kanonier²⁹ z.B. vertritt in dem Beitrag „Rechtliche Aspekte der Siedlungsentwicklung“ im Österreichischen Baukulturreport 2006 die Ansicht, dass das österreichische Planungsrecht, bedingt durch die Kompetenzzersplitterung, in hohem Maße unübersichtlich sei. Die Unterschiede in den Raumordnungsgesetzen würden die interregionalen Planungsmaßnahmen über mehrere Bundesländer erheblich erschweren. Ein zentrales Problem sei die geringe Koordination und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und Entscheidungsträgern, die aufgrund der Kompetenzverteilung zu sektoralem Handeln angeleitet seien.

Auch ohne Änderung der Kompetenzverteilung sei, bei entsprechender Problemsicht und Bereitschaft der Länder und des Bundes, eine bessere Kooperation in der Planung möglich. Die Bemühungen seien aber bisher unbefriedigend gewesen. Aus fachlicher Sicht könne einer Neuordnung der Planungskompetenzen einiges abgewonnen werden. Zur

²⁹ Heft 4, Baukultur: Nachhaltigkeit; Kapitel 4.7, S. 51; Ass.-Prof. DI Dr. techn. Arthur Kanonier ist Assistenzprofessor am Fachbereich für Rechtswissenschaften, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, TU Wien.



Rechtliche Grundlagen

Vereinheitlichung des Planungsrechts sowie zur Festlegung von Koordinationsvorschriften wäre eine Verankerung der Raumordnung als Materie gemäß Art. 12 B-VG – Grundsatzgesetzgebung beim Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung bei den Ländern – ziel führend.

Bereits im Jahr 1990 kam Univ. Prof. Dr. Peter Pernthaler in seinem Artikel „Das Problem der Bundesraumordnung“³⁰ zu einem ähnlichen Ergebnis:

Die auf partnerschaftlicher Kooperation beruhende Regional- und Raumordnungspolitik habe sich zwar eingespielt, dennoch beruhe sie nur auf freiwilliger politischer und staatsrechtlicher Zusammenarbeit. Insbesondere zwischen der Fachplanungskompetenz des Bundes (Sektoralismus) und der Raumordnung der Länder (Gesamtordnung) klaffe ein kompetenzrechtlicher Graben, der nur freiwillig durch wechselseitige Information und Koordination überbrückt werden könne. Ohne normative Anordnungsbefugnis und Konfliktentscheidung zwischen den verschiedenen Nutzungsansprüchen an den Raum sei Raumordnung aber auf Dauer nicht sinnvoll durchführbar.

Die bisherigen Bemühungen um ein Bundes-Raumordnungsgesetz hätten gezeigt, dass die geltende Kompetenzlage dem Bund keine ausreichende Regelungsbefugnis für gesamtstaatliche Planungen biete. Dennoch bedürfte das Raumordnungsrecht vom Standpunkt des Bundes und der Länder dringend einer verfassungsrechtlichen Entflechtung der Kompetenzen, um sinnvoll weiterentwickelt werden zu können. Nach den Vorbildern in der Schweiz und in Deutschland käme dabei für den Bund eine Rahmenkompetenz für gesamtstaatliche Planungen in Betracht. Die Landesplanung hätte dann in diesem Rahmen rechtlich verbindliche Anordnungen zu treffen. Der kooperative Grundzug der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene wäre weitgehend gewahrt, die Möglichkeit der verbindlichen Rahmenplanung durch den Bund wäre dennoch gewährleistet.

22.2 Aufgrund der im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung gewonnenen Erfahrungen, der Ziele im Regierungsprogramm sowie in Übereinstimmung mit wissenschaftlichen Ausführungen empfahl der RH dem Bundeskanzleramt, eine neue Initiative zur Neuordnung und Harmonisierung des Raumordnungsrechts in Österreich einzuleiten. In einem Bundesraumordnungsgesetz als Rahmen könnten Planungsgrundsätze

³⁰ LR Aktuell, Informationssystem laufende Raumbewertung/Bundeskanzleramt Sektion IV, Abt. 4 – Raumplanung und Regionalpolitik. Wien. 7 (1990) 7–8, S. 2–8; Dr. Peter Pernthaler war Vorstand des Instituts für öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck; emeritiert im Jahr 2003.

und –instrumente sowie Planungs- und Koordinationspflichten festgelegt werden.

- 22.3** *Das Bundeskanzleramt teilte hiezu mit, dass für die Umsetzung der Vorhaben des Regierungsprogramms 2008 bis 2013 im Bereich der Raumordnung die derzeit laufenden Beratungen zur Erstellung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK 2011) einen zentralen Bestandteil bilden. Im Gegensatz zu früheren Konzepten seien im ÖREK 2011 stärker strategische Vereinbarungen für konkrete Handlungsumsetzungen vorgesehen. Aus Sicht des Bundes sollten Fragen wie die im Regierungsprogramm vorgesehene Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich von Korridorplanungen als Handlungsempfehlung mit einer konkreten Umsetzungsstrategie in das ÖREK 2011 aufgenommen werden.*

Die jüngsten Gespräche mit Ländervertretern hätten gezeigt, dass die Länder einer Bundes-Rahmenkompetenz für Raumordnung ablehnend gegenüberstehen. Von den Ländern werde die Meinung vertreten, dass der Bund seine im Bereich der hochrangigen Infrastrukturnetze ja bereits bestehenden fachgesetzlichen Planungskompetenzen (so genannte „funktionale Raumordnung“) aktiver wahrnehmen sollte.

Die Salzburger Landesregierung pflichtete in ihrer Stellungnahme diesen Ausführungen betreffend die Überführung der Raumordnung in eine Art. 12 B-VG-Materie nicht bei und verwarf sich massiv gegen diese Aushöhlung ihrer Raumplanungskompetenz. Vielmehr wäre es notwendig, die zu Gebote stehenden Fachplanungskompetenzen des Bundes gesetzlich mit hinreichender Effektivität auszugestalten, um mithilfe dieser Instrumente eine entsprechende Sicherung der benötigten Flächen zu bewerkstelligen. Eine Grundsatzkompetenz ginge weit über die Korridorplanung für Infrastrukturvorhaben, wo der Bund ohnedies bereits die Fachplanungskompetenz habe, hinaus. Für das Land Salzburg wäre es wesentlich wichtiger, nicht gleiche Regelungen wie das Burgenland, sondern ähnliche Raumordnungsregelungen wie Bayern zu haben. Viele Bereiche Oberbayerns lägen dem Zentralraum Salzburg sogar näher als der Oberpinzgau. Es könne auch nicht dem Prinzip der Subsidiarität entsprechen, wenn zukünftig in Wien Regelungen für die Flächenwidmung aufgestellt werden, ohne die regionalen Gesichtspunkte zu sehen.

Zur leichteren Flächenfreihaltung für Infrastrukturvorhaben bedürfe es somit keiner Harmonisierung des Raumordnungsrechts, sondern vielmehr der rechtzeitigen Bekanntgabe der Planungen durch den Fachplanungskompetenzträger und der Bedachtnahme auf die Bestimmungen des § 8 Abs. 3 S1bg ROG 2009, wonach bei der Erstellung von Ent-



Rechtliche Grundlagen

wicklungsprogrammen die Planungen des Bundes und der benachbarten Bundesländer und des benachbarten Auslandes zu berücksichtigen seien. Sinnvoll wäre daher die Einführung eines strukturierten und regelmäßigen Informationsaustauschs betreffend die Planung von Infrastrukturvorhaben zwischen dem Bund bzw. den Planungsträgern des Bundes und den jeweils relevanten Bundesländern.

Die ÖBB-Infrastruktur AG führte im Rahmen der Stellungnahme dazu aus, dass gerade im Hinblick auf die für die einzelnen Infrastrukturträger vergleichbaren Grundproblemstellungen insbesondere die Vorschläge zu einer Neuordnung und Harmonisierung des Raumordnungsrechts begrüßt würden und das Ziel einer Rahmenkompetenz des Bundes für hochrangige Infrastruktur unterstützt werde.

- 22.4** Der RH stimmte dem Land Salzburg zu, dass bei der Koordination der Planungen Verbesserungspotenzial vorhanden und ein strukturierter und regelmäßiger Informationsaustausch betreffend die Planung von Infrastrukturvorhaben zwischen dem Bund bzw. den Planungsträgern des Bundes und den jeweils relevanten Bundesländern sinnvoll wäre und hat entsprechende Maßnahmen empfohlen.

Seine Anregung zu einer neuen Initiative zur Neuordnung und Harmonisierung der Raumordnung ging vor allem von der im Prüfungsergebnis behandelten Problematik aus und wäre aus der Sicht des RH für gesamtstaatliche Planungen ein weiterer Schritt in Richtung Verbesserung der Information und Koordination bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten.

Der RH verwies nochmals auf die Ziele des Regierungsprogramms, im Rahmen einer Reform der Raumordnung eine Rahmenkompetenz des Bundes für Korridorplanungen zu erwirken, um dem öffentlichen Interesse an hochrangiger Infrastruktur Rechnung zu tragen und Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

Planungen im Bereich Bundesstraßen

Langfristige Planungen

23.1 (1) Im Jänner 2002 legte das BMVIT den Generalverkehrsplan Österreich (GVP-Ö) vor. Ziel war es, zwischen dem Bund und den Ländern einen strategischen Konsens über dringende und wichtige Infrastrukturvorhaben für alle Verkehrsträger, für Strecken und Knoten, für den Ausbau und Neubau herbeizuführen. Wesentlich war dabei der verkehrsträgerübergreifende Ansatz, das Denken in Korridoren, die zeitliche Abstimmung der Maßnahmen in einer Prioritätenreihung sowie deren Einbettung in konkrete Finanzierungsmodelle. Es wurde keine rechtliche Verankerung des GVP-Ö vorgenommen. Darüber hinaus weist auch das BStG keinen Bezug zum GVP-Ö bzw. zu einem Verkehrswegeplan auf.

Der GVP-Ö sollte einem ständigen Prozess der Weiterentwicklung unterliegen und sah daher eine Überprüfung der strategischen Ausrichtung in angemessenen Abständen sowie die Einrichtung eines verkehrsträgerübergreifenden Korridormanagements für die Planung und Umsetzung vor. Eine Aktualisierung erfolgte bisher nicht.

(2) In den Verzeichnissen des BStG sind jene Bundesstraßen und Schnellstraßen beschrieben, zu deren Planung, Errichtung und Erhaltung die Bundesstraßenverwaltung verpflichtet ist. Diese Aufgaben wurden zur Gänze der ASFINAG übertragen. Der Bund ist gemäß Fruchtgenussvertrag berechtigt, der ASFINAG Zielvorgaben zu setzen und eine begleitende Kontrolle hinsichtlich der Maßnahmen der Gesellschaft einschließlich der Planungsmaßnahmen durchzuführen. Das BStG enthält keine Angaben zu Realisierungszeiträumen bzw. Finanzierungsaspekten.

23.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass nach dem GVP-Ö 2002 keine Fortführung bzw. Aktualisierung einer Bundesverkehrsplanung erfolgte, obwohl dies vorgesehen war. Seither war keine verkehrsträgerübergreifende vorausschauende Struktur- bzw. Korridorplanung erkennbar. Zwar befand sich für die Schiene ein „Zielnetz 2025+“ in Ausarbeitung, für die Straße war jedoch kein ähnliches Konzept geplant.

Die Zielnetzplanung des Bundes wurde weitgehend an die Infrastrukturgesellschaften ausgelagert. In Wahrnehmung seiner Planungskompetenz hätte das BMVIT nach Ansicht des RH verkehrsstrategische Zielvorgaben für die hochrangige Verkehrsinfrastruktur unter Einbeziehung volkswirtschaftlicher und finanzierungstechnischer Aspekte



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

zu entwickeln und in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. Dazu sollten auch die gesetzlichen Grundlagen für eine verkehrsträgerübergreifende Gesamtverkehrsplanung auf Bundesebene verstärkt und ausgebaut werden. Ergänzend empfahl der RH dem BMVIT, den Grad der Verbindlichkeit für einen neuen, verkehrsträgerübergreifenden Gesamtverkehrsplan und die daraus folgenden Maßnahmen zu erhöhen.

(2) Basierend auf verkehrsstrategischen Vorgaben sollte das BMVIT im Hinblick auf eine möglichst frühzeitige Flächenfreihaltung Infrastrukturplanungsgebiete festlegen. Zweckmäßige Ziele eines solchen Instruments wären die Möglichkeit der frühzeitigen Berücksichtigung in Planungsgrundlagen der Länder und Gemeinden sowie eine Informationspflicht bzw. ein Mitspracherecht des Planungsträgers im Falle von anderen raumbeanspruchenden Projekten in diesem Bereich.

23.3 *Das BMVIT teilte mit, dass es derzeit aktiv an der Frage der Optimierung der Prozesse und Grundlagen im Bereich der Flächenfreihaltungen arbeite. Im Rahmen der Arbeiten am Österreichischen Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011 würden auch Handlungsfelder im Bereich raumrelevanter Politikbereiche angeführt. Eines dieser Handlungsfelder betreffe den Bereich „Flächenfreihaltungen für Infrastruktureinrichtungen“. Dieser Themenbereich solle möglichst kurzfristig mit einer konkreten Umsetzungspartnerschaft verfolgt werden. Das BMVIT sei gemeinsam mit den Ländern Oberösterreich und Salzburg zur Verbesserung der Sachlage und – um dem Auftrag des Regierungsprogramms gerecht zu werden – aktiv in die Gestaltung des Prozesses involviert. Es sei vorgesehen, das Prüfungsergebnis des RH als eine der Grundlagen für die Arbeiten zu verwenden.*

Laut Stellungnahme der ASFINAG habe das BMVIT im November 2010 einen verkehrsträgerübergreifenden Rahmenplan für die strategische Entwicklung der Zielnetze für Straße und Bahn in Form des „Ausbauplans Bundesverkehrsinfrastruktur 2011–2016“ präsentiert, an dessen Erstellung die Infrastrukturgesellschaften mitgewirkt haben.

Mittelfristige Planungen

24.1 Die operative Infrastrukturplanung sowie die Prioritätenreihung nahmen im organisatorischen Rahmen die dafür zuständigen Infrastrukturgesellschaften des Bundes vor. Sämtliche Planungsprojekte an den in den Verzeichnissen 1 und 2 des BStG aufgelisteten Bundesstraßen lagen im Verantwortungsbereich der ASFINAG Bau Management GmbH. Der Bearbeitungsumfang umfasste dabei den Zeitraum vom Beginn der Voruntersuchungen bis zum Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung samt Materienrechtsverfahren.



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Aufgrund des Punktes IV. Abs. 2 des Fruchtgenussvertrags zwischen der Republik Österreich und der ASFINAG³¹ war die ASFINAG zur Erstellung und Vorlage von Bauprogrammen verpflichtet. Danach hatte sie zur Erfüllung ihrer im ASFINAG-Gesetz normierten Aufgaben einen sechsjährigen Rahmenplan, der die jahresweise geplanten Investitionen umfasste, zu erstellen und jeweils bis zum 15. Oktober dem BMVIT vorzulegen. Der Rahmenplan war jährlich jeweils um ein Jahr zu ergänzen und an den neuen sechsjährigen Zeitraum anzupassen. Er hatte alle für das Unternehmen entscheidungsrelevanten Informationen (Zeitplan, Kostenschätzung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung) zu enthalten. Ebenso waren Konzepte zu Ausbauprojekten und die allgemeine bauliche Erhaltung der Bundesstraßen für diesen Zeitraum vorzulegen. Nach Einvernehmensherstellung mit dem BMVIT und dem BMF erfolgte im Rahmen eines jährlichen Ministerratsvortrags die Abstimmung auf Regierungsebene. Das BMVIT hatte bisher noch keine verkehrsstrategischen und volkswirtschaftlichen Ziele formuliert und keine begleitenden Finanzierungskonzepte erstellt.

24.2 Der RH bemängelte die geringe Transparenz des Verfahrens zur Priorisierung von Infrastrukturprojekten. Er empfahl dem BMVIT die Formulierung verkehrsstrategischer und volkswirtschaftlicher Ziele des Infrastrukturausbaus und die Erstellung begleitender Finanzierungskonzepte. Dadurch wären eine Erhöhung der Transparenz des Planungsprozesses sowie eine Beurteilung der mittelfristigen Infrastrukturplanung möglich.

Strategische Prüfung im Verkehrsbereich

25.1 Vor der Aufnahme neuer Straßenzüge in die Verzeichnisse des BStG waren gemäß dem Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich, BGBl. I Nr. 96/2005 (SP-V-Gesetz) die voraussichtlich erheblichen Auswirkungen von vorgeschlagenen Veränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz zu untersuchen.³² Als Initiatoren konnten der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, die Bundesländer sowie die befugten Errichtungsgesellschaften des Bundes³³ auftreten.

Das bestehende hochrangige Bundesverkehrswegenetz (Bundesstraßen, Eisenbahn Hochleistungsstrecken, Bundeswasserstraßen) sowie bereits vor Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes gesetzlich verankerte Netzverän-

³¹ in der Fassung vom 20. Dezember 2007

³² Umsetzung der Bestimmungen der EG-Richtlinie 42/2001/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie).

³³ ASFINAG Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG, ÖBB-Infrastruktur AG und via Donau Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

derungen waren keiner Strategischen Prüfung Verkehr (SP-V) zu unterziehen. Auch für den GVP-Ö war keine strategische Prüfung erforderlich.

Seit Inkrafttreten des SP-V-Gesetzes im Jahr 2005 wurden im Verkehrsbereich sechs strategische Prüfungen³⁴ durchgeführt und abgeschlossen. Dabei traten in überwiegendem Ausmaß³⁵ die Länder³⁶ als Initiatoren auf. Im Ergebnis führten alle strategischen Prüfungen im Verkehrsbereich zur Aufnahme der vorgeschlagenen Netzveränderungen in eines der Verzeichnisse zum BStG.³⁷ Sämtliche bisher durchgeführten strategischen Prüfungen orientierten sich stark an konkreten Straßenprojekten und weniger an verkehrsträgerübergreifenden Planungen.

25.2 Ausgehend von den Zielen der SUP-Richtlinie³⁸ wäre nach Ansicht des RH auch der GVP-Ö einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen gewesen. Im Zuge der Gesamtverkehrsplanung sollte das BMVIT daher eine Strategische Umweltprüfung als integratives Planungsinstrument durchführen.

25.3 *Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Umsetzung der diesbezüglichen EU-Richtlinie in Österreich im Jahr 2005 – also erst zu einem späteren Zeitpunkt – mit dem SP-V-Gesetz erfolgt sei.*

25.4 Der RH erwiderte, dass der GVP-Ö bereits vor Umsetzung der SUP-Richtlinie in nationales Recht auf freiwilliger Basis im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie einer Strategischen Umweltprüfung hätte unterzogen werden können. So erfolgten bereits vor Erlassung des SP-V-Gesetzes im Jahr 2005 strategische Umweltprüfungen für einzelne Pilotprojekte auf freiwilliger Basis. Der RH betonte erneut die Bedeutung der begleitenden Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung im Rahmen der Gesamtverkehrsplanung.

³⁴ für folgende Netzveränderungen: S 34 Traisental Straße (West), S 34 Traisental Straße, S 3 Weinviertler Straße, Verbindungsspange A 23 und S 1, S 8 Marchfeld Straße, B 317 Klagenfurt-Scheifling

³⁵ bei vier von sechs Prüfungen

³⁶ Drei Prüfungen wurden durch das Amt der NÖ Landesregierung, eine durch den Magistrat der Stadt Wien initiiert.

³⁷ Die S 34 Traisental Straße wurde durch S 34 Traisental Straße (West) ersetzt.

³⁸ Strategische Umweltprüfung gemäß EG-Richtlinie 42/2001/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Verfahren gemäß
Bundesstraßengesetz

Bundesstraßenplanungsgebiet

26.1 Die Verordnung gemäß § 14 BStG, mit der das Gelände, welches für die spätere Führung der Bundesstraße in Betracht kommt, zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklärt wurde, bewirkte im verordneten Gebiet eine Bausperre für höchstens fünf Jahre und bot die Möglichkeit, die Planung in den Flächenwidmungsplänen ersichtlich zu machen. Mit der Bestimmung des Straßenverlaufes gemäß § 4 Abs. 1 BStG traten diese Rechtsfolgen jedenfalls außer Kraft.

Wertsteigernde Widmungsänderungen im Bundesstraßenplanungsgebiet wurden von der Wirkung des § 14 BStG nicht erfasst. Lediglich bei der Bemessung der Entschädigung im Falle der Enteignung war gemäß § 18 Abs. 1 BStG die Widmung im Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Gemeinde von den Planungsabsichten des Bundes bei der öffentlichen Auflage eines Bundesstraßenplanungsgebietes bzw. eines Bundesstraßenbauvorhabens heranzuziehen. Für Grundeinlösen sah das BStG keine Regelung vor.

Die Einreichung eines Vorprojekts, welches gemäß Projektierungsdienstanweisung³⁹ des BMVIT die Grundlage für die Verordnung darstellte, war frühestens zehn Jahre vor dem beabsichtigten und finanziell abgesicherten Baubeginn möglich.

Im Rahmen des langen Entscheidungsfindungs- und -genehmigungsprozesses bei Infrastrukturprojekten stellte die Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet derzeit den frühest möglichen Zeitpunkt für die Flächensicherung für hochrangige Straßenprojekte dar.

26.2 Der RH stellte kritisch fest, dass nach Einreichung des Vorprojekts beim BMVIT für die gesamte Dauer des Verfahrens gemäß § 14 BStG bis zum Abschluss durch Verordnung kostenintensive Neu-, Zu- und Umbauten im geplanten Trassenbereich nicht verhindert werden können. Um kostenintensive bauliche Veränderungen im beantragten Bundesstraßenplanungsgebiet während des laufenden § 14-Verfahrens zu vermeiden empfahl er dem BMVIT, eine vorläufige Sicherstellung der erforderlichen Flächen durch ein geeignetes Rechtsinstrument anzustreben. Dies wäre etwa durch einen Einleitungsbeschluss verbunden mit einer Kundmachungspflicht sowie mit einer zeitlich befristeten Bausperre für den beantragten Geländestreifen ab dem Zeitpunkt der Antragstellung des Verfahrens möglich. Ausnahmen von der Bausperre wären zuzulassen, wenn sie dem Zweck der Bausperre nicht entgegenstehen.

³⁹ Dienstanweisung zur Erarbeitung und Vorlage von Bundesstraßenprojekten



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

Da nach geltender Rechtslage auch wertsteigernde Umwidmungen nicht verhindert werden können, sollte für die Ermittlung der Höhe der Grundeinlösen die Widmung zu dem für die Enteignung gemäß § 18 Abs. 1 BStG geltenden Zeitpunkt herangezogen werden. In einem weiterführenden Schritt könnte dieser Zeitpunkt auf die Antragstellung des § 14-Verfahrens vorverlegt werden.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT spreche grundsätzlich nichts gegen die Sicherstellung von Flächen schon zu einem früheren Zeitpunkt als dem der Verordnungserlassung, dennoch erscheine der Zeitpunkt der Antragstellung als verfrüht, da sich das Projekt und damit die Grundflächen zwischen der Antragstellung (Einreichung) und der öffentlichen Auflage in der Gemeinde noch verändern könne. In dieser Zeit werde nämlich das (Vor)projekt von der zuständigen Fachabteilung des BMVIT einer Prüfung unterzogen. Der Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Gemeinde von den Planungsabsichten des Bundes durch die öffentliche Auflage erscheine hingegen geeignet.*

Auch für die Ermittlung der Höhe der Grundeinlösen sei es günstiger, auf jene Widmung abzustellen, die im Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Gemeinde von den Planungsabsichten des Bundes bei der öffentlichen Auflage eines Bundesstraßenplanungsgebietes (§ 14) oder Bundesstraßenbauvorhabens (§ 4) gegeben war. Auch hier erscheine ein Abstellen auf den Zeitpunkt der Antragstellung als verfrüht. Für beide Fälle wäre eine raumordnungsrechtliche Lösung vorteilhaft.

Laut Stellungnahme der ASFINAG habe die neue Regelung des § 18 Abs. 1 BStG, wonach im Fall einer Enteignung die Bemessung der Entschädigung auf die Widmung zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage des Bundesstraßenplanungsgebietes abzustellen ist, auch mittelbare positive Auswirkungen auf die zivilrechtliche Grundeinlöse. Umwidmungen könnten zwar rechtlich nicht verhindert werden, damit einhergehende Wertsteigerungen von Grundstücken würden in der Regel jedoch nicht abgegolten, da die Preise zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage des Bundesstraßenplanungsgebietes quasi „eingefroren“ würden. Aus diesem Grund habe die ASFINAG im Rahmen der Novelle 2010 des BStG auf die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in § 18 Abs. 1 BStG hingewirkt.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung würden die Empfehlungen an das BMVIT, zur möglichst frühzeitigen Flächenfreihaltung eine Festlegung von Infrastrukturplanungsgebieten zu treffen, sowie bei Bundesstraßenplanungsgebieten eine vorläufige Sicherstellung der erforderlichen Flächen durch ein geeignetes Rechtsinstrument anzustreben, aus raumplanerischer Sicht willkommen geheißen. Daraus



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

sei ersichtlich, welche umfassende Planungs- und Freihaltungskompetenzen dem Bund zukämen.

Verfahrensdauer

- 27.1** Bei den in den vergangenen fünf Jahren abgewickelten hochrangigen Straßenprojekten wurde in den überwiegenden Fällen vor der Bestimmung des Straßenverlaufs (§ 4 BStG) auch ein Verfahren zur Erlassung einer Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet (§ 14 BStG) durchgeführt. Beide Verfahren wurden in den meisten Fällen unmittelbar nacheinander abgewickelt. Bei einigen Projekten reichte der Projektwerber die Unterlagen zur Bestimmung des Straßenverlaufs bereits vor Erlassung der Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet bzw. nur wenige Monate danach ein. Bei vier Autobahn- bzw. Schnellstraßenabschnitten in Niederösterreich wurden die Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufes mehr als ein halbes Jahr vor der Erlassung der jeweiligen § 14-Verordnungen eingeleitet.

Die Abwicklung der Verfahren zum Bundesstraßenplanungsgebiet dauerte von der Einleitung des Verfahrens durch Antragstellung des Projektwerbers bis zur Erlassung der Verordnung durchschnittlich rund zwei Jahre. Der Mittelwert der Dauer der Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufes betrug ebenso rund zwei Jahre, wobei diese, insbesondere auch im Falle von UVP-pflichtigen Vorhaben, wesentlich umfangreicher und detaillierter waren. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren drei Verfahren gemäß § 14 und acht Verfahren gemäß § 4 BStG anhängig.

- 27.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Verfahren zur Erlassung der Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet durchschnittlich nahezu die gleiche Dauer aufwiesen wie die wesentlich umfangreicheren Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufs. Er nahm zur Kenntnis, dass die Dauer der Verfahren deutlich durch die Kapazitäten der Genehmigungsbehörde beeinflusst wurde. Weiters stellte er kritisch fest, dass die aufgrund der Bestimmungen des BStG bestehenden Zeiträume zur Flächensicherung nicht ausreichend genutzt wurden. Er empfahl dem BMVIT, wenn möglich, die Verfahren zur Erlassung der Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet deutlich vor den Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufs durchzuführen und abzuschließen. Eine nahezu gleichzeitige bzw. zeitlich überlappende Abwicklung der beiden Verfahren sollte vermieden werden.

Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

27.3 In seiner Stellungnahme konnte das BMVIT die Kritik, dass die Verfahren zur Erlassung der Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet durchschnittlich nahezu die gleiche Dauer aufweisen wie die wesentlich umfangreicheren Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufes, in dieser allgemeinen Aussage nicht nachvollziehen und führte dazu drei Beispiele an (A 26 Linzer Autobahn, S 1 Wiener Außenring Schnellstraße, S 36 Murtal Schnellstraße).

Dass die meisten der § 14-Verfahren etwa zwei Jahre in Anspruch nehmen und nicht früher mit Verordnung abgeschlossen werden können, läge an den rechtlichen Vorgaben (öffentliche Auflage des Vorprojekts, Stellungnahmen, gutachterliche Prüfung des Projekts, Umplanungen durch ASFINAG usw.). Da sich auch die Projektwerberin mit allen während der Auflage zur öffentlichen Einsicht vorgebrachten Einwendungen und Anregungen auseinandersetzen müsse und dafür oft einige Monate notwendig seien, sei eine zügige Verfahrensführung nicht immer möglich. Auf das Verordnungserlassungsverfahren würden überdies die Bestimmungen des AVG keine Anwendung finden, so dass die auf die Einhaltung von Fristen abzielenden Verfahrensbestimmungen von der Behörde nicht herangezogen werden könnten. Die in § 14 Abs. 1 BStG geregelten Voraussetzungen seien von der Behörde eingehend zu prüfen, weil die Erklärung eines Geländes zum Bundesstraßenplanungsgebiet mit Eigentumsbeschränkungen einhergehe.

Das BMVIT sei sich der wichtigen Funktion der Verordnung gemäß § 14 BStG als Instrumentarium zur Sicherung von Flächen für Bundesstraßenrassen selbstverständlich bewusst und trage dafür Sorge, dass die Verfahrensführung zur Erlassung der Verordnung zügig erfolgt.

27.4 Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die von ihm angeführte durchschnittliche Dauer der Verfahren gemäß § 14 und § 4 BStG auf den vom BMVIT beigestellten Daten basierte und sich auf die zwischen 2005 und 2010 abgeschlossenen Verfahren bezog (zwölf Verfahren zur Erlassung einer Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet, elf Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufes). Auch wenn die Dauer der Verfahren in Einzelfällen variierte, so stellen die vom RH angeführten Zahlen einen Mittelwert über den genannten Zeitraum dar. Noch anhängige Verfahren konnten in dieser Berechnung keine Berücksichtigung finden.

Dass eine beschleunigte Abwicklung bei § 14-Verfahren – unter Einhaltung der rechtlichen Vorgaben und Fristen – möglich ist, zeigte sich bei einigen angeführten Vorhaben. Der RH nahm jedoch zur Kenntnis, dass vereinzelt Verzögerungen durch umfangreiche Projektänderungen bzw. Einwendungen eintreten können. Im Sinne der Flächensicherung



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

erachtet er einen möglichst frühzeitigen Abschluss der § 14-Verfahren jedenfalls für zweckmäßig.

Ausgleichsflächen
und Wildkorridore

Ausgleichsflächen

28.1 Im Rahmen von UVP-Verfahren wurden Projektwerbern u.a. raumwirksame und örtlich bestimmte Auflagen wie z.B. der Erwerb von Ausgleichsflächen und die Herstellung von Querungsbauwerken mit Freihaltbereichen zwingend vorgeschrieben. Die Erfüllung dieser Auflagen war z.T. mit erheblichen Kosten verbunden.⁴⁰

Eine standardisierte verbindliche Vorgangsweise zur Sicherung solcher Flächen durch begleitende raumordnerische Maßnahmen, um in diesen Bereichen eine der UVP widersprechende Einwicklung hintanzuhalten, bestand hingegen nicht.⁴¹ Dies konnte dazu führen, dass durch Entwicklungsansprüche diese Flächen für den Projektwerber nur eingeschränkt bzw. zu höheren Kosten verfügbar waren oder ihre Funktionsfähigkeit nicht mehr gegeben war.

28.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass die angeführten Maßnahmen auch durch entsprechende raumplanerische Instrumente gesichert werden sollten, um die sparsame und ressourcenschonende Funktionalität der Ausgleichsmaßnahmen zu gewährleisten. Ausgleichsflächen sollten bereits einen Projektsbestandteil darstellen, zumal gemäß UVP-G 2000 bereits die Umweltverträglichkeitserklärung darauf Rücksicht zu nehmen hatte. Er empfahl daher der ASFINAG als Projektwerberin, Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen von UVP-Bewilligungsverfahren bereits in der Planung bzw. der Erstellung der Umweltverträglichkeitserklärung mit der Raumentwicklung der Standortgemeinden abzustimmen.

Den Ländern empfahl er, auf die Ersichtlichmachung solcher raumwirksamen Auflagen in Entwicklungsprogrammen, örtlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen usw. zu achten.

28.3 Die ASFINAG führte in ihrer Stellungnahme aus, dass eine wie vom RH empfohlen „geregelt Vorgangsweise zur planerischen Sicherung sol-

⁴⁰ z.B.: Ausgleichsflächen von rd. 100 ha an der A 5 Nord Autobahn, Ausgleichsflächen an der S 1 Wiener Außenring Schnellstraße im Bereich Eibesbrunn oder Wildquerungshilfen wie z.B. S 31 Burgenland Schnellstraße im Bereich Stoob, S 35 Brucker Schnellstraße im Bereich Pernegg etc.

⁴¹ Im Bereich des Knoten Eibesbrunn wurde z.B. entsprechend der UVP-Auflagen ein Freihaltbereich im Umkreis von 300 m durch die Ausweisung eines geschützten Landschaftsteiles im Regionalen Raumordnungsprogramm oder die Widmung von Freihaltflächen in der Flächenwidmung angestrebt. Das Land Niederösterreich setzte dies jedoch nicht um.



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

cher Flächen“ in der Sphäre des Projektwerbers umgesetzt werde. Die ASFINAG sei bemüht, die in der Regel sehr umfangreichen Ausgleichsflächen mit der Raumentwicklung der Standortgemeinde abzustimmen. Dies erfolge jedoch zumeist im informellen Rahmen, da Instrumente der länderspezifischen Raumordnungskonzepte für eine rechtsverbindliche Absicherung von Ausgleichsflächen durch die Länder/Gemeinden nicht zur Anwendung kommen oder fehlen würden.

Aktuell befinde sich für die RVS (Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen) eine Richtlinie zum Thema „Umweltbezogene Ausgleichs-, Ersatz- und Schutzmaßnahmen bei Straßen- und Eisenbahnbauvorhaben“ in Ausarbeitung. Ziel dieser Richtlinie sei die Schaffung eines sinnvollen und praktikablen Rahmens für die Dimensionierung und Darstellung von Ausgleichsflächen.

In dem für die ASFINAG Baumanagement GmbH gültigen Leitfaden „Ausgleichsmaßnahmen – Optimierung der Planung und Ausführung“ solle der frühzeitige Kontakt mit den Standortgemeinden und den Fachabteilungen des Landes künftig Berücksichtigung finden.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung werde auf die Ersichtlichmachung von raumwirksamen Auflagen in den verschiedenen Planungsinstrumenten soweit als möglich (und bekannt) hingewirkt.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung werde darauf Augenmerk gelegt werden, dass entsprechende Bescheide (u.a. UVP-Bescheide), die raumwirksame Auflagen enthalten, den mit der überörtlichen und örtlichen Raumplanung befassten Abteilungen zur Kenntnis gebracht werden.

Wildtierkorridore

- 29.1** Die ASFINAG erstellte zusammen mit dem WWF im Jahr 2005 eine Studie zum Thema Wildtierkorridore. Darin waren auch die nachzurüstenden Wildtierpassagen ausgewiesen. Auf dieser Grundlage erließ das BMVIT im Mai 2006 eine Dienstanweisung, die neben der Planung neuer auch die Nachrüstung bestehender Querungshilfen regelte. Demnach sollten bis zum Jahr 2027 20 Bauwerke errichtet werden. Die ASFINAG bezifferte die Aufwendungen dafür mit rd. 60 Mill. EUR.⁴²

⁴² bei durchschnittlichen Aufwendungen von rd. 3,15 Mill. EUR pro Querungshilfe



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Die Dienstanweisung sah auch vor, die aktuelle raumplanerische Situation im Umfeld zu berücksichtigen, um Umwidmungen und damit Fehlinvestitionen zu vermeiden.⁴³ Eine koordinierte Vorgangsweise zur Erreichung einer verbindlichen raumordnerischen Sicherung dieser Korridore war nicht ausgearbeitet worden.

- 29.2** Der RH erachtete die Errichtung von Wildtierquerungen insbesondere dann als zweckmäßig, wenn auch die damit zusammenhängenden Korridore und Freihaltbereiche und damit die Funktion der Querung sichergestellt werden können. Andernfalls läge ein verlorener Aufwand vor. Er empfahl daher dem BMVIT, darauf hinzuwirken, dass die Länder Raumordnungsinstrumente zur Sicherung von Wildtierkorridoren in ihren Raumordnungsgesetzen verankern.

Den Ländern empfahl er, die Planungsgrundlagen für Wildtierkorridore in geeignete Raumordnungsprogramme aufzunehmen und im Wege der aufsichtsbehördlichen Genehmigung auf die Freihaltung dieser Bereiche z.B. in Form der Kenntlichmachung in den Flächenwidmungsplänen zu achten. Der RH verwies dazu z.B. auf die regionalen Raumordnungsprogramme des Landes Steiermark, welche die Durchlässigkeit von wildökologisch bedeutsamen Korridoren durch Verordnung ermöglichen.

- 29.3** *Die ASFINAG teilte in ihrer Stellungnahme mit, im Interesse einer fachlich und wirtschaftlich sinnvollen Umsetzung der Vorgaben der Dienstanweisung aus dem Jahr 2006 bestrebt zu sein, für umzusetzende Querungshilfen eine „raumordnerische Sicherung“ des Korridors vorzunehmen. Je nach Bundesland sei dazu die grundlegende rechtliche Situation erhoben und mit den zuständigen Stellen des jeweiligen Landes und der betroffenen Gemeinden erörtert worden. Ab dem Jahr 2009 seien Gespräche mit Vertretern der Raumplanungsabteilungen der Länder Niederösterreich und Burgenland gesucht worden, da mit diesen beiden Bundesländern ein vordringlicher Abstimmungsbedarf für eine Sicherung der Wanderkorridore bestehe.*

Die von der ASFINAG angestrebte vertragliche Lösung zur Sicherung der Wanderkorridore konnte dabei nicht erreicht werden, die Notwendigkeit einer raumplanerischen Absicherung wurde aber von den Ländern erkannt und die Bereitschaft, die Umsetzung zu unterstützen, signalisiert.

⁴³ Beispielsweise könnten die Korridore durch Bauwerke beidseits der Querungshilfen für Wildtiere unterbrochen werden, womit die Funktionsfähigkeit nicht mehr gegeben wäre.



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

Die ASFINAG habe damit in den Jahren 2009 und 2010 Initiativen gesetzt, um die vom RH empfohlene planerische Sicherstellung dieser Flächen zu betreiben.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung werde auf die Freihaltung von Wildtierkorridoren im Rahmen der örtlichen Raumplanung soweit als möglich (und bekannt) hingewirkt. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im NÖ ROG 1976 sei vorgesehen.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei bereits eine Änderung des Landesentwicklungsprogrammes zur Berücksichtigung von Wildtierkorridoren in den Regionalprogrammen und Entwicklungskonzepten eingeleitet worden.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung würden Planungsgrundlagen für Wildtierkorridore (Querungshilfen) den für die überörtliche und örtliche Raumordnung zuständigen Abteilungen rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Diese Bescheide seien bereits jetzt im Landesumweltinformationssystem zu veröffentlichen.

Hinsichtlich der Planungsgrundlagen für Wildtierkorridore nehme das Land Steiermark eine Vorreiterrolle für sich in Anspruch. Die vom Institut für Wildbiologie und Jagdtierkunde erkannten Korridore würden sowohl in der überörtlichen als auch der örtlichen Raumplanung berücksichtigt und seien auch Grundlage für Entscheidungen in Umweltverträglichkeitsprüfungen. Die Erhaltung und der Schutz dieser Korridore sei verpflichtend.

Planungen im Bereich Eisenbahn

- Langfristige Planung **30.1** Um die Wettbewerbsfähigkeit und das Leistungsvermögen des Verkehrsträgers Schiene weiter zu stärken, erstellten die ÖBB auf der Grundlage des § 42 Abs. 7 Bundesbahngesetz 1992⁴⁴ ab dem Jahr 2000 das „Zielnetz 2025+“. Dieser Plan verknüpft Hochleistungsstrecken eng mit regionalen Nahverkehrsangeboten. Dadurch sollen die Bahnverbindungen verbessert, die Grundlage für einen landesweiten integrierten Taktverkehr geschaffen und eine stärkere Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene erzielt werden. Der mit den Experten des BMVIT abgestimmte Entwurf dazu lag im Frühjahr 2010 vor. Er wurde im Herbst 2010 veröffentlicht.

⁴⁴ Bundesbahngesetz 1992, BGBl. Nr. 825 i.d.F. BGBl. I Nr. 95/2009



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

30.2 Der RH beanstandete den langen Zeitraum für die Erstellung dieses wichtigen strategischen Grundsatzpapiers.

Mittelfristige Planung
– Rahmenplan

31 Mittelfristige Ziele der ÖBB-Infrastruktur AG waren im für jeweils sechs Jahre zu erstellenden Rahmenplan festgelegt. Er enthält die jahresweisen Mittel für die Instandhaltung sowie für die Erweiterungsinvestitionen und bildet die Grundlage des Vertrags über den Zuschuss des Bundes zu Instandhaltung, Planung und Bau der Schieneninfrastruktur gemäß § 42 Abs. 7 Bundesbahngesetz 1992. Bei der Erstellung des Rahmenplanes ist jeweils auf jene Festlegungen im mit dem BMVIT und dem BMF abgestimmten Zielnetz Bedacht zu nehmen, welche die Schieneninfrastruktur der ÖBB-Infrastruktur AG betreffen. Der Rahmenplan ist jährlich jeweils um ein Jahr zu ergänzen und an den neuen sechsjährigen Zeitraum anzupassen.

Der überarbeitete Rahmenplan der ÖBB-Infrastruktur AG für die Jahre 2010–2015 umfasste geplante Neu- und Ausbauvorhaben mit einem Gesamtvolumen von 16,48 Mrd. EUR.

Verfahren

32.1 Nach Erlassung einer Verordnung gemäß § 5a HIG, mit der ein Geländestreifen für den geplanten Trassenverlauf vorläufig bestimmt wird, dürfen auf den in diesem Geländestreifen liegenden Grundstücksteilen Neu-, Zu- und Umbauten sowie einige weitere Maßnahmen nicht vorgenommen werden. Gemäß § 5a Abs. 11 HIG tritt die Verordnung nach drei Jahren außer Kraft.

32.2 Der RH hielt fest, dass auch im Bereich des Eisenbahnwesens eine geplante Trasse erst nach Vorliegen eines Trassengenehmigungsbescheides bzw. einer Verordnung über die vorläufige Sicherstellung eines Trassenverlaufes freigehalten werden konnte. Für die langfristigen Bauvorhaben, wie sie im Zielnetz 2025+ aufgelistet waren, gab es keine gesetzlichen Regelungen für die Kennzeichnung bzw. Freihaltung von Trassenkorridoren.

Er empfahl dem BMVIT, ähnlich wie bei den Bundesstraßen eine Vorgangsweise zu entwickeln, durch welche in Abstimmung mit den Bundesländern Trassenkorridore für künftige Infrastrukturbauvorhaben in den jeweiligen Raumordnungsprogrammen der Bundesländer bzw. in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden verpflichtend kenntlich gemacht werden können (TZ 21).



Flächenfreihaltung Bereich Verkehr

32.3 Die ÖBB-Infrastruktur AG wies in ihrer Stellungnahme für den Bereich des Eisenbahnwesens auf die Zersplitterung und historisch bedingte Inkohärenz der wesentlichen Rechtsinstrumente zur Verkehrsraumplanung für Eisenbahnen (insbesondere Konzessionswesen für Eisenbahnen, Strategische Umweltprüfung, Hochleistungsstreckengesetz, Naturverträglichkeitsprüfungen nach Landesrechten, Umweltverträglichkeitsprüfung) und auf die inkonsistenten Netz- und Streckenkategorien (TEN, HL-Strecken, Fernverkehrsstrecken, Haupt- und Nebenbahnen) in den einzelnen Gesetzen hin.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung nationaler und europaweiter Schienennetze für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung erschiene es insbesondere zielführend, die Verfahren und Instrumente für Raumordnung, Trassensicherung und -festlegung von Eisenbahnstrecken bundesweit einheitlich und mit klarer Kompetenzzuweisung zu regeln.

Flächenfreihaltung Bereich Energie

Planungen

Planungen auf EU-Ebene

33.1 Die Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze vom September 2006 definieren die „Salzburgleitung“ und die „Steiermarkleitung“ (Verbindungsleitung Südburgenland – Kainachtal) als Achsen für vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, alle von ihnen für erforderlich angesehenen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung solcher Vorhaben zu erleichtern und zu beschleunigen und Verzögerungen so gering wie möglich zu halten. Darüber hinaus sah die Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie der EU die jährliche Erstellung eines zehnjährigen Netzentwicklungsplans vor.

33.2 Der RH verwies auf die Verpflichtung des Bundes und der Länder, die genannten Projekte rasch umzusetzen. Darüber hinaus empfahl er den Ländern, künftig auf Basis der geforderten Netzentwicklungspläne, ergänzt um Netzentwicklungspläne der Verteilernetzbetreiber, schon frühzeitig die Notwendigkeit einer Trassensicherung in der Raumordnung zu prüfen.

33.3 Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei der Raumplanung eine Trassensicherung aufgrund der Netzentwicklungspläne nur möglich, wenn auch eine Trassenplanung vorliege, andernfalls könne



Flächenfreihaltung Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

nur verbal darauf hingewiesen werden, dass eine solche vorgesehen sei.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei eine Trassensicherung mit den Instrumenten der überörtlichen und örtlichen Raumordnung dann möglich, wenn die Netzentwicklungspläne den für die Raumordnung zuständigen Abteilungen bekanntgegeben werden.

Masterpläne und
Ausbaukonzepte

34 Der Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs erstellte ein Ausbaukonzept der Übertragungs- und Verteilernetze aller drei österreichischen Regelzonen für den Zeitraum 2008 bis 2012 mit Planungsstand 2007. Die Austrian Power Grid AG erarbeitete für die Jahre 2009 bis 2020 einen Masterplan, der u.a. Projekte der Netzausbauplanung unter Berücksichtigung des Erzeugungsausbaus und des Verbrauchszuwachses definierte. Der Aufsichtsrat der Austrian Power Grid AG nahm den Masterplan im Mai 2009 zustimmend zur Kenntnis. In beiden Dokumenten wurden u.a. die 380 kV-Leitungen „Steiermarkleitung“ und „Salzburgleitung“ als notwendige Projekte angeführt. Diese waren zwar keine rechtsverbindlichen Planungen, bildeten aber u.a. die Grundlage für die jährlich zu aktualisierenden Langfristplanungen.

Langfristplanung

35.1 Die Planung von elektrischen Leitungsanlagen war Aufgabe der Elektrizitätsunternehmen. Die Austrian Power Grid AG plante, errichtete und betrieb den Großteil des österreichischen Höchstspannungsnetzes. Die Austrian Power Grid AG reichte die entsprechenden Ausbauprojekte beim BMWFJ zur Genehmigung ein, um eine verpflichtende Anerkennung der mit der Umsetzung der Projekte verbundenen Aufwendungen bei der Bestimmung der Systemnutzungstarife zu erlangen. In diesem Sinne reichte sie auch die Projekte der Steiermarkleitung und Salzburgleitung im Rahmen der Langfristplanungen beim BMWFJ ein. Fachplanungen des Bundes bzw. eine Vorgabe, welche Teilnetze vorrangig auszubauen wären, waren gesetzlich nicht vorgesehen. Ein laufender Abstimmungsprozess mit der Raumordnung der Länder bestand nicht.

35.2 Der RH stellte fest, dass bereits bei der Planung von Leitungen auf eine möglichst frühzeitige und effiziente Abstimmung der Raumplanung mit den Erfordernissen der Trassierung zu achten wäre. Er empfahl daher dem BMWFJ, bei Projekten, die es in der Langfristplanung bereits genehmigt hatte, nach Vorliegen ausreichender Planungsgrundlagen geeignete Schritte für eine Sicherung der in Betracht kommenden Flächen zu setzen.

Bund 2011/8

445

Flächenfreihaltung Bereich Energie

35.3 *Das BMWFJ wies darauf hin, dass die Langfristplanung bzw. der Netzentwicklungsplan, nicht aber das einzelne, darin enthaltene Projekt genehmigt werde. Im Zeitpunkt der Aufnahme eines Projekts in die Langfristplanung bzw. den Netzentwicklungsplan seien in aller Regel nur die Anfangs- und Endpunkte der Leitungsverbindung bekannt. Eine allfällige Trassensicherung könne daher nicht aufgrund der Langfristplanung bzw. des Netzentwicklungsplans, sondern frühestens nach Vorliegen einer „vorläufig beabsichtigten Leitungstrasse“ (d.h. im Stadium des Vorprüfungsverfahrens) ansetzen.*

Die Möglichkeit der Trassenfreihaltung für in der genehmigten Langfristplanung bzw. im Netzentwicklungsplan enthaltene Leitungsprojekte wäre aus dem Blickwinkel des BMWFJ durchaus wünschenswert, doch müsste hier bei den Raumordnungsgesetzen der Länder angesetzt werden. Eine Zuständigkeit des Bundes bestehe in dieser Frage nicht.

Die Salzburger Landesregierung begrüßte die Empfehlung an die Austrian Power Grid AG, Planungen möglichst frühzeitig und fristgerecht den Ländern zu übermitteln. Nur dann könnten diese auch im elektronischen Rauminformationssystem veröffentlicht werden.

35.4 Der RH wertete die Ansicht des BMWFJ, die Möglichkeit der Trassenfreihaltung für in der genehmigten Langfristplanung bzw. im Netzentwicklungsplan enthaltene Leitungsprojekte wäre aus dem Blickwinkel des BMWFJ durchaus wünschenswert, als positiv. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen in TZ 39, worin er die Abstimmung zwischen der Fachplanung für die Starkstromwege und Planungsmaßnahmen der überörtlichen und örtlichen Raumordnung als wesentlich erachtete und die Entwicklung von Fachplanungsinstrumenten mit der Möglichkeit von präventiven Nutzungsbeschränkungen im Trassenbereich als vordringlich einstufte. Die Zuständigkeit des Bundes wäre insofern gegeben, als in das Starkstromwegerecht – nach Vorliegen ausreichender Planungsgrundlagen – entsprechende Planungsinstrumente einschließlich der erforderlichen Eigentumsbeschränkungen, vergleichbar mit den gesetzlich vorgesehenen Instrumenten für Straßen- bzw. Schienenprojekte, aufgenommen werden könnten.

Genehmigungsverfahren

Vorprüfung und Vorarbeiten

36.1 Ein Verfahren zur Errichtung von Hochspannungsleitungen nach dem StWG 1968 begann in der Regel mit einem Vorprüfungsverfahren gemäß § 4 bzw. mit der Bewilligung von Vorarbeiten gemäß § 5 StWG 1968. Die notwendige anlagenrechtliche Genehmigung wurde durch Erlassung des starkstromwegerechtlichen Baubewilligungsbe-



Flächenfreihaltung Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

scheids nach § 7 StWG 1968 erteilt. Im Vorprüfungsbescheid stellte die Behörde fest, dass das Leitungsvorhaben dem öffentlichen Interesse an der Versorgung mit elektrischer Energie nicht widersprach bzw. kein Widerspruch zu anderen öffentlichen Interessen bestand. Eine Parteienstellung war nicht vorgesehen. Trägern der öffentlichen Interessen, wie z.B. Gemeinden, standen Anhörungsrechte zu.

Die Vorarbeitenbewilligung diente der Erarbeitung einer parzellenscharfen Einreichtrasse und gestattete das Betreten der von ihr erfassten Grundflächen zur Durchführung von Maßnahmen, wie z.B. Vermessen, Entnahme von Bodenproben etc.

Ein positiver Vorprüfungsbescheid hatte keine rechtlichen Auswirkungen auf andere in demselben Trassenraum geplante Vorhaben bzw. begründete keinen gegen Dritte wirkenden Anspruch auf Freihaltung der Trasse. Weder der Vorprüfungsbescheid noch die Vorarbeitenbewilligung bewirkte ein Widmungs- oder Bauverbot. Der Widmungsträger war nicht verpflichtet, die Behörde im Sinne des StWG 1968 bzw. den Antragsteller über entsprechende Vorhaben zu informieren.

36.2 Der RH verwies darauf, dass mit einem positiven Vorprüfungsbescheid ein öffentliches Interesse sowie in der Regel ein Trassenband vorlag. Umwidmungen bzw. Bebauungen in diesem Bereich konnten allerdings nicht verhindert werden. Er empfahl dem BMWFJ die Sicherung von Leitungstrassen, die bereits Gegenstand eines Vorprüfungsverfahrens waren, und entsprechende gesetzliche Grundlagen für ein Planungsgebiet, ähnlich jenen im Bereich Straße und Schiene, anzustreben.

36.3 *Die Austrian Power Grid AG wies darauf hin, dass das Vorprüfungsverfahren lediglich ein fakultatives Verfahren darstelle, welches nicht für alle Projekte in Anspruch genommen werde. Aus diesem Grund sollte das Instrument der Trassensicherung nicht notwendigerweise mit dem Vorprüfungsverfahren verknüpft werden. Es wäre daran zu denken, dies im Rahmen eines Vorarbeitenverfahrens bzw. eines dem Bundesstraßenrecht (Bundesstraßenplanungs- bzw. Baugebiet) oder Eisenbahnrecht (Trassengenehmigung bzw. vorläufige Sicherstellung des Trassenverlaufes) angenäherten Instrument vorzusehen. Wichtig sei es jedoch, schon während eines laufenden Bewilligungsverfahrens Widmungs- bzw. Baumaßnahmen entlang der Trasse zu unterbinden. Diese führten zu erheblichen Verfahrensverzögerungen und Mehrkosten für ein Projekt oder verhindern sogar dessen Genehmigungsfähigkeit.*

Laut Stellungnahme des BMWFJ seien entsprechende Vorstöße bereits anlässlich der letzten zwei UVP-Novellen (zuletzt 2009) unternommen und ausformulierte Gesetzesvorschläge ausgearbeitet worden.



Flächenfreihaltung Bereich Energie

Die Salzburger Landesregierung begrüßte die Empfehlung an das BMWFJ, sowohl Regelungen zur Sicherung von Leitungstrassen – ähnlich wie für Straßen- und Schienenplanungsgebiete – als auch Fachplanungsinstrumente mit der Möglichkeit von präventiven Nutzungsbeschränkungen im Trassenbereich zu schaffen.

36.4 Der RH nahm die Bemühungen des BMWFJ zur Kenntnis. Dennoch stellte er fest, dass u.a. auch nach Nichtberücksichtigung entsprechender Gesetzesentwürfe (TZ 19) Möglichkeiten fehlen, Widmungen und Bauführungen während der Planungsphase oder während der Bewilligungsverfahren zu unterbinden bzw. Planungsgebiete analog zum BStG und HIG zu sichern.

Bau- und Betriebsbewilligung – UVP

37.1 Eine starkstromwegerechtliche Bewilligung gemäß § 7 StWG 1968 gab dem Bewilligungsinhaber das Recht, die elektrische Leitungsanlage zu errichten und in Betrieb zu nehmen. Die Bundesfachplanungskompetenz im Bereich des Starkstromwegerechts wurde nach herrschender Rechtsmeinung erst durch Erlassung dieser Bewilligung ausgeübt.⁴⁵

Starkstromfreileitungen mit einer Nennspannung vom mindestens 220 kV und einer Länge von zumindest 15 km unterlagen darüber hinaus einer UVP-Pflicht. Bau- und Widmungsverbote durften während des Verfahrens im Bereich der Trasse nicht verhängt werden. Ab Rechtskraft der Bewilligung waren die Leitungsanlagen in der Raumplanung der Länder zu berücksichtigen.

37.2 Der RH bemängelte, dass während der Bewilligungsverfahren Widmungsänderungen bzw. Baumaßnahmen in der Trasse nicht verhindert werden konnten. Dieser Nachteil wurde durch eine lange Verfahrensdauer noch verstärkt. Er empfahl dem BMWFJ, mit Einleitung eines Bewilligungsverfahrens eine Änderungssperre vorzusehen und dafür die gesetzlichen Grundlagen anzustreben. Auf vergleichbare Aspekte in der deutschen Starkstromwegeplanung wies der RH hin.⁴⁶

37.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei eine Änderungssperre bereits bei Einleitung des Bewilligungsverfahrens verfassungsrechtlich wohl nicht zulässig, weil damit in die Raumplanungskompetenz der Län-*

⁴⁵ vgl. Berka: Starkstromwegeplanung und örtliches Bau- und Raumordnungsrecht, ZfV 2006/554, 318 [323]

⁴⁶ § 44a des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes sah vor, dass vom Beginn der Auslegung der Pläne im Planfeststellungsverfahren oder von dem Zeitpunkt an, zu dem den Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen, auf den betroffenen Flächen bis zu ihrer Inanspruchnahme wesentlich wertsteigernde oder die geplante Baumaßnahmen erheblich erschwerende Veränderungen nicht vorgenommen werden dürfen (Veränderungssperre).



Flächenfreihaltung Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

der und Gemeinden eingegriffen würde, bevor noch eine „Fachplanung des Bundes“ vorliegt. Eine Änderungssperre bestehe nach derzeitiger Rechtslage folglich erst nach Abschluss des Bewilligungsverfahrens.

37.4 Der RH verwies auf seine Empfehlungen zur Schaffung entsprechender Fachplanungsinstrumente sowie auf diesbezügliche Bestimmungen im BStG und HLG.

Verfahrensdauer

38.1 Die Leitungsprojekte zeichneten sich durch eine lange Planungs- und Verfahrensdauer aus. Die UVP-Behörde schloss z.B. das Verfahren für die Steiermarkleitung in erster Instanz nach 16 Monaten, das für die Salzburgleitung nach rd. 23 Monaten ab. Im UVP-G 2000 waren dafür neun Monate vorgesehen. Die Verfahren in zweiter Instanz dauerten rd. 22 Monate (Steiermarkleitung) bzw. rund zwölf Monate (Salzburgleitung).

Im Rahmen des Ermittlungsverfahrens musste die Behörde Beweis-anträge bzw. Beweismittel unbeschränkt prüfen, so dass wiederholt oder erst spät eingereichte Anträge bzw. Einsprüche zu Verzögerungen führten.

Als Gründe für die Verfahrensdauer führte die Austrian Power Grid AG neben der Komplexität der Projekte auch die intensive gutachterliche Tätigkeit insbesondere über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit, die elektromagnetischen Felder und die Verkabelung sowie diverse weitere Planänderungen an.

38.2 Der RH hielt fest, dass lange Planungsphasen nur zum Teil durch das UVP-Verfahren zu begründen waren, vielmehr verwies er auf die zahlreichen, während des Verfahrens eingebrachten Planungsänderungen. Er empfahl der Austrian Power Grid AG, nur möglichst abgestimmte UVP-Projekte einzureichen.

Bezüglich des Ermittlungsverfahrens verwies der RH auf eine Novelle zum UVP-G 2000, die durch ein Neuerungsverbot eine fakultative Begrenzung durch die Behörde ermöglicht.⁴⁷ Eine Evaluierung wäre allerdings abzuwarten.

Der RH vertrat weiters die Ansicht, dass Fragen des Bedarfs und der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit nicht im Bewilligungsverfahren, sondern bereits im Vorfeld wie beispielsweise im Rahmen der Langfristplanung oder des Vorprüfungsverfahrens verbindlich abge-

⁴⁷ § 16 Abs 3 UVP-G 2000

Flächenfreihaltung Bereich Energie

klärt werden sollten. Er empfahl dem BMWFJ, entsprechende gesetzliche Grundlagen anzustreben. Er verwies dazu auch auf die beispielgebenden Bestimmungen im deutschen Energieleitungsausbaugesetz.⁴⁸

Schließlich bemängelte er neuerlich, dass nach derzeitiger Rechtslage während der Verfahren, die, wie die beiden Beispiele zeigten, bis zu drei Jahre dauern können, Änderungen bei Widmung und Bebauung im Projektgebiet möglich waren.

- 38.3** *Die Austrian Power Grid AG wies darauf hin, dass ihre Projekte im Rahmen der Erstellung der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) intensiv mit den betroffenen Grundeigentümern, Gemeinden und beteiligten Sachverständigen abgestimmt würden. Nachträgliche Projektänderungen würden sich meist daraus ergeben, dass entlang der Trasse Umwidmungen vorgenommen bzw. Bauten errichtet werden. Diese erfordern nachträgliche Projektänderungen, welche nicht vom Projektwerber zu vertreten seien. Es sei jedenfalls ein wesentlicher Planungsgrundsatz für die Austrian Power Grid AG, ein möglichst abgestimmtes Projekt zur UVP einzureichen.*

Laut Stellungnahme des BMWFJ werde im Zuge der Genehmigung der Langfristplanung bzw. des Netzentwicklungsplans das (grundsätzliche) öffentliche Interesse bzw. die energiewirtschaftliche Notwendigkeit eines Leitungsprojekts festgestellt, wobei in diesem Stadium allerdings nur Anfangs- und Endpunkt, nicht aber konkrete Trassenführungen feststünden. Die Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Errichtung der elektrischen Leitungsanlage und den sonst berührten öffentlichen und privaten Interessen könne erst im Bewilligungsverfahren erfolgen. Eine Durchführung dieser Interessenabwägung bereits anlässlich der Genehmigung der Langfristplanung oder im Vorprüfungsverfahren sei deshalb aus dem Blickwinkel des Grundrechtsschutzes unzulässig, weil weder im Zeitpunkt der Langfristplanung noch im Vorprüfungsverfahren die vom Projekt betroffenen Grundeigentümer bekannt seien und diese folglich auch noch keine Parteistellung haben können. Eine bereits in der Langfristplanung bzw. im Vorprüfungsverfahren erfolgende (für nachfolgende Verfahren bindende) Feststellung der Vorrangstellung einer elektrischen Leitungsanlage gegenüber Raumplanungs- und Grundeigentümerinteressen sei daher nicht möglich.

- 38.4** Der RH regte insbesondere an, Fragen des Bedarfs und der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit nicht im Bewilligungsverfahren abzuhandeln. Darüber hinaus wies er darauf hin, dass das BMWFJ im eigenen Begutachtungsentwurf für ein Wettbewerbsbeschleunigungsgesetz eine

⁴⁸ § 1 Abs. 2 Energieleitungsausbaugesetz macht die Bedarfsfeststellungen verbindlich. Sie waren daher in nachfolgenden Bewilligungsverfahren nicht mehr gesondert zu prüfen.



Flächenfreihaltung Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

ausdrückliche Klarstellung des öffentlichen Interesses an Vorhaben, die in der langfristigen Planung anerkannt waren, vorgesehen hatte. Ähnliche Bestimmungen zum öffentlichen Interesse von Leitungsanlagen fanden sich auch im Gaswirtschaftsgesetz. Seiner Ansicht nach müsste die Genehmigungsbehörde dieses öffentliche Interesse – jedoch ohne Priorisierung gegenüber anderen Interessen – in ihre Abwägungen einbeziehen. Eine Entlastung und Beschleunigung des Verfahrens ergäbe sich u.a. dadurch, dass die Behörde das Vorliegen eines öffentlichen Interesses nicht mehr im Detail zu prüfen hätte.

Konfliktfelder

Kompetenzrechtliche Aspekte

39.1 (1) Die Kompetenzlage im Starkstromwegerecht richtete sich danach, ob es sich um eine Ländergrenzen überschreitende Leitungsanlage oder eine Anlage, die innerhalb der Grenzen eines Bundeslandes lag, handelte. Da die Beurteilung dieser Frage für die einzelnen Projekte Interpretationsspielräume zuließ, eröffnete sich die Möglichkeit der Aufgliederung von Leitungsbauvorhaben und einer daraus resultierenden Kompetenzverschiebung vom Bund zu den Ländern.⁴⁹ Z.B. war im März 2010 noch offen, ob die Austrian Power Grid AG das zweite Projekt der Salzburgleitung 2 auf Basis bundesgesetzlicher oder landesgesetzlicher Vorschriften einreichen wird.

(2) Die Einstufung der Raumordnung als Querschnittsmaterie bedeutete, dass diese Materie insoweit Landessache war, als nicht Fachplanungskompetenzen des Bundes bestanden. Gegenüber der Trassenfestlegung durch den Bau- und Betriebsbewilligungsbescheid im Straßen- und Schienenbereich hatte die Raumordnung der Länder und Gemeinden zurückzutreten; nicht jedoch im Strombereich, da Stromfreileitungen mit anderen Widmungen bzw. mit bestimmten Formen der baulichen oder sonstigen Nutzung der betroffenen Grundflächen kompatibel sein können.

Für die Trassensicherung von noch nicht bewilligten Leitungsprojekten eines Netzbetreibers waren keine Planungsinstrumente vorhanden, die Nutzungsbeschränkungen festlegten. Zur Einbeziehung solcher geplanter Leitungsvorhaben in landesweite oder regionale Raumpläne bzw. zu rechtlichen Möglichkeiten einer vorsorglichen Trassenfreihaltung durch die örtliche Raumordnung lagen unterschiedliche Regelungen in den Raumordnungsgesetzen vor. In der Praxis standen sich

⁴⁹ siehe dazu Mag. Barbara Reibersdorfer-Köller, Das österreichische Starkstromwegerecht, Dissertation, Karl-Franzens-Universität Graz, Juni 1991, 2.4 Die Kompetenzen des Bundes und der Länder, Seite 18f.

Flächenfreihaltung Bereich Energie

meist die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Kompetenzträger (Bund, Länder, Gemeinden und Netzbetreiber) gegenüber.⁵⁰

- 39.2** Der RH erachtete die Abstimmung zwischen der Fachplanung für die Starkstromwege und Planungsmaßnahmen der überörtlichen und örtlichen Raumordnung als wesentlich. Er empfahl dem BMWFJ, Planungsinstrumente mit der Möglichkeit von präventiven Nutzungsbeschränkungen im Trassenbereich zu entwickeln, um die Schnittstellenproblematik zwischen dem Bund und den Ländern aufgrund der kompetenzrechtlichen Verteilung bei länderübergreifenden Starkstromwegen zu entschärfen.
- 39.3** *Das BMWFJ führte dazu aus, dass nach dem StWG bewilligte elektrische Leitungsanlagen Fachplanungen des Bundes seien (Berka, ZfV 2006, 318), gegen die die Planungskompetenz der Länder zurückzutreten habe, soweit sie mit der bewilligten elektrischen Leitungsanlage nicht kompatibel sei (Berka, ZfV 2006, 323ff; US 8.3.2007, 9B/2005/8-431, Stmk-Bgld 380 kV-Leitung II [Teil Stmk]). Bewilligte Starkstromwege seien von den Gemeinden in ihrer Flächenwidmung ersichtlich zu machen und zu berücksichtigen (Hauer in Hauer/Nußbaumer 309f; zum Verhältnis von staatlicher und örtlicher Raumplanung zueinander vgl. auch VfSlg 11.633). Aus der Verpflichtung zur Ersichtlichmachung ergäbe sich, dass diesbezüglich keine raumordnungsrechtliche Zuständigkeit der Gemeinden bestehe (VfSlg 12.879). In Form der Ersichtlichmachung seien in verfassungskonformer Weise die vom Bund in seinem Kompetenzbereich gesetzten Maßnahmen zu berücksichtigen (VfSlg 14.994). Im Zusammenhang mit einer bewilligten elektrischen Leitungsanlage, die sich auf zwei oder mehrere Bundesländer erstreckt und die daher nach den Bestimmungen des StWG zu beurteilen sei, komme somit der Raumplanung der betroffenen Länder und Gemeinden keine rechtliche Verbindlichkeit zu, da diese von der Fachplanungskompetenz des Bundes verdrängt werde. Aus den diesbezüglich spezielleren verfassungsrechtlichen Regelungen ergäbe sich,*

⁵⁰ Die unterschiedlichen Zugänge betrafen einerseits Überlegungen, dass der Träger einer raumordnungsrechtlichen Planungskompetenz verbindliche Festsetzungen jeweils nur für seinen eigenen Kompetenzbereich treffen dürfe, die Landesraumordnung fehlende Planungen bzw. Planungsinstrumente des Bundes nicht substituieren könne; weiters könne nicht jedwede Planungsabsicht durch eine Festlegung in überörtlichen Planungsakten legitimiert werden und insofern die örtliche Raumplanung binden. Andererseits hätten Länder und Gemeinden Projekte von überörtlicher Bedeutung als Träger der überörtlichen und örtlichen Raumplanung zu berücksichtigen.

Vergleichsweise kann laut Judikatur des VfGH zur Bundesstraßenplanung „die Berücksichtigung überörtlicher Interessen durch die Gemeindeplanung soweit gehen, dass Projekte von überörtlicher Bedeutung im Flächenwidmungsplan nach Maßgabe ihres Raumbedarfs auch dann aufgenommen werden, wenn ihnen noch keine rechtsverbindliche überörtliche Planung zu Grunde liegt“; siehe Jann/Oberndorfer, Die Normenkontrolle des VfGH im Bereich der Raumplanung, S. 59f.



Flächenfreihaltung Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

dass die Gemeinden im Hinblick auf die raumplanerischen Grundlagen für die Errichtung von Bundesländergrenzen überschreitende elektrische Leitungsanlagen keine rechtliche Gestaltungsmöglichkeit haben. Durch die diesbezügliche Fachplanungskompetenz des Bundes komme es daher auch zu keinem unzulässigen Eingriff in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten eigenen Wirkungsbereich der Länder und Gemeinden.

- 39.4** Angesichts der Ergebnisse dieser Gebarungsüberprüfung und der Raumplanungspraxis erachtete der RH die vom BMWFJ angeführten Grundsätze der gegenwärtigen Rechtslage für unzureichend. Auf Basis der Stellungnahmen zu diesem Thema stellte der RH fest, dass eine Flächensicherung für solche Infrastrukturen allgemein zwar gewünscht wird, diese übereinstimmend aber erst dann erfolgen kann, wenn eine Trassenvariante oder ein Trassenband vorliegt. In einigen Bundesgesetzen sind im Gegensatz zum Energiebereich Möglichkeiten zur Trassensicherung im Rahmen einer Fachplanung vorhanden. Darüber hinaus bestehen auf der Raumordnungsebene der Länder die gesetzlichen Möglichkeiten bzw. bekennen sich Länder dazu, auch für noch nicht verbindliche Fachplanungen vorsorgliche Flächenfreihaltung zu betreiben.

Vor dem Hintergrund der Informations- und Koordinationsrechte und -pflichten der Raumordnung, die vom Bund und den Ländern wahrzunehmen wären, vermerkte der RH ergänzend, dass im Zusammenhang mit den prioritären, transeuropäischen Energienetzen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, alle von ihnen für erforderlich angesehenen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung solcher Vorhaben zu erleichtern und zu beschleunigen. Er verbleibt daher bei seiner Empfehlung.

Räumliche Entwicklungen

- 40.1** (1) Am Beispiel der 220 kV-Leitung in Salzburg, die seit rd. 50 Jahren bestand, zeigte sich die Raumplanungspraxis. In zahlreichen Gemeinden waren zwischenzeitlich Siedlungen an die Leitung herangerückt, wurden Gebäude in der Trasse errichtet bzw. Widmungen im Trassenbereich vorgenommen. In einigen Gemeinden waren Wohngebäude in unmittelbarer Nähe der Leiterseile errichtet worden.

(2) Gemeinden im Planungsbereich der Trasse versuchten mit Instrumenten der örtlichen Raumplanung die Projekte Salzburgleitung 1 und Steiermarkleitung während der Bewilligungsverfahren zu beeinflussen. Z.B. wurde versucht, das „Verhindern des Leitungsprojektes“ bzw. den „Schutz vor vermeidbarer elektromagnetischer Strahlung“ als Ziel in örtliche Entwicklungskonzepte aufzunehmen oder Änderungen der Siedlungsentwicklung unter der Trasse zuzulassen. Vereinzelt bean-

Flächenfreihaltung Bereich Energie

tragten Gemeinden die Ausweitung entsprechender Widmungen im Trassenbereich. Bereits kurz nach Errichtung der Steiermarkleitung lag ein Antrag auf Umwidmung in ein Gewerbegebiet unmittelbar in der Trasse vor bzw. wurde ein Bauwerk direkt unter der 380 kV-Leitung bewilligt.

40.2 Der RH kritisierte diese Raumplanungspraxis, die im Gegensatz zu den raumordnerischen Überlegungen stand, Trassen bzw. Infrastrukturkorridore von einer Bebauung möglichst freizuhalten. Dies könnte u.a. dazu führen, dass infolge nachträglich errichteter Gebäude Aus- bzw. Umbauten an den Leitungen nicht mehr genehmigungsfähig sind oder alternative Trassen bzw. sogar eine Verkabelung notwendig werden.

40.3 *Laut Stellungnahme der Austrian Power Grid AG komme es bei bestehenden Leitungen zu nachträglichen Widmungen bzw. Unterbauungen im Trassenbereich, wodurch es für die Netzbetreiber zunehmend schwieriger werde, ihr Netz bedarfsgerecht instand zu halten und auszubauen. Diese Widmungen bzw. Unterbauungen stünden weder im öffentlichen Interesse noch im Einklang mit dem raumordnerischen Ziel, Korridore für hochrangige Infrastrukturvorhaben von Be- bzw. Unterbauung nachhaltig frei zu halten. Rechtswirksame Fachplanungen des Bundes bzw. der Länder im Bereich von hochrangiger Infrastruktur sollten daher jedenfalls in den Flächenwidmungsplänen ausgewiesen werden.*

Abbildung 1: Siedlungsentwicklung in der Trasse der 220 kV-Leitung im Bestand





Flächenfreihaltung Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Abstandsregelungen,
Bebauung

41.1 (1) Für die Errichtung von Gebäuden im Nahbereich von Starkstromfreileitungen enthielten die Bauordnungen bzw. bei gewerblichen Betriebsanlagen auch die Gewerbeordnung nur allgemeine Anforderungen hinsichtlich der Einhaltung von Abständen.

Gemäß den elektrotechnischen Normen⁵¹ war der einzuhaltende Sicherheitsabstand abhängig von der Nennspannung der Leitung. Er betrug bei 380 kV-Starkstromfreileitungen 6 m von den ausgeschwungenen Leiterseilen. Daraus leitete sich im Allgemeinen ein Abstand von rd. 30 m beiderseits der Achse der Leitung ab, der auch in den Dienstbarkeitsverträgen der Austrian Power Grid AG enthalten war.

Der RH erhob im Rahmen seiner Untersuchungen die Anwendung folgender unterschiedlicher Grundlagen bei der Berücksichtigung von Abständen:

Übersicht über Abstandsregelungen bei Starkstromfreileitungen			
Norm bzw. Verfahren	Netzspannung in kV	Basis-Grenzwerte	Abstand beiderseits der Leitungsachse in m
Elektrotechnische Norm: ÖVE ÖNORM EN 50341	380		30 ¹
Slbg. Richtlinie „Immissionsschutz in der Raumordnung“ ²	380	10µT ³	22
UVP-Verfahren Steiermarkleitung, Salzburgleitung 1	380	1µT ⁴	70 ⁵

¹ Dieser Abstand war auch in den Dienstbarkeitsverträgen der Austrian Power Grid AG enthalten.

² Entsprechende Schutzabstände waren in anderen Bundesländern nicht vorgesehen.

³ µT – Mikrottesla, Einheit für magnetische Flussdichte

⁴ Die Anforderung ergab sich daraus, dass bei 380 kV-Leitungen ab diesem Abstand der „Schweizer Vorsorgewert“ von 1 µT eingehalten wird. Dieser Vorsorgewert lag bei 1 % des Grenzwerts von 100 µT, der von der WHO empfohlen wird.

⁵ Eine gesetzliche Grundlage dafür existierte nicht.

⁵¹ ÖVE ÖNORM EN 50341, davor ÖVE-L11

Flächenfreihaltung Bereich Energie

Das Salzburger Landeselektrizitätsgesetz 1999 (LEG)⁵² sah zur Vermeidung von Nutzungskonflikten eine Verkabelungspflicht⁵³ vor, wenn der Abstand zwischen einer Freileitung und dem Bauland für Wohnbebauung weniger als 400 m betrug bzw. der Abstand zu einzelnen Wohnbauten unter 200 m lag.

Im Jahr 2008 ersuchte die Landesumweltreferentenkonferenz im Zusammenhang mit Starkstromleitungen und Mobilfunkmasten den Bund, Grenz- und Zielwerte für die Beurteilung der Auswirkungen niederfrequenter elektromagnetischer Felder mit hoher Priorität zu erarbeiten und diese bundesweit verbindlich zu machen. Ergebnisse dazu lagen noch nicht vor.

(2) Trotz unterschiedlicher Abstandsregelungen durften bei Einhaltung der elektrotechnischen Sicherheitsvorschriften in den Leitungstrassen auch weiterhin Bauwerke errichtet werden. Es bestand weder ein gesetzliches Bauverbot, noch sahen die Leitungsbetreiber in den Dienstbarkeitsverträgen mit den Grundeigentümern ein solches vor. Zur Überwachung der Einhaltung der Sicherheitsvorschriften war vor der Bauführung die Zustimmung der Leitungseigentümer einzuholen. In Einzelfällen waren Gutachten erforderlich.

41.2 Der RH hielt fest, dass es erforderlich ist, Flächen im Trassenbereich von Starkstromfreileitungen allein schon aus humanmedizinischen und sicherheitstechnischen Gründen von Bebauung freizuhalten und bemängelte die unterschiedlichen Abstandsregelungen. Dies führte u.a. dazu, dass in Planungsphasen andere Abstände einzuhalten waren als im Bestand bzw. nach Fertigstellung der Leitung. Ferner war nicht auszuschließen, dass in UVP-Verfahren andere Abstandsregelungen herangezogen werden als bei Leitungen gleicher Spannung, für die keine UVP erforderlich war.

Der RH bemängelte weiters das Fehlen entsprechender gesetzlicher Grundlagen bzw. Regelungen in den Dienstbarkeitsverträgen für Bauführungen im Trassenbereich. Bemühungen der Raumordnung der Län-

⁵² Salzburger Landeselektrizitätsgesetz 1999, LGBl. Nr. 75 i.d.G.F.

⁵³ Die Führung von Starkstromleitungen als Erdkabel wurde sowohl im Rahmen der Steiermarkleitung als auch der Salzburgleitung mehrmals gefordert. Zahlreiche Gutachten lagen dazu vor. Die technische Möglichkeit einer Verkabelung wurde nachgewiesen. Der Stand der Technik war umstritten. International lagen Beispiele für 380 kV-Kabelleitungen vor, allerdings nicht in der Dimension der geplanten Projekte. Letztlich genehmigten die UVP-Behörden die Projekte der Steiermarkleitung sowie der Salzburgleitung 1 antragsgemäß als Freileitungsprojekte. Die Frage der Vor- und Nachteile von Erdkabel und Freileitungen war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung. Aus technischer und raumplanerischer Sicht wäre allerdings auch für eine vergleichbare Kabelleitung eine Trasse von rd. 40 m Breite mit entsprechenden Einschränkungen notwendig.

der, Flächen zu sichern oder freizuhalten, wurden dadurch konterkariert bzw. konnte Widmungswünschen der Gemeinden im Bereich von Leitungstrassen im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung wenig entgegengehalten werden.

Der RH erachtete verbindliche und bundesweit einheitliche Abstandsregelungen für Starkstromfreileitungen und entsprechende Einschränkungen für die Bebaubarkeit der Trasse bzw. Bauverbote für dringend geboten und empfahl dem BMWFJ, dafür die gesetzlichen Grundlagen anzustreben.⁵⁴

Der Austrian Power Grid AG empfahl er zu prüfen, ob und zu welchen Kosten ein Bauverbot in die Dienstbarkeitsverträge aufgenommen werden könnte, um den Trassenbereich von Bebauung freizuhalten.

- 41.3** *Die Austrian Power Grid AG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass jene Vorschriften und Normen, die im Fall der Errichtung von Gebäuden im Nahbereich von Starkstromfreileitungen unmittelbar anwendbar seien, in der Regel keine ausdrücklichen Mindestabstände zur Leitung enthielten. Aus den allgemeinen Anforderungen, die die Baubehörden bei der Genehmigung von Gebäuden zu prüfen hätten (z.B. Brandschutz), sei aber im Einzelfall zu untersuchen, ob ausreichende Abstände zur Leitung eingehalten werden. Dies führe aus Sicht des Bauwerbers indirekt zur Anwendbarkeit der elektrotechnischen Sicherheitsabstände (z.B. EN 50341). Hierbei sei auch das durch den Wind ausgelenkte Leiterseil zu berücksichtigen. Aus diesem Grund werde für eine zweisystemige 380 kV-Leitung üblicherweise ein Abstand von 30 m beiderseits der Trassenachse im Rahmen einer privatrechtlichen Dienstbarkeit vereinbart. Dieser Abstand sei jener Bereich, in dem die Austrian Power Grid AG aus sicherheitstechnischen Gründen Einfluss auf die Bauausführung bzw. Aufwuchshöhen der Bepflanzung nehmen müsse.*

Laut Stellungnahme des BMWFJ würden bundeseinheitliche Abstandsregelungen für Starkstromfreileitungen in Form der zwingend anzuwendenden elektrotechnischen Sicherheitsvorschriften bestehen und bräuchten daher nicht neu geschaffen zu werden. An der Verfassungskonformität der abweichenden, in § 54a Salzburger Landeselektrizitätsgesetz enthaltenen Regelungen würden u.a. deswegen erhebliche Zweifel bestehen, weil damit der den Ländern durch das Starkstromwegegrundsatzgesetz (StWGG) vorgegebene Rahmen verlassen werde. Eine Rückkehr des Salzburger Landesgesetzgebers auf den Boden des

⁵⁴ Bei Bundesautobahnen durften 40 m beiderseits der Trasse keine Zu- und Neubauten vorgenommen werden (§ 21 Abs. 1 BStG); bei Eisenbahn-Hochspannungsleitungen war ein Gefährdungsbereich von 25 m beiderseits der Trasse einer Freileitung von Anlagen freizuhalten (§ 43 Abs. 2 EibG).



Flächenfreihaltung Bereich Energie

StWGG würde seitens des BMWFJ begrüßt, könne von diesem jedoch nicht verfügt werden. Diesbezüglich müsste der Salzburger Landtag aktiv werden; dies auch deshalb, weil bei konsequenter Einhaltung der in § 54a Salzburger Landeselektrizitätsgesetz vorgesehenen Abstandsregelungen wohl ein Widmungs- und Bauverbot im erweiterten Nahbereich von großen elektrischen Leitungsanlagen verfügt werden müsste.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung werde die Empfehlung, bundesweit einheitliche Abstandsregelungen für Starkstromfreileitungen sowie Einschränkungen für die Bebaubarkeit der Trasse bzw. Bauverbote dringend zu regeln, seitens der Raumplanung begrüßt. Allein daraus könne ersehen werden, welche umfassende Fachplanungskompetenz hier dem Bund zukomme, die er bislang nicht ausgeübt habe.

41.4 Der RH entgegnete, dass bestehende Regelungen offensichtlich nicht ausreichen, um, wie angestrebt, Trassen von Bebauung freizuhalten, da in der Regel eine Bauführung bei Einhaltung der Sicherheitsvorschriften nicht versagt werden kann. Auch die unterschiedlichen Abstandsregelungen für Planungsphasen und bereits fertiggestellte Leitungen müssen in diesem Zusammenhang nochmals hervorgehoben werden. Auf die Beispiele in der TZ 40, 65 und 72 sowie auf entsprechende Regelungen im BStG und HIG wird verwiesen.

Kosten

42.1 (1) Durch Projektverzögerungen, lange Genehmigungsverfahren und komplexe Trassierungen hatte die Projektwerberin Austrian Power Grid AG nicht nur erhebliche Mehrkosten zu tragen, sondern es entstanden auch zusätzliche Kosten aus volkswirtschaftlicher Sicht.⁵⁵ Eine im Jahr 2007 erstellte Studie bezifferte die volkswirtschaftlichen Wirkungen einer um zwei Jahre verzögerten Inbetriebnahme der Steiermarkleitung auf Basis des Jahres 2007 mit rd. 33,6 Mill. EUR. Eine weitere Untersuchung führte neben Wertschöpfungsverlusten und Kosten des Engpassmanagements⁵⁶ auch administrative Kosten sowie die Risiken und Kosten von Netzausfällen an.

(2) Die Austrian Power Grid AG wies in ihren Leitungsprojekten einen hohen Anteil an nicht-technischen Projektkosten aus. Aufwendungen für Grundablösen sowie die Kosten für UVP-Verfahren, Kommunikation und Ausgleichszahlungen betragen zusammen rd. 35 % der

⁵⁵ z.B. Nachteil der späteren Leitungs-Investition für das BIP aufgrund der Diskontierung, länger andauernde Stromnetz-Leitungsverluste, länger erforderliche Maßnahmen des Engpassmanagements.

⁵⁶ Maßnahmen zur Entlastung des Netzes im Falle eines Engpasses waren betriebsbedingt mit Zusatzkosten verbunden. Diese Kosten wurden für die Steiermarkleitung für die Jahre 2003 mit rd. 8,9 Mill. EUR, 2004 mit rd. 14 Mill. EUR und 2005 mit rd. 25 Mill. EUR beziffert.



Flächenfreihaltung Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Gesamtprojektkosten. Das Reduktionspotenzial durch verfahrensvereinfachende Maßnahmen bzw. verbesserte räumliche Koordinierung schätzte sie mit rd. 205.000 EUR pro Leitungskilometer ein.

Ein auf Anfrage des RH von der Austrian Power Grid AG erstellter Vergleich der Kosten je km der Steiermarkleitung mit den Kosten je km der im Jahr 1999 fertiggestellten Burgenlandleitung zeigte, dass die technischen Kosten⁵⁷ der Steiermarkleitung um rd. 19 % (vor allem durch aufwendigere Fundamente, Mehrkosten für den Wegebau sowie die Projekt- und Bauleitung) höher lagen. Die nicht technischen Kosten für Entschädigungsleistungen an die Grundeigentümer, Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung des UVP-Verfahrens sowie die sich daraus ergebenden Ausgleichsleistungen und Behördenauflagen erhöhten sich gegenüber der Burgenlandleitung um mehr als das Zweieinhalbfache.

(3) Allgemein betragen die technischen Projektkosten des Leitungsbaus (Material, Montage usw.) rund die Hälfte der Gesamtkosten. Durch die Siedlungsstruktur und die in den UVP-Verfahren geforderten Sicherheitsabstände unterschieden sich die Salzburgleitung 1 und die Steiermarkleitung von vergleichbaren, früher errichteten Leitungen durch eine längere, indirektere Trassenführung, einen dadurch verursachten höheren Einsatz von Winkelabspannmasten sowie kürzere Spannfelder.⁵⁸ In einer ebenfalls durch den RH angeregten Untersuchung errechnete die Austrian Power Grid AG, dass sich bei einer möglichen wirtschaftlicheren Trassierung⁵⁹ im Vergleich zu realisierten Leitungsprojekten ein Einsparungspotenzial von rd. 120.000 EUR pro Leitungskilometer ergeben würde.

4.2.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Austrian Power Grid AG zur Quantifizierung der Mehrkosten⁶⁰. Er hielt fest, dass räumliche Entwicklungen erhebliche Auswirkungen auf die Projektkosten hatten. Daher sollten sowohl aus betrieblichen wie auch aus finanziellen Gründen Leitungstrassen möglichst gerade geführt, bestehende Infrastrukturkorridore genutzt und von Bebauungen freigehalten werden, da die

⁵⁷ auf das Jahr 2009 aufgewertet und auf eine in der technischen Ausrüstung vergleichbare Basis hochgerechnet

⁵⁸ Der vermehrte Einsatz von Winkelabspannmasten führt zu höheren Kosten, da rund dreimal so viel Stahl und Fundierungsarbeiten anfallen wie bei einem herkömmlichen Tragmast. Eine kürzere Spannweite hat mehr Masten und somit ebenfalls höhere Kosten zur Folge.

⁵⁹ Begradigung der Leitungstrassen, Erhöhung des Verhältnisses der Winkelabspannmaste von 1:3 auf 1:4 und der durchschnittlichen Spannweite von rd. 300 m auf rd. 350 m.

⁶⁰ Z.B. aufwendigere Trassierung oder Verkabelung. Die Kosten und die Auswirkung einer Verkabelung auf die Verbraucher waren ebenfalls Gegenstand verschiedener Gutachten. In der Regel wurde bei einer Verkabelung zumindest von einer Verdoppelung der Kosten für die Endverbraucher ausgegangen.



Flächenfreihaltung Bereich Energie

Mehrkosten von allen Verbrauchern der Regelzone getragen werden müssen.

Der RH erachtete auch eine vergleichende Kostenbetrachtung als wesentliche Argumentationsgrundlage. Er empfahl der Austrian Power Grid AG, bei ihren Bemühungen um Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und um Beschleunigung der Genehmigungsverfahren verstärkt auf die kostenmäßigen Auswirkungen der langwierigen und komplexen Verfahren hinzuweisen.

Weitere Feststellungen

43 Weitere Feststellungen betrafen die unvollständige Übermittlung der Langfristplanungen (Netzentwicklungspläne) an die Länder Steiermark und Salzburg sowie die unkoordinierte Informationsübermittlung an die von den Projekten betroffenen Abteilungen innerhalb dieser Länder.

Die Austrian Power Grid AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie ab dem Jahr 2010 die Langfristplanung (Netzentwicklungspläne) an alle Bundesländer fristgerecht bis zum Ende des ersten Quartals 2010 übermittelt habe.

Einzelfeststellungen Bereich Verkehr

S 8 Marchfeld Schnellstraße

Chronologie

44 Der Ablauf des Vorhabens stellte sich wie folgt dar:



BMVIT BMWFJ

Einzel feststellungen Bereich Verkehr

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

1971	Die Marchfeld Schnellstraße war im BStG in seiner ursprünglichen Fassung enthalten als S 1 Marchfelder Schnellstraße: Wien/Kaisermühlen (A 20, A 22, A 24) – Groß Enzersdorf – Staatsgrenze bei Schloßhof
1983	Die Marchfeld Schnellstraße wurde aus dem BStG entfernt.
1989	Nach dem Fall des „Eisernen Vorhanges“ war eine hochrangige Verbindung zwischen dem Norden von Bratislava und dem Nordostraum von Wien wieder von erhöhter Bedeutung.
2004	Das Land Niederösterreich beauftragt eine Korridoruntersuchung im Bereich des Marchfeldes. Empfehlung einer vierstreifigen Schnellstraße im Korridor Mitte Süd („Bürgermeistertrasse“, spätere Variante Nord) mit einem überregionalen Grenzübergang bei Marchegg.
Mai 2006	Nach Durchführung einer strategischen Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V) auf Initiative des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung Aufnahme der S 8 Marchfeld Schnellstraße in den Anhang des BStG. Kompetenz für Planung, Bau und Betrieb der Straße geht an die ASFINAG über.
Dezember 2007	Das Land Niederösterreich verpflichtet sich, für den vorgezogenen Baubeginn des westlichen Abschnittes der bevorzugten Variante der S 8 (zwischen dem Knoten Deutsch-Wagram an der S 1 bis Gänserndorf) 15 % der tatsächlichen Grundeinlöse- und Bauinvestitionen der ASFINAG vorzufinanzieren (rd. 45 Mill. EUR).
Dezember 2008	Einreichung des Vorprojekts für die S 8 Marchfeld Schnellstraße beim BMVIT durch die ASFINAG.
März bis April 2009	Auflage der Vorprojektsunterlagen in der NÖ Landesregierung und in den Standortgemeinden zur öffentlichen Einsichtnahme.

Die S 8 wird von der Stadtgrenze Wien (Knoten Deutsch-Wagram) bis zur Staatsgrenze zur Slowakei bei Marchegg, wo sie an den auf slowakischer Seite geplanten „Null-Ring“ um Bratislava anschließt, mit einer Gesamtlänge von rd. 34 km verlaufen. Die geplanten Kosten beliefen sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auf rd. 608 Mill. EUR. Das Einreichprojekt für den westlichen Abschnitt zwischen dem Knoten Deutsch-Wagram an der S 1 bis Gänserndorf war in Ausarbeitung.

Entwicklung in der Stadtgemeinde Marchegg

45.1 (1) Im Zuge der Ansiedlung des „ecoplus⁶¹ Wirtschaftspark Marchegg“ zwischen der Ostbahnstrecke Wien-Bratislava (Marchegger Ast) und der Landesstraße L 3003 ab dem Jahr 2002 strebte die Stadtgemeinde Marchegg auf Wunsch von ecoplus in Teilbereichen dieses Areal (45 ha) eine Umwidmung von Bauland Betriebsgebiet auf Bauland

⁶¹ gemeint ist ecoplus Niederösterreichische Wirtschaftsagentur GmbH



Einzelfeststellungen Bereich Verkehr

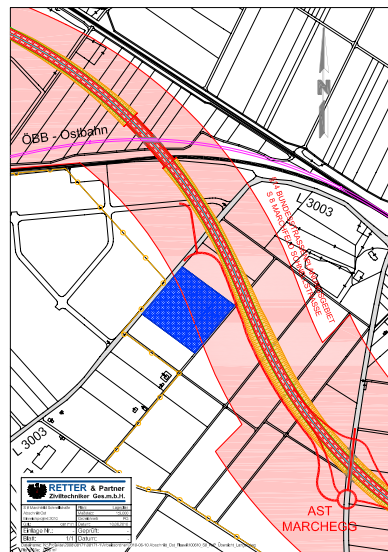
Industriegebiet an⁶². Dadurch ergab sich ein Konflikt mit einem in unmittelbarer Nähe befindlichen, als Bauland Wohnen gewidmeten, aber noch großteils unbebauten Geländestreifen. Als sich im Zuge der Planungen für die S 8 jene Trassenvariante herauskristallisierte, welche den Wirtschaftspark an der nordöstlichen Ecke queren sollte, schlug die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Amtes der NÖ Landesregierung der Stadtgemeinde Marchegg im Frühjahr 2007 eine Bausperre und in der weiteren Folge eine Rückwidmung dieser Fläche als zielführend vor.

(2) Im Juli 2007 erwarb eine Privatperson ein Grundstück, welches zu einem Teil in dem als Bauland Wohnen gewidmeten Streifen lag, während der übrige Teil als Grünland Land- und Forstwirtschaft gewidmet war. Der neue Eigentümer plante die Errichtung eines Wohn- und eines Gästehauses sowie von Pferdekoppeln.

(3) Im März 2008 beschloss der Gemeinderat der Stadtgemeinde Marchegg zur Sicherung des Ausbaus des Wirtschaftsparks die Verordnung einer zeitlich befristeten Bausperre gemäß § 23 NÖ ROG 1976 auf den als Wohnbauland gewidmeten Flächen. In der Folge verlangte der Grundeigentümer die Entschädigung des aus seiner Sicht durch die Bausperre entstandenen Schadens in der Höhe von 1,5 Mill. EUR durch die Stadtgemeinde. Diese wandte sich sowohl an das Land Niederösterreich, an ecoplus sowie an die ASFINAG um Unterstützung und bemühte sich um Verhandlungsgespräche mit dem Grundeigentümer, blieb in der Sache jedoch erfolglos. Daher hob der Gemeinderat die Bausperre im Dezember 2008 wieder auf. Dies erfolgte durch die Gemeinde trotz laufender Informationen der ASFINAG über das geplante Vorhaben und den Verlauf der S 8 im Gemeindegebiet von Marchegg. Wenige Tage nach Aufhebung der Bausperre reichte die ASFINAG das Vorprojekt beim BMVIT zur Erlassung einer Verordnung gemäß § 14 BStG ein. Teile des beschriebenen Wohnbaulandes, insbesondere auch des erworbenen Grundstückes, befanden sich innerhalb des im Vorprojekt ausgewiesenen § 14-Korridors.

⁶² um einen 24-Stunden-Betrieb für den geplanten Automotive Supplier Park zu ermöglichen

Abbildung 2: Lage des im Vorprojekt ausgewiesenen § 14-Korridors der S 8 Marchfeld Schnellstraße in Marchegg



Quelle: ASFINAG Baumanagement GmbH

(4) Der Eigentümer des genannten Grundstückes beantragte im März 2009 die baubehördliche Bewilligung für die Errichtung eines Einfamilienhauses samt Werkstättengebäude sowie eines Gästehauses, welche umgehend erteilt wurde. Da die Verordnung gemäß § 14 BStG noch nicht erlassen war, stand kein rechtliches Instrument für die Trassenfreihaltung zur Verfügung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren auf dem Grundstück bereits umfangreiche Bautätigkeiten und Investitionen erfolgt.

45.2 (1) Der RH erachtete die Aufhebung der Bausperre durch die Stadtgemeinde Marchegg bereits nach wenigen Monaten als ungünstig. Diese hätte – mit einer einmaligen Verlängerung um ein Jahr – für die Dauer von insgesamt drei Jahren ohne Entschädigung aufrecht erhalten werden können. Erst die Rückwidmung der Baulandfläche hätte eine Entschädigung nach sich gezogen. Durch die § 14-Verordnung, die voraussichtlich noch vor Ablauf der Bausperre wirksam geworden wäre, hätten weitere Bebauungsmaßnahmen auf dem betreffenden Grundstücksteil verhindert werden können. Er erachtete daher, wie unter TZ 26 ausgeführt, die Schaffung eines geeigneten Rechtsinstrumentes – insbesondere im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer – als zweckmäßige Maßnahme für eine frühzeitige Flächensicherung.



Einzelfeststellungen Bereich Verkehr

(2) Die Vorgangsweise der Stadtgemeinde Marchegg führte der RH u.a. auch auf Rechtsunsicherheiten bezüglich etwaiger Entschädigungszahlungen zurück. Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, den Gemeinden verstärkt Unterstützung bei der Anwendung des NÖ ROG 1976 durch seine Fachabteilungen anzubieten.

45.3 Die ASFINAG unterstrich in ihrer Stellungnahme die Ansicht des RH.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung nehme die Unterstützung der Gemeinden bei der Anwendung des NÖ ROG 1976 durch die Fachabteilungen des Landes ständig zu, sie werde aber – wie auch die vom RH aufgezeigten Fälle belegen – nicht immer angenommen bzw. umgesetzt.

A 3 Südost Autobahn

Projektgrundlagen

46 Die A 3 Südost Autobahn stellt auf einer Länge von 38 km eine hochrangige Straßenverbindung vom Knoten Guntramsdorf (Anbindung an die A 2 Süd Autobahn) bis zum Knoten Eisenstadt mit der Anbindung an die Burgenland Schnellstraße S 31 dar. In südöstlicher Richtung führt ab dem Knoten Eisenstadt derzeit die Landesstraße B16 weiter bis zum internationalen Grenzübergang bei Klingenbach in Richtung Sopron.

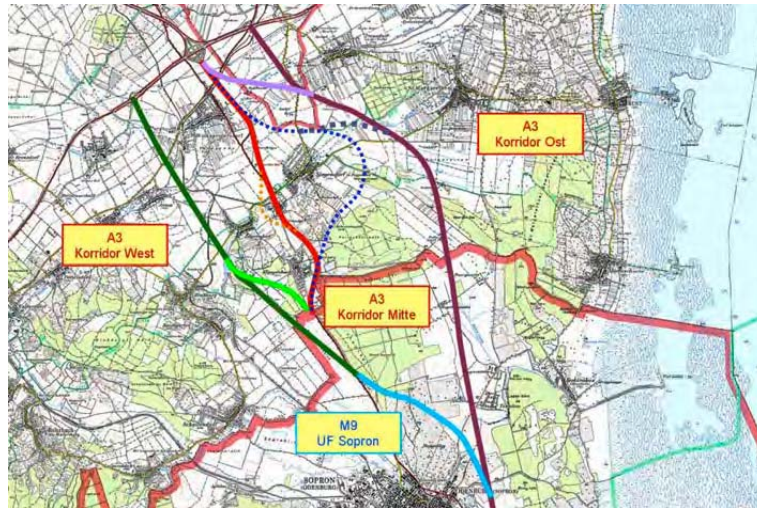
Der Ausbau des rd. 10 km langen Abschnittes vom Knoten Eisenstadt bis zum Grenzübergang Klingenbach als Autobahn war im GVP-Ö 2002 mit einer Realisierung bis zum Jahr 2012 gereiht. Auch das Gesamtverkehrskonzept Burgenland 2002 sah den weiteren Ausbau der A 3 bis zur Staatsgrenze vor.

Vorprojekt

47 Der Auftrag zur Erstellung eines Vorprojekts für diesen Abschnitt stammte aus dem Jahr 2004. Die Anrainergemeinden⁶³ wurden von Projektbeginn an in die Planungen mit eingebunden. Im Oktober 2004 wurden verschiedene Varianten möglicher Linienführungen vorgestellt und zu Planungskorridoren zusammengefasst.

⁶³ Wulkaprodersdorf, Siegendorf, Zagersdorf, Klingenbach

Abbildung 3: Übersichtskarte 2: Planungskorridore West, Mitte und Ost



Das Ergebnis der Korridorvergleiche ergab eine deutliche Präferenz für den Korridor Mitte, so dass nur mehr dessen Trassenvarianten weiterverfolgt wurden.

Das Vorprojekt wurde Ende März 2008 mit Gesamtkosten von bisher rd. 1,6 Mill. EUR abgeschlossen. Die Kostenschätzung für die am günstigsten beurteilte Variante belief sich auf rd. 136,7 Mill. EUR (ohne USt).

Planungsprozess

48.1 Der weitere Planungsprozess gestaltete sich wie folgt:



Einzelfeststellungen Bereich Verkehr

Juni 2005	Volksbefragung in der Gemeinde Wulkaprodersdorf, die eine deutliche Ablehnung der Ausbaupläne für die A 3 ergab.
Juni 2008	Präsentation des Vorprojekts zur A 3-Verlängerung durch die ASFINAG. Die Vertreter der Gemeinden Wulkaprodersdorf, Siegendorf und Zagersdorf lehnen die vorgeschlagene Trassenführung aus verschiedenen Gründen ab. Bezüglich des weiteren Ausbaues der Gewerbezone Ost in Siegendorf ¹ , die in die geplante Trasse hineinragt, stellt die ASFINAG fest, dass ohne Verordnung eines Bundesstraßenplanungsgebietes gemäß § 14 BStG eine spätere Verkehrslösung erschwert oder verhindert werde.
Oktober 2008	Der Burgenländische Landtag hält in einer EntschlieÙung fest, dass die Interessen der in der Region lebenden Menschen in den Mittelpunkt aller Überlegungen zu stellen seien.
April 2009	Die ASFINAG bereitet die Einreichung des Vorprojekts zur Erlangung der § 14-Verordnung für ein Bundesstraßenplanungsgebiet beim BMVIT vor. Die Bürgermeister der vier Anrainergemeinden kommen mit dem zuständigen Landesrat überein, dass gegen ihren Willen kein Weiterbau der A 3 erfolgen werde.
Mai 2009	Die ASFINAG teilt dem Landesrat mit, dass sie vorerst auf die Einreichung des Vorprojekts zur Erlangung einer § 14-Verordnung verzichte. Hinweis auf den hohen Bebauungs- und Entwicklungsdruck insbesondere im Bereich der Gewerbezone Ost. Sie fordert das Land auf, in seinem Wirkungsbereich für die Freihaltung der Trasse zu sorgen.
Juli 2009	Im Juli 2009 übermittelte die Abt. 8 – Straßen-, Maschinen- und Hochbau des Amtes der Landesregierung der ASFINAG Skizzen über Variantenstudien zur Errichtung eines Einkaufsmarkts in der Gewerbezone Ost unmittelbar neben dem bestehenden Kreisverkehr.
Februar 2010	Die ASFINAG ändert das Ausbauprogramm für die A 3 ab. Der Baubeginn soll statt im Jahr 2013 erst 2016, die Verkehrsfreigabe statt im Jahr 2016 erst zwei Jahre später erfolgen.

¹ Diese im geltenden Flächenwidmungsplan der Gemeinde Siegendorf als Betriebsgebiet gewidmete Zone befindet sich am Gelände der ehemaligen Zuckerfabrik Siegendorf.

48.2 (1) Der RH bewertete dieses Projekt als besonders geeignet, die Erlangung einer § 14-Verordnung anzustreben, und verwies auf die Straßenausbaukonzepte sowohl des Bundes als auch des Landes Burgenland, in denen dieser auch für den internationalen Verkehr wichtige Lückenschluss zur Umsetzung vorgesehen ist. Nur eine solche Verordnung kann rechtlich abgesichert gewährleisten, dass innerhalb der fünfjährigen Bindungswirkung keine Baumaßnahmen im Trassenkorridor erfolgen. Der RH empfahl daher der ASFINAG, das Projekt zur Erlangung einer § 14-Verordnung einzureichen.



Einzel feststellungen Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

(2) Zwar versicherten die Dienststellen des Landes, dass die geplante Trasse in den nächsten Jahren von jeglicher Verbauung freigehalten werden würde, doch kann eine solche Absichtserklärung auf Landesebene einer § 14-Verordnung nach dem BStG keinesfalls gleichgehalten werden. Dieser Maßnahme kommt nicht nur deshalb erhöhte Bedeutung zu, weil der Baubeginn um drei Jahre bis 2016 verschoben werden soll, sondern auch wegen der Pläne zur Errichtung eines im Planungskorridor gelegenen Einkaufsmarkts in der Gewerbezone Ost in Siegendorf.

48.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG werde in dem im November 2010 vom BMVIT veröffentlichten „Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2011–2016“ die Verlängerung der A 3 Südost Autobahn von Eisenstadt bis Klingenbach (Staatsgrenze) als „wesentliches Projekt nach 2016“ geführt. Ein konkreter Ausbauezeitpunkt sei derzeit nicht bestimmt.

Da die mit der Erklärung zum Bundesstraßenplanungsgebiet verbundenen Rechtsfolgen gemäß § 14 Abs. 5 auf „höchstens fünf Jahre“ beschränkt seien, erscheine eine Einreichung zur Erlangung einer § 14-Verordnung derzeit (2010) nicht sinnvoll. Darüber hinaus dürfe das BMVIT gemäß § 14 Abs. 1 BStG eine Verordnung nur erlassen, wenn „nach dem Stand der Planungs- und Bauvorbereitungsarbeiten die Bestimmung des Straßenverlaufes in absehbarer Zeit zu erwarten sei“; diese Voraussetzung sei im Hinblick auf den Rahmenplan 2011 bis 2016 derzeit nicht erfüllt.

Unabhängig davon ändere dies nichts an der vom RH erkannten Tatsache, dass zu befürchten sei, dass aufgrund der aktuellen Planungen im Süden von Eisenstadt eine allfällige spätere Errichtung der Straße erschwert und verteuert würde. Derzeit habe die ASFINAG als Projektwerberin keine rechtlichen Möglichkeiten, dem Einhalt zu gebieten.

S 7 Fürstenfelder Schnellstraße

Projektentwicklung **49** Die S 7 Fürstenfelder Schnellstraße war als höchstrangige Verbindung zwischen der A 2 Süd Autobahn und dem Grenzübergang Heiligenkreuz geplant. Die Aufnahme in das BStG erfolgte im April 2002. Im Mai 2008 reichte die ASFINAG die Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) für den Abschnitt West zwischen Riegersdorf und Dobersdorf und im Mai 2009 für den Abschnitt Ost zwischen Dobersdorf und Heiligenkreuz bei der Behörde ein. Die Verkehrsfreigabe von Riegersdorf bis Heiligenkreuz soll im Jahr 2014 erfolgen.



Einzel feststellungen Bereich Verkehr

Flächenwidmung

50.1 Im Bereich der geplanten Trassenführung der S 7 lag im Gemeindegebiet von Altenmarkt (Katastralgemeinde Speltenbach) eine Aufschließungsfläche für ein Kur- und Erholungsgebiet. Die Gemeinde lehnte die Trassenführung mehrmals mit dem Hinweis auf das Aufschließungsgebiet ab. Die ASFINAG stellte hingegen fest, dass alternative Trassenführungen nicht möglich wären und bemängelte, dass die Planungen für diese hochrangige Infrastruktur nicht ausreichend berücksichtigt würden. Ohne erhebliche Mehrkosten (u.a. Lärmschutzmaßnahmen, Tunnelführungen) könne die Einhaltung der Lärmrichtwerte nicht gewährleistet werden.⁶⁴

Bereits eine Korridoruntersuchung der Verbindung von Heiligenkreuz zur Südautobahn aus dem Jahr 1999 hatte eine Trassenführung nördlich der Gemeinde Altenmarkt als realistisch beurteilt. Im Rahmen der Überarbeitung des Flächenwidmungsplans dieser Gemeinde wies die Fachabteilung Straßen und Brücken des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung die Gemeinde im März 1999 auf das überregionale Interesse an der Trassenfindung hin. Weitere Stellungnahmen lagen nicht vor.

Gegen den Entwurf des Flächenwidmungsplans vom Juli 1999 erhoben die entsprechenden Abteilungen des Landes keine Einwendungen. Auch im örtlichen Entwicklungskonzept der Gemeinde vom Jahr 2001 war die Trasse nicht berücksichtigt. Auch hiezu lagen keine Einwendungen vor. Die Widmung in der Katastralgemeinde Speltenbach erlangte am 22. Oktober 2002 Rechtskraft. Den Antrag auf Verordnung eines Planungsgebietes gemäß § 14 BStG für den Abschnitt West stellte die ASFINAG im September 2005. Die Verordnung erfolgte im März 2008.

50.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Gemeinde Altenmarkt die Trassenvarianten der S 7 in ihrer Flächenwidmung nicht berücksichtigt hatte, auch wenn keine Verpflichtung dazu bestanden hatte. Der RH empfahl der ASFINAG, zur Durchsetzung ihrer Planungsinteressen Einwendungen künftig frühzeitig geltend zu machen.

50.3 Die ASFINAG führte in ihrer Stellungnahme aus, dass – wie vom RH dargelegt – der Flächenwidmungsplan (mit der Aufschließungsfläche für ein Kur- und Erholungsgebiet) im Oktober 2002 Rechtskraft erlangte habe. Trotz der dokumentierten Hinweise durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung auf Basis der „Korridoruntersuchung 1999“ und

⁶⁴ Für Erholungs- und Kurgebiete lagen die Schallimmissionsgrenzwerte für die Nacht bei 40 bzw. 35 dB(A) (ÖNORM S5021, bzw. ÖAL Richtlinie 36). In der Regel lagen die Grenzwerte der Dienstanweisung Lärmschutz an Bundesstraßen nachts bei 50 dB(A).



Einzel feststellungen Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

der Aufnahme der S 7 in den Anhang des BStG im April 2002 wurde die S 7 weder im Flächenwidmungsplan noch im Entwicklungskonzept der Gemeinde Altenmarkt berücksichtigt. Die erste Kontaktaufnahme mit den Gemeinden im Planungsgebiet der S 7 erfolgte Anfang 2003 (1. Sitzung der AG West am 15. Mai 2003) und damit nach Rechtskraft des Flächenwidmungsplans der Gemeinde Altenmarkt.

Unabhängig von der unter Umständen fehlenden Parteistellung der ASFINAG im Verfahren zur Verordnung des Flächenwidmungsplans habe daher im konkreten Fall auch aus zeitlichen Gründen keine Möglichkeit bestanden, Einwendungen zu erheben.

Die ASFINAG nehme jedoch die Empfehlung des RH auf, künftig verstärkt in sehr frühen Projektstadien mit dem formalen Hinweis auf Interessen des Bundes an der Errichtung von Verbindungen an die betroffenen Gemeinden heranzutreten und dies auch zu dokumentieren. Dies solle auch bei überregionalen Stellen (Raumordnungsabteilungen der Länder) erfolgen. Weiters werde künftig verstärkt auf die Erhebung von notwendigen Einwendungen in laufenden Widmungsverfahren Bedacht genommen.

Bebauung

51.1 Die Verordnung des Planungsgebietes für den Abschnitt West der S 7 erließ das BMVIT im März 2008, somit rd. 2,5 Jahre nach Antragstellung. Eine der Ursachen für die lange Verfahrensdauer war die aus wirtschaftlichen Gründen notwendig gewordene Adaptierung des Projekts.

Mit Eingabe vom Juli 2008 plante eine Unternehmung auf einem zum Teil im Planungsgebiet liegenden Grundstück die Errichtung eines gewerblichen Objekts. Das Land Steiermark erteilte im Juli 2008 eine Ausnahmegenehmigung⁶⁵ gemäß § 14 BStG. In ihrer Stellungnahme dazu forderte die ASFINAG u.a. den Ausschluss anderer als gewerblicher Nutzungen (Wohnen, Kurbetrieb) und einen Verzicht auf Einwendungen im Genehmigungsverfahren gemäß § 4 BStG.

51.2 (1) Der RH stellte fest, dass sich der Antrag der Unternehmung im konkreten Fall nicht nachteilig auf das Projekt auswirkte. Hätte die Unternehmung nur unwesentlich früher (z.B. im Februar 2008), noch vor Erlassung der Verordnung, eine Baugenehmigung beantragt, wäre eine Ausnahmegenehmigung nach dem BStG nicht erforderlich gewesen. Auch hätte die ASFINAG keine Forderungen der angeführten Art stellen können.

⁶⁵ Neu-, Zu- und Umbauten dürfen in einem verordneten Bundesstraßenplanungsgebiet nicht vorgenommen werden. Ausnahmen waren, wenn diese den geplanten Bau nicht erheblich erschweren oder wesentlich verteuern, möglich.



Einzelfeststellungen Bereich Verkehr

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung an das BMVIT, darauf hinzuwirken, dass die Rechtswirkungen einer Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet bereits mit Einreichung des Antrages eintreten sollten, um mögliche Nachteile einer langen Verfahrensdauer zu vermeiden (TZ 26).

(2) Der ASFINAG empfahl der RH, im Interesse einer raschen Bearbeitung durch das BMVIT möglichst vollständige und abgestimmte Projekte einzureichen.

- 51.3** *Die ASFINAG hielt fest, dass sie im Interesse der Verfahrensökonomie bemüht sei, vollständige Projekte beim BMVIT einzureichen. Eine „Abstimmung“ vor Einreichung werde jedoch im Hinblick auf den möglichen Vorwurf der Befangenheit der Behörde vom BMVIT abgelehnt.*

Die organisatorische Implementierung des Fachbereichs „Umwelt- und Verfahrensmanagement“ (UV) in der ASFINAG Baumanagement GmbH Anfang 2008 stelle einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung bzw. Steigerung der Qualität der von der ASFINAG eingereichten Projekte („Planungsqualität“) und geführten Genehmigungsverfahren dar.

Zur Sicherstellung der regelmäßigen Berücksichtigung im Planungsprozess würden mit den zusätzlich ergänzten Schritten „Abstimmung Vorprojekt durchführen“ und „Vorprojekt Unterlagen prüfen“ interne und externe Prüfläufe festgeschrieben. In beiden Prozessschritten sei die Einbindung der Experten der Abteilung UV dargestellt.

Seit 2010 seien Antragsschreiben für Bewilligungsverfahren gemäß der Unterschriftenregelung der ASFINAG von der Abteilung UV abzuzeichnen; dabei sei auch eine stichprobenartige Kontrolle der Inhalte vorgesehen.

Das BMVIT teilte grundsätzlich die Meinung des RH und merkte ergänzend an, dass die Planungsberater der zuständigen Fachabteilung die Entwicklung der Projekte der ASFINAG begleiten. Es werde dabei schon im Entstehungsprozess darauf geachtet, dass vollständige und brauchbare Projektunterlagen erstellt werden, welche eindeutig beurteilbar sind und den Verfahren zugrunde gelegt werden können. Diese Vorgangsweise stelle einen wesentlichen Faktor der Verfahrensbeschleunigung dar.

- 51.4** Der RH entgegnete, er habe keine Abstimmung vor Einreichung und somit außerhalb eines Behördenverfahrens, sondern vor dem Hintergrund der auffällig langen Planungs- und Verfahrensphasen empfoh-



Einzelfeststellungen Bereich Verkehr

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

len, möglichst vollständige Projekte einzureichen bzw. wesentliche Projektänderungen vor der Einreichung vorzunehmen.

S 35 Brucker Schnellstraße

Projektentwicklung **52** Die S 35 zwischen Bruck an der Mur und dem Knoten Deutschfeistritz wird derzeit in mehreren Stufen ausgebaut. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war der rd. 7 km lange Abschnitt zwischen dem Stausee Zlatten und Mautstatt noch nicht fertig gestellt. Die ASFINAG plante die Verkehrsfreigabe für das Jahr 2010.

Schutzabstände **53.1** Im Nordabschnitt der S 35 war infolge eines bestehenden Wildkorridors eine Wildbrücke der Kategorie A vorgesehen. Gemäß den Anforderungen der RVS⁶⁶ war um diese Querungshilfe ein Abstand von 500 m zu geschlossenen Verbauungen, Siedlungen und Baulandwidmungen bzw. ein Abstand von 300 m zu Einzelgebäuden zu gewährleisten.

Die Standortgemeinde machte im Zuge des Baus der Wildquerungshilfe im Flächenwidmungsplan im Jahr 2007 eine Schutzzone mit definierten Abständen ersichtlich. Dadurch konnte die Funktion der Wildbrücke gegenüber anderen Nutzungsansprüchen sichergestellt werden. Eine Übersicht, welche Wildquerungshilfen in der Steiermark an Autobahnen und Schnellstraßen mit welchen Abstandsanforderungen bestanden, lag nicht vor.

53.2 Der RH beurteilte diese Sicherungsmaßnahme im Flächenwidmungsplan positiv, da ein möglicher Funktionsverlust einer solchen Einrichtung einen erheblichen verlorenen Aufwand darstellen würde.⁶⁷ Er empfahl dem Land Steiermark, eine Information der mit der örtlichen Raumplanung befassten Fachabteilung des Landes über raumbedeutsame Maßnahmen und Auflagen aus UVP-Verfahren in Hinkunft verbindlich vorzusehen, um die Funktionalität solcher Maßnahmen zu gewährleisten und die Umsetzung von Auflagen sicherzustellen.

53.3 *Die Steiermärkische Landesregierung wies darauf hin, dass sich die Pflicht zur Ersichtlichmachung solcher raumbedeutsamer Maßnahmen aus § 26 Abs. 7 Z 1 Steiermärkisches ROG ergäbe. Um eine entsprechende Information zu gewährleisten, werde die Übermittlung von UVP-Bescheiden mit entsprechenden raumbedeutsamen Inhalten an*

⁶⁶ Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau

⁶⁷ Die ASFINAG kalkulierte mit durchschnittlichen Errichtungskosten von rd. 3,15 Mill. EUR pro Querungshilfe.



Einzelfeststellungen Bereich Verkehr

die für die örtliche Raumplanung zuständige Fachabteilung automatisiert werden bzw. sei durch die Veröffentlichung im Landesumweltinformationssystem die Weitergabe dieser Informationen gewährleistet.

Spange Götzendorf

Projektidee

54 Die Spange Götzendorf ist Teil des Trassenkonzepts, das den Ausbau der Schieneninfrastruktur zwischen Wien und Bratislava sowie zwischen Wien und Sopron vorsieht. Nach der Fertigstellung können Fern- und Regionalzüge vom künftigen Hauptbahnhof Wien über den Bahnhof Flughafen Wien in Richtung Osten (Bratislava, Budapest) und in weiterer Folge zur Pottendorfer Linie auch in Richtung Süden (Wiener Neustadt, Sopron) geführt werden.

Nach Vorarbeiten ab dem Jahr 2004 lag ein erster Vorentwurf für eine schnelle Verbindung zwischen dem Flughafen Wien Schwechat und der Ostbahn sowie zum Bahnhof Wampersdorf (Einbindung in die Pottendorfer Linie) im Jänner 2006 vor.

Die Gesamtkosten für die vollständige Umsetzung dieses in drei Teilen gegliederten Projekts waren mit rd. 283 Mill. EUR ohne USt geplant. Das Modul 1 (Abschnitt Fischamend–Mitterndorf) war im Rahmenplan 2005 bis 2010 enthalten und soll bis Dezember 2012 fertig gestellt sein. Für die Module 2 (Abschnitt Schleife zur Ostbahn) und 3 (Abschnitt Knoten Gramatneusiedl) war der Planungsbeginn nach Auskunft der ÖBB-Infrastruktur AG ab dem Jahr 2025, die Fertigstellung ab dem Jahr 2035 vorgesehen.

Gemeinde Götzendorf

55.1 (1) Der Flächenwidmungsplan der Gemeinde Götzendorf stammte aus dem Jahr 1981. Im Zuge der Erstellung des örtlichen Raumordnungsprogramms, das im August 2009 in Kraft trat, ließ die Gemeinde neben einigen Straßenbauvorhaben auch die Ausbaupläne der ÖBB auf ihrem Gemeindegebiet erheben und in der Folge die geplante Trassenführung der Spange Götzendorf sowie die erst ab 2025 geplante künftige Verbindung über die Strecke 19 zur Pottendorfer Linie in die Pläne eintragen.

Abbildung 4: Örtliches Raumordnungsprogramm der Gemeinde Götzendorf, Entwicklungskonzept



(2) Im Frühjahr 2001 widmete die Gemeinde eine Fläche von rd. 46 ha von Grünland Land- und Forstwirtschaft in Grünland Sportstätte für einen Golfplatz mit rd. 39 ha um. Im Jahr 2007 beantragte der Golfplatzbetreiber die Erweiterung des bestehenden Golfplatzes um rd. 55 ha auf insgesamt 94 ha. Der Gemeinderat beschloss die Umwidmung im März 2008. Die im ÖBB-Vorprojekt im Modul 2 geplante Gleisverbindung von der Neubaustrecke Spange Götzendorf zur bestehenden Strecke 19 nach Gramatneusiedl wurde im gesamten Verfahren nicht erwähnt, obwohl sie quer durch den neuen Golfplatzabschnitt führen soll.

(3) Das Land Niederösterreich veröffentlichte im Jahr 2003 die Studie „Eignungszonenplanung für Windkraftanlagen“, welche vor allem im Gemeindegebiet Götzendorf eine für diese Nutzung geeignete große zusammenhängende Fläche auswies.

Die Gemeinde kaufte die erforderlichen Grundstücke an und verpachtete sie an den ausgewählten Windparkbetreiber im September 2003 mit einer Laufzeit bis 31. Dezember 2036. Die zuständige Abteilung des Amtes der NÖ Landesregierung bewilligte im September 2004 schließlich insgesamt 16 der ursprünglich 24 beantragten Standorte. Fünf davon befanden sich auf bzw. in unmittelbarer Nähe der geplanten ÖBB-Neubaustrecke.



Einzel feststellungen Bereich Verkehr

Das UVP-Verfahren zum Windpark wurde beim Land Niederösterreich im Jahr 2009 durchgeführt. Der Vertreter der NÖ Umwelthanwaltschaft stellte in der mündlichen Verhandlung im November 2009, in der die ÖBB-Infrastruktur AG nicht vertreten war, fest, dass nach Auskunft der ÖBB von einem Gefahrenbereich von 400 m auszugehen sei. Daher befänden sich drei der Windkraftanlagen in diesem Bereich. Diese Stellungnahme fand jedoch keine Berücksichtigung. Letztlich waren nur 13 Standorte im UVP-Verfahren genehmigungsfähig.

55.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Widmung der Golfplatzweiterung durch die Gemeinde Götzendorf noch vor dem Beginn der detaillierten Planungsarbeiten für das Projekt Spange Götzendorf erfolgt war. Da der Planungsbeginn für diesen Gleisabschnitt aus heutiger Sicht ab dem Jahr 2025 und die Projektausführung überhaupt erst ab 2035 erfolgen soll, standen dem Umwidmungsverfahren keine rechtlichen Hindernisse entgegen.

(2) Der RH bewertete die Vorgangsweise der Gemeinde Götzendorf, die künftig zu erwartende ÖBB-Trasse im Plan zum Entwicklungskonzept kenntlich zu machen, als zweckmäßig. Wenn damit auch keine rechtliche Bindungswirkung verbunden ist, so können Interessenten daraus Informationen über die künftige verkehrliche Infrastruktur der Gemeinde gewinnen.

(3) Letztlich nahm der RH die bei diesem Projekt aufgetretenen Planungshindernisse zum Anlass, auf die zunehmende Inanspruchnahme von Freiflächen durch unterschiedliche Nutzungsarten wie Golfplätze, Windkraftanlagen usw. hinzuweisen. Dies wird künftig die Umsetzung größerer Infrastrukturvorhaben bedeutend erschweren und verteuern. Die geltende Rechtslage bietet keine Möglichkeit, Trassenkorridore für erst in weiterer Zukunft geplante Infrastrukturbauvorhaben gesichert freizuhalten. Um jedoch künftige Nutzungskonflikte möglichst zu verhindern, sollte der Trassenverlauf für solche Infrastrukturinvestitionen in den Plandokumenten der Länder (z.B. Regionalprogrammen) und Gemeinden (Flächenwidmungsplänen) – wenn auch ohne rechtliche Bindungswirkung – verpflichtend kenntlich gemacht werden.

Einzelfeststellungen Bereich Energie

Salzburgleitung 1

Lage

56 Der Bau des Teilstücks der Salzburgleitung 1 zwischen St. Peter und dem Umspannwerk Salzach schließt eine Lücke im 380 kV-Höchstspannungsring des Austrian Power Grid AG-Netzes und stellt eine hochrangige Verbindung nach Deutschland dar. Die Leitung erstreckt sich von der oberösterreichischen Landesgrenze zu Deutschland zum Umspannwerk nördlich von Salzburg. Ihre Länge beträgt rd. 46 km, die Leitungstrasse berührt sechs Anrainergemeinden in Salzburg.

Abbildung 5: Trasse der Salzburgleitung 1



Einzelfeststellungen Bereich Energie

Chronologie

57.1 Der Ablauf des Vorhabens stellte sich wie folgt dar:

1993	Grundsatzplanung – Vorplanungen Projekt St. Peter – Tauern (Salzburgleitung, rd. 150 km)
Dezember 1993	Ansuchen der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-AG (Verbundgesellschaft) gemäß §§ 4 und 5 StWG 1968 um Durchführung eines starkstromrechtlichen Vorprüfungsverfahrens und Genehmigung von Vorarbeiten beim damaligen BMwA
Juni 1995	Nachtragsansuchen gemäß §§ 4 und 5 StWG 1968
April – Oktober 1996	Vorprüfungsbescheid des BMwA und Bewilligung von Vorarbeiten für Teilstücke
August 1997	Antrag auf Bau- und Betriebsbewilligung gemäß § 7 StWG 1968 für das 1. Teilstück
Mai 2000	Baubewilligungsbescheid des BMwA gemäß § 7 StWG 1968 für das Projekt Abschnitt St. Peter – Tauern
September 2002	Aufhebung des Bescheides durch den VwGH u.a. wegen bestehender UVP-Pflicht
2003	Vorbereitung der UVE für das Projekt St. Peter – Umspannwerk Salzach (Salzburgleitung 1, rd. 46 km)
2005	Einreichung der UVE
März 2007	UVP – Bescheide Salzburg, Oberösterreich
April 2008	UVP – Bescheid des Umweltsenates in zweiter Instanz
Juni – September 2008	Abweisung der Anträge um aufschiebende Wirkung durch VfGH und VwGH
Mai 2009	Baubeschluss durch den Aufsichtsrat der Austrian Power Grid AG, Baubeginn
2009/2010	Vorplanungen für den Abschnitt Tauern – Salzach neu (Salzburgleitung 2, rd. 115 km)
Jänner 2011	geplante Inbetriebnahme Salzburgleitung 1

57.2 Der RH beurteilte die rd. 16-jährige Planungsphase als überaus lang und verwies auf die Verpflichtung des Bundes und der Länder, die Leitungsprojekte aus den Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze rasch umzusetzen.



Einzel feststellungen Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Überörtliche Raum-
ordnung

Regionalprogramme

58.1 (1) Im Rahmen der Erhebungen für das Regionalprogramm Salzburger Seengebiet in den Jahren 2002 bis 2004 äußerte die Austrian Power Grid AG keine Wünsche hinsichtlich der Berücksichtigung eines Trassenkorridors oder des Leitungsverlaufs und stellte dem Regionalverband Salzburger Seengebiet auch keine Pläne zur Verfügung. Das Regionalprogramm trat im September 2004 ohne Ausweis der Salzburgleitung 1 in Kraft. Die Trasse war zu diesem Zeitpunkt noch nicht bewilligt.

(2) Die Austrian Power Grid AG nahm zu einer in den Jahren 2006 und 2007 erfolgten Teilabänderung des Regionalprogramms Salzburg-Stadt und Umgebungsgemeinden zur Ausweisung von Betriebsstandorten Stellung und ersuchte u.a. um Berücksichtigung der 380 kV-Leitung als Negativkriterium bei der Auswahl von überörtlich bedeutsamen Betriebsstandorten und um die Sicherung notwendiger Trassenräume sowie Flächen für Umspannwerke. Diese Stellungnahme anerkannte der Regionalverband Salzburg-Stadt und Umgebungsgemeinden zwar als berechtigt, griff sie aber nicht auf, da aus seiner Sicht damals kein Konflikt und kein thematischer Zusammenhang zur Ausweisung von überörtlich bedeutsamen Betriebsstandorten gegeben waren. Die Änderung des Regionalprogramms wurde im Jänner 2008 wirksam. Zu den Änderungen hatte der Bund zuvor im Rahmen des Konsultationsmechanismus⁶⁸ keine Einwände erhoben.

58.2 (1) Der RH bemängelte, dass die Trasse der Salzburgleitung 1 im Regionalprogramm Salzburger Seengebiet nicht berücksichtigt wurde. Er verwies dazu auf die Sachprogramme Standortentwicklung und Salzburger Seengebiet, in denen eine Vorsorge für noch nicht bewilligte Vorhaben möglich war. Er empfahl der Austrian Power Grid AG, künftig frühzeitig entsprechende Unterlagen bzw. Wünsche zwecks Berücksichtigung ihrer Vorhaben in Raumordnungsprogrammen des Landes einzubringen.

(2) Dem Land bzw. dem Regionalverband empfahl er, bei der nächsten Teilabänderung des Regionalprogramms die 380 kV-Leitung als Nega-

⁶⁸ Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus (BGBl. I 35/1999), Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern, Art. I Abs. 2. Die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus wurde zur besseren Koordination zwischen den Finanzausgleichspartnern bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen abgeschlossen. Der Mechanismus enthält, unter anderem, wechselseitige Informationspflichten mit der Gelegenheit zur Stellungnahme über alle rechtsetzenden Maßnahmen.



Einzelfeststellungen Bereich Energie

tivkriterium bei der Auswahl von überörtlich bedeutsamen Betriebsstandorten zu berücksichtigen.

Der RH empfahl dem BMWFJ, die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von in Planung befindlichen und durch Langfristplanungen und europäische Leitlinien als prioritär erkannten Projekten in Raumordnungsprogrammen zu nutzen und in Stellungnahmen zu diesen auf Grundlage des Konsultationsmechanismus entsprechende Hinweise einzubringen.

58.3 *Das BMWFJ wies darauf hin, dass der Regelzonenführer gemäß § 22a Abs. 4 ElWOG die Ergebnisse der langfristigen Planung der Landesregierung zur Kenntnis zu bringen habe. Das ElWOG 2010 (§ 37 Netzentwicklungsplan) enthalte zwar keine entsprechende Verpflichtung, doch erschiene es sinnvoll, die bisher zwingend vorgesehene Benachrichtigung der Landesregierung fortzuführen. Im Bewilligungsverfahren gemäß §§ 6, 7 StWG, das eine umfassende Abstimmung aller berührten öffentlichen Interessen vorsehe, und auch schon im Vorprüfungsverfahren seien die Landesregierungen und die betroffenen Gemeinden eingebunden und hätten daher volle Kenntnis vom jeweiligen Vorhaben. Eine raumordnungsrechtliche Bindung der Länder und Gemeinden trete erst mit der starkstromwegerechtlichen Bewilligungsentscheidung ein.*

58.4 Nach Ansicht des RH hätte das BMWFJ durch entsprechende Mitwirkung in Raumordnungsverfahren (Information und Koordination) dazu beitragen können, die Verwirklichung solcher prioritärer Vorhaben gemäß den europäischen Leitlinien zu beschleunigen und zu erleichtern, um – wie auch in der Stellungnahme als wünschenswert zum Ausdruck gebracht – die Sicherung von Trassen auf der Ebene der Raumordnung zu betreiben.

Freihalteplanung

59.1 Der Abteilung Raumplanung lagen weder die Bau- und Betriebsbewilligungen für den Leitungsabschnitt 1 noch die Langfristplanung und die damit verbundenen Ausbauprojekte in Salzburg gemäß ElWOG vor. Die Einreichung der UVE im Jahr 2005 erfolgte bei der Elektrizitätsbehörde. Lediglich ein Sachverständiger der Abteilung Raumplanung wurde im Verfahren beigezogen. Die Austrian Power Grid AG trat nicht an die Fachabteilung des Landes mit einem Ersuchen um Sicherung der Trasse heran. Es wurden keine Unterlagen bzw. Trassenpläne übermittelt. Im Vergleich dazu brachte die Austrian Power Grid AG Trassenprojekte in Niederösterreich bereits in frühen Planungsstadien dem Land zur Kenntnis.



Einzel feststellungen Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Das Land setzte für die Trasse der Salzburgleitung 1 keine Maßnahmen im Sinne einer vorausschauenden Freihalteplanung durch entsprechende Ausweisung in überörtlichen Programmen. Die Abteilung Raumplanung führte dazu aus, dass raumordnerische Maßnahmen nicht notwendig wären, da die Trasse als Entwurfsplanung angesehen werden müsse und im Rahmen der UVP noch Änderungen möglich wären. Auch nach Abschluss der UVP erfolgten keine Bemühungen um eine vorausschauende Flächensicherung.

- 59.2** Der RH kritisierte diese Vorgangsweise. Er verwies auf die Bedeutung der Flächenfreihaltung im Hinblick auf die räumlichen Entwicklungen und die Kosteneffekte, auf die Möglichkeiten der überörtlichen Raumplanung und auf den Beschluss des Salzburger Landtages, die von der 380 kV-Leitung betroffenen Gemeinden aufzufordern, eine Trasse freizuhalten.

Dem Land Salzburg empfahl der RH, künftig zeitgerecht Maßnahmen zur Flächensicherung in den Regional- und Sachprogrammen vorzusehen, wenn dies aus raumplanerischer Sicht sinnvoll erscheint.

Der Austrian Power Grid AG empfahl er, frühzeitig mit entsprechenden Planungsgrundlagen an die Raumplanung des Landes heranzutreten, um Möglichkeiten für eine Sicherung oder Freihaltung von Flächen wahrnehmen zu könnten. Er verwies dazu auch auf Trassenprojekte in Niederösterreich, die dem Land zeitgerecht zur Kenntnis gebracht wurden und daher in der Regionalplanung berücksichtigt werden konnten.

- 59.3** *Die Salzburger Landesregierung begrüßte die Empfehlung an die Austrian Power Grid AG, Planungen möglichst frühzeitig und fristgerecht den Ländern zu übermitteln. Nur dann könnten diese auch im elektronischen Rauminformationssystem veröffentlicht werden.*

- 59.4** Der RH nahm die Äußerung des Landes zur Empfehlung an die Austrian Power Grid AG, Planungen möglichst frühzeitig den Ländern zu übermitteln, zur Kenntnis, merkte aber dazu an, dass die Trasse der Salzburgleitung dem Land bekannt gewesen sein musste. Auch wenn die Rechtsverbindlichkeit letztendlich durch das UVP-Verfahren eintrat, lagen für die Trasse der Salzburgleitung seit dem Jahr 1996 Vorprüfungsbescheide und im Jahr 2000 ein Baubewilligungsbescheid vor. Dies fand keine Berücksichtigung in der Raumordnung. Der RH verwies auch auf die Stellungnahme des Landes zu TZ 8, in der es sich zu einer vorsorglichen Freihaltung von Flächen auch ohne rechtsverbindlicher Fachplanung bekennt.



Einzelfeststellungen Bereich Energie

Landtagsbeschluss-Trassenfreihaltung

- 60.1** Im Juli 2009 beschloss der Salzburger Landtag einstimmig, die Landesregierung zu beauftragen, sich bei der Verbundgesellschaft weiterhin für eine Variantenprüfung bzw. eine Teilverkabelung des Leitungsabschnittes 1 einzusetzen und die von der 380 kV-Leitung betroffenen Gemeinden aufzufordern, eine Trasse in der notwendigen Breite für eine mögliche Verkabelung langfristig und bindend freizuhalten.

Den Fachabteilungen Energierecht und Raumplanung war nicht bekannt, welche Maßnahmen seitens der Salzburger Landesregierung zur Umsetzung dieses Beschlusses getroffen werden sollten. In einer von der Landesregierung eingerichteten Arbeitsgruppe war die Abteilung Raumplanung nicht vertreten. Auch mit der Frage der Sicherung von Flächen für allfällige künftige Kabeltrassen wurde diese Abteilung bisher nicht befasst.

- 60.2** Der RH bemerkte, dass zum Zeitpunkt der angeführten Beschlüsse (Variantenprüfung bzw. Teilverkabelung, Trassensicherung) im Juli 2009 der Leitungsabschnitt 1 bereits durch die Salzburger Landesregierung als UVP-Behörde genehmigt worden war und der Bau bereits begonnen hatte. Er empfahl der Salzburger Landesregierung, künftig auf eine rechtzeitige Abstimmung der Interessen im Rahmen der vorgesehenen Bewilligungsverfahren zu achten.

Weiters stellte er fest, dass eine entsprechende Trasse, unabhängig von der Ausführung als Kabel oder Freileitung, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten frühzeitig zu sichern wäre und sich die raumplanerischen Überlegungen der Landesregierung nicht an der technischen Ausführung einer Leitung orientieren sollten.

Die Aufforderung zur Trassenfreihaltung wertete der RH zwar positiv, er bemängelte aber, dass weitere Schritte nicht bekannt waren. Der RH empfahl, für raumplanerische Fragestellungen die zuständige Fachabteilung zu befragen.

- 60.3** *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei der Abteilung Raumplanung im November 2010 eine von einer Arbeitsgruppe des Landes und der Austrian Power Grid AG ausgearbeitete Freileitungstrasse zwischen Elixhausen und Kaprun bekanntgegeben worden. Diese werde nunmehr den betroffenen Gemeinden und Ortsplanern sowie Fachdienststellen mitgeteilt. Diese Bereiche sollen von Widmungen freigehalten werden.*



Einzel feststellungen Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Örtliche Raumordnung

Kenntlichmachung

- 61.1** Gemäß § 43 Abs. 1 Slbg ROG 2009 waren im Flächenwidmungsplan Flächen kenntlich zu machen, die aufgrund von Bundes- oder Landesgesetzten Nutzungsbeschränkungen unterlagen. U.a. für Versorgungseinrichtungen, wie z.B. Stromleitungen, war ein Schutzbereich darzustellen.

Der UVP-Bescheid des Umweltsenates zur Salzburgleitung 1 wurde im April 2008 erlassen. Da keine Kenntlichmachung in den Flächenwidmungsplänen erfolgte, ersuchte die Abteilung Raumplanung die betroffenen Gemeinden mit Schreiben vom 17. November 2009, dies zu veranlassen.

- 61.2** Der RH anerkannte die Bemühungen der Abteilung Raumplanung um Freihaltung und Kenntlichmachung und hob die Bedeutung der aufsichtsbehördlichen Funktion des Landes hervor. Er empfahl dem Land Salzburg, auf eine möglichst frühzeitige Kenntlichmachung von Versorgungseinrichtungen in der Flächenwidmung zu achten, da diese Einfluss auf die weitere Flächenwidmungsplanung, die Baulandausweisung und das Baurecht hat.

Baurecht

- 62.1** Eine Bauführung innerhalb des Sicherheitsabstandes einer Freileitung war bei entsprechender Widmung im Sinne des Salzburger Baupolizeigesetzes 1997⁶⁹ in der Regel kein Versagungsgrund für eine Bauplatzerklärung bzw. eine Baubewilligung. Allerdings kam den Eigentümern der Hauptversorgungseinrichtung, deren Sicherheitsabstand durch die geplante bauliche Maßnahme unmittelbar berührt wurde, im Bauverfahren Parteistellung zu.

- 62.2** Der RH empfahl daher der Austrian Power Grid AG, im Interesse der Flächenfreihaltung ihre Möglichkeiten auch im Bauverfahren aktiv zu nutzen.

Immissionsschutz

- 63.1** Die Abteilung Raumplanung erarbeitete eine Immissionsschutzrichtlinie, die u.a. die Einhaltung eines Grenzwertes von 10 µT bei Stark-

⁶⁹ LGBl. Nr. 40 i.d.F. LGBl Nr 90/2008



Einzelfeststellungen Bereich Energie

stromfreileitungen vorsah.⁷⁰ Die Richtlinie umfasste die Widmungen für Wohnbauland und stellte einen für den inneren Dienst des Amtes der Landesregierung verbindlich anzuwendenden Arbeitsbehelf dar. Innerhalb dieser Abstände ließ die Abteilung Raumplanung in der Regel keine Baulandwidmung zu. Untersuchungen einer Arbeitsgruppe im Auftrag des Landes empfahlen u.a. eine weitere Überarbeitung der Richtlinie.

63.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Raumplanung und hielt fest, dass das Land Salzburg damit im Vergleich zu anderen Bundesländern eine Vorreiterrolle übernahm. Er empfahl dem Land Salzburg, die Ausweitung des Geltungsbereichs der Immissionsschutzrichtlinie auf Wohnbauten in Gewerbegebieten, Spiel- und Sportplätze, Kerngebiete etc. zu überlegen, um Nutzungen mit Daueraufhalten verbessert zu erfassen. Eine Verbindlicherklärung der Richtlinie erachtete er für zweckmäßig, um in den Genehmigungsverfahren der örtlichen Raumplanung mit gesicherten Abstandsregelungen arbeiten zu können.

63.3 *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei vorgesehen, die Immissionsschutzrichtlinie zu überarbeiten und auch die Abstandsregelungen neu zu fassen. Es werde aber diesbezüglich empfohlen, dass der Bund einheitliche Regelungen trifft.*

Nutzungskonflikte

64.1 Im Februar 2009 stellte die Landeshauptfrau in Beantwortung einer Bürgeranfrage fest, dass für die Salzburgleitung 1 und 2 eine Teilverkabelung angestrebt und deswegen eine Novelle des Salzburger Landeselektrizitätsgesetzes verabschiedet werde. Diese Änderung erfolgte im März 2009.

In den Erläuterungen dazu wurde festgestellt, dass die Neuregelung nicht unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes, sondern mit dem Ziel der Vermeidung von Nutzungskonflikten und des Interessenausgleichs zwischen dem Leitungsbetreiber und den Anrainern getroffen worden sei. Während die regionale Energieversorgung auf niedrigeren Spannungsebenen erfolge und dafür die entsprechende Akzeptanz in der Bevölkerung vorläge, sah das Land Konfliktpotenzial bei Leitungen mit einer Spannung von über 110 kV.

⁷⁰ Dies entspricht einem Abstand von 11 m bei 110 kV-Leitungen, 16 m bei 220 kV-Leitungen und 22 m bei 380 kV-Leitungen.

Leitungen, die nach anderen Gesetzesmaterien, wie z.B. nach dem StWG 1968 oder nach dem Eisenbahngesetz (Freileitungen der Bahn) zu errichten waren, fielen nicht unter diese Bestimmungen.

64.2 Der RH anerkannte zwar die Bemühungen des Landes, u.a. im Sinne einer zügigen Abwicklung der Bewilligungsverfahren Konflikte bei der Planung möglichst zu vermeiden, er stellte allerdings auch die geringe Regelungstiefe des Gesetzes fest. Für den RH schien nicht schlüssig, dass Starkstromfreileitungen mit einer Spannung von bis zu 110 kV zu geringeren Nutzungskonflikten bzw. höherer Akzeptanz in der Bevölkerung führen.

Abstandsregelungen

65.1 Das novellierte Salzburger Landeselektrizitätsgesetz sah zur Vermeidung von Nutzungskonflikten unter Voraussetzung der technisch-wirtschaftlichen Effizienz eine Erdverkabelung von Leitungsanlagen mit einer Spannung von mehr als 110 kV vor, wenn der Abstand zwischen einer Freileitung und dem für Wohnbebauung bestimmten Bauland weniger als 400 m betrug bzw. wenn der Abstand zu einzelnen Wohnbauten unter 200 m lag. Die Verpflichtung zum Bau von Erdkabeln galt auch bei wesentlichen Änderungen einer bestehenden Freileitung.⁷¹ Diese Abstandsfestlegungen erfolgten nach dem Vorbild des deutschen Bundeslandes Niedersachsen⁷².

Dies bedeutete, dass allein schon eine vorhandene Widmung für Wohnbauland im genannten Abstand eine Verkabelungspflicht begründete. Hingegen konnten Grundstücke innerhalb dieser Abstände als Wohnbauland neu gewidmet werden, obwohl gemäß § 28 Abs. 3 Z 4 Slbg ROG 2009 Flächen, die aufgrund der gegebenen oder erwartbaren Umweltbelastungen oder -auswirkungen für eine widmungsgemäße Nutzung ungeeignet sind, nicht als Bauland ausgewiesen werden dürfen.

Ein Antrag des Ausschusses für Raumordnung des Salzburger Landtages betreffend eine Novelle des Slbg. ROG zur Erhöhung des Abstandes von Höchstspannungsleitungen wurde im November 2008 mit der Begründung, eine Regelung sei entbehrlich, abgelehnt. Der zuständige Landesrat stellte fest, dass die Austrian Power Grid AG durch ein Raum-

⁷¹ z.B. Verschwenkung der Leitungstrasse um mindestens 10 m auf einer Länge von mindestens 5 km, Erhöhung der Nennspannung (von 220 auf 380 kV), wesentliche Erhöhung der Übertragungskapazität

⁷² Der Gutachter für Umweltmedizin des Landes Salzburg sah in seinem Gutachten einen Wert von 0,1 T für Daueraufenthaltsorte, d.h. rd. 240 m Abstand von der Trassenmitte, als gerechtfertigt an. Im Vergleich dazu lag der Vorsorgewert des UVP-Verfahrens bei 1 T und rd. 70 m bzw. die Salzburger Immissionsrichtlinie bei 10 T und rd. 22 m Abstand von der Trassenmitte. Die WHO-Empfehlung lag bei 100 T.



Einzelfeststellungen Bereich Energie

ordnungsgesetz nicht gebunden werden könne, sondern dies über das Salzburger Landeselektrizitätsgesetz erfolgen solle. Eine Regelung im Raumordnungsgesetz würde lediglich die Grundeigentümer treffen.

Der Verfassungs- und Verwaltungsausschuss hingegen beurteilte im Dezember 2008 in seinem Bericht über die Novelle des Salzburger Landeselektrizitätsgesetzes die Vermeidung von Nutzungskonflikten als ureigenstes Ziel und Aufgabe der Raumordnung, wie sie auch der Landesgesetzgeber verstehe.

- 65.2** Der RH kritisierte, dass für die gewählten Abstände keine nachvollziehbaren, verbindlichen Grenzwerte vorlagen. Als Auswirkung dieser gesetzlichen Regelungen würde dies bedeuten, dass bei Einhaltung der genannten Abstände gegenwärtige Planungen für Starkstromfreileitungen in Salzburg aufgrund der Topografie schon allein aus räumlichen Gründen nicht realisierbar sein werden. Er stellte fest, dass durch diese Abstände zwar der Leitungsbetreiber bezüglich der Trassierung verpflichtet wird, für die Anrainer als Widmungs- bzw. Bauwerber im Trassenbereich jedoch keine Regelungen zur angestrebten Vermeidung von Nutzungskonflikten vorlagen.

Der RH bemängelte die Vorgangsweise des Landes Salzburg, Leitungsbetreibern entsprechende Abstände gesetzlich vorzuschreiben, andererseits aber im Rahmen der Raumordnung Grundbesitzern weiterhin Widmungen bzw. Bauführungen innerhalb dieser Abstände zu ermöglichen.

Er empfahl dem Land Salzburg, Trassen von Starkstromfreileitungen mit Instrumenten der Raumordnung von Bebauung freizuhalten und regte an, auch weiterhin eine bundesweit einheitliche Abstandsregelung für Starkstromfreileitungen anzustreben.

- 65.3** *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung verfüge Salzburg seit 1990 als einziges Bundesland über Abstandsregelungen zur gesundheitlichen Vorsorge. Der RH habe bundesweit einheitliche Abstandsregelungen durch das zuständige Bundesministerium aufgrund der bestehenden Fachplanungskompetenz sowie der Kompetenz für Gesundheitsfragen angeregt. Dies werde seitens des Landes begrüßt. Erste Gespräche seien im Rahmen der ÖROK zur gegenseitigen Abstimmung bereits geführt worden.*

Trassen von Starkstromfreileitungen könnten mit Instrumenten der Raumplanung nur dann von Bebauung freigehalten werden, wenn diese Trassen rechtzeitig bekanntgegeben werden.



Einzel feststellungen Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

65.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes, merkte jedoch an, dass auf die einseitige gesetzliche Bindung der Leitungsbetreiber nicht eingegangen wurde. Er unterstrich seine Kritik an dieser Vorgangsweise und wiederholte seine Empfehlung.

Entwicklungen in den Trassen

66.1 Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung untersuchte der RH anhand von Beispielen die Entwicklungen im Trassen- bzw. Trassennahbereich von Starkstromfreileitungen. Auf den Grundstücken und Grundstücksteilen der Trasse der Salzburgleitung 1 zwischen St. Peter und dem Umspannwerk Salzburg erfolgten in den letzten fünf Jahren bzw. seit Einreichung der Umweltverträglichkeitserklärung keine Widmungsänderungen. Dennoch versuchten Gemeinden mit Instrumenten der örtlichen Raumplanung, Siedlungsentwicklungen unter Freileitungstrassen zuzulassen. Vereinzelt wurden entsprechende Widmungen in Trassennähe beantragt.

- In einer Gemeinde lag ein Gewerbeobjekt, in dem Wohnungen errichtet werden sollten, teilweise innerhalb des von der Immissionsschutzrichtlinie des Landes vorgesehenen Mindestabstandes zur Leitungssachse einer 220 kV-Hochspannungsfreileitung. Die Austrian Power Grid AG sprach sich in ihrer Stellungnahme zur mündlichen Verhandlung im November 2009 gegen eine Bewilligung des Bauvorhabens aus. Dennoch wurde es mit Bescheid vom Dezember 2009 mit Auflagen bewilligt.
- Eine Marktgemeinde hatte Ende 2004 eine Teilabänderung des Flächenwidmungsplanes vorgelegt. Aufgrund der Lage unter einer 110 kV-Leitung empfahl die Abteilung Raumplanung mit Schreiben vom Jänner 2005, die Teilabänderung zurückzuziehen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte die Gemeinde die Abänderung weder zurückgezogen noch eine Modifikation vorgelegt.
- Eine geplante Erweiterung eines Betriebsgebietes in der gleichen Gemeinde befand sich im Schutzbereich einer bestehenden 220 kV-Leitung. Nach Einwendungen der Austrian Power Grid AG wurden vor Genehmigung der Erweiterung im Jahr 2007 Wohn- und Erholungsnutzungen und darüber hinaus in einer privatrechtlichen Vereinbarung zwischen der Austrian Power Grid AG und der Grundeigentümerin auch die Wohnnutzung von für den Betrieb unerlässlichen Wohnungen ausgeschlossen.
- Diese Marktgemeinde sah auch im Jahr 2007 im Rahmen einer Änderung des Räumlichen Entwicklungskonzeptes Erweiterungen für Betriebs- und Wohnbaugebiete unter der Trasse der bestehenden



Einzelfeststellungen Bereich Energie

220 kV-Leitung und in Nachbarschaft zur geplanten 380 kV-Leitung vor. Stellungnahmen der Austrian Power Grid AG und des Landes bewirkten eine Berücksichtigung der vorgesehenen Abstandsbe-
reiche.

Laut Beschluss der Gemeindevertretung vom März 2009 sollte darüber hinaus ein von Lärmbeeinträchtigung und der Lage unter Hochspannungsleitungen (110 kV-Leitung ÖBB und 30 kV-Leitung der Salzburg AG) betroffener Bereich im Rahmen des Räumlichen Entwicklungskonzeptes für eine Bebauung vorgesehen werden. Dies erfolgte entgegen den Empfehlungen des Ortsplaners, der ablehnenden Stellungnahme des Umweltschutzes und des Hinweises der Abteilung Raumplanung auf die schlechte Eignung für eine Wohnbebauung.

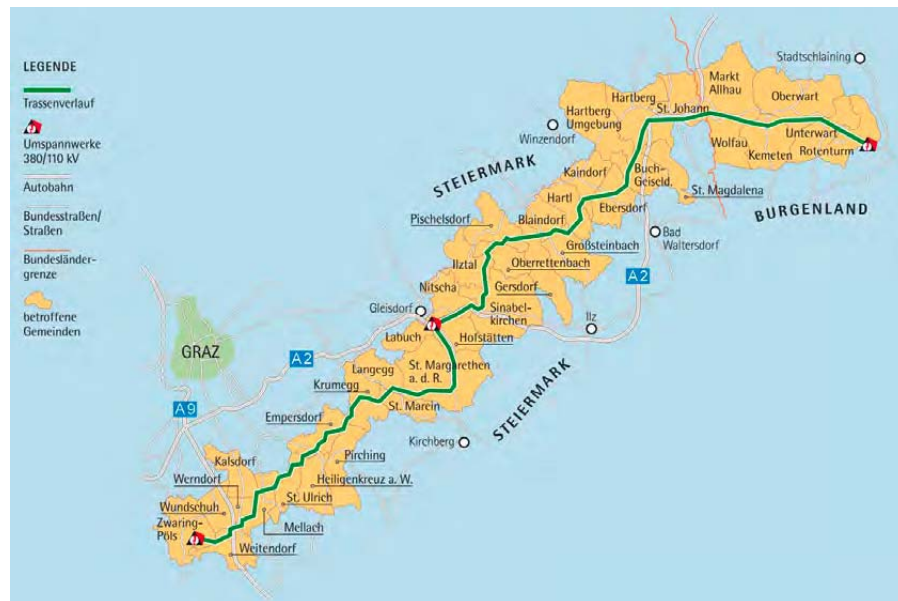
- 66.2** Der RH sah durch die Entwicklungen in der Trasse die Bedeutung und Aktualität der Flächenvorsorge und –freihaltung bestätigt und betonte den Wert der aufsichtsbehördlichen Funktion des Landes. Im Hinblick auf die räumlichen Entwicklungen und die Kosteneffekte erachtete er die Flächenfreihaltung für besonders wichtig und verwies auf seine dazu ausgesprochenen Empfehlungen.
- 66.3** *Die Salzburger Landesregierung pflichtete der Betonung des Wertes der aufsichtsbehördlichen Funktion der Raumplanung der Länder bei, zumal jährlich mehrere diesbezügliche Anträge und Anfragen von Gemeinden eingebracht würden.*

Steiermarkleitung

Lage

- 67** Der Bau des Teilstücks „Kainachtal – Südburgenland“ (Steiermarkleitung) der 380 kV-Freileitung „Kainachtal – Wien Südost“ schloss die südöstliche Lücke im 380 kV-Höchstspannungsring des Austrian Power Grid AG-Netzes. Die Leitung erstreckt sich vom Umspannwerk Südburgenland (Rotenturm) zum Umspannwerk Kainachtal (Zwaring) südlich von Graz. Ihre Länge beträgt rd. 98 km, davon rd. 81 km in der Steiermark. Die Leitungstrasse berührt 32 Anrainergemeinden in der Steiermark und sechs im Burgenland. In Teilabschnitten werden 110 kV-Leitungen der Steweag-Steg GmbH und der BEWAG Netz GmbH mitgeführt, wodurch bestehende Leitungen abgebaut werden konnten. Die Gesamtkosten der Steiermarkleitung betragen einschließlich des Vorprojekts rd. 179 Mill. EUR (ohne USt).

Abbildung 6: Trasse der Steiermarkleitung





Einzelfeststellungen Bereich Energie

Chronologie

68.1 Der Ablauf des Vorhabens stellte sich wie folgt dar:

1982	erste Trassenüberlegungen für das Teilstück „Kainachtal–Südburgenland“ (Steiermarkleitung) der 380 kV–Leitung „Kainachtal–Wien Südost“
Dezember 1984	Vorlage des generellen Projekts an das BM für wirtschaftliche Angelegenheiten (BMWA), erstmaliger Antrag auf Durchführung des Vorprüfungsverfahrens gemäß § 4 StWG 1968
1984 – 2003	Erstellung von diversen Gutachten, mehrmalige wesentliche Änderungen der geplanten Leitungstrasse, starker Widerstand gegen den Leitungsbau, vor allem aus den betroffenen Gemeinden, zwischendurch Projektstillstand durch diverse Gutachtenerstellungen, politische „Nachdenkpausen“, die Auswirkungen der Liberalisierung des Strommarkts etc.
1992	Gutachten über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit der gesamten 380 kV–Leitung „Kainachtal – Wien Südost“ im Auftrag des BMWA
1996	Studie Joanneum–Research zur Festlegung der Trasse der Steiermarkleitung im Auftrag der Verbund AG, Ergänzungsgutachten im Auftrag des BMWA
1998	ergänzende Gutachten über die energiewirtschaftliche Notwendigkeit im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung
1999	Fertigstellung Teilstück „Südburgenland – Wien Südost“ (Burgenlandleitung)
2002	Entscheidung für die Notwendigkeit der Durchführung eines UVP–Verfahrens für die Steiermarkleitung
März 2003	neuerlicher Antrag auf Durchführung eines Vorprüfungsverfahrens und Genehmigung von Vorarbeiten gemäß § 4 und § 5 StWG 1968
Juni – Juli 2003	Vorprüfungsbescheid und Bewilligung von Vorarbeiten durch das BMWA
Dezember 2003	Einreichung der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE)
März 2005	Genehmigungsbescheide der Steiermärkischen und Burgenländischen Landesregierung als UVP–Behörden erster Instanz
März 2007	positive Berufungsbescheide des Umweltsenats für die Leitungsabschnitte in der Steiermark und im Burgenland
Juni – Juli 2007	Anträge um aufschiebende Wirkung von VfGH und VwGH abgewiesen
September 2007	Baubeschluss durch den Aufsichtsrat der Austrian Power Grid AG
Oktober 2007	Baubeginn
Juni 2009	Abweisung aller sechs noch anhängigen Beschwerden durch VwGH
September 2009	Inbetriebnahme



Einzel feststellungen Bereich Energie

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Umweltverträglichkeitsgutachten

68.2 Der RH sah in der Errichtung der Steiermarkleitung ein außergewöhnlich komplexes Infrastrukturprojekt. Dies äußerte sich sowohl in der langen Planungs- und Verfahrensdauer als auch in den Einflussfaktoren beim Zusammenwirken des privatrechtlich organisierten Projektträgers Austrian Power Grid AG mit dem Bund, den Ländern Steiermark und Burgenland sowie den betroffenen Gemeinden.

69.1 Das im Auftrag der Ämter der Steiermärkischen und der Burgenländischen Landesregierung erstellte Umweltverträglichkeitsgutachten hielt im September 2004 fest, dass die Trassenauswahl für die Steiermarkleitung von deutlichem Bemühen gekennzeichnet war, eine im Bezug auf die Siedlungsentwicklung möglichst konfliktarme Trasse zu finden. Dadurch ergäbe sich zwangsläufig eine stärkere Belastung des Landschaftsraumes mit nachteiligen Auswirkungen auf das Landschaftsbild.

Weiters stelle die Leitung eine erhebliche Verringerung der Leitungsbelastungen und eine Reduzierung der Übertragungsverluste sowie eine wesentliche Voraussetzung für die langfristige Sicherstellung der nachhaltigen Erzeugung elektrischer Energie aus erneuerbaren Energieträgern in Österreich dar. Nachteilige Auswirkungen seien bei einem Projekt dieser Größenordnung unvermeidlich, insgesamt würden jedoch die vorteilhaften Auswirkungen des Vorhabens überwiegen.

69.2 Für die Abwicklung künftiger Infrastrukturprojekte im Starkstromwegebereich verwies der RH auf seine Empfehlungen, eigene Planungsinstrumente mit der Möglichkeit präventiver Nutzungsbeschränkungen im Trassenbereich zu entwickeln, sowie die Raumordnungsinstrumente für eine vorsorgliche Flächenfreihaltung nicht nur im Bereich Verkehr, sondern auch im Starkstromwegebereich einzusetzen.

Überörtliche Raumordnung

70.1 Der für die überörtliche Raumordnung zuständigen Abteilung des Landes war der Planungskorridor der Steiermarkleitung durch das Ergebnis des Vorprüfungsverfahrens im Juli 2003 und durch die Einreichung der UVE im Dezember 2003 bekannt. Der Korridor war in den Ersichtlichmachungsplänen von vier betroffenen Regionalen Entwicklungsprogrammen der zweiten Generation enthalten. Die Programme für die Planungsregionen Leibnitz und Weiz wurden im Juli 2009, die für die Planungsregionen Fürstenfeld und Hartberg im April 2010 beschlossen. Die Ersichtlichmachungen erfolgten somit nach Baubeginn (Oktober 2007) bzw. Inbetriebnahme der Leitung (September 2009).

Einzelfeststellungen Bereich Energie

In dem im September 2005 verordneten Regionalen Entwicklungsprogramm für die ebenfalls von der Leitung betroffenen Planungsregionen Graz und Graz-Umgebung war der geplante Korridor nicht ersichtlich gemacht⁷³, obwohl rechtswirksame Planungen des Bundes auch nach damaliger Rechtslage in diesen Programmen ersichtlich zu machen waren.⁷⁴

- 70.2** Der RH hielt fest, dass keine vorausschauenden Flächensicherungsmaßnahmen für die Steiermarkleitung erfolgten. In dem im September 2005 beschlossenen Regionalen Entwicklungsprogramm für die von der Leitung betroffenen Planungsregionen Graz und Graz-Umgebung hätte der Planungskorridor der Steiermarkleitung zumindest ersichtlich gemacht werden müssen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Instrumente der Raumordnung für eine vorsorgliche Flächenfreihaltung von Infrastrukturprojekten nicht nur im Bereich des Verkehrs, sondern auch im Starkstromwegbereich einzusetzen.

- 70.3** *Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass die Bestimmungen über die Ersichtlichmachung im Flächenwidmungsplan (§ 26 Abs. 7 Z 1 Steiermärkisches ROG) für sämtliche Infrastrukturprojekte und so auch für solche im Bereich des Starkstromwegerechtes gelten würden. Auch hier sei es erforderlich, dass entsprechende Planungen rechtzeitig den für die überörtliche und örtliche Raumordnung zuständigen Abteilungen zur Kenntnis gebracht werden. Die Meldepflicht im § 6 Abs. 2 Steiermärkisches ROG gewährleistet dies.*

Die in der Steiermark tätigen Leitungsnetzbetreiber auf der Spannungsebene 380 kV (Austrian Power Grid AG) und 110 kV (Stromnetz Steiermark GmbH bzw. Steweag-Steg GmbH) seien von der Elektrizitätsbehörde bereits auf dieses Erfordernis hingewiesen worden und werden entsprechende Planungsinteressen im Zuge von Netzentwicklungsplänen den für die überörtliche und örtliche Raumordnung zuständigen Abteilungen des Landes mitteilen. Dieses Erfordernis sei den genannten Unternehmen im Übrigen durch Erfahrungen aus der Vergangenheit (z.B. Trassenfindung für die 380 kV-Steiermarkleitung) bekannt und bewusst.

⁷³ Laut Auskunft der für die überörtliche Raumordnung zuständigen Abteilung war der Bescheid des UVP-Verfahrens zum Zeitpunkt der letzten Änderungen des Entwicklungsprogramms (Stellungnahme des Raumordnungsbeirates des Landes im November 2004) noch nicht rechtskräftig. Der UVP-Bescheid erster Instanz wurde im März 2005 von der Steiermärkischen Landesregierung erlassen.

⁷⁴ Mit der Ersichtlichmachung könne laut Auskunft der für die überörtliche Raumordnung zuständigen Abteilung das Interesse an der Flächenfreihaltung dokumentiert werden.

Örtliche Raumordnung

71.1 (1) Während der Planungs- und der Bauphase kündigten Anrainergemeinden wiederholt an, den Leitungsbau durch Einsatz von Instrumenten der örtlichen Raumordnung (örtliche Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungspläne) zu verhindern. Die örtlichen Entwicklungskonzepte einzelner Gemeinden aus den Jahren 1996 und 1997 führten unter Zielsetzungen und Maßnahmen die Verhinderung der Errichtung der Steiermarkleitung an. Eine Gemeinde versuchte, bei der Revision ihres Flächenwidmungsplans (rechtskräftig mit August 2005) über die Ausweisung einer Fläche als Sport- und Spielplatz eine geänderte Trassenführung bzw. eine Verkabelung zu erwirken. Der UVP-Senat erachtete jedoch laut Berufungsbescheid den Sport- und Spielplatz als ausreichend entfernt, so dass eine Gefährdung durch elektromagnetische Felder nicht gegeben sei.

Der Einsatz dieser Instrumente wirkte sich auf das Vorhaben verzögernd aus. Es kam jedoch laut Aussage der Fachabteilung Umwelt- und Anlagerecht während des UVP-Verfahrens zu keinen Widmungsänderungen im Trassenbereich.⁷⁵

(2) Gemäß dem Steiermärkischen ROG waren durch rechtswirksame überörtliche Planungen für eine besondere Nutzung bestimmte Flächen sowie Projekte dieser Art in den Flächenwidmungsplänen ersichtlich zu machen.⁷⁶ Alle betroffenen Gemeinden wurden vom Vorprüfungsbescheid des BMWA vom Juli 2003 in Kenntnis gesetzt. Bis Mitte Februar 2010 war die Trasse der Steiermarkleitung in zehn der 32 steirischen Anrainergemeinden im Flächenwidmungsplan ersichtlich gemacht worden. Diese Ersichtlichmachung war im Rahmen einer Änderung des Flächenwidmungsplans, spätestens jedoch im Rahmen der fünfjährigen Revision des Flächenwidmungsplans durchzuführen. Es bestand keine Verpflichtung, eine Revision allein aufgrund der geforderten Ersichtlichmachung einzuleiten. Laut Auskunft der für die örtliche Raumordnung zuständigen Fachabteilung arbeiteten einige Gemeinden derzeit an Revisionen bzw. an Änderungen ihres Flächenwidmungsplans. Den dafür erstellten Auflageunterlagen wäre eine geplante Ersichtlichmachung der Steiermarkleitung zu entnehmen.

(3) Auf Ersuchen der Austrian Power Grid AG wandte sich die Fachabteilung im April 2009 an die Anrainergemeinden. Sie sollten einer

⁷⁵ Der Umweltsenat führte dazu aus, dass die der Bundesverfassung innewohnende Rücksichtnahmepflicht verbiete, dass die örtliche Raumplanung ein überörtliches Projekt von vornherein zu „torpedieren“ versuche. Aus der Zugehörigkeit der örtlichen Raumplanung zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dürfe nämlich nicht der Schluss gezogen werden, einer Gemeinde stünde diesbezüglich unbeschränkte Gestaltungsfreiheit zu (Berufungsbescheid des Umweltsenats vom März 2007, S. 126f).

⁷⁶ Die Ersichtlichmachung zieht die rechtliche Konsequenz nach sich, dass in diesen Bereichen Baulandausweisungen nicht stattfinden dürfen.



Einzelfeststellungen Bereich Energie

Darstellung der Trasse (mit einer Pufferbreite von etwa 500 m beiderseits der Leitungsachse) in den digitalen Flächenwidmungsplänen, technisch durchgeführt durch die Geoinformation des Landes, zustimmen. Der Trassenplan wäre nach Inbetriebnahme der Leitung eine Informationsgrundlage ohne rechtliche Wirkung für die künftige Entwicklung der Flächenwidmung im Trassenumfeld. Da bis Mitte Jänner 2010 nur fünf Gemeinden ihre Zustimmung erteilten, wurde dieses Vorhaben nicht weiter verfolgt.

- 71.2** Der RH bewertete die geringe Anzahl an Anrainergemeinden, in deren Flächenwidmungsplänen die Steiermarkleitung bisher ersichtlich gemacht wurde, kritisch. Gemäß dem Steiermärkischen ROG wäre dieses Infrastrukturvorhaben bereits im Projektstadium in den Flächenwidmungsplänen ersichtlich zu machen gewesen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, verstärktes Augenmerk auf die verpflichtende Ersichtlichmachung von Infrastrukturprojekten in den Flächenwidmungsplänen zu legen. Auch auf die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Fristen für eine Änderung bzw. Revision der Flächenwidmungspläne wäre zu achten.

- 71.3** *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung lege die für die örtliche Raumordnung zuständige Fachabteilung im Rahmen ihrer aufsichtsbehördlichen Prüfung besonderes Augenmerk auf die Vornahme der verpflichteten Ersichtlichmachungen von Infrastrukturprojekten. Festgestellt werde in diesem Zusammenhang auch, dass ein örtliches Entwicklungskonzept und ein Flächenwidmungsplan ungeachtet der gesetzlich vorgesehenen Revisionsfrist von nunmehr zehn Jahren dann zu ändern sei, wenn dies z.B. durch eine wesentliche Änderung der Planungsvoraussetzungen erforderlich sei. Dies sei dann der Fall, wenn durch ein überregional bedeutsames Infrastrukturprojekt raumbedeutsame Auswirkungen mit erheblicher Betroffenheit von bestehenden Baulandausweisungen zu erwarten seien. Für Änderungen von Flächenwidmungsplänen gebe es allerdings keine gesetzlichen Fristen.*

Nutzungskonflikte

- 72.1** (1) Das Konfliktpotenzial bei der Errichtung der Steiermarkleitung zeigte sich auch in baurechtlichen Angelegenheiten. So zog die Erlassung eines Bebauungsplanes durch eine Gemeinde während des anhängigen UVP-Verfahrens eine Projektänderung (Errichtung eines Sondermastes) nach sich. Nach Angaben der Austrian Power Grid AG entstanden dadurch zusätzliche Kosten von insgesamt 123.000 EUR (ohne USt).

(2) Bereits während der Errichtung, aber auch nach Fertigstellung der Steiermarkleitung wurden Bauvorhaben bzw. eine Umwidmung eines Waldstücks in Gewerbegebiet im Servitutsstreifen der Leitung (rd. 30 m beiderseits der Leitungssachse) beantragt. Für bereits gewidmetes Bauland im Trassenbereich von elektrischen Leitungsanlagen bestand im Baubewilligungsverfahren bei Einhaltung der elektrotechnischen Sicherheitsvorschriften kein Bauverbot.⁷⁷ Laut Dienstbarkeitsübereinkommen mit den von der Steiermarkleitung betroffenen Grundeigentümern war die Zustimmung der Austrian Power Grid AG vor der Bauführung einzuholen. Im Jahr 2008 bestätigte die Austrian Power Grid AG im Bauverfahren zur Errichtung eines Gewerbebetriebs direkt unter der Leitung die Einhaltung des sicherheitstechnischen Mindestabstandes. Die Stellungnahme im Jahr 2009 zu der geplanten Umwidmung in Gewerbegebiet verwies auf die Notwendigkeit der Freihaltung von Infrastrukturkorridoren und auf den strengen Vorsorgewert gegen elektromagnetische Strahlung.

Abbildung 7: Gewerbebetrieb unterhalb der Steiermarkleitung



⁷⁷ Eine Anfragebeantwortung der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung an den RH im April 2010 verwies auf die Diskrepanz, dass privaten Widmungswerbern von Leitungsbetreibern mitgeteilt würde, dass einer Nutzung der Flächen unter den Hochspannungsleitungen nichts entgegenstünde, die Raumordnung jedoch eine Trassensicherung mit dem Hinweis auf die Bedeutung der Korridore sowie das vorliegende Gefährdungs- und Störpotenzial betreiben sollte.



Einzelfeststellungen Bereich Energie

(3) Eine Anfrage des RH bei der für Baurecht zuständigen Fachabteilung sowie beim Technischen Amtssachverständigendienst des Landes ergab, dass die Bebaubarkeit von Grundstücken im Bereich von Hochspannungsfreileitungen in diesen Bereichen bisher noch nicht thematisiert wurde. Es gäbe auch in den Bauvorschriften keine Regelungen mit Bezug auf die gesundheitlichen Auswirkungen von bestehenden elektrischen Leitungsanlagen.

Laut dem Steiermärkischen ROG durften als vollwertiges Bauland nur Flächen ausgewiesen werden, die keiner der beabsichtigten Nutzung widersprechenden Immissionsbelastung unterliegen. Die Bestimmungen des Steiermärkischen Baugesetzes⁷⁸ für die Bauplatzbezeichnung bzw. die Anforderungen an die Planung und die Bauausführung von Bauwerken beinhalteten eine solche Regelung nicht. Im Bauverfahren nach dem Steiermärkischen Baugesetz hatten die Leitungsbetreiber keine Parteistellung.⁷⁹

72.2 (1) Der RH empfahl dem Land Steiermark, bei einer künftigen Novellierung des Steiermärkischen Baugesetzes unter den Anforderungen für eine Bauplatzbezeichnung das Fehlen einer Immissionsbelastung durch elektromagnetische Felder anzuführen. Weiters sollten unter den in diesem Gesetz beispielhaft angeführten „bekannten Beteiligten“ auch die Leitungsbetreiber aufgenommen werden.

(2) Der Austrian Power Grid AG empfahl der RH, in ihren Stellungnahmen zu Widmungsänderungen und Bauvorhaben im Trassenbereich verstärkt auf die Freihaltung des Trassenbereichs hinzuwirken.

72.3 *Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass im Zuge der nächsten für das Jahr 2012 geplanten Novellierung des Steiermärkischen Baugesetzes die Thematik der Bauplatzbezeichnung im Zusammenhang mit elektromagnetischen Feldern diskutiert werde. Auch die Empfehlung, zusätzlich Leitungsbetreiber in die beispielhafte Auflistung der bekannten Beteiligten in § 25 Steiermärkisches Baugesetz aufzunehmen, werde im Zuge dieser Novellierung behandelt werden.*

⁷⁸ Gesetz vom 4. April 1995, mit dem Bauvorschriften für das Land Steiermark erlassen werden (Steiermärkisches Baugesetz – Stmk BauG) i.d.F. LGBl. Nr. 88/2008.

⁷⁹ Laut Salzburger Baupolizeigesetz 1997 waren die Eigentümer der Hauptversorgungseinrichtungen, die oder deren Sicherheitsabstand durch die geplante bauliche Maßnahme unmittelbar erfasst wurden, Parteien im Bewilligungsverfahren. Laut der für das Baurecht zuständigen Fachabteilung wären Leitungsbetreiber als „bekannte Beteiligte“ gemäß Steiermärkischem Baugesetz zur Bauverhandlung zu laden und hätten somit ein Anhörungsrecht.



Abstandsregelungen **73.1** In den Dienstbarkeitsübereinkommen mit den Liegenschaftseigentümern wurde üblicherweise ein sicherheitstechnischer Abstand von rd. 30 m beiderseits der Trassenachse als Dienstbarkeitsstreifen festgelegt. Aus dem im UVP-Verfahren für die Steiermarkleitung aus humanmedizinischen Gründen herangezogenen strengeren Beurteilungsmaßstab für elektromagnetische Felder resultierte ein Schutzabstand von jeweils 70 m beiderseits der Trassenachse.

Die Bemessung der Freihaltebereiche richtete sich nach den elektrotechnischen Sicherheitsvorschriften. Die in der Planzeichenverordnung 2007 dargelegte grafische Darstellung von Hochspannungsfreileitungen in Flächenwidmungsplänen bestand aus einer Hauptlinie mit Angabe der Spannung, sah aber keine Darstellung eines Korridors vor.

73.2 Der RH empfahl dem Land Steiermark, im Rahmen einer Überarbeitung der Planzeichenverordnung auch die Darstellung der Trassenkorridore von Hochspannungsfreileitungen in den Flächenwidmungsplänen vorzusehen und zu präzisieren.

73.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung werde im Zuge einer Überarbeitung der Planzeichenverordnung geprüft, ob neben der linearen Ausweisung von geplanten Hochspannungsfreileitungen auch die Darstellung von Trassenkorridoren zweckmäßig sei.*

Dienstbarkeitsübereinkommen **74.1** Von der Trasse der Steiermarkleitung waren rd. 1.500 Grundstückseigentümer betroffen. Mit Dienstbarkeitsübereinkommen wurden die für die Errichtung, den Betrieb und die Wartung der Leitungsanlage notwendigen Beschränkungen des Grundeigentums sichergestellt. In 55 Fällen erfolgte eine zwangsweise Einräumung der Dienstbarkeit.

Für die zu leistenden Entschädigungen und sonstigen grundlegenden Vereinbarungen schloss die Austrian Power Grid AG im Jahr 2004 ein Rahmenabkommen mit den Landwirtschaftskammern der Steiermark und des Burgenlandes ab. Diese Abkommen sahen – sollte es bis Ende 2018 zu einer rechtskräftigen Änderung der Widmung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken in Bauland oder Industriegebiet kommen – eine Nachschusspflicht vor.⁸⁰ Gemäß den Dienstbarkeitsübereinkommen war die Ausführung von Baulichkeiten innerhalb des Servitutsbereichs bei Einhaltung der elektrotechnischen

⁸⁰ Laut Angaben der Austrian Power Grid AG kann aufgrund bisheriger Erfahrungen bei Großprojekten davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Nachschussverpflichtungen flächenmäßig deutlich unter 1 % liegt. Dies ergäbe eine geschätzte Kostenbelastung von rd. 300.000 EUR.



Einzelfeststellungen Bereich Energie

Sicherheitsvorschriften nach vorheriger Zustimmung durch die Austrian Power Grid AG möglich.

- 74.2** Nach Ansicht des RH stand die Nachschussverpflichtung im Widerspruch zu den Bemühungen, die Trasse von Bebauung freizuhalten. Er empfahl der Austrian Power Grid AG, sowohl die Nachschusspflicht als auch die Textierung der Dienstbarkeitsübereinkommen hinsichtlich der Errichtung von Baulichkeiten zu überdenken.



BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

75 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

BMWFJ

(1) Ein langfristiges Zielnetz für den Bereich elektrischer Energie wäre vom Bund gemeinsam mit den Ländern unter Heranziehung der vorliegenden Ausbaukonzepte der Elektrizitätsunternehmen Österreichs zu entwickeln. (TZ 18)

(2) Die in der „Energiestrategie Österreich“ empfohlene Maßnahme, rechtliche Rahmenbedingungen zur Beschleunigung und Erleichterung von Infrastrukturvorhaben zu schaffen, wäre möglichst rasch zu konkretisieren und umzusetzen. (TZ 18)

(3) Vorschläge für gesetzliche Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung der in der genehmigten Langfristplanung enthaltenen Netzausbauprojekte sollten in Abstimmung mit den Ländern ausgearbeitet werden. (TZ 19)

(4) Für in der Langfristplanung genehmigte Projekte sollten nach Vorliegen ausreichender Planungsgrundlagen geeignete Schritte für eine Sicherung der in Betracht kommenden Flächen gesetzt werden. (TZ 35)

(5) Zur Sicherung von Leitungstrassen, die Gegenstand eines Vorprüfungsverfahrens waren, wären gesetzliche Grundlagen für ein Planungsgebiet ähnlich jenen im Bereich Straße und Schiene anzustreben. (TZ 36)

(6) Mit Einleitung eines Bewilligungsverfahrens für Starkstromfreileitungen wäre eine Änderungssperre vorzusehen. Dafür wären gesetzliche Grundlagen erforderlich. (TZ 37)

(7) Fachplanungsinstrumente mit der Möglichkeit von präventiven Nutzungsbeschränkungen im Trassenbereich wären zu entwickeln. (TZ 39)

(8) Fragen des Bedarfs bzw. der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit sollten nicht im UVP-Verfahren, sondern bereits im Vorfeld wie beispielsweise im Rahmen der Langfristplanung oder des Vorprüfungsverfahrens verbindlich abgeklärt werden. (TZ 38)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(9) Die Schaffung verbindlicher, bundesweit einheitlicher Abstandsregelungen für Starkstromfreileitungen sowie entsprechende Einschränkungen für die Bebaubarkeit der Trasse bzw. Bauverbote wäre dringend geboten. (TZ 41)

(10) Die Stellungnahmen zu Raumordnungsprogrammen sollten als Möglichkeiten zur Berücksichtigung von in Planung befindlichen und durch Langfristplanungen und europäische Leitlinien als prioritär erkannten Projekten genutzt werden. (TZ 58)

BMVIT

(11) Für die hochrangige Verkehrsinfrastruktur wären unter Einbeziehung volkswirtschaftlicher und finanzierungstechnischer Aspekte verkehrsstrategische Zielvorgaben zu entwickeln und in regelmäßigen Abständen zu evaluieren. Dazu sollten auch die gesetzlichen Grundlagen für eine verkehrsträgerübergreifende Gesamtverkehrsplanung auf Bundesebene verstärkt und ausgebaut werden. (TZ 23)

(12) Für einen neuen, verkehrsträgerübergreifenden Gesamtverkehrsplan und die daraus folgenden Maßnahmen sollte der Grad der Verbindlichkeit erhöht werden. Im Zuge der Gesamtverkehrsplanung wäre die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung als integratives Planungsinstrument zweckmäßig. (TZ 23, 25)

(13) Basierend auf verkehrsstrategischen Vorgaben wären im Hinblick auf eine möglichst frühzeitige Flächenfreihaltung Infrastrukturplanungsgebiete mit dem Ziel des Informationsaustauschs sowie zu Berücksichtigungszwecken festzulegen. (TZ 23)

(14) Verkehrsstrategische und volkswirtschaftliche Ziele des Infrastrukturausbaus wären zu formulieren und begleitende Finanzierungskonzepte zu erstellen. (TZ 24)

(15) Um kostenintensive bauliche Veränderungen im beantragten Bundesstraßenplanungsgebiet während des laufenden § 14-Verfahrens zu vermeiden, wäre eine vorläufige Sicherstellung der erforderlichen Flächen durch ein geeignetes Rechtsinstrument bereits mit Einreichung des Antrags auf Planungsgebietsverordnung anzustreben. (TZ 26)

(16) Für die Ermittlung der Höhe der Grundeinlösen könnte die Widmung zu dem für die Enteignung gemäß § 18 Abs. 1 BStG geltenden Zeitpunkt herangezogen werden. In einem weiterführenden Schritt könnte dieser Zeitpunkt auf die Antragstellung des § 14-Verfahrens vorverlegt werden. (TZ 26)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

(17) Die § 14–Verfahren zur Erlassung der Verordnung zum Bundesstraßenplanungsgebiet sollten deutlich vor den § 4–Verfahren zur Bestimmung des Straßenverlaufs durchgeführt und abgeschlossen werden. (TZ 27)

(18) Im Interesse der Freihaltung der erforderlichen Flächen sollte der Bund in den einschlägigen Gesetzen für Straße, Schiene und Energie verpflichtet werden, die Länder und Gemeinden über begonnene Planungen frühzeitig zu informieren. (TZ 21)

(19) Das BMVIT sollte im Zusammenhang mit seiner Dienstanweisung darauf hinwirken, dass die Länder Raumordnungsinstrumente zur Sicherung von Wildtierkorridoren in ihren Raumordnungsgesetzen verankern. (TZ 29)

(20) Das BMVIT sollte auch im Bereich des Eisenbahnwesens, ähnlich wie bei den Bundesstraßen, eine Vorgangsweise entwickeln, durch welche in Abstimmung mit den Bundesländern Trassenkorridore für künftige Infrastrukturbauvorhaben in den jeweiligen Raumordnungsprogrammen der Bundesländer bzw. in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden verpflichtend kenntlich gemacht werden können. (TZ 32)

Bundeskanzleramt

(21) Eine neue Initiative zur Neuordnung und Harmonisierung des Raumordnungsrechtes in Österreich wäre einzuleiten. In einem Bundesraumordnungsgesetz als Rahmen könnten Planungsgrundsätze und –instrumente sowie Planungs– und Koordinationspflichten festgelegt werden. (TZ 22)

Austrian Power
Grid AG

(22) Zur Begrenzung der Verfahrensdauer sollten möglichst abgestimmte UVP–Projekte bei der Behörde eingereicht werden. (TZ 38)

(23) Es wäre zu prüfen, ob und zu welchen Kosten ein Bauverbot in die Dienstbarkeitsverträge aufgenommen werden könnte, um den Trassenbereich von Bebauung freizuhalten. (TZ 41)

(24) Die Austrian Power Grid AG sollte künftig frühzeitig entsprechende Unterlagen bzw. Wünsche zwecks Berücksichtigung ihrer Vorhaben in Raumordnungsprogrammen des Landes einbringen. (TZ 58)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(25) Planungsgrundlagen sollten frühzeitig an die Raumplanung der Länder herangetragen werden, um Möglichkeiten für eine Sicherung oder Freihaltung von Flächen wahrnehmen zu können. (TZ 59)

(26) Die Austrian Power Grid AG sollte frühzeitig mit entsprechenden Planungsgrundlagen an die Raumplanung des Landes herantreten, um Möglichkeiten für eine Sicherung oder Freihaltung von Flächen wahrnehmen zu können. (TZ 59)

(27) Im Bauverfahren gemäß dem Salzburger Baupolizeigesetz sollte die Austrian Power Grid AG als Eigentümerin der Hauptversorgungs-einrichtungen ihre Parteistellung im Interesse der Flächenfreihaltung aktiv nutzen. (TZ 62)

(28) Bei den Bemühungen um Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und um Beschleunigung der Genehmigungsverfahren wäre verstärkt auf die kostenmäßigen Auswirkungen der langwierigen und komplexen Verfahren hinzuweisen. (TZ 42)

(29) In Stellungnahmen zu Widmungsänderungen und Bauvorhaben im Trassenbereich wäre verstärkt auf die Freihaltung des Trassenbereichs hinzuwirken. (TZ 72)

(30) Sowohl die Nachschusspflicht als auch die Textierung der Dienstbarkeitsübereinkommen hinsichtlich der Errichtung von Bau-lichkeiten wären zu überdenken. (TZ 74)

ASFINAG

(31) Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen von UVP-Bewilligungsverfahren wären bereits in der Planung bzw. der Erstellung der Umweltverträglichkeitserklärung mit der Raumentwicklung der Standortgemeinden abzustimmen. (TZ 28)

(32) Das Projekt der Verlängerung der A 3 wäre zur Erlangung einer § 14-Verordnung einzureichen. (TZ 48)

(33) Insbesondere bei Widmungsverfahren wären Planungsinteressen frühzeitig durch Einwendungen geltend zu machen. (TZ 50)

(34) Im Interesse einer raschen Bearbeitung durch das BMVIT wären möglichst vollständige und abgestimmte Projekte einzureichen. (TZ 51)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

- alle Länder
- (35) Die Länder sollten Informationen über begonnene Planungen verpflichtend in geeigneter und zeitgemäßer Weise im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems veröffentlichen. (TZ 21)
- (36) Rechtswirksame Planungen sollten so rasch wie möglich in überörtliche Raumordnungsprogramme aufgenommen sowie in den Flächenwidmungsplänen kenntlich gemacht werden. (TZ 21)
- (37) Auf die Ersichtlichmachung von raumwirksamen Auflagen in Entwicklungsprogrammen, örtlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen usw. wäre zu achten. (TZ 28)
- (38) Planungsgrundlagen für Wildtierkorridore sollten in entsprechende Raumordnungsprogramme einfließen und auf eine Freihaltung im Rahmen der örtlichen Raumplanung geachtet werden. (TZ 29)
- Land Burgenland
- (39) Im Rahmen der Überarbeitung des Gesamtverkehrskonzepts Burgenland 2002 sollten auch rechtswirksame Infrastrukturplanungen des Bundes dargestellt werden. (TZ 4)
- (40) In künftigen Entwicklungsprogrammen sollte die Freihaltung von Trassenkorridoren für hochrangige Infrastrukturprojekte sichergestellt werden. (TZ 4)
- (41) Relevante rechtswirksame Planungen sollten auf zeitgemäße Art, etwa im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems, veröffentlicht werden. (TZ 5)
- Land Niederösterreich
- (42) Eine Verbesserung der Kenntlichmachung von rechtswirksamen Infrastrukturplanungen des Bundes in überörtlichen Raumordnungsprogrammen wäre anzustreben. (TZ 6)
- (43) Relevante rechtswirksame Planungen sollten in geeigneter und zeitgemäßer Weise, etwa im Rahmen eines elektronischen Rauminformationssystems, veröffentlicht werden. (TZ 7)
- (44) Das Land sollte durch seine Fachabteilungen den Gemeinden verstärkt Unterstützung bei der Anwendung des Niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes 1976 anbieten. (TZ 45)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- Land Salzburg
- (45) Das Sachprogramm Raumplanung und Verkehr sollte zügig umgesetzt werden, um die Aktualität der ausgearbeiteten Planungsgrundlagen zu gewährleisten. (TZ 8)
- (46) Bei der nächsten Teilabänderung des Regionalprogramms wäre die 380 kV-Leitung als Negativkriterium bei der Auswahl von überörtlich bedeutsamen Betriebsstandorten zu berücksichtigen. (TZ 58)
- (47) Künftig sollten zeitgerecht Maßnahmen zur Flächensicherung in den Regional- und Sachprogrammen vorgesehen werden, wenn dies aus raumplanerischer Sicht sinnvoll erscheint. (TZ 59)
- (48) Auf eine rechtzeitige Abstimmung der Interessen im Rahmen der Bewilligungsverfahren wäre zu achten. (TZ 60)
- (49) Für raumplanerische Fragestellungen sollte das Land die zuständige Fachabteilung befassen. (TZ 60)
- (50) Der Geltungsbereich der Immissionsschutzrichtlinie sollte neben Wohnbauland auf weitere Widmungsarten ausgeweitet werden, um Nutzungen mit Daueraufhalten verbessert zu erfassen. Die Richtlinie sollte für verbindlich erklärt werden. (TZ 63)
- (51) Auf eine möglichst zeitnahe Kenntlichmachung von Versorgungseinrichtungen in der Flächenwidmung sollte geachtet werden. (TZ 61)
- (52) Trassen von Starkstromfreileitungen sollten mit Instrumenten der Raumordnung von Bebauung freigehalten werden. (TZ 65)
- Land Steiermark
- (53) Die gesetzlich vorgesehene Meldepflicht von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der verschiedenen Planungsträger an das Rauminformationssystem Steiermark wäre durch ein möglichst frühzeitiges Ersuchen des Landes zu nutzen. (TZ 12)
- (54) Flächenausweisungen zur Errichtung überörtlicher Infrastruktur sollten in den Regionalen Entwicklungsprogrammen der dritten Generation umgesetzt werden. (TZ 11)
- (55) Eine Information der mit der örtlichen Raumplanung befassten Fachabteilung über raumbedeutsame Maßnahmen und Auflagen aus UVP-Verfahren wäre verbindlich vorzusehen, um die Funktionalität solcher Maßnahmen zu gewährleisten und die Umsetzung von Auflagen sicherzustellen. (TZ 53)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMVIT BMWFJ

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte

(56) Die Instrumente der Raumordnung sollten für eine vorsorgliche Flächenfreihaltung von Infrastrukturprojekten nicht nur im Bereich des Verkehrs, sondern auch im Starkstromwegebereich eingesetzt werden. (TZ 70)

(57) Es sollte verstärktes Augenmerk auf die gemäß dem Steiermärkischen ROG verpflichtende Ersichtlichmachung von Infrastrukturprojekten in den Flächenwidmungsplänen gelegt werden. Auf die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Fristen für eine Änderung bzw. Revision der Flächenwidmungspläne wäre zu achten. (TZ 71)

(58) Bei einer künftigen Novellierung des Steiermärkischen Baugesetzes wäre unter den Anforderungen für eine Bauplatzzeichnung das Fehlen einer Immissionsbelastung durch elektromagnetische Felder anzuführen. Weiters sollten unter den in diesem Gesetz beispielhaft angeführten „bekannten Beteiligten“ auch die Leitungsbetreiber aufgenommen werden. (TZ 72)

(59) Im Rahmen einer Überarbeitung der Planzeichenverordnung sollte die Darstellung der Trassenkorridore von Hochspannungsfreileitungen in den Flächenwidmungsplänen präzisiert werden. (TZ 73)

Land Salzburg und
Land Steiermark

(60) Auf Basis der von der EU geforderten Netzentwicklungspläne, ergänzt um Netzentwicklungspläne der Verteilernetzbetreiber, wäre schon frühzeitig die Notwendigkeit einer Trassensicherung in der Raumordnung zu prüfen. (TZ 33)





BMVIT BMWFJ

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in [Blaudruck](#)





BMVIT BMWFJ

ANHANG
Entscheidungsträger

Austrian Power Grid AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr. Michael PISTAUER
(16. Mai 2002 bis 19. Februar 2007)

Dr. Ulrike BAUMGARTNER-GABITZER
(19. Februar 2007 bis 7. Mai 2008)

[DDr. Erhard SCHASCHL](#)
(seit 7. Mai 2008)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dipl.-Ing. Hans HAIDER
(16. Mai 2002 bis 19. Februar 2007)

Dr. Michael PISTAUER
(19. Februar 2007 bis 7. Mai 2008)

[Dr. Ulrike BAUMGARTNER-GABITZER](#)
(seit 7. Mai 2008)

[Harald NOVAK](#)
(seit 16. Mai 2002)

Vorstand

[Mag. Thomas KARALL](#)
(seit 26. September 2001)

[Dipl.-Ing Dr. Heinz KAUPA](#)
(seit 1. Jänner 2002)





BMVIT BMWFJ

ANHANG
Entscheidungsträger

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (vormals ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)¹

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Mag. Martin HUBER
(16. März 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER
(26. Juni 2008 bis 31. Mai 2010)

[Ing. Franz SEISER](#)
(seit 10. Juni 2010)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Ing. Mag. Rudolf FISCHER
(16. März 2005 bis 25. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER
(20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR
(26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)

[Dipl.–Ing. Herbert KASSER](#)
(seit 26. Juni 2008)

[Mag. Christian KERN](#)
(seit 10. Juni 2010)

¹ Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.

**Vorstand**

Mag. Gilbert TRATTNER
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY
(seit 16. März 2005)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(seit 1. August 2008)

Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER
(seit 1. August 2009)



BMVIT BMWFJ

ANHANG
Entscheidungsträger

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Ing. Mag. Christian TRATTNER
(27. Juni 1996 bis 18. Jänner 2002)

Dr. Franz KUBIK
(9. August 2001 bis 16. Februar 2002)

Dr. Othmar BRUCKMÜLLER
(13. März 2002 bis 12. Juni 2002)

Dr. Johann QUENDLER
(12. Juni 2002 bis 29. Dezember 2006)

Dr. Eduard SAXINGER
(29. März 2007 bis 24. Juni 2010)

Dr. Claudia KAHR
(seit 24. Juni 2010)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dipl.-Ing. Hans MÜLLER
(27. September 1999 bis 19. April 2001)

Dr. Othmar BRUCKMÜLLER
(7. Mai 2001 bis 13. März 2002)

Dipl.-Ing. Michael RAMPRECHT
(13. März 2002 bis 29. März 2005)

Dipl.-Ing. Herbert KASSER
(29. März 2005 bis 27. Juni 2007)

Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER
(seit 24. Mai 2007)

**Vorstand**

Dr. Engelbert SCHRAGL
(1. November 1997 bis 14. September 2001)

Dipl.-Ing. Bernhard ENGLEDER
(1. November 1997 bis 14. September 2001)

Dr. Walter HECKE
(15. September 2001 bis 17. Februar 2005)

Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER
(15. September 2001 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mag. Christian TRATTNER
(11. Februar 2002 bis 25. Oktober 2007)

Ing. Mathias REICHOLD
(1. Juli 2006 bis 25. Oktober 2007)

[Dipl.-Ing. Alois SCHEDL](#)
(seit 25. Oktober 2007)

[Dr. Klaus SCHIERHACKL](#)
(seit 25. Oktober 2007)



Bericht des Rechnungshofes

Frauenförderung an Universitäten





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	516
Abkürzungsverzeichnis _____	517

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Frauenförderung an Universitäten

KURZFASSUNG _____	519
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	526
Rechtsgrundlagen _____	526
Frauenanteile an österreichischen Universitäten _____	527
Frauenanteile an den überprüften Universitäten _____	529
Bezahlung ausgewählter Beschäftigtengruppen _____	532
Frauenquoten in leitenden Organen und Kollegialorganen _____	535
Aufwendungen _____	537
Strategische Steuerungsinstrumente _____	542
Genderspezifische Einrichtungen _____	550
Projekte und Maßnahmen _____	555
Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Studium _____	556
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	559

Bund 2011/8

515

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Karriereläufe Frauen – Universitätsübersicht 2009	528
Tabelle 1:	Frauenanteil bei Studierenden und wissenschaftlichem Universitätspersonal 2009	530
Tabelle 2:	Leitungsfunktionen von wissenschaftlichen Organisationseinheiten zum 31. Dezember 2009	531
Tabelle 3:	Gutachterinnen in Berufungsverfahren 2006 bis 2009	532
Tabelle 4:	Lohnunterschiede bei neuen Professuren 2006 bis 2009	533
Tabelle 5:	Leitungs- und Kollegialorgane – 40 % Frauenquoten	537
Tabelle 6:	Aufwendungen der TU Graz und TU Wien sowie der Universitäten Linz und Wien für genderspezifische Einrichtungen sowie für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung, 2006 bis 2009	539
Tabelle 7:	Aufwendungen der TU Graz und TU Wien sowie der Universitäten Linz und Wien für genderspezifische Einrichtungen sowie für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung je Universitäts-Mitarbeiter bzw. je Studierenden, 2006 bis 2009	540
Abbildung 2:	Wesentliche Steuerungsinstrumente	542
Tabelle 8:	Mitgliederanzahl der Arbeitskreise	550
Tabelle 9:	Personalausstattung der Organisationseinheiten für Gleichstellung und Frauenförderung und der Büros der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen an der TU Graz und TU Wien sowie den Universitäten Linz und Wien, 2006 bis 2009	553



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
MA	Mitarbeiter(in)/-n(innen)
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TU	Technische(n) Universität(en)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
Z	Ziffer(n)





Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Frauenförderung an Universitäten

An den Technischen Universitäten Graz und Wien sowie den Universitäten Linz und Wien stiegen von 2006 bis 2009 die Frauenanteile bei den Studierenden und dem wissenschaftlichen Personal. Tendenziell bot sich jedoch folgendes Bild: je höher die Karrierestufe, desto niedriger der Frauenanteil.

Zwischen den von 2006 bis 2009 berufenen Professorinnen und Professoren waren – ausgenommen an der Universität Linz – keine signifikanten Gehaltsunterschiede feststellbar. Aber insbesondere beim für Drittmittelprojekte neu aufgenommenen wissenschaftlichen Personal wurden seit Oktober 2009 an den Technischen Universitäten Graz und Wien anteilmäßig mehr Männer als Frauen über dem „Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten“ bezahlt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsprüfung war es, die Verteilung und Verwendung öffentlicher Mittel, die Organisation, Handlungsfelder und Maßnahmen, das Gender-Monitoring sowie die Rechtsgrundlagen und strategische Steuerungsinstrumente der Frauenförderung an den Technischen Universitäten (TU) Graz und Wien sowie den Universitäten Linz und Wien darzustellen bzw. zu beurteilen. Die Überprüfung umfasste den Zeitraum 2006 bis 2009. (TZ 1)

Frauenanteile an Österreichischen Universitäten

In Bezug auf alle österreichischen Universitäten ergab sich folgendes Bild: Universitäten mit einem stark technisch-, naturwissenschaftlich ausgerichteten Studienangebot wiesen in allen Bereichen – auch schon beim wissenschaftlichen Nachwuchs – einen geringeren Frauenanteil auf. Damit unterschied sich ihre Ausgangslage von der anderer Universitäten. Generell war an allen Universitäten



Kurzfassung

zu erkennen: je höher die Karrierestufe, desto niedriger der Frauenanteil. Im Jahr 2010 stand 20 Rektoren an österreichischen Universitäten eine Rektorin gegenüber. (TZ 3)

Frauenquote und -anteile

Ausgehend vom Universitätsgesetz 2002 setzten sich die überprüften vier Universitäten in den Frauenförderungsplänen eine Frauenquote von mindestens 40 % zum Ziel. (TZ 2)

Die TU Graz wies den geringsten Anteil weiblicher Studierender und Absolventinnen (2009: 21,2 % und 20,5 %) auf – den höchsten die Universität Wien (2009: 63,8 % und 65,9 %). Beim allgemeinen Universitätspersonal lag der Frauenanteil bei allen überprüften Universitäten zwischen 48 % und 60 %. Bei der Beschäftigung von wissenschaftlichem Personal hatte nur die Universität Wien die 40 %-Frauenquote erreicht (2009: 42,3 %). Allerdings bestand auch dort bei der Gruppe der Professorinnen und Dozentinnen, wie bei den übrigen drei Universitäten, insgesamt weiterhin Nachholbedarf; der Frauenanteil war hier ebenfalls an der TU Graz am geringsten (2009: 5,4 % und 2,7 %) und an der Universität Wien am höchsten (2009: 21,8 % und 22,8 %). Beim Drittmittel-finanzierten wissenschaftlichen Personal ging, außer an der Universität Wien, der Frauenanteil zurück.¹ (TZ 5)

Die Bemühungen, Frauen in Leitungsfunktionen von wissenschaftlichen Organisationseinheiten zu bringen, zeigten noch nicht den entsprechenden Erfolg. Der Frauenanteil schwankte zwischen 5,6 % an der TU Graz und 25 % an der Universität Wien. Der durchschnittliche Frauenanteil von Gutachterinnen und Gutachtern in Berufungsverfahren lag zwischen 3,4 % an der TU Graz und 23 % an der Universität Wien. (TZ 6, 7)

Die in der Novelle 2009 zum Universitätsgesetz 2002 für bestimmte Leitungs- und Kollegialorgane ausdrücklich normierte Frauenquote von 40 % wurde erst teilweise erfüllt. Die gesetzlichen Bestimmungen waren zum Teil unklar. So betrug die Quote im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz seit 1. Jänner 2010 45 %. (TZ 2, 11, 12)

¹ Die Berechnung des Frauenanteils beim Personal der Universitäten erfolgte auf Basis von Vollbeschäftigungsäquivalenten.

Bezahlung ausgewählter Beschäftigtengruppen

An den Universitäten Linz und Wien gab es vom Inkrafttreten des „Kollektivvertrages für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten“ (Kollektivvertrag) im Oktober 2009 bis Ende Juni 2010 kaum Überzahlungen bei den neu eingestellten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (MA). Anders war dies an der TU Graz und an der TU Wien, wo hauptsächlich für Drittmittelprojekte neu eingestellte wissenschaftliche MA über dem Kollektivvertrag bezahlt wurden. Hievon profitierten mehr Männer als Frauen: der Frauenanteil an Überzahlungen entsprach an der TU Graz 82 % des Männeranteils und an der TU Wien 56 %. (TZ 8)

Berechnungen des RH hinsichtlich eines Lohngefälles zwischen Frauen und Männern bei im Zeitraum 2006 bis 2009 neu berufenen Professorinnen und Professoren zeigten an der TU Graz, der TU Wien und der Universität Wien keine signifikanten Unterschiede. Die Universität Linz hingegen wies bei den Berufungen einen deutlicheren Lohnunterschied auf: die Frauenlöhne unbefristeter Professuren entsprachen nur 87 % der Männerlöhne. (TZ 9)

Berichtspflichten

Obwohl in den Frauenförderungsplänen Berichte zur Entlohnung bzw. zu Lohnunterschieden von Frauen und Männern ausdrücklich vorgesehen waren, veröffentlichten der Rektor der TU Wien bzw. die Rektorate der TU Graz und der Universität Linz diese bislang nicht. Der Frauenförderungsplan der Universität Wien enthielt erst gar keine diesbezügliche Berichtspflicht. (TZ 10)

Aufwendungen für Frauenförderung

Gemäß der Wissensbilanz-Verordnung, BGBl. II Nr. 63/2006, waren die Universitäten dazu verpflichtet, bestimmte im Zusammenhang mit der Frauenförderung stehende Aufwendungen dem BMWF jährlich im Rahmen der Wissensbilanz bekannt zu geben. Diese waren u.a. Aufwendungen für genderspezifische Einrichtungen und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung. (TZ 13)



Kurzfassung

Allein auf Basis der aufgrund der Wissensbilanz-Kennzahlen ange-stellten Vergleiche von Aufwendungen der Universitäten zum Thema Frauenförderung fehlte die Aussagekraft, weil die Datenzusammen-stellung sowie die Interpretation der Aufwandszuordnung zu den Kennzahlen an den überprüften Universitäten uneinheitlich waren. (TZ 13)

Die vom RH berichtigten Aufwendungen für genderspezifische Ein-richtungen sowie für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstel-lung sowie der Frauenförderung betragen für 2006 bis 2009 an der TU Graz rd. 2,8 Mill. EUR, an der Universität Wien rd. 2,7 Mill. EUR, an der TU Wien rd. 2,5 Mill. EUR und an der Universität Linz rd. 1,9 Mill. EUR. (TZ 14)

An allen vier Universitäten stiegen die genderspezifischen Aufwen-dungen von 2006 bis 2009 insgesamt an. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Universitäts-MA bzw. je Studierenden waren an der TU Graz mit 359 EUR bzw. 66 EUR am höchsten, an der Univer-sität Wien mit 142 EUR bzw. 9 EUR am niedrigsten. (TZ 14)

Verankerung der Frauenförderung in Strategiedokumenten

Die an allen überprüften Universitäten bestehenden Frauenförde-rungspläne waren teilweise ergänzungs- bzw. änderungsbedürftig; so war bspw. die Einbindung der Arbeitskreise für Gleichbehand-lungsfragen in die Erstellung von Strategiedokumenten unzurei-chend geregelt. Zudem enthielten die Frauenförderungspläne nur in Ansätzen quantitative bzw. zeitliche Vorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils. Alle Entwicklungspläne enthielten ein Bekenntnis zur Frauenförderung. Die frauenspezifischen Ziele bzw. Vorhaben in den Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 und 2010 bis 2012 mit dem BMWF waren unterschiedlich präzisiert und ambitioniert; nur die TU Graz setzte bei ihren Zielen schon bei den Studentinnen an. (TZ 16, 17, 18, 19, 20)

Was die Zielvereinbarungen mit den Dekaninnen und Dekanen anbe-langt, fehlte an der TU Graz eine nachvollziehbare Bewertung der Zielerreichung. Die TU Wien und die Universität Linz hatten gar keine solchen Zielvereinbarungen abgeschlossen. In jenen der Uni-versität Wien waren die frauenspezifischen Zielsetzungen nur zum Teil konkret; eine Analyse der Erreichung von frauenspezifischen Vorjahreszielen erfolgte darin teilweise. (TZ 21)



Kurzfassung

BMWF

Frauenförderung an Universitäten

Genderspezifische Einrichtungen

An den überprüften Universitäten bestanden jeweils ein Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen und eine Organisationseinheit für Gleichstellung und Frauenförderung. Die Arbeitskreise wurden von einem ihnen zugeordneten Büro unterstützt. An der Universität Wien war die Einbindung des Arbeitskreises bei Berufungen von Professorinnen und Professoren gemäß § 99 Universitätsgesetz 2002 vielfach nicht gegeben. An der Universität Linz war das Büro des Arbeitskreises nicht ohne Probleme auffindbar. (TZ 22, 23, 24, 25, 26)

Der Personalstand der Organisationseinheit für Gleichstellung und Frauenförderung sowie des Büros des Arbeitskreises war an der Universität Linz mit durchschnittlich 6,1 Vollbeschäftigungsäquivalenten am höchsten, jedoch war sie auch die einzige, an der die Personalausstattung von 2006 bis 2009 rückläufig war (rd. – 18 %). Rechnerisch entfielen an der Universität Wien auf jeden MA in diesen Einrichtungen vergleichsweise sowohl am meisten Beschäftigte als auch Studierende (2009: 919 bzw. 15.640). An der Universität Linz war dieses Verhältnis in beiden Fällen am günstigsten (2009: 389 Beschäftigte bzw. 2.959 Studierende). (TZ 27, 28, 29)

In den Frauenförderungsplänen, außer in jenem der TU Graz, war die außeruniversitäre Vernetzung von genderspezifischen Einrichtungen ausdrücklich festgelegt. (TZ 30)

Projekte und Maßnahmen

Die vier Universitäten führten zahlreiche Projekte und Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils durch. Diese wurden bzw. werden laufend evaluiert. Ziel dieser Projekte war es einerseits, Schülerinnen über naturwissenschaftliche und technische Studien mit geringem Frauenanteil zu informieren und für diese zu begeistern sowie andererseits Wissenschaftlerinnen bzw. wissenschaftlichen Nachwuchs bei deren Karriere zu unterstützen. (TZ 31)



Kurzfassung

Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Studium

An der TU Graz und an der Universität Wien bestanden sowohl Einrichtungen zur stundenweisen als auch zur ganztägigen Kinderbetreuung. Die TU Wien bot ausschließlich ganztägige Betreuung an, während an der Universität Linz lediglich stundenweise Betreuung möglich war. (TZ 32)

Aufgrund des Kollektivvertrags konnte das wissenschaftliche Universitätspersonal Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit grundsätzlich frei wählen. Für das nichtwissenschaftliche Universitätspersonal bestanden an den Universitäten Linz und Wien Gleitzeitregelungen. An der TU Graz und an der TU Wien (dort mit wenigen Ausnahmen) galten feste Dienstzeiten. (TZ 33)

Der Anteil von Vätern in Elternkarenz stieg von 1,7 % (2006) auf knapp 14 % (2009). An allen überprüften Universitäten gingen vom wissenschaftlichen Personal anteilmäßig mehr Väter in Elternkarenz als beim nichtwissenschaftlichen Personal. Die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten war an allen Universitäten auch während der Elternkarenz möglich. (TZ 34, 35)

Während die TU Graz und die Universität Wien zur parallelen Förderung von Wissenschaftlerinnen- bzw. Wissenschafterpaa- ren dem Dual Career Service bzw. dem Double Career Modell großen Stellenwert einräumten, boten die TU Wien und die Uni- versität Linz nur anlassbezogen Unterstützung für Ehepartner bzw. -partnerinnen an. (TZ 36)



Frauenförderung an Universitäten

Kenndaten zur Frauenförderung an Universitäten					
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Gleichbehandlung im Bereich des Bundes – Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, BGBl. I Nr. 100/1993 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien – Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F. Frauenförderungspläne				
	2006	2007	2008	2009	2010
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten				
Technische Universität Graz					
Universitätspersonal gesamt	1.757,9	1.887,6	1.954,8	2.013,5	2.002,7
<i>Frauen absolut</i>	498,5	527,9	551,1	577,8	594,3
<i>und in %</i>	28,4	28,0	28,2	28,7	29,7
Professoren gesamt	79,1	84,0	105,8	101,8	105,2
<i>Frauen absolut</i>	3,0	2,3	3,0	5,5	5,7
<i>und in %</i>	3,8	2,7	2,8	5,4	5,4
Technische Universität Wien					
Universitätspersonal gesamt	2.701,1	2.786,8	2.887,1	2.936,0	3.160,9
<i>Frauen absolut</i>	739,0	736,8	781,8	805,6	856,0
<i>und in %</i>	27,4	26,4	27,1	27,4	27,1
Professoren gesamt	141,8	139,1	137,8	140,0	136,5
<i>Frauen absolut</i>	8,0	7,0	9,4	10,3	12,3
<i>und in %</i>	5,6	5,0	6,8	7,4	9,0
Universität Linz					
Universitätspersonal gesamt	1.873,5	1.932,3	2.004,5	2.156,5	1.660,2 ¹
<i>Frauen absolut</i>	727,6	760,9	773,5	844,8	661,0 ¹
<i>und in %</i>	38,8	39,4	38,6	39,2	39,8
Professoren gesamt	111,0	111,7	109,7	113,2	114,3
<i>Frauen absolut</i>	9,0	8,5	9,5	13,0	16,5
<i>und in %</i>	8,1	7,6	8,7	11,5	14,4
Universität Wien					
Universitätspersonal gesamt	4.611,2	4.794,8	4.924,5	5.033,8	5.158,2
<i>Frauen absolut</i>	2.096,6	2.203,0	2.314,2	2.393,1	2.432,6
<i>und in %</i>	45,5	45,9	47,0	47,5	47,2
Professoren gesamt	350,9	367,3	376,3	386,6	377,3
<i>Frauen absolut</i>	64,0	67,6	73,6	84,3	82,8
<i>und in %</i>	18,2	18,4	19,6	21,8	21,9

¹ Rückgang der Vollbeschäftigungsäquivalente im Jahr 2010 aufgrund einer Korrektur bei den Lektorinnen und Lektoren und den nicht selbständig lehrenden wissenschaftlichen bzw. studentischen MA, die in den Vorjahren von der Universität Linz jeweils mit einem falschen Beschäftigungsmaß gemeldet wurden.

Quelle: BMWF, uni:data



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2010 die Frauenförderung an den Technischen Universitäten Graz (TU Graz) und Wien (TU Wien) sowie an den Universitäten Linz und Wien.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Verteilung und Verwendung öffentlicher Mittel, die Organisation, Handlungsfelder und Maßnahmen, das Gender-Monitoring sowie die Rechtsgrundlagen und strategischen Steuerungsinstrumente der Frauenförderung an den vier Universitäten darzustellen bzw. zu beurteilen. Die Überprüfung umfasste den Zeitraum 2006 bis 2009.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die TU Wien, die Universitäten Linz und Wien im Jänner 2011 bzw. die TU Graz im Februar 2011 Stellungnahmen ab. Das BMWF übermittelte seine Stellungnahme im März 2011; darin führte es – abgesehen von den in der Folge explizit angeführten Punkten – aus, die Empfehlungen des RH an die Universitäten Linz und Wien im Rahmen der Begleitgespräche zur Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 zu behandeln. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die TU Graz und Wien, an die Universitäten Linz und Wien sowie an das BMWF im Juli 2011.

Rechtsgrundlagen

- 2 Rechtsverbindliche Vorgaben für die Gleichstellung von Frauen und Männern an Universitäten bestanden einerseits auf europäischer und bundesverfassungsgesetzlicher Ebene.

Andererseits war auf einfachgesetzlicher Ebene im Universitätsgesetz 2002 (UG 2002) Gender Mainstreaming als Teil des öffentlichen Auftrags der Universitäten definiert. Die Gleichstellung von Frauen und Männern war nicht nur leitender Grundsatz und Aufgabe der Universitäten; das UG 2002 normierte auch ausdrücklich ein Frauenförderungsgebot. Weiters legte es in einzelnen Bestimmungen explizit Frauenförderungsmaßnahmen fest (bspw. bezogen auf die Leistungsvereinbarung oder die Satzung mit der Vorgabe eines Frauenförderungsplans).

Die Novelle zum UG 2002 im Jahr 2009 enthielt weitere Frauenförderungsbestimmungen und normierte insbesondere eine Frauenquote für bestimmte Leitungs- und Kollegialorgane (siehe TZ 11). An den Universitäten galten darüber hinaus das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz und die Frauenförderungspläne, die sich eine mindestens 40 %ige Frauenquote zum Ziel setzten.



BMWf

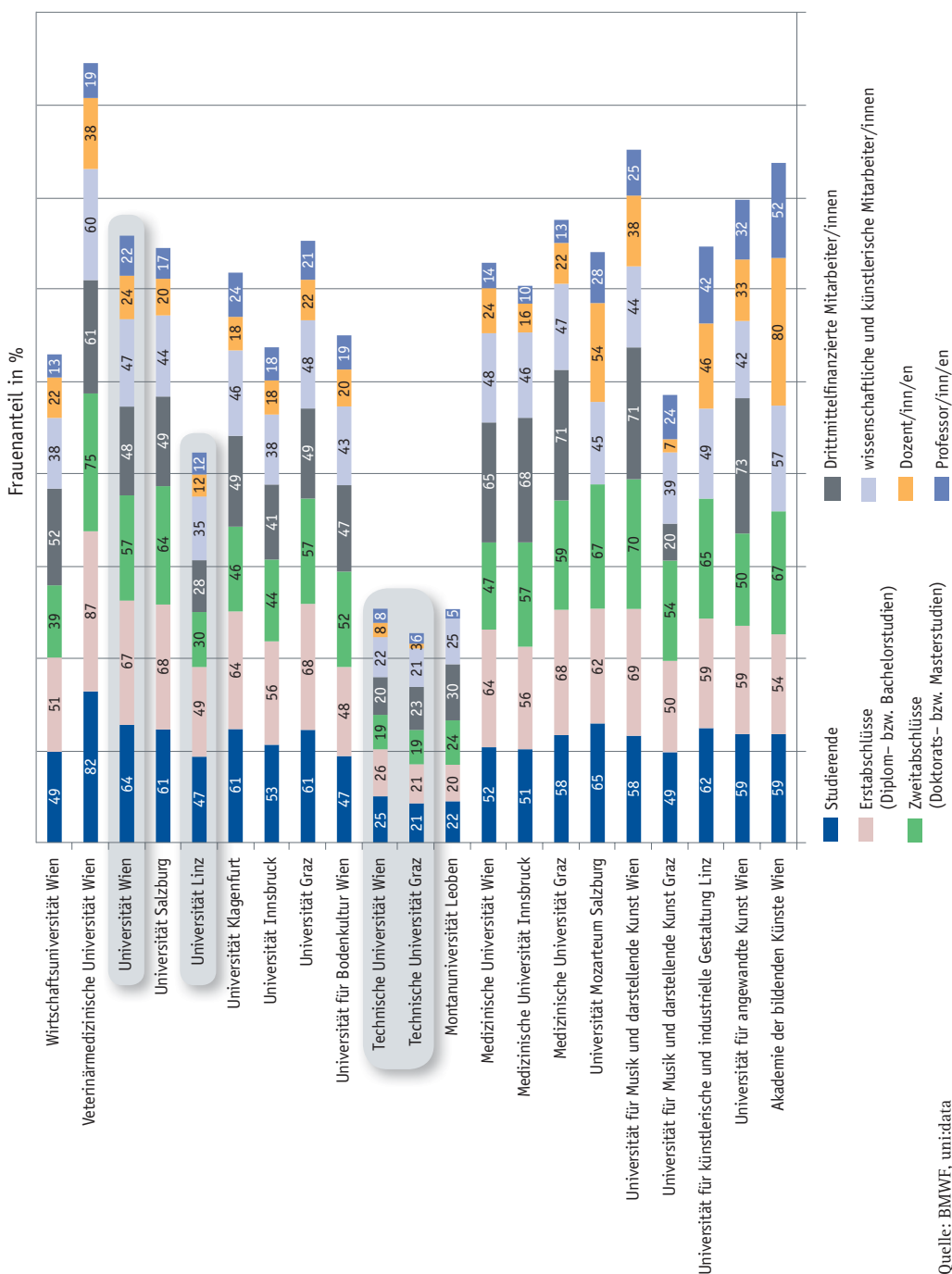
Frauenförderung an Universitäten**Frauenanteile an österreichischen Universitäten**

3.1 Folgende Abbildung zeigt eine Übersicht der Karriereverläufe der Frauen (Frauenanteile in %) an den 21 österreichischen Universitäten im Jahr 2009:



Frauenanteile an österreichischen Universitäten

Abbildung 1: Karriereverläufe Frauen – Universitätsübersicht 2009





Frauenanteile an österreichischen Universitäten



Frauenförderung an Universitäten

3.2 In Bezug auf alle österreichischen Universitäten bot sich dem RH folgendes Bild: Universitäten mit einem stark technisch-, naturwissenschaftlich ausgerichteten Studienangebot wiesen in allen Bereichen – auch schon beim wissenschaftlichen Nachwuchs – einen geringeren Frauenanteil auf. Damit unterschied sich ihre Ausgangslage von der anderer Universitäten. Generell war zu erkennen: je höher die Karrierestufe, desto niedriger der Frauenanteil. Im Jahr 2010 stand 20 Rektoren an österreichischen Universitäten eine Rektorin gegenüber.

4 Die Entwicklung des Anteils von Frauen auf den wissenschaftlichen Karriereebenen im Zeitraum 2006 bis 2009 stellte sich wie folgt dar:

- In der Gruppe des Mittelbaus (wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (MA)) überschritt der Frauenanteil erstmals 2008 den 40 %-Wert und lag 2009 bei 40,6 %. Auch der Anteil der Dozentinnen und Professorinnen in der jeweiligen Gruppe erhöhte sich bis 2009, nämlich bei den Dozentinnen um 2,1 Prozentpunkte und bei den Professorinnen um 3,0 Prozentpunkte; mit 20,7 % bzw. 18,7 % lag er jedoch immer noch weit unter der 40 %-Quote.
- Beim Drittmittel-finanzierten Personal sank hingegen der Frauenanteil von 45,6 % im Jahr 2006 auf 44,3 % im Jahr 2009. Dies lag an einer in diesem Zeitraum bei den Männern gegenüber Frauen um sieben Prozentpunkte höheren Steigerung der MA-Zahl.
- Bei den Studierenden blieb die Frauenquote auf einem hohen Niveau von über 53 %. Ebenso lag bei den Erstabschlüssen² der Frauenanteil weiterhin über 57 %; bei den Zweitabschlüssen³ erreichte der Anteil 46,6 %.

Frauenanteile an den überprüften Universitäten

Allgemeines

5.1 Die nachstehende Tabelle zeigt den Frauenanteil bei den Studierenden und dem wissenschaftlichen Universitätspersonal an den überprüften Universitäten im Jahr 2009 sowie die Veränderung des Frauenanteils gegenüber dem Jahr 2006. Der Frauenanteil beim allgemeinen Universitätspersonal lag bei allen vier Universitäten zwischen 48 % und 60 %.

² Diplom- bzw. Bachelorstudien

³ Doktorats- bzw. Masterstudien

Frauenanteile an österreichischen Universitäten

Tabelle 1: Frauenanteil bei Studierenden und wissenschaftlichem Universitätspersonal 2009								
	TU Graz		TU Wien		Universität Linz		Universität Wien	
	Anteil 2009	Veränderung ¹ 2006–2009	Anteil 2009	Veränderung ¹ 2006–2009	Anteil 2009	Veränderung ¹ 2006–2009	Anteil 2009	Veränderung ¹ 2006–2009
in % ²								
Studierende	21,2	+ 6,2	25,1	+ 6,2	46,5	+ 2,7	63,8	+ 0,2
Absolventinnen	20,5	+ 5,4	23,5	+ 13,5	45,4	+ 7,2	65,9	+ 0,5
wissenschaftliches Personal–Gesamt	18,8	+ 10,7	18,7	+ 4,3	32,1	+ 5,9	42,3	+ 10,2
Professorinnen	5,4	+ 42,4	7,4	+ 30,4	11,5	+ 41,6	21,8	+ 19,5
Mittelbau–Gesamt	19,8	+ 10,5	19,5	+ 3,1	33,6	+ 4,2	44,9	+ 9,5
Dozentinnen	2,7	+ 9,2	7,0	– 10,9	12,0	+ 35,7	22,8	+ 15,0
drittmittelfinanziertes wissenschaftliches Personal	21,3	– 5,8	19,2	– 5,1	25,4	– 13,4	46,3	+ 3,1

¹ Bei der Interpretation von Veränderungsraten war auf die unterschiedlich hohen absoluten Ausgangswerte wie auch auf Sättigungseffekte zu achten. In Bereichen mit einer von vornherein niedrigen Frauenanzahl bewirken bereits wenige zusätzliche Frauen eine auffällig hohe Steigerungsrate.

² auf Basis Vollbeschäftigungsäquivalente

Quelle: BMWF, uni:data

5.2 Den geringsten Anteil weiblicher Studierender und Absolventinnen wies die TU Graz mit 21,2 % bzw. 20,5 % auf, den höchsten die Universität Wien mit 63,8 % bzw. 65,9 %. An allen vier Universitäten lag der Anteil der Absolventinnen in etwa im Bereich des Frauenanteils der Studierenden – es war also kaum ein „Wegbrechen“ von verhältnismäßig mehr weiblichen als männlichen Studierenden bis zum Studienabschluss festzustellen.

Beim wissenschaftlichen Personal hatte jedoch nur die Universität Wien mit 42,3 % die 40 %-Frauenquote erreicht. Allerdings bestand auch hier bei der Gruppe der Professorinnen und Dozentinnen, wie bei den übrigen drei Universitäten, weiterhin Aufholbedarf.

Auffallend war, dass – abgesehen von der Universität Wien – der Frauenanteil beim Drittmittel–finanzierten wissenschaftlichen Personal im betrachteten Zeitraum zurückging. Dies sah der RH kritisch, hatte er doch in seinem Bericht „Wissens– und Technologietransfer, Einwerbung und Verwaltung von Drittmitteln an den Technischen Universitäten Graz und Wien“, Reihe Bund 2009/9, festgestellt, dass Drittmittel–MA in nicht geringem Ausmaß ins Stammpersonal der Universität überwechselten.



Frauenanteile an österreichischen Universitäten



Frauenförderung an Universitäten

5.3 In ihrer Stellungnahme kündigte die TU Graz eine eingehende Analyse der Entwicklung des Frauenanteils beim Drittmittel-finanzierten wissenschaftlichen Personal an, zumal aufgrund von Umstellungen in den Statistikdaten – intern, wie auch bezüglich der Datenevidenzen des BMWF – die aufgezeigte Entwicklung nicht einfach nachzuvollziehen sei.

Die Universität Wien berichtete in ihrer Stellungnahme von Anstrengungen, um auch bei der Gruppe der Professoren und Dozenten den Frauenanteil zu verbessern (Berta-Karlik Professuren).

Leitungsfunktionen **6.1** Die Leitungsfunktionen von wissenschaftlichen Organisationseinheiten waren mit Stichtag 31. Dezember 2009 an allen vier Universitäten überwiegend mit Männern besetzt:

Tabelle 2: Leitungsfunktionen von wissenschaftlichen Organisationseinheiten zum 31. Dezember 2009				
	TU Graz	TU Wien	Universität Linz	Universität Wien
	Anzahl			
wissenschaftliche Organisationseinheiten-Gesamt	72	58	91	216
von Frauen geleitet	4	7	7	54
	in %			
Frauenanteil	5,6	12,1	7,7	25,0

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien

6.2 Der RH sah an allen vier Universitäten weiterhin großen Aufholbedarf. Er empfahl daher, verstärkt Bemühungen zur Verbesserung des Frauenanteils anzustellen.

6.3 Die TU Graz sagte in ihrer Stellungnahme zu, Anstrengungen dahingehend zu unternehmen, die Unterrepräsentanz von Frauen in Leitungsfunktionen zu ändern.

Die Universität Linz berichtete von verstärkten Bemühungen, die im Jahr 2010 zu weiteren Verbesserungen geführt hätten. Durch bereits ergriffene Maßnahmen für den weiblichen wissenschaftlichen Nachwuchs (Stipendien, zusätzliche Doktorandinnenstellen) sollte die Frauenquote in den wissenschaftlichen Leitungsfunktionen langfristig gesteigert werden.



Frauenanteile an österreichischen Universitäten

Gutachterinnen in
Berufungsverfahren

7.1 Der durchschnittliche Frauenanteil bei Gutachterinnen und Gutachtern in Berufungsverfahren für Professoren und Professorinnen im Rahmen ausgeschriebener Professuren im Zeitraum 2006 bis 2009 stellte sich wie folgt dar:

	Anteil in %
TU Graz	3,4
TU Wien	5,3
Universität Linz	18,9
Universität Wien	23,0

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien

7.2 An allen überprüften Universitäten zeigte sich ein sehr geringer Anteil von Gutachterinnen. Der RH empfahl daher, auf eine Verbesserung dieses Anteils hinzuwirken.

7.3 *Die Technische Universität Graz und die Universität Linz sagten dies zu.*

Bezahlung ausgewählter Beschäftigtengruppen

Über dem Kollektivvertrag bezahltes wissenschaftliches Personal

8.1 An den Universitäten Linz und Wien gab es im Zeitraum 1. Oktober 2009 (Inkrafttreten des „Kollektivvertrags für ArbeitnehmerInnen der Universitäten“ (Kollektivvertrag)) bis 30. Juni 2010 bei den neu eingestellten wissenschaftlichen MA kaum Überzahlungen.

An der TU Graz wurden 171 und an der TU Wien 104 neu eingestellte MA über dem Kollektivvertrag bezahlt. An beiden Universitäten profitierten hievon mehr Männer als Frauen: der Frauenanteil an Überzahlungen entsprach an der TU Graz 82,0 % des Männeranteils und an der TU Wien 56,0 %. Hauptsächlich war dies bei wissenschaftlichen Mitarbeitern in Drittmittelprojekten (Vorhaben gemäß § 27 Universitätsgesetz 2002) der Fall.

8.2 Der RH empfahl der TU Graz und der TU Wien, die Gründe für diese unterschiedlichen Anteile an Überzahlungen eingehend zu analysieren und gegebenenfalls die Projektleiterinnen und Projektleiter anzuweisen, auf eine geschlechtsneutrale Bezahlung im Drittmittelbereich zu achten.



Bezahlung ausgewählter
Beschäftigtengruppen



Frauenförderung an Universitäten

8.3 Die beiden technischen Universitäten sagten dies zu.

Lohnunterschiede
bei neu besetzten
Professuren

9.1 Für die im Zeitraum 2006 bis 2009 neu berufenen Professorinnen und Professoren gemäß § 98 und § 99 Universitätsgesetz 2002 berechnete der RH gemäß den Vorgaben für die entsprechende künftige Wissensbilanz-Kennzahl ein allfälliges Lohngefälle zwischen Frauen und Männern:

Tabelle 4: Lohnunterschiede bei neuen Professuren 2006 bis 2009				
	TU Graz	TU Wien	Universität Linz	Universität Wien
	Wissensbilanz-Kennzahl „Frauenlöhne entsprechen ...% der Männerlöhne“			
gemäß § 98 Universitätsgesetz 2002	94	96	87	95
gemäß § 99 Universitätsgesetz 2002	104	–	88	94

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien

An den beiden technischen Universitäten und an der Universität Wien lagen die Frauenlöhne bei neuen Professuren zwischen 94 % und 104 % der Männerlöhne. An der Universität Linz betragen die Frauenlöhne bei neuen Professuren unter 90 % der Männerlöhne.

9.2 Bei der Interpretation dieser Daten war zu beachten, dass an allen überprüften Universitäten – unabhängig von der konkreten Besetzung – zwischen den Fächern ein unterschiedliches Gehaltsniveau herrschte. Hinzu kamen an den beiden technischen Universitäten aus statistischer Sicht geringe Fallzahlen berufener Frauen. An der TU Graz, der TU Wien und an der Universität Wien konnte vor diesem Hintergrund nicht der Schluss gezogen werden, dass in der Bezahlung neuer Professorinnen und Professoren Unterschiede gemacht wurden.

Der Universität Linz empfahl der RH, die Ursachen für den vergleichsweise deutlicheren Lohnunterschied zu erheben.

9.3 Laut Stellungnahme der Universität Wien habe sie als einzige Universität begonnen, die Entlohnungssituation geschlechtsspezifisch zu analysieren und ein entsprechendes Vorhaben in der Leistungsvereinbarung verankert.

Laut Stellungnahme der Universität Linz sei geplant, dieses Thema in den zukünftigen „Gleichstellungsberichten“ als Analyseschwerpunkt zu setzen.



Bezahlung ausgewählter Beschäftigtengruppen

Berichte zur Entlohnung von Frauen und Männern

10.1 In den Frauenförderungsplänen (siehe TZ 17) der TU Graz und der TU Wien sowie der Universität Linz waren Erhebungen, Dokumentationen und Berichte zur Entlohnung bzw. zu Lohnunterschieden von Frauen und Männern vorgesehen. Hiefür waren an der TU Wien der Rektor, an der TU Graz und an der Universität Linz das Rektorat zuständig. Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle hatte jedoch keine dieser Universitäten solche Berichte veröffentlicht.

Der Frauenförderungsplan der Universität Wien enthielt keine diesbezügliche Berichtspflicht. Ein entsprechendes Vorhaben in der Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 sah allerdings die Untersuchung von „Einkommen/Gender wage gap“ vor.

10.2 Der RH empfahl der TU Graz, der TU Wien und der Universität Linz, ihren Berichtspflichten betreffend Entlohnung von Frauen und Männern umgehend nachzukommen.

Die Universität Wien sollte eine solche Berichtspflicht in ihrem Frauenförderungsplan verankern.

10.3 *Das BMWF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit der Wissensbilanz-Verordnung 2010 die Transparenz der Gehaltsunterschiede bei ausgewählten Personalkategorien durch eine entsprechende Kennzahl (Gender pay gap) verbessert werde. Die Berichtspflichten gemäß Frauenförderungsplan seien somit obsolet.*

Die TU Graz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH hinsichtlich des Monitorings im Frauenförderungsplan positiv gesehen werde.

Die Universität Linz berichtete, dass der Gleichstellungsbericht für 2010 demnächst veröffentlicht und diese Vorgangsweise in Zukunft weitergeführt werde.

Die Universität Wien sagte eine Verankerung von Berichten zur Entlohnung von Frauen und Männern im Frauenförderungsplan zu.

10.4 Der RH anerkannte gegenüber dem BMWF die Verbesserung der Datenlage über das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen durch die neue Wissensbilanz-Verordnung, hielt jedoch fest, dass die Frauenförderungspläne der beiden technischen Universitäten vergleichsweise wesentlich umfassendere Berichtspflichten zur Entlohnung von Frauen und Männern enthielten.



Frauenförderung an Universitäten

Frauenquoten in leitenden Organen und Kollegialorganen

Rechtliches

11.1 Die Novelle zum Universitätsgesetz 2002 aus dem Jahr 2009 legte fest, dass für das Rektorat, den Universitätsrat, die Wahlvorschläge für den Senat und dessen Kollegialorgane das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz sinngemäß anzuwenden und „daher“ eine Frauenquote von mindestens 40 % einzuhalten war.⁴ Ob bspw. auch Arbeitsgruppen des Senats der 40 %-Frauenquote unterlagen, ging weder aus dem Universitätsgesetz 2002 noch aus den bezughabenden Erläuterungen klar hervor. Seit 1. Jänner 2010 betrug die Quote im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz nunmehr allerdings 45 %.

Mit Ausnahme der TU Graz forderten die Frauenförderungspläne der überprüften Universitäten bereits eine ausgewogene Geschlechterverteilung in Gremien.

11.2 Die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der 40 %-Quote waren unklar, weil die dezidierte Bezugnahme auf das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz eine 45 %-Quote vermuten ließ. Es wäre daher eine Klarstellung erforderlich. Ebenso sollte klargestellt werden, was in diesem Zusammenhang unter Kollegialorganen konkret zu verstehen ist, um zu vermeiden, dass etwa durch die Einrichtung von „Untergremien“ die vorgegebene Frauenquote unterlaufen werden kann.

Soweit erforderlich wären die Frauenförderungspläne aller vier Universitäten generell der Universitätsgesetz-Novelle 2009 anzupassen.

11.3 *Laut Stellungnahme der TU Graz seien die Bestimmungen des Universitätsgesetzes 2002, die seit der Universitätsgesetz-Novelle 2009 eine Frauenquote von mindestens 40 % in bestimmten Leitungsorganen und Gremien anordnen, spezielle Normen gegenüber der im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz festgelegten 45 %-Frauenquote. Der Frauenförderungsplan sei bereits der Universitätsgesetz-Novelle 2009 angepasst – aber noch nicht beschlossen worden, um die Empfehlungen des RH einfließen lassen zu können.*

Die TU Wien begrüßte in ihrer Stellungnahme ausdrücklich die vom RH eingeforderten gesetzlichen Klarstellungen. Sie arbeite bereits an einer Anpassung des Frauenförderungsplans an die Universitätsgesetz-Novelle 2009. Auch die übrigen Anregungen zur Überarbeitung des Frauenförderungsplans würden umgesetzt werden, soweit sich dafür praktikable Lösungen finden ließen.

⁴ Erhebt der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen nicht fristgerecht die Einrede der unrichtigen Zusammensetzung des Kollegialorgans, ist das Kollegialorgan insofern richtig zusammengesetzt.



Frauenquoten in leitenden Organen und Kollegialorganen

Die Universität Linz wies darauf hin, dass die erforderliche Anpassung der Frauenförderungspläne an die Universitätsgesetz-Novelle 2009 dem Senat auf Vorschlag des Rektorats und des Arbeitskreises obliege. Dieser Vorschlag werde in einem kooperativen Prozess erarbeitet.

Die Universität Wien sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung dieser Empfehlung zu.

Laut Stellungnahme des BMWF werde es die nächste umfassende Änderung des Universitätsgesetzes 2002, die im Jahr 2011 geplant sei, zur Anpassung an die 45 %-Frauenquote des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes nützen. Weiters gehe es davon aus, dass die mindestens 40 %-Frauenquote für sämtliche an einer Universität eingerichteten Kollegialorgane gelte; diese Rechtsansicht werde auch gegenüber den Universitäten vertreten. Eine Klarstellung des Universitätsgesetzes 2002 könne in der nächsten Universitätsgesetz-Novelle durch eine Änderung des § 42 (Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen) erfolgen.

- 11.4** Der TU Graz gegenüber wiederholte der RH, dass seine Empfehlung auf eine Klarstellung der gesetzlichen Bestimmungen abzielte. Die Novelle zum Universitätsgesetz 2002 aus dem Jahr 2009 legte nämlich fest, dass für das Rektorat, den Universitätsrat, die Wahlvorschläge für den Senat und seine Kollegialorgane das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz sinngemäß anzuwenden und „daher“ eine Frauenquote von mindestens 40 % einzuhalten war. Durch die Anhebung der Frauenquote im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz seit 1. Jänner 2010 auf 45 % war diese Formulierung nunmehr unklar.

Tatsächliche
Frauenquoten

- 12.1** Die quotenpflichtigen Organe waren für einige Zeit bestellt, weshalb die neuen Bestimmungen des Universitätsgesetzes 2002 teilweise nicht sofort anzuwenden waren. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stellten sich an den überprüften Universitäten die Frauenquoten in den folgenden Leitungs- und Kollegialorganen so dar:



Frauenquoten in leitenden Organen und Kollegialorganen

Frauenförderung an Universitäten

Tabelle 5: Leitungs- und Kollegialorgane – 40 % Frauenquoten ...				
	TU Graz	TU Wien	Universität Linz	Universität Wien
	Frauenquote in %			
Rektorat	–	20	20	20
Universitätsrat	43	43	44	56
Senat/Wahlvorschläge ¹				
Professoren/Professorinnen	15	31	38	42
Mittelbau ²	33	17/50 ³	50	63/54 ³
Allgemeines Personal	50/45 ³	–	100	50
Arbeitskreis ¹	46	89	83	86
	zusammen genommen Frauenquote erfüllt bei rd. ...%			
Berufungs-, Habilitations-, Studienkommissionen ^{1, 4}	14	8	31	76

¹ ohne Ersatzmitglieder

² Universitätsdozentinnen und -dozenten, wissenschaftliche MA

³ zwei Wahlvorschläge

⁴ ohne etwaige Arbeitsgruppen; bei Studienkommissionen gesetzliche Verpflichtung erst ab 1. Oktober 2010 anwendbar

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien

12.2 Der an allen vier Universitäten bestehende Aufholbedarf war an den beiden technischen Universitäten am größten und an der Universität Wien am geringsten. Unter den jeweils gegebenen Möglichkeiten wären verstärkte Bemühungen zur Erreichung der 40 %-Frauenquote in bestimmten Leitungs- und Kollegialorganen anzustellen.

12.3 Die TU Graz und die Universität Linz sagten dies zu.

Aufwendungen

13.1 Gemäß der Wissensbilanz-Verordnung, BGBl. II Nr. 63/2006, waren die Universitäten dazu verpflichtet, bestimmte im Zusammenhang mit der Frauenförderung stehende Aufwendungen dem BMWF jährlich im Rahmen der Wissensbilanz bekannt zu geben. Diese waren u.a. Aufwendungen für genderspezifische Einrichtungen und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung.



Aufwendungen

In der Praxis gingen die überprüften Universitäten bei der Datenzusammenstellung unterschiedlich vor und interpretierten die Zuordnung von Aufwendungen zu den Kennzahlen uneinheitlich. Auffällig war insbesondere, dass

- die TU Graz – im Gegensatz zu den anderen überprüften Universitäten – die Aufwendungen für ihre genderspezifischen Einrichtungen nicht in die Kennzahl betreffend Aufwendungen für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung einbezog,
- die TU Wien teilweise die gewählte Kennzahlenzuordnung gegenüber den Vorperioden änderte sowie
- die Universität Linz Aufwendungen zum Teil doppelt – einerseits bei den Aufwendungen ihrer genderspezifischen Einrichtungen, andererseits bei den Einzelprojekten selbst – auswies.

13.2 Nach Ansicht des RH war dies darauf zurückzuführen, dass sowohl die Wissensbilanz-Verordnung als auch der dazugehörige Arbeitsbehelf lediglich demonstrative Hinweise enthielten, welche Aufwendungen konkret unter die jeweiligen Kennzahlen zu subsumieren waren.

Er wies daher darauf hin, dass allein auf Basis der veröffentlichten Wissensbilanz-Kennzahlen angestellte Vergleiche von Universitäten zum Thema Frauenförderung ohne Aussagekraft waren.

14.1 Der RH führte daher für die Jahre 2006 bis 2009 die erforderlichen Berichtigungen für die Kennzahlen durch. Die nächste Tabelle zeigt die Aufwendungen der überprüften Universitäten für ihre genderspezifischen Einrichtungen sowie für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung in den Jahren 2006 bis 2009. Darauf aufbauend bildet die nachfolgende Tabelle den auf jeden Universitäts-MA bzw. jeden Studierenden entfallenden Aufwand ab.



Aufwendungen

Frauenförderung an Universitäten

Tabelle 6: Aufwendungen der TU Graz und TU Wien sowie der Universitäten Linz und Wien für genderspezifische Einrichtungen sowie für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung, 2006 bis 2009

	2006	2007	2008	2009	Gesamt ¹
	in 1.000 EUR				
TU Graz					
genderspezifische Einrichtungen	217,1	233,2	293,2	277,8	1.021,2
Maßnahmen	240,1	402,9	567,0	525,7	1.735,7
Gesamt¹	457,2	636,2	860,1	803,4	2.756,9
TU Wien					
genderspezifische Einrichtungen	163,7	178,5	239,1	196,4	777,7
Maßnahmen	429,6	551,9	142,5	579,2	1.703,2
Gesamt¹	593,3	730,3	381,6	775,6	2.480,9
Universität Linz					
genderspezifische Einrichtungen	168,9	205,8	250,8	278,1	903,6
Maßnahmen	310,5	256,1	251,2	224,7	1.042,4
Gesamt¹	479,4	461,9	502,1	502,7	1.946,1
Universität Wien					
genderspezifische Einrichtungen	236,3	279,0	232,4	325,7	1.073,4
Maßnahmen	355,5	529,2	484,8	300,2	1.669,8
Gesamt¹	591,8	808,2	717,3	625,8	2.743,1

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien



Aufwendungen

Tabelle 7: Aufwendungen der TU Graz und TU Wien sowie der Universitäten Linz und Wien für genderspezifische Einrichtungen sowie für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung je Universitäts-Mitarbeiter bzw. je Studierenden, 2006 bis 2009

	2006	2007	2008	2009	Ø 2006 bis 2009
	in EUR				
TU Graz					
Aufwand je Universitäts-Mitarbeiter	260	337	440	399	359
Aufwand je Studierenden	49	64	82	70	66
TU Wien					
Aufwand je Universitäts-Mitarbeiter	220	262	132	264	220
Aufwand je Studierenden	33	38	19	33	31
Universität Linz					
Aufwand je Universitäts-Mitarbeiter	256	239	250	233	245
Aufwand je Studierenden	37	35	37	31	35
Universität Wien					
Aufwand je Universitäts-Mitarbeiter	128	169	146	124	142
Aufwand je Studierenden	9	11	10	7	9

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien

14.2 An allen vier Universitäten stiegen die Aufwendungen von 2006 bis 2009 insgesamt an (siehe Tabelle 6). Was nur die Aufwendungen für Maßnahmen betrifft, so sanken diese an den Universitäten Linz und Wien, während sie an den technischen Universitäten – wenn auch mit Schwankungen – stiegen.

Was die durchschnittlichen Aufwendungen je Universitäts-MA bzw. je Studierenden betraf (siehe Tabelle 7), so wies die TU Graz mit 359 EUR/Universitäts-MA bzw. 66 EUR/Studierenden die mit Abstand höchsten und die Universität Wien mit 142 EUR/Universitäts-MA bzw. 9 EUR/Studierenden die niedrigsten Werte auf. Der RH führte dies allerdings hinsichtlich der Universität Wien auch auf Effekte wegen der vergleichsweise bei weitem größten MA- und Studierendenzahl zurück.

- 15.1** Durch die Wissensbilanz-Verordnung 2010, BGBl. II Nr. 216/2010, entfielen unter anderem zuvor für die Frauenförderung vorgesehene Kennzahlen. Nunmehr waren Kennzahlen betreffend die Frauenquoten und das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern festgelegt.
- 15.2** Nach Auffassung des RH waren die bisherigen Kennzahlen – sofern sie auf einer einheitlichen und gleichförmigen Grundlage ermittelt worden wären – von interessanter Aussagekraft. Er empfahl daher allen überprüften Universitäten, Berichtspflichten über Aufwendungen für genderspezifische Einrichtungen und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung in ihren Frauenförderungsplänen vorzusehen. Dabei sollten sich die Universitäten abstimmen, um eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen.
- 15.3** *Laut Stellungnahme der Universität Linz seien mit Änderung der Wissensbilanz-Verordnung im Jahr 2010 im Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern die bisherigen Kennzahlen durch neue aussagefähigere Wissensbilanz-Kennzahlen (Frauenquote, Lohngefälle zwischen Frauen und Männern) bzw. Datenbedarfs-Kennzahlen (Geschlechterrepräsentanz im Zuge der Berufungsverfahren) ersetzt worden. Die Empfehlung des RH, die früheren Kennzahlen zusätzlich wieder aufzunehmen, werde daher abgelehnt.*

Das BMWF betonte in seiner Stellungnahme, dass die bisherigen Wissensbilanz-Kennzahlen nicht aussagekräftig gewesen und mit der neuen Wissensbilanz-Verordnung 2010 die Gender-Indikatoren verbessert worden seien.

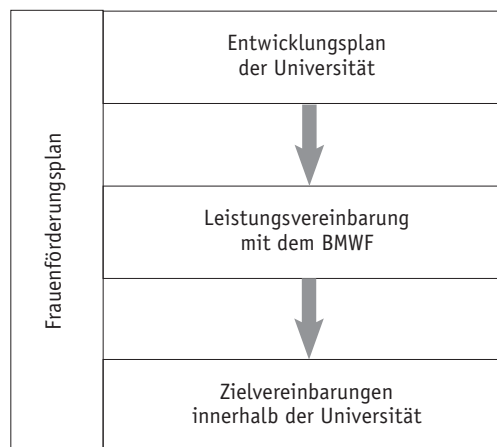
- 15.4** Dem BMWF und der Universität Linz gegenüber hielt der RH fest, dass er die Verbesserung der Datenlage über die universitäre Frauenförderung durch die Wissensbilanz-Verordnung 2010 anerkannte. Die bisherigen Kennzahlen zur Frauenförderung lieferten aber durchaus wesentliche Aussagen im inneruniversitären Bereich, weil durch die Darstellung der getätigten Aufwendungen für genderspezifische Einrichtungen und für Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung die diesbezüglichen Leistungen und Aktivitäten der Universität transparent werden. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Strategische Steuerungsinstrumente

Überblick

16 Die folgende Abbildung zeigt wesentliche – gesetzlich vorgesehene – strategische Steuerungsinstrumente der überprüften Universitäten mit Bezug zur Frauenförderung:

Abbildung 2: Wesentliche Steuerungsinstrumente



Frauenförderungspläne

17.1 Dem Universitätsgesetz 2002 entsprechend, hatte jede der vier Universitäten im Jahr 2004 bzw. 2005 einen Frauenförderungsplan als Teil der Satzung erlassen. Bis zur Gebarungsüberprüfung durch den RH hatte nur die Universität Linz den Frauenförderungsplan einmal geändert. Alle vier Frauenförderungspläne waren auf unbestimmte Zeit erlassen. Das Universitätsgesetz 2002 legte keine expliziten, das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz nur Mindestinhalte für diese Pläne fest.

Was die angesprochenen Themen und den Umfang angeht, waren die vier Frauenförderungspläne einander zwar ähnlich. Im Detail bestanden jedoch Unterschiede. So spannten alle vier den Bogen von allgemeinen – grundsätzlichen programmatischen – Bestimmungen (Ziele, Frauenförderungsgebot, Benachteiligungsverbot usw.) über die Förderung von Frauen in Lehre und Forschung, die Förderung von weiblichen Studierenden sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bis hin zu konkreten Vorgaben für die Personalaufnahmen und das Berufungsverfahren. Unterschiede fanden sich bspw. beim Anwendungsbereich und im Berichtswesen.

Alle vier geltenden Pläne strebten noch – entgegen der nunmehr im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz festgelegten 45 % – die 40 %-Frauenquote an. Die im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz geforderten verbindlichen Vorgaben⁵ zur Erhöhung des Frauenanteils bestanden nur in Ansätzen.

- 17.2** Der RH hielt die Frauenförderungspläne für ein wichtiges strategisches und bewusstseinsförderndes Instrument, auch wenn daraus kaum konkrete Durchsetzungsmöglichkeiten erwachsen. Die Frauenförderungspläne waren dazu geeignet, die gesetzlichen Vorgaben zu verstärken und entsprechend den individuellen Frauenförderungs-Bedürfnissen der Universitäten zu präzisieren.

Er empfahl daher allen überprüften Universitäten, konkretere quantitative Zielsetzungen mit zeitlichen Vorgaben entsprechend dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz zu definieren und die nunmehr in diesem Gesetz festgelegte 45 %-Quote anzustreben.

- 17.3** *Die TU Graz erachtete in ihrer Stellungnahme die Empfehlung nach quantitativen und zeitlichen Vorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils als zweckmäßig. Der Frauenförderungsplan sei derzeit in Überarbeitung, wobei auch diese Anregung entsprechend diskutiert und aufgenommen werden könne.*

Die TU Wien sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung der Anregungen des RH zum Frauenförderungsplan zu, soweit sich dafür praktikable Lösungen finden ließen.

Laut Stellungnahme der Universität Linz sei weiterhin von einer Festlegung einer Frauenquote von 40 % auszugehen. Das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz sehe eine Frauenquote von 45 % vor, das Universitätsgesetz 2002 schreibe eine Quote von 40 % fest. Der Umstand,

⁵ Gemäß § 11a Abs. 2 und 3 Bundes-Gleichbehandlungsgesetz war der Frauenförderungsplan für einen Zeitraum von sechs Jahren zu erstellen und fortzuschreiben; nach jeweils zwei Jahren war er der aktuellen Entwicklung anzupassen. Im Frauenförderungsplan war jedenfalls festzulegen, in welcher Zeit und mit welchen personellen, organisatorischen sowie aus- und weiterbildenden Maßnahmen in welchen Verwendungen eine bestehende Unterrepräsentation sowie bestehende Benachteiligungen von Frauen beseitigt werden können. Dabei waren jeweils für zwei Jahre verbindliche Vorgaben zur Erhöhung des Frauenanteils in

¹ jeder Besoldungsgruppe, in jedem Entlohnungsschema oder in jeder Verwendungs- oder Entlohnungsgruppe oder

² – wenn eine Unterteilung in Funktionsgruppen, Gehaltsgruppen oder Bewertungsgruppen besteht – in der betreffenden Gruppe oder

³ in den betreffenden hervorgehobenen Verwendungen (Funktionen), welche auf die betreffende nicht in Gruppen unterteilte Kategorie nach § 11 Abs. 2 Z 1 entfallen, festzulegen.



Strategische Steuerungsinstrumente

dass das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz sinngemäß anzuwenden sei, bedeute aber nicht ein Überlagern bzw. außer Kraft-Setzen der im Universitätsgesetz 2002 festgelegten Frauenquote von 40 %.

- 17.4** Der RH hielt der Universität Linz gegenüber fest, dass das Universitätsgesetz 2002 eine 40 %-Frauenquote nur für bestimmte Leitungsorgane und Gremien explizit festschreibt. Laut § 41 Universitätsgesetz 2002 haben aber alle Organe der Universität darauf hinzuwirken, dass in allen universitären Arbeitsbereichen ein ausgewogenes Zahlenverhältnis zwischen den an der Universität tätigen Frauen und Männern erreicht wird. Was unter einem ausgewogenen Zahlenverhältnis zwischen Frauen und Männern zu verstehen ist, wird nicht näher definiert und ist in den Frauenförderungsplänen festzulegen. Dem steht nicht entgegen, in den Frauenförderungsplänen eine 45 %-Frauenquote anzustreben, um einen Gleichklang mit dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz herzustellen.

Entwicklungspläne,
Leistungs- und Ziel-
vereinbarungen

Allgemeines

- 18.1** Alle vier Frauenförderungspläne sahen vor, Gender Mainstreaming auch in den Entwicklungsplänen, den Leistungsvereinbarungen mit dem BMWF⁶ und den inneruniversitären Zielvereinbarungen umzusetzen. Eine maßgebliche und durchgängige Einbindung der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen (Arbeitskreise) in die Erstellung dieser Dokumente war darin jedoch entweder nur teilweise oder nicht explizit, sondern nur indirekt, oder aber für Steuerungsinstrumente, die an der Universität gar nicht bestanden, vorgesehen.
- 18.2** Der RH empfahl allen überprüften Universitäten, in den Frauenförderungsplänen eine ausdrückliche, maßgebliche und durchgängige Einbindung der Arbeitskreise insbesondere in die Erstellung des Entwicklungsplans sowie der Leistungs- und Zielvereinbarungen vorzusehen, um die Berücksichtigung der Sichtweisen der Arbeitskreise sicherzustellen.
- 18.3** *Die TU Graz habe laut ihrer Stellungnahme die Einbindung des Arbeitskreises in die Erstellung des Entwicklungsplans, der Leistungsvereinbarung und die Zielvereinbarungen schon bisher als gegeben angesehen.*

⁶ Für die Leistungsvereinbarungen der Universitäten mit dem BMWF sah auch das Universitätsgesetz 2002 ausdrücklich die Formulierung von frauenspezifischen Zielsetzungen vor. Darüber hinaus formulierte auch das BMWF Vorgaben zur Frauenförderung in Leistungsvereinbarungen.

Laut Stellungnahme der TU Wien sei der Arbeitskreis de facto durchaus – über die Beteiligung an den Senatsworkshops – in die Erstellung des Entwicklungsplans eingebunden gewesen.

Die Universität Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, mit Beginn des Wintersemesters 2010/2011 eine Steuerungsgruppe für Frauenförderung eingerichtet zu haben, deren Mitglied auch der Vorsitzende des Arbeitskreises sei. Eine wesentliche Aufgabe dieser Steuerungsgruppe werde die Mitwirkung an der Erstellung von Strategiedokumenten wie dem Entwicklungsplan oder der Leistungsvereinbarung sein.

Laut Stellungnahme des BMWF sei das Heranziehen des Frauenförderungsplans als Grundlage für die Erstellung der Leistungsvereinbarung derzeit im Universitätsgesetz 2002 nicht vorgesehen. Denkbar wäre es, für die Frauenförderung und Gleichstellung einen eigenen Punkt bei den Inhalten der Leistungsvereinbarung zu schaffen, der klarstelle, dass der Frauenförderungsplan die Zielsetzungen der Universität zu diesem Thema festlegt. Damit könne der Frauenförderungsplan auch bei den Begleitgesprächen zu den Leistungsvereinbarungen thematisiert werden. Die Einbindung des Arbeitskreises in die Erstellung des Entwicklungsplans und der Leistungsvereinbarung müsse ebenfalls gesetzlich im Universitätsgesetz 2002 verankert werden. Beide angeführten Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen seien als zielführende Maßnahmen zur Umsetzung der Gleichstellung und der Frauenförderung zu betrachten und bei einer nächsten Gelegenheit für eine Novellierung des Universitätsgesetzes 2002 in Erwägung zu ziehen.

- 18.4** Der RH entgegnete, dass die Frauenförderungspläne der TU Graz und der TU Wien eine maßgebliche und durchgängige Einbindung des Arbeitskreises in die Erstellung bestimmter Strategiedokumente höchstens indirekt, jedoch nicht explizit festlegen.

Die Einrichtung einer Steuerungsgruppe für Frauenförderung durch die Universität Wien erachtete der RH als positiv. Diese ersetze aber nicht eine explizite Festlegung der Einbindung des Arbeitskreises in die Erstellung von Strategiedokumenten im Frauenförderungsplan.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, in den Frauenförderungsplänen eine ausdrückliche, maßgebliche und durchgängige Einbindung der Arbeitskreise insbesondere in die Erstellung des Entwicklungsplans, der Leistungsvereinbarung und der Zielvereinbarungen explizit vorzusehen.



Strategische Steuerungsinstrumente

Entwicklungspläne – Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009

19.1 Alle vier Universitäten bekannten sich bereits in ihren ersten Entwicklungsplänen zur Frauenförderung und zum Erfordernis der Erhöhung ihres Frauenanteils. Die TU Graz setzte sich darin auch ein eigenes numerisches Ziel (Erhöhung der Anzahl der Studentinnen und der Absolventinnen bis 2015 linear auf 30 %).

Die Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 aller überprüften Universitäten legten frauenspezifische Vorhaben und Ziele⁷ fest. Diesbezüglich stellte der RH Folgendes fest:

- Die Leistungsvereinbarung der TU Graz enthielt vier explizite numerische Frauenförderungsziele, jene der Universität Wien zwei und jene der TU Wien sowie der Universität Linz jeweils ein solches Ziel.
- Die Ziele der TU Graz setzten bereits bei den Studierenden an.
- Mit Ausnahme der Universität Linz setzten sich die überprüften Universitäten die Erhöhung der Professorinnenzahl zum Ziel.
- Mit Ausnahme der TU Wien (über)erfüllten die überprüften Universitäten die gesetzten Ziele teilweise schon vor Ablauf der Leistungsvereinbarungsperiode.⁸
- Die Darstellung der frauenfördernden Vorhaben war unterschiedlich detailliert; im Gegensatz zu den anderen beiden Universitäten waren jene der TU Graz und der Universität Linz auch teilweise mit numerischen Zielvorgaben versehen.

19.2 Die Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 spiegelten das Bekenntnis zur Frauenförderung in den Entwicklungsplänen in unterschiedlicher Qualität und Präzision wider; die teilweise vorzeitige (Über-)Erfüllung – mit Ausnahme der TU Wien – ließ darauf schließen, dass moderate Ziele vereinbart wurden.

⁷ Vorhaben unterscheiden sich von Zielen – laut BMWF – dadurch, dass ihre Umsetzung nicht anhand eines konkreten Indikators gemessen werden kann.

⁸ laut Leistungsbericht 2009

Entwicklungspläne – Leistungsvereinbarungen 2010 bis 2012

20.1 Die TU Graz wiederholte und erweiterte in ihrem Entwicklungsplan 2009+ das 30 %-Ziel und legte noch weitere (numerische) Ziele, bspw. die Erhöhung der Laufbahnstellen, der weiblichen Habilitierten und der Professorinnen bis 2012, fest.

Die Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 spiegelte bei ihren frauenfördernden (mehrheitlich zahlenmäßig definierten) Vorhaben und fünf Zielen den Entwicklungsplan wider. Drei Ziele setzten sich aus der „alten“ Leistungsvereinbarung fort: Erhöhung des Anteils der Studentinnen auf 21,8 %, der Absolventinnen auf 20,8 % und der Anzahl der Professorinnen auf sechs.

Die TU Wien definierte in ihrem Entwicklungsplan 2010+ auch numerische Ziele für die Frauenförderung. Diese bezogen sich bspw. auf die Erhöhung des weiblichen wissenschaftlichen Personals auf 25 % und der Professorinnen auf mindestens 15 % bis 2015.

Die Formulierung der frauenfördernden Vorhaben in der Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 war wenig aussagekräftig. Ziele waren die Steigerung des Frauenanteils im Mittelbau um rd. 13 % und sieben Professorinnenberufungen bis 2012 (bei insgesamt mindestens 29 geplanten Berufungen⁹ und keinen geplanten Emeritierungen von Professorinnen).

Bezogen auf den seit 2006 gültigen Entwicklungsplan sah die Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 der Universität Linz neben einer Reihe von frauenfördernden Vorhaben, bspw. bis 2019 die Errichtung von 20 zusätzlichen Doktorandinnenstellen, als einziges Ziel die Berufung von vier Professorinnen vor (bei geplanten 16 Neuberufungen aufgrund von Emeritierungen, davon drei Emeritierungen von Professorinnen).

Der Entwicklungsplan der Universität Wien von 2009 war den vorangegangenen in Bezug auf die Frauenförderung ähnlich. In der Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 setzten die Vorhaben vor allem beim Beginn der wissenschaftlichen Karriere von Frauen an. Explizite Ziele waren die Erhöhung von befristeten Professorinnen und die „Steigerung der Anzahl der Professorinnen und der Inhaberinnen von Tenure-Track-Stellen¹⁰“ auf 65.

⁹ laut Entwicklungsplan

¹⁰ Tenure-Track-Positionen sind Laufbahnstellen, die einen durchgängigen wissenschaftlichen Karriereverlauf, der letztlich in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis münden soll, ermöglichen.



Strategische Steuerungsinstrumente

20.2 Eine Weiterentwicklung zwischen den ersten und den zweiten Leistungsvereinbarungen war hinsichtlich der Frauenförderung insofern erkennbar, als die frauenfördernden Vorhaben zumindest teilweise konkreter formuliert waren (ausgenommen in jener der TU Wien). Um die Umsetzung der Vorhaben besser bewerten zu können, sollten diese in der nächsten Leistungsvereinbarung der TU Wien präziser dargestellt werden.

Im Hinblick auf die noch durchgängig relativ niedrigen Frauenquoten erachtete es der RH als positiv, dass die TU Graz vor allem bei ihren Zielen schon bei den Studentinnen und Absolventinnen ansetzte. Er empfahl der TU Wien und der Universität Linz, die hier teilweise ebenfalls niedrige Frauenquoten aufwiesen, solche Zielsetzungen für die nächste Leistungsvereinbarung mit dem BMWF zu überlegen.

Als Referenzwert für das Zielausmaß war in den Leistungsvereinbarungen der Ist-Wert 2008 angegeben. Betrachtet man die Ist-Werte 2009¹¹, wonach bspw. an der TU Graz nunmehr bereits (die angestrebten) sechs und an der Universität Wien schon 58¹² Professorinnen beschäftigt sind, erschienen die mit dem BMWF vereinbarten Ziele unterschiedlich ambitioniert. Mit der Zielsetzung für Professorinnen an der Universität Linz mit vier Berufungen bei drei Emeritierungen erachtete der RH – trotz eines angestrebten Berufsanteils von 25 % – eine substanzielle Erhöhung des Professorinnenanteils für kaum möglich.

20.3 *Die Universität Linz teilte in ihrer Stellungnahme mit, es sei geplant, in den zukünftigen Berichten solche Punkte als jeweilige Analyse-schwerpunkte zu setzen. Das Strategiekonzept des Gleichstellungsberichts wesens sehe vor, jeweils einen Bereich pro Jahr schwerpunktmäßig detailliert zu betrachten.*

Laut Stellungnahme des BMWF sei beabsichtigt, frauenspezifische Vorhaben der TU Wien in der nächsten Leistungsvereinbarung konkreter und präziser aufzunehmen.

20.4 Der RH anerkannte das Bemühen der Universität Linz, die Erhöhung des Studentinnen- und Absolventinnenanteils einer detaillierten Analyse zu unterziehen. Dies kommt jedoch nicht der Verbindlichkeit einer Festlegung von diesbezüglichen Zielen in der Leistungsvereinbarung gleich.

¹¹ laut Leistungsbericht 2009, Stand April 2010

¹² zum Stichtag 31. Dezember 2010 (laut uni:data): 68 Professorinnen gemäß § 98 Universitätsgesetz 2002

Zielvereinbarungen mit den Dekaninnen und Dekanen

21.1 Gemäß Universitätsgesetz 2002 hatte das Rektorat mit den Leiterinnen und Leitern der Organisationseinheiten Zielvereinbarungen abzuschließen. Damit sollten die in den Leistungsvereinbarungen getroffenen Festlegungen auf die Organisationseinheiten der Universität heruntergebrochen werden. Ferner sahen die Frauenförderungspläne der vier Universitäten vor, auch bei allen Zielvereinbarungen die Ziele der Gleichstellung und Frauenförderung einzubeziehen.

An der TU Graz hatte das Rektorat mit den Dekanen Zielvereinbarungen für die Dauer der Leistungsvereinbarungsperiode 2007 bis 2009 geschlossen; die in der Leistungsvereinbarung festgelegten Ziele wurden dabei auf die Fakultäten heruntergebrochen. Die Umsetzung der Ziele war nicht dokumentiert. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Zielvereinbarungen für die Jahre 2010 bis 2012 gerade in Verhandlung.

An der TU Wien und der Universität Linz gab es keine solchen Zielvereinbarungen,¹³ obwohl gerade die Universität Linz dieses Instrument im Frauenförderungsplan mehrfach thematisierte.

Das Rektorat der Universität Wien schloss mit den Dekaninnen und Dekanen jährlich Zielvereinbarungen ab. Sofern das Thema Frauenförderung darin thematisiert wurde, waren die frauenspezifischen Zielsetzungen nur zum Teil konkret; eine Analyse der Erreichung des frauenspezifischen Vorjahresziels erfolgte teilweise.

21.2 Der TU Graz empfahl der RH, den Grad der Zielerreichung durch die Fakultäten nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die TU Wien und die Universität Linz sollten Zielvereinbarungen im Sinne der gesetzlichen Vorgaben abschließen sowie die Zielerreichung nachvollziehbar bewerten.

Der Universität Wien empfahl der RH, frauenfördernde Ziele konkreter zu formulieren und den Grad der Umsetzung im Rahmen der Zielvereinbarungen¹⁴ des Folgejahrs nachvollziehbar zu bewerten.

21.3 *Die TU Graz und die Universität Wien sagten die Umsetzung der Empfehlungen zu.*

¹³ An der TU Wien hatte jede Fakultät einen eigenen Entwicklungsplan, der jeweils teilweise das Thema Frauenförderung aufgriff. Numerische Zielsetzungen fehlten darin jedoch durchgängig.

¹⁴ Teilweise erfolgte dies bereits in den Zielvereinbarungen im Rahmen der „Interpretativen Analyse der gegenwärtigen Situation“.



Genderspezifische Einrichtungen

Allgemeines

22 Wie im Universitätsgesetz 2002 vorgesehen, war an den vier Universitäten jeweils ein Arbeitskreis und eine Organisationseinheit zur Koordination der Aufgaben der Gleichstellung, der Frauenförderung sowie der Geschlechterforschung eingerichtet. Die Universitäten Linz und Wien errichteten zudem noch eigene Organisationseinheiten für Geschlechterforschung.

Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen

Zusammensetzung und Aufgaben

23 Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Arbeitskreise ergaben sich aus dem Universitätsgesetz 2002, der Satzung, dem Frauenförderungsplan und dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz.

Entsprechend dem Universitätsgesetz 2002 bestand die Aufgabe der Arbeitskreise darin, Diskriminierungen durch Universitätsorgane aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung zu verhindern und in diesen Angelegenheiten zu beraten sowie zu unterstützen. Diese Aufgabe erfüllten die Mitglieder der Arbeitskreise in der Begleitung von Personalverfahren oder als direkte Ansprechpersonen bei Anfragen der MA und Studierenden der Universitäten.

Weiters waren die Arbeitskreise für die Kontrolle der Frauenquote bei der Zusammensetzung von Kollegialorganen bzw. bei den Wahlvorschlägen für den Senat zuständig. Den Arbeitskreisen stand zudem ein Vorschlagsrecht bei der Erstellung des Frauenförderungsplans zu. Die Mitglieder der Arbeitskreise waren in der Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsfrei.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung wiesen die Arbeitskreise der überprüften Universitäten folgende Mitgliederanzahl auf:

	TU Graz	TU Wien	Universität Linz	Universität Wien
	Anzahl			
Hauptmitglieder	13	18	12	21
Ersatzmitglieder	13	9	12	42

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien



Genderspezifische Einrichtungen



Frauenförderung an Universitäten

Die Mitglieder waren ehrenamtlich tätig. Hauptmitglieder konnten durch Ersatzmitglieder vertreten werden.

Begleitung von Personal- und Berufungsverfahren

24.1 Eine zentrale Aufgabe der Arbeitskreise war die Begleitung von Personal- und Berufungsverfahren. Zur Beurteilung der Einbindung der Arbeitskreise aufgrund der Vorgaben des Frauenförderungsplans bzw. des Universitätsgesetzes 2002 traf der RH eine stichprobenartige Auswahl aus den Personal- und Berufungsverfahren¹⁵ des Zeitraums 2006 bis 2009.

24.2 Der RH stellte fest, dass die Arbeitskreise grundsätzlich an allen vier Universitäten in Personal- und Berufungsverfahren eingebunden waren; nur bei Berufungen von Professorinnen und Professoren gemäß § 99 Universitätsgesetz 2002 an der Universität Wien stellte der RH Mängel fest. Dort war bei mehr als einem Viertel der überprüften Verfahren der Arbeitskreis nicht eingebunden.

Der RH empfahl daher der Universität Wien, den Arbeitskreis in alle Besetzungsverfahren von Professuren gemäß § 99 Universitätsgesetz 2002 nachvollziehbar einzubinden.

24.3 *Die Universität Wien sagte dies zu.*

Büros der Arbeitskreise

25.1 Das Rektorat hatte für die administrative Unterstützung der Arbeitskreise zu sorgen. Abgesehen von der TU Graz – hier unterstützte das Büro für Gleichstellung und Frauenförderung den Arbeitskreis – gab es an den überprüften Universitäten jeweils ein Büro, das dem Arbeitskreis unterstand.

Die überprüften Universitäten stellten den Arbeitskreisen in sehr unterschiedlichem Ausmaß Ressourcen zur Verfügung. Die Personalausstattung im Jahr 2009 reichte von einer Halbtagskraft bis zu fast zwei Vollbeschäftigungsäquivalenten (siehe Tabelle 9). Dementsprechend erfolgte auch die Unterstützung der Mitglieder der Arbeitskreise. Während diese an der Universität Wien nur administrativ erfolgte, übernahmen die Büros an der TU Wien bzw. an der Universität Linz noch einige weitere Aufgaben wie bspw. die Organisation von Fortbildungsveran-

¹⁵ Die Stichprobe umfasste Personalverfahren zur Aufnahme von wissenschaftlichem Personal (ohne Drittmittelbereich) und Berufungsverfahren für Professuren gemäß § 98 Universitätsgesetz 2002 sowie Verfahren für Professuren gemäß § 99 Universitätsgesetz 2002.



Genderspezifische Einrichtungen

staltungen, Vor- und Nachbereitungen von Sitzungen und Arbeitsbesprechungen sowie die Betreuung der Homepage.

Die Büros der Arbeitskreise waren auch Anlaufstelle für Anfragen von MA und Studierenden der Universitäten. An der Universität Linz war das Büro des Arbeitskreises jedoch nicht ohne Probleme auffindbar.

25.2 Der RH empfahl der Universität Linz, mit entsprechenden Wegweisern oder Schildern für eine bessere „Auffindbarkeit“ des Büros des Arbeitskreises zu sorgen.

25.3 *Die Universität Linz sagte die Umsetzung dieser Empfehlung zu.*

Organisationseinheiten für Gleichstellung und Frauenförderung

26 Gemäß der Satzung bzw. des Frauenförderungsplans der vier Universitäten entfiel der Großteil der Tätigkeiten dieser Organisationseinheiten auf die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen sowie Projekten zur Gleichstellung und Frauenförderung. Weitere Aufgaben waren Beratung und Information zur Frauenförderung sowie Unterstützung der Universitätsleitung zu dieser Thematik. An der Universität Linz war ferner die Kinderbetreuung Teil dieser Einheit.

An der Universität Wien war die Abteilung für Frauenförderung und Gleichstellung in die Dienstleistungseinrichtung Personalwesen und Frauenförderung¹⁶ integriert. An den drei anderen Universitäten waren diese Organisationseinheiten für Frauenförderung als Stabstellen direkt dem Rektorat zugeordnet.

27.1 Die Organisationseinheiten für Gleichstellung und Frauenförderung und die Büros der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen der überprüften Universitäten wiesen in den Jahren 2006 bis 2009 folgende Personalstände auf:

¹⁶ Die Dienstleistungseinrichtung Personalwesen und Frauenförderung unterstand direkt dem Rektorat.



Genderspezifische Einrichtungen



Frauenförderung an Universitäten

Tabelle 9: Personalausstattung der Organisationseinheiten für Gleichstellung und Frauenförderung und der Büros der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen an der TU Graz und TU Wien sowie den Universitäten Linz und Wien, 2006 bis 2009

	2006	2007	2008	2009
	Anzahl in Vollbeschäftigungsäquivalenten			
TU Graz				
Büro für Gleichstellung und Frauenförderung	1,56	1,57	2,36	2,50
Büro des Arbeitskreises ¹	0,56	0,49	0,36	0,50
Gesamt²	2,12	2,06	2,72	3,00
TU Wien				
Koordinationsstelle für Frauenförderung und Gender Studies	2,00	1,75	3,66	3,50
Büro des Arbeitskreises	2,09	2,07	2,00	1,80
Gesamt⁴	4,09	3,82	5,66	5,30
Universität Linz				
Stabsabteilung für Gleichstellungspolitik	5,87 ³	5,72 ³	4,75	4,67
Büro des Arbeitskreises	0,88	0,88	0,88	0,88
Gesamt	6,75	6,60	5,63	5,55
Universität Wien				
Abteilung Frauenförderung und Gleichstellung	3,99	5,56	4,96	4,98
Büro des Arbeitskreises	0,50	0,50	0,50	0,50
Gesamt⁴	4,49	6,06	5,46	5,48

¹ Das Büro des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen besteht an der TU Graz nicht als eigenständige Organisationseinheit. Die Aufgliederung erfolgte für Zwecke der besseren Vergleichbarkeit.

² Die Dekanatsleiterin der Fakultät Architektur an der TU Graz ist gleichzeitig auch Leiterin des Büros für Gleichstellung und Frauenförderung sowie Leiterin des Büros des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen (Personalunion). Die dafür aufgewendete Arbeitsleistung ist in Vollbeschäftigungsäquivalenten nicht quantifizierbar und daher in den dargestellten Werten der TU Graz nicht enthalten.

³ davon ein Mitarbeiter in Ausbildung

⁴ Die jeweilige Universität wickelte das Projekt FIT (Frauen in die Technik) in Kooperation mit einer externen Stelle ab.

Quellen: TU Graz und TU Wien, Universitäten Linz und Wien



Genderspezifische Einrichtungen

27.2 Der Personalstand dieser Einrichtungen war an der Universität Linz mit 5,55 Vollbeschäftigungsäquivalenten (2009) am höchsten; allerdings war sie auch die einzige der überprüften Universitäten, an der die Personalausstattung von 2006 bis 2009 rückläufig war (rd. – 18 %).

28.1 An der TU Graz kamen im Jahr 2009 rd. 671 MA auf einen MA der Organisationseinheit für Gleichstellung und Frauenförderung und des Büros des Arbeitskreises. 2006 waren es noch 829 gewesen. An der TU Wien entwickelte sich das Verhältnis von rd. 660 (2006) auf rd. 554 (2009), an der Universität Linz von rd. 278 (2006) auf rd. 389 (2009) und an der Universität Wien von rd. 1.027 (2006) auf rd. 919 (2009).

28.2 Rechnerisch entfielen auf jeden MA in diesen Einrichtungen der Universität Wien vergleichsweise am meisten Beschäftigte, nämlich mehr als 900. An der Universität Linz war dieses Verhältnis mit zuletzt rd. 389 am günstigsten. Allerdings war die Universität Linz die einzige der überprüften Universitäten, an der sich diese Verhältniszahl von 2006 bis 2009 verschlechterte, während sich diese an der TU Graz am meisten verbesserte.

29.1 An der TU Graz kamen im Jahr 2009 rd. 3.827 Studierende auf einen MA der Organisationseinheit für Gleichstellung und Frauenförderung und des Büros des Arbeitskreises. 2006 waren es noch rd. 4.432 gewesen. An der TU Wien entwickelte sich das Verhältnis von rd. 4.430 (2006) auf rd. 4.422 (2009), an der Universität Linz von rd. 1.941 (2006) auf rd. 2.959 (2009) und an der Universität Wien von rd. 15.476 (2006) auf rd. 15.640 (2009).

29.2 Es zeigte sich hier das gleiche Bild wie zuvor: rechnerisch entfielen auf jeden MA in diesen Einrichtungen der Universität Wien vergleichsweise die meisten Studierenden. An der Universität Linz war auch dieses Verhältnis am günstigsten.

Inner- und Außer-
universitäre Zusam-
menarbeit

30.1 In den Frauenförderungsplänen, außer in jenem der TU Graz, war die außeruniversitäre Vernetzung von genderspezifischen Einrichtungen ausdrücklich festgelegt. Die genderspezifischen Einrichtungen arbeiteten an allen vier Universitäten zusammen. Die Organisationseinheiten für Gleichstellung und Frauenförderung pflegten – anlassbezogen nach Projekt und Maßnahme – Kontakte zum Rektorat, der Personalentwicklung, zur Rechtsabteilung, dem Büro für Öffentlichkeitsarbeit, den Fakultäten und Instituten.



Genderspezifische Einrichtungen



Frauenförderung an Universitäten

Universitätsübergreifend waren bspw. in der ARGE Universitätsfrauen die Vorsitzenden der Arbeitskreise an Österreichs Universitäten und deren Stellvertreter vernetzt, in Admina¹⁷ die Büroleiterinnen der Arbeitskreise und in der Gender Plattform die Organisationseinheiten für Gleichstellung und Frauenförderung an den österreichischen Universitäten. Darüber hinaus bestanden teilweise noch weitere (auch informelle) Kooperationen mit anderen Universitäten bzw. Einrichtungen.

30.2 Der RH erachtete die inneruniversitäre Zusammenarbeit sowie die Kooperation der Universitäten untereinander und mit anderen Einrichtungen auf dem Gebiet der Frauenförderung als wichtig. Er empfahl der TU Graz in ähnlicher Weise wie dies die anderen drei Universitäten vorsahen, eine diesbezügliche Bestimmung in den Frauenförderungsplan aufzunehmen, um die Bedeutung speziell von außeruniversitären Vernetzungen noch besonders hervorzuheben.

30.3 *Die TU Graz erachtete diese Empfehlung als zweckmäßig. Der Frauenförderungsplan sei derzeit in Überarbeitung, wobei auch diese Anregung entsprechend diskutiert und aufgenommen werden könne.*

Projekte und Maßnahmen

31.1 Die vier Universitäten führten zahlreiche Projekte und Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils durch. Deren Ziel war es einerseits

- Schülerinnen über naturwissenschaftliche und technische Studien mit geringem Frauenanteil zu informieren und für diese zu begeistern (bspw. Frauen in die Technik) sowie andererseits
- Wissenschaftlerinnen bzw. wissenschaftlichen Nachwuchs bei deren Karriere zu unterstützen (Mentoring und Coaching).

In den Frauenförderungsplänen fanden sich zahlreiche Projekte und Maßnahmen zur Frauenförderung wie bspw. Frauen in die Technik, Mentoring und Coaching sowie sonstige Frauenförderungsmaßnahmen zur Personalentwicklung. Auch in die Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 des BMWF mit allen vier Universitäten fanden solche Projekte und Maßnahmen – unterschiedlich detailliert – Eingang.

31.2 Die überprüften Universitäten hatten die durchgeführten Projekte evaluiert. Wo dies wegen des zu kurzen Beobachtungszeitraums noch nicht möglich war, waren Evaluierungen geplant. Den Universitäten war eine unmittelbare Zuordnung von Ursache und Wirkung nicht mög-

¹⁷ Admina = ADMINistrative Unterstützung der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen



Projekte und Maßnahmen

lich, weil die Motive für Studien- bzw. Berufswahl von einer Vielzahl von Faktoren abhängig waren. Dennoch lieferten die durchgeführten Evaluierungen Indizien dafür, dass die überprüften Projekte und Maßnahmen einen positiven Beitrag zur dargestellten Erhöhung des Frauenanteils geleistet haben (siehe TZ 5).

Die überprüften Universitäten setzten die in den Frauenförderungsplänen festgelegten Projekte und Maßnahmen um. Die Leistungsberichte 2009 und die Erhebungen des RH zeigten weiters, dass auch die in den Leistungsvereinbarungen 2007 bis 2009 vorgesehenen Projekte und Maßnahmen umgesetzt wurden.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Studium

Kinderbetreuungs-
einrichtungen

32.1 An der TU Graz und an der Universität Wien bestanden sowohl Einrichtungen zur stundenweisen als auch zur ganztägigen Kinderbetreuung für das gesamte Studienjahr. Für September 2011 war an der TU Graz die Eröffnung des „Haus des Kindes“ geplant. Die TU Wien bot ausschließlich ganztägige Betreuung an, während an der Universität Linz lediglich stundenweise Betreuung möglich war.

Trotzdem lag der Gesamtaufwand für Kinderbetreuung im Jahr 2009 an der Universität Linz mit rd. 124.000 EUR pro Jahr über jenem der TU Wien (rd. 118.000 EUR), was insbesondere durch den hohen Personalaufwand aufgrund der großen Zahl stundenweise betreuter Kinder (2009: durchschnittlich 131) bedingt war.

An der Universität Linz war zuletzt im Rahmen einer Diplomarbeit aus dem Jahr 2009 der Bedarf für Kinderbetreuung erhoben worden. Demnach waren rd. 85 % der Eltern mit dem Betreuungsausmaß im Kinderbüro zufrieden. Allerdings hatten rd. 44 % der befragten Studierenden mit Kind noch nie von der stundenweisen Betreuung im Kinderbüro gehört und der Wunsch nach ganztägiger Betreuung war nicht abgefragt worden. Auch änder(te)n sich die Voraussetzungen zuletzt und in Zukunft noch weiter wegen der Inbetriebnahme des Science Parks am Universitätscampus mit hunderten zusätzlichen Beschäftigten und bereits jetzt fast 1.000 Studierenden.

Die Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 sah den Ausbau der Kinderbetreuung an der Universität Linz vor.



Vereinbarkeit von Familie und Beruf
bzw. Studium



Frauenförderung an Universitäten

32.2 Nach Auffassung des RH sprachen sowohl die Zielsetzung der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Studium, die Größe der Universität Linz, die von ihr bereits jetzt für Kinderbetreuung eingesetzten Ressourcen als auch die Zielsetzung in der aktuellen Leistungsvereinbarung für die Einrichtung einer umfassenden Kinderbetreuung. Er empfahl daher der Universität Linz, auch unter den im Science Park neu hinzukommenden Studierenden und MA mit Kindern gezielt den Wunsch nach einer ganztägigen Betreuungsmöglichkeit abzufragen und danach schrittweise und bedarfsgerecht derartige Betreuungsmöglichkeiten einzurichten.

32.3 *Die Universität Linz verwies in ihrer Stellungnahme auf die signifikante Ausweitung des Betreuungsangebots in den Jahren 2009 und 2010. Vor einem weiteren Ausbau halte auch sie die Evaluierung des Bedarfs und der Finanzierungsmöglichkeit für erforderlich.*

Arbeitszeitmodelle

33.1 Der am 1. Oktober 2009 in Kraft getretene Kollektivvertrag sah vor, dass das wissenschaftliche Universitätspersonal Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit grundsätzlich frei wählen konnte.

Was das nichtwissenschaftliche Universitätspersonal betraf, so bestanden an den Universitäten Linz und Wien Gleitzeitregelungen. An der TU Graz und an der TU Wien (dort mit wenigen Ausnahmen) galten feste Dienstzeiten.

33.2 Nach Ansicht des RH boten Gleitzeitregelungen grundsätzlich die Möglichkeit, flexibel auf die Anforderungen von Familien- und Berufsleben reagieren zu können. Er empfahl daher der TU Graz und der TU Wien, derartige Regelungen – allenfalls nach Durchführung von auch nach Geschlechtern auswertbaren MA-Befragungen – einzuführen.

33.3 *Die TU Graz teilte mit, dass sich die Arbeitsgruppe „Gender und Diversity“ mit der Frage der Einführung von Gleitzeit für alle MA befassen werde. Im Sinne der Empfehlung des RH werde dieses Thema auch in die für 2011 geplante MA-Befragung aufgenommen werden.*



Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Studium

Elternkarenz

Väter in Elternkarenz

- 34.1** An den überprüften Universitäten traten im Zeitraum 2006 bis 2009 582 Elternteile eine Elternkarenz an. Der Anteil von Vätern in Elternkarenz stieg von 1,7 % (2006) auf knapp 14 % (2009). Der Durchschnittswert für alle Erwerbstätigen in Österreich lag 2009 bei knapp über 4 %.

Bezogen auf die Gesamtkarenzantritte von Männern und Frauen, gingen an allen überprüften Universitäten vom wissenschaftlichen Personal anteilmäßig mehr Väter in Elternkarenz als beim nichtwissenschaftlichen Personal.

- 34.2** Die Werte von Vätern in Elternkarenz waren an den überprüften Universitäten höher als im Durchschnitt der in Österreich Erwerbstätigen. Berücksichtigt man die Frauen- und Männeranteile in den beiden Beschäftigtengruppen, so war hierfür fast ausschließlich das wissenschaftliche Personal verantwortlich.

Weiterbildung im Rahmen der Elternkarenz

- 35** Problematisch für den Wiedereinstieg bzw. den weiteren beruflichen Aufstieg ist oft der Umstand, dass MA während der Dauer der Elternkarenz den Anschluss an neue arbeitsplatzbezogene Entwicklungen und Informationen verlieren. In diesem Sinn kommt der Weiterbildung während einer Elternkarenz zunehmende Bedeutung zu.

An allen überprüften Universitäten bestanden interne Weiterbildungsangebote, über die sich die MA, auch während der Elternkarenz, über unterschiedliche Kanäle, wie Internet, Intranet, E-Mail-Ankündigungen oder Kurzbroschüren informieren und für die sie sich anmelden konnten.

Dual Career Service bzw. Double Career Modell

- 36.1** Hierbei wurden qualifizierte Partnerinnen und Partner von neu berufenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern in ihrer Mobilität und bei der Fortführung ihrer eigenen Karriere nach dem Wohnortwechsel proaktiv und institutionalisiert unterstützt. Während die TU Graz und die Universität Wien dem Dual Career Service bzw. dem Double Career Modell großen Stellenwert einräumten, boten die TU Wien und die Universität Linz anlassbezogen Unterstützung für Ehepartner bzw. -partnerinnen an.



Vereinbarkeit von Familie und Beruf
bzw. Studium



Frauenförderung an Universitäten

- 36.2** Der RH erachtete es als positiv, dass zwei Universitäten die Notwendigkeit der proaktiven parallelen Förderung von Wissenschaftlerinnen- bzw. Wissenschaftlerpaaren erkannt und dementsprechende Angebote bereitgestellt hatten. Der TU Wien und der Universität Linz empfahl der RH, zu überprüfen, inwieweit die Einrichtung des Dual Career Service bzw. Double Career Modells – aufbauend auf den Erfahrungen der TU Graz und der Universität Wien – auch für ihre Universität unterstützend bei der Erhöhung der Frauenquote einzusetzen wäre.
- 36.3** *Laut Stellungnahme der Universität Linz werde die Einrichtung eines Dual Career Service bzw. Double Career Modells im Zuge des Auditierungsprozesses „Familiengerechte Hochschule“ behandelt werden.*

Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Begleitgespräch 2011 mit der TU Wien im Hinblick auf die Vorbereitung der nächsten Leistungsvereinbarung das Dual Career Modell angesprochen werde. Dabei sei allerdings das Problem der Finanzierung zu bedenken. Die steiermärkischen Universitäten hätten auch ein Förderungsansuchen an das BMWF hinsichtlich des Dual Career Services gestellt, dem jedoch nicht nachgekommen wurde.

Weiters beabsichtige das BMWF, die Universität Linz im Rahmen der Begleitgespräche zur Umsetzung der Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 um Mitteilung zu ersuchen, welche weiteren Schritte die Universität Linz zur Umsetzung der Empfehlung plane.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 37** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Technische Universitäten Graz und Wien, Universitäten Linz und Wien

(1) Unter den jeweils gegebenen Möglichkeiten wären verstärkte Bemühungen zur Erreichung der im Universitätsgesetz 2002 geforderten Frauenquoten in bestimmten Leitungs- und Kollegialorganen sowie zur Erhöhung der Frauenanteile bei Leitungsfunktionen von wissenschaftlichen Organisationseinheiten und bei Gutachtern in Berufungsverfahren anzustellen. (TZ 6, 7, 12)

(2) In den Frauenförderungsplänen wäre eine ausdrückliche, maßgebliche und durchgängige Einbindung der Arbeitskreise insbesondere in die Erstellung des Entwicklungsplans sowie der Leistungs- und Zielvereinbarungen vorzusehen, um die Berücksichtigung der Sichtweisen der Arbeitskreise sicherzustellen. (TZ 18)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (3) Soweit erforderlich wären die Frauenförderungspläne generell der Novelle 2009 zum Universitätsgesetz 2002 anzupassen. (TZ 11)
- (4) In den Frauenförderungsplänen wären konkretere quantitative Zielsetzungen mit zeitlichen Vorgaben entsprechend dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz zu definieren und die nunmehr im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz festgelegte 45 %-Quote anzustreben. (TZ 17)
- (5) Es wären Berichtspflichten über Aufwendungen für genderspezifische Einrichtungen und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung sowie der Frauenförderung in den Frauenförderungsplänen vorzusehen. Dabei sollten sich die Universitäten abstimmen. (TZ 15)
- Technische Universitäten Graz und Wien, Universität Linz
- (6) Den Berichtspflichten gemäß Frauenförderungsplan betreffend die Entlohnung von Frauen und Männern wäre umgehend nachzukommen. (TZ 10)
- Technische Universitäten Graz und Wien
- (7) Die Gründe für die unterschiedlichen Anteile an Überzahlungen (über dem „Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten“) von Frauen und Männern bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern in Drittmittelprojekten wären eingehend zu analysieren. Gegebenenfalls wären die Projektleiterinnen und Projektleiter anzuweisen, auf eine geschlechtsneutrale Bezahlung im Drittmittelbereich zu achten. (TZ 8)
- (8) Für das nichtwissenschaftliche Personal wiesen Gleitzeitregelungen – allenfalls nach Durchführung von auch nach Geschlechtern auswertbaren Befragungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – einzuführen. (TZ 33)
- Technische Universität Wien und Universität Linz
- (9) Für die nächste Leistungsvereinbarung wären Zielsetzungen zur Erhöhung des Studentinnen- und Absolventinnenanteils zu überlegen. (TZ 20)
- (10) Es sollten Zielvereinbarungen im Sinne der gesetzlichen Vorgaben abgeschlossen sowie die Zielerreichung nachvollziehbar bewertet werden. (TZ 21)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



Frauenförderung an Universitäten

- (11) Es wäre zu überprüfen, inwieweit die Einrichtung des Dual Career Service bzw. Double Career Modells – aufbauend auf den Erfahrungen der Technischen Universität Graz und der Universität Wien – unterstützend bei der Erhöhung der Frauenquote einzusetzen wäre. (TZ 36)
- Technische Universität Graz
- (12) Der Grad der Zielerreichung der in den Zielvereinbarungen festgelegten Ziele durch die Fakultäten wäre nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 21)
- (13) Es wäre eine Bestimmung über außeruniversitäre Zusammenarbeit in den Frauenförderungsplan aufzunehmen. (TZ 30)
- Technische Universität Wien
- (14) Um die Umsetzung der frauenspezifischen Vorhaben besser bewerten zu können, sollten diese in der nächsten Leistungsvereinbarung präziser dargestellt werden. (TZ 20)
- Universität Linz
- (15) Das im Vergleich zu den drei anderen überprüften Universitäten deutlichere Lohngefälle zwischen Frauen und Männern bei den neuen Professuren im Zeitraum 2006 bis 2009 wäre zu analysieren. (TZ 9)
- (16) Es wären unter den Studierenden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Kindern gezielt der Wunsch nach ganztägiger Kinderbetreuungsmöglichkeit abzufragen und danach schrittweise und bedarfsgerecht derartige Betreuungsmöglichkeiten einzurichten. (TZ 32)
- (17) Für eine bessere „Auffindbarkeit“ des Büros des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen sollten entsprechende Wegweiser oder Schilder angebracht werden. (TZ 25)
- Universität Wien
- (18) Der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen wäre in alle Besetzungsverfahren von Professuren gemäß § 99 Universitätsgesetz 2002 nachvollziehbar einzubinden. (TZ 24)
- (19) Es sollte eine Berichtspflicht betreffend die Entlohnung von Frauen und Männern im Frauenförderungsplan verankert werden. (TZ 10)



Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(20) In den Zielvereinbarungen mit den Dekaninnen und Dekanen wären frauenfördernde Ziele konkreter zu formulieren und der Grad der Umsetzung im Rahmen der Zielvereinbarungen des Folgejahrs nachvollziehbar zu bewerten. (TZ 21)

BMWF

(21) Die Bestimmungen des Universitätsgesetzes 2002 hinsichtlich der 40 %-Frauenquote in bestimmten Leitungs- und Kollegialorganen waren unklar, weil die dezidierte Bezugnahme auf das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz eine 45 %-Quote vermuten ließ. Es wäre daher eine Klarstellung erforderlich. Ebenso sollte klar gestellt werden, was in diesem Zusammenhang unter Kollegialorganen konkret zu verstehen ist, um zu vermeiden, dass etwa durch die Einrichtung von „Untergremien“ die vorgegebene Frauenquote unterlaufen werden kann. (TZ 11)



Bericht des Rechnungshofes

Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 566

BMWFJ

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft, Familie und Jugend

Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG 567

Prüfungsablauf und -gegenstand 571

Geschäftspolitik 572

Rechnungslegung und Abschlussprüfung 574

Organisationsentwicklung 575

Kooperation mit der Wirtschaftskammer Österreich 576

Externe Beratungsleistungen und Human Resource Management ___ 576

Finanzierung - Umsätze nach Auftraggebern 577

Leistungserfassung und Berichterstattung 578

Personal 579

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 585

Bund 2011/8

565

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VZÄ	Vollzeitäquivalent(-e, -en)
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung

Die Österreich Werbung bzw. das BMWFI setzte Empfehlungen, die der RH im Jahr 2008 veröffentlicht hatte, überwiegend um. Verbesserungsbedarf bestand beim BMWFI hinsichtlich der konkreten Definitionen quantifizierbarer Zielgrößen für die Arbeitsschwerpunkte der Österreich Werbung. Bei der Österreich Werbung bestand Optimierungspotenzial hinsichtlich einer Überprüfung der Zweckmäßigkeit der Funktionszulage der Mitarbeiter in den Auslandsbüros.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Österreich Werbung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMWFI bzw. die Österreich Werbung zugesagt hatten. (TZ 1)

Geschäftspolitik

Das BMWFI setzte die Empfehlung des RH, die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Einrichtungen zur Vermarktung Österreichs als Tourismusdestination in einer bundesweiten Tourismuskonferenz zu beraten bzw. zu entscheiden, in mehreren Schritten zur Verbesserung der Tourismuskoordination um: Bund/Länder Koordinationsplattform Tourismusstandort Österreich 2015+, Tourismusgipfel mit den Tourismus-Landesräten, im Februar 2010 neue Tourismusstrategie des Bundes, ab 2011 jährlich tagende Tourismuskonferenz. (TZ 2)

Die Empfehlung des RH, die Arbeitsschwerpunkte der Österreich Werbung mit quantifizierbaren Zielgrößen zu unterlegen und zu überprüfen, setzte das BMWFI teilweise um. Die bislang gesetzten Maßnah-



Kurzfassung

men, wie bspw. die Implementierung einer Strategy Map (Zieleführung anhand einer Balance Scorecard) durch die Österreich Werbung stellten erste Schritte zur Entwicklung quantifizierbarer Zielgrößen für die Arbeitsschwerpunkte der Österreich Werbung dar; deren konkrete Definitionen waren allerdings noch ausständig. (TZ 3)

Rechnungslegung und Abschlussprüfung

Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH, einen turnusmäßigen Wechsel des Abschlussprüfers vorzusehen und die Statuten der Österreich Werbung an die geltende Rechtslage (Vereinsgesetz 2002) anzupassen, durch entsprechende Beschlüsse in der Generalversammlung um. (TZ 4)

Organisationsentwicklung

Die Österreich Werbung führte, beginnend ab 2006, eine Planung und Evaluierung der eingesetzten Personalressourcen im Rahmen der jährlichen Budgetierung durch und implementierte im Jahr 2010 eine Strategy Map (Zieleführung anhand einer Balance Scorecard). Die Änderungen des Leistungsspektrums bzw. die Anpassungen der internen Organisationsstruktur der Österreich Werbung bewirkten eine Reduktion des Personalstandes um 16,35 VZÄ. Die Empfehlung des RH, das Leistungsspektrum und die Adäquanz des Ressourceneinsatzes auch künftig periodisch zu überprüfen, wurde daher umgesetzt. (TZ 5)

Kooperation mit der Wirtschaftskammer Österreich

Die Österreich Werbung setzte die Empfehlung des RH um, die Möglichkeiten einer Zusammenlegung der eigenständigen Büros der Österreich Werbung und der Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer Österreich zu prüfen. Dazu fanden periodische Besprechungen mit der Wirtschaftskammer Österreich statt. Allerdings sahen die Österreich Werbung und die Wirtschaftskammer Österreich keine Möglichkeiten zu weiteren Zusammenlegungen, so dass die Anzahl der selbstständig gebliebenen Büros der Österreich Werbung im überprüften Zeitraum mit 13 unverändert blieb. (TZ 6)

Externe Beratungsleistungen und Human Resource Management

Die Österreich Werbung reduzierte den Aufwand für externe Beratungsleistungen um 1,4 Mill. EUR (2010 gegenüber 2005), weil sie den Einsatz von externem Know-how auf Spezialfragen sowie auf zeitlich und finanziell eingegrenzte Projekte beschränkte. Die Österreich Werbung setzte die Empfehlung des RH um. (TZ 7)

Finanzierung – Umsätze nach Auftraggebern

Seit Anfang 2010 war ein neues Anwendungsprogramm in Betrieb. Standardisierte Umsatzanalysen wurden bspw. nach den unterschiedlichen Märkten oder Kunden sowie zur Potenzialerhebung bzw. zur Akquisitionsunterstützung durchgeführt; durch anlassbezogene umsatzorientierte Analysen gewann die Österreich Werbung bspw. Entscheidungsgrundlagen für die Anpassung der Aktivitäten. Die Österreich Werbung setzte die Empfehlung des RH um. (TZ 8)

Leistungserfassung und Berichterstattung

Die Österreich Werbung setzte die Empfehlung des RH, die Arbeitsstunden getrennt nach „öffentlicher Leistungsauftrag“ und „Leistungsverkauf“ zu erfassen, seit Anfang 2008 um. Im Jahr 2010 wurde das finanzielle Berichtswesen überarbeitet. (TZ 9)

Abfertigungen und Einstufung der im Inland tätigen Mitarbeiter

Die Österreich Werbung nahm seit dem Jahr 2006 von der Zusage zusätzlicher Abfertigungsleistungen Abstand. Es gelang der Österreich Werbung bei fast allen Mitarbeitern zusätzlich, diese dazu zu bewegen, gegen Leistung einer einmaligen Abschlagszahlung (insgesamt rd. 328.000 EUR für 21 Mitarbeiter) auf weitere Ansprüche auf zusätzliche freiwillige Abfertigungen zu verzichten. Die Österreich Werbung führte mit 1. Jänner 2009 ein neues Gehaltssystem für ihre Mitarbeiter ein. Seit dessen Einführung fanden keine Überzahlungen mehr statt. Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt; aufgrund der fehlenden Laufbahnvergleiche waren die zukünftigen finanziellen Auswirkungen des neuen Gehaltsschemas nicht abschätzbar. (TZ 10)



Kurzfassung

Gehaltsschemata und Einstufung der im Ausland tätigen Mitarbeiter

Die Österreich Werbung setzte die Empfehlung des RH um, ein analytisches Gehaltsschema in ihren ausländischen Dienststellen einzuführen. Im Rahmen des im Jänner 2009 in Kraft getretenen neuen Gehaltssystems erfolgte auch für die im Ausland tätigen Mitarbeiter die Zuordnung auf die typisierten Standard-Arbeitsplätze. (TZ 11)

Gehaltsvorrückungen und Gehaltserhöhungen

Die Österreich Werbung setzte die Empfehlung des RH, jährliche Vorrückungen im Gehaltsschema und weitere Gehaltserhöhungen nach Erreichen der im Schema vorgesehenen Obergrenzen auszusetzen, um. (TZ 12)

Funktionszulage

Die Empfehlung des RH, die Funktionszulage auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen, wurde teilweise umgesetzt. Eine Mitte 2009 von der Österreich Werbung beauftragte Untersuchung eines externen Beraters ergab hinsichtlich der „Richtlinien für den Auslandseinsatz der Mitarbeiter der Österreich Werbung mit Österreich-Recht Status“ Handlungsbedarf. Die Österreich Werbung verwendete in ihren Richtlinien Länderpakete mit Prozentsätzen, die nicht flexibel genug waren, sich den rasch verändernden Bedingungen (wie Wechselkurs, Lebenskosten und Mietschwankungen) anzupassen. (TZ 13)

Zusätzliche Sozialleistungen und Pensionszusagen

Nach der vom RH empfohlenen Überprüfung der zusätzlichen Sozialleistungen an Mitarbeiter und Pensionszusagen an Führungskräfte konnte die Österreich Werbung den Aufwand für die freiwilligen Sozialleistungen um rd. 46 % von ehemals rd. 507.000 EUR (2008) auf nunmehr rd. 273.000 EUR (2009 bzw. 2010) jährlich senken und nahm seit dem Jahr 2006 von der Zusage freiwilliger Altersversorgungsleistungen an Führungskräfte Abstand. Weiters gelang es der Österreich Werbung bei den Führungskräften zusätzlich, diese dazu zu bewegen, gegen sofortige Zurverfügungstellung des Anspruchs auf den bereits einbezahlten Betrag (insgesamt rd. 650.000 EUR für 17 Führungskräfte) auf zusätzliche freiwillige Altersversorgung zu verzichten. Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt. (TZ 14)


BMWfJ
**Österreich Werbung;
Follow-up-Überprüfung**

Kenndaten der Österreich Werbung				
Rechtsform	Verein			
Mitglieder	Republik Österreich (vertreten durch das BMWfJ)	75 %		
	Wirtschaftskammer Österreich	25 %		
Rechtsgrundlagen	Statuten des Vereins in der Fassung vom 12. Dezember 2007			
Unternehmensgegenstand	Tourismusmarketing			
Gebarung	2007	2008	2009	2010 ¹
	in 1.000 EUR			
Umsatzerlöse	17.766	17.776	18.318	15.482
Mitgliedsbeiträge ²	32.127	32.127	32.127	32.127
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 52	1.697	- 1.198	- 706
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 1.039	1.410	- 757	- 1.234
Cashflow (Praktikermethode)	1.286	1.430	- 949	- 2.261
Zuschüsse				
Bund (BMWfJ)	1.096	4.354	3.866	543
EU	-	33	79	47
Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (Bund)	-	-	52	-
Personalaufwand	15.966	16.317	17.096	16.064
	Anzahl			
Mitarbeiter in VZÄ im Jahresdurchschnitt	231,03	226,93	221,38	214,68

¹ testierter Jahresabschluss zum 31. Dezember 2010 vor Zustimmung durch das Präsidium der Österreich Werbung

² Mitgliedsbeitrag des BMWfJ: 24,095 Mill. EUR, Mitgliedsbeitrag der Wirtschaftskammer Österreich: 8,032 Mill. EUR

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte vom Dezember 2010 bis Februar 2011 beim BMWfJ bzw. bei der Österreich Werbung die Umsetzung von 13 Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMWfJ bzw. die Österreich Werbung zugesagt hatten. Der in der Reihe Bund 2008/4 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachge-



fragt. Das Ergebnis vom Nachfrageverfahren hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2009/14 veröffentlicht.

Zu dem im Mai 2011 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die Österreich Werbung im Juni 2011 und das BMWFJ im Juli 2011 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete keine Gegenäußerungen.

Zwecks leichterer Lesbarkeit wird das vormalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in diesem Prüfungsergebnis einheitlich mit seiner nunmehrigen Bezeichnung BMWFJ angeführt.

Geschäftspolitik

2.1 Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht empfohlen, die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Einrichtungen zur Vermarktung Österreichs als Tourismusdestination zweckmäßigerweise im Rahmen einer bundesweiten Tourismuskonferenz unter Federführung des BMWFJ zu beraten bzw. zu entscheiden.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMWFJ ausgeführt, dass aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung in der Querschnittmaterie Tourismus eine Aufgabenverteilung hinsichtlich der Vermarktung Österreichs nur im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten (Bund bzw. Länder) erfolgen könne. Die Bundesregierung habe einen Strategieprozess, um die Kooperation und Koordination im Tourismus von Bund und Ländern, aber auch allen anderen Akteuren, zu verbessern, initiiert.

Koordinationsaktivitäten würden bereits sowohl von der Österreich Werbung („Allianz der 10“ als Kooperation der Österreich Werbung mit den neun Landestourismusorganisationen) als auch vom BMWFJ durch die Bund/Länder Koordinationsplattform erfolgen. Diese behandle kompetenzübergreifende Themen, habe im Herbst 2007 ihre Tätigkeit aufgenommen und erfreue sich großer Zustimmung. Das Präsidium der Österreich Werbung sei von den diesbezüglichen Aktivitäten in mehreren Sitzungen informiert worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMWFJ mehrere Schritte für die Erneuerung der Tourismuskoordination gesetzt hatte:

- Aufbauend auf einer Bund/Länder Koordinationsplattform (Plattform Tourismusstandort Österreich 2015+) – prioritär abzielend auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Schwerpunkten Tourismusmarketing, Finanzierung/Förderungen, Infrastruktur und wirtschaftliche Rahmenbedingungen – initiierte das BMWFJ im Jahr 2009 im Rahmen eines breit aufgestellten Strategieprozesses die Ausarbeitung einer neuen Tourismusstrategie des Bundes.

- Im Jänner 2010 fand ein Tourismusgipfel mit dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend und den Tourismus-Landesräten zwecks Identifikation für eine gemeinsame Tourismusstrategie und deren Schwerpunktsetzung – u.a. bessere Koordinierung des Tourismusmarketings – statt.
- Im Februar 2010 wurde die neue Tourismusstrategie – Etablierung von drei starken Alleinstellungsmerkmalen¹ Alpen, Donau, Städte & Kultur – der Öffentlichkeit präsentiert.
- Es wurde eine ab 2011 jährlich tagende Tourismuskonferenz zur laufenden Abstimmung der Tourismuspolitik eingerichtet. Eine Steuerungsgruppe, in der auch alle Bundesländer vertreten sind, bereitet die Konferenz vor; ein Expertenbeirat wird der Konferenz jährlich über Trends und aktuelle Herausforderungen für den österreichischen Tourismus berichten.

Die neue Tourismusstrategie wird nach Mitteilung des BMWFJ auf breiter Basis von allen entscheidenden Tourismusakteuren mitgetragen.

2.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH um.

3.1 Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht empfohlen, die Arbeitsschwerpunkte der Österreich Werbung mit quantifizierbaren Zielgrößen zu unterlegen und die Erreichung der Ziele zu überprüfen.

Die Österreich Werbung und das BMWFJ hatten im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Rahmen der Überarbeitung der Strategie der Österreich Werbung diese ihre Unternehmensziele und Arbeitsschwerpunkte neu formuliert habe. Gegenwärtig würden, davon abgeleitet, quantifizierbare Zielgrößen identifiziert. Die Zielerreichung sollte ab kommendem Jahr im Rahmen eines strategischen Reportings laufend beobachtet werden.

Der RH stellte nunmehr fest:

- Das Präsidium der Österreich Werbung diskutierte seit längerem die Einführung quantifizierbarer Zielgrößen: Im Ergebnis wäre das Messen des Erfolgs der Österreich Werbung an Nächtigungen oder Ankünften unseriös, weil die Abhängigkeit des Tourismus von exter-

¹ herausragendes, unverrückbares, ganzjährig nutzbares und selbstsprechendes Leistungsmerkmal, das keinem Trend oder kurzfristigen Modeerscheinungen unterliegt und mit dem sich ein Angebot deutlich vom Wettbewerb unterscheidet bzw. hervorhebt



Geschäftspolitik

nen Faktoren (bspw. politische Entwicklungen, Naturkatastrophen, Wetterkapriolen, heimisches Tourismusangebot) zu groß sei.

- Die Österreich Werbung implementierte im Jahr 2010 eine Strategy Map (Zieleführung anhand einer Balance Scorecard) und entwickelte dabei für ihre spezifischen Herausforderungen den strategischen Rahmen zur ergebnisorientierten Steuerung.
- Nach der Einführungsphase der Strategy Map für die Aufgaben der Österreich Werbung zum Tourismus in Österreich (bspw. Positionierung bei Zukunftszielgruppen, Erhöhung der internationalen Marktreichweite, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit) sollen klare Unternehmensziele und Messgrößen entwickelt werden.

3.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt: Die bislang gesetzten Maßnahmen stellten erste Schritte zur Entwicklung quantifizierbarer Zielgrößen für die Arbeitsschwerpunkte der Österreich Werbung dar; deren konkrete Definitionen waren allerdings noch ausständig. Der RH hielt daher gegenüber dem BMWFJ seine Empfehlung aus dem Vorbericht aufrecht, die Arbeitsschwerpunkte der Österreich Werbung mit quantifizierbaren Zielgrößen zu unterlegen und zu überprüfen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ sei nach der Einführungsphase der Strategy Map beabsichtigt, darauf aufbauend klare Unternehmensziele und Messgrößen zu entwickeln. Die Beiträge der Österreich Werbung zum Tourismus in Österreich – nämlich die Positionierung von Urlaub in Österreich bei Zukunftszielgruppen, die Erhöhung der internationalen Marktreichweite von Urlaub in Österreich und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Entwicklung sowie in der Vermarktung im Tourismussystem Österreich – könnten dann mit Zielgrößen unterlegt und überprüft werden.*

Rechnungslegung und Abschlussprüfung

4.1 Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht empfohlen, dass die Generalversammlung der Österreich Werbung einen turnusmäßigen Wechsel des Abschlussprüfers vorsehen und die Statuten der Österreich Werbung an die geltende Rechtslage anpassen sollte.

Nach Mitteilung der Österreich Werbung im Nachfrageverfahren wäre der Wechsel des Abschlussprüfers in der 12. Generalversammlung am 10. Dezember 2008 durchgeführt worden und der Abschluss 2008 werde bereits durch eine neue Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.

Die aufgrund des Vereinsgesetzes notwendige und vom RH empfohlene Statutenanpassung bezüglich Rechnungslegungszeitpunkt wäre



Rechnungslegung und Abschlussprüfung



Österreich Werbung;
Follow-up-Überprüfung

in der 11. Generalversammlung am 12. Dezember 2007 beschlossen und von der Vereinsbehörde nicht beeinsprucht worden.

Das BMWfJ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Statuten angepasst und die Wirtschaftsprüfung auf Basis einer Ausschreibung neu vergeben worden wären.

Der RH stellte nunmehr fest, dass

- die Statuten hinsichtlich der Fertigstellung des Jahresabschlusses in den ersten fünf Monaten des folgenden Geschäftsjahres im Dezember 2007 an die geltende Rechtslage (Vereinsgesetz 2002) angepasst wurden;
- im Herbst 2008 – nach einem Beschluss der Generalversammlung im Jahr 2007 – der Wirtschaftsprüfer von der Österreich Werbung entsprechend dem Bundesvergabegesetz 2006 neu ausgeschrieben wurde. Die Neuvergabe umfasst die Prüfungen der Jahresabschlüsse 2008 bis 2012.

4.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Organisationsentwicklung

5.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, das Leistungsspektrum und die Adäquanz des Ressourceneinsatzes auch künftig periodisch zu überprüfen.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung mitgeteilt, dass die Überprüfung des Leistungsspektrums und der Adäquanz des Ressourceneinsatzes seit 2006 regelmäßiger Bestandteil des jährlichen Planungsprozesses wäre.

Der RH stellte nunmehr die Ein- und Umsetzung verschiedener Prozesse zur Gewährleistung der Effizienz und der Effektivität der Österreich Werbung fest. Die bedeutendsten Prozesse waren

- die jährliche Planung und Evaluierung der eingesetzten Personalressourcen im Rahmen der Budgetierung (in Wien seit 2006 und in den Auslandsbüros seit 2010) sowie
- im Zuge der Überarbeitung der Strategie die Implementierung einer Strategy Map (Zieleführung anhand einer Balance Scorecard) im Jahr 2010.



Die Änderungen des Leistungsspektrums bzw. die Anpassungen der internen Organisationsstrukturen, wie z.B. die Auflösung der Einheiten, die den Markt Österreich bearbeitet und die Österreich als Kongressdestination beworben hatten, bewirkten im überprüften Zeitraum eine Reduktion des Personalstands um 16,35 VZÄ.

5.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

**Kooperation mit der
Wirtschaftskammer
Österreich**

6.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, die selbständig gebliebenen Büros der Österreich Werbung weiterhin periodisch auf eine mögliche Zusammenlegung mit den Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer Österreich zu prüfen.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung die Durchführung von Abstimmungsgesprächen mit der Wirtschaftskammer Österreich sowie einer jährlichen Syndikatsversammlung mitgeteilt.

Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum periodisch – bis (zu) zweimal pro Jahr – Syndikatsversammlungen stattfanden, in denen die Möglichkeiten einer Zusammenlegung der noch eigenständigen Büros der Österreich Werbung und der Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer Österreich geprüft wurden. Allerdings sahen die Österreich Werbung und die Wirtschaftskammer Österreich im überprüften Zeitraum keine Möglichkeiten zu weiteren Zusammenlegungen, wodurch die Anzahl der selbstständig gebliebenen Büros der Österreich Werbung mit 13 – Standorte in Berlin, Hamburg, Leipzig, Amsterdam, Madrid, Mailand, London, Kiew, New Delhi, Sydney, Tokyo, Wien und Zürich – unverändert blieb.

6.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

**Externe Beratungs-
leistungen und
Human Resource
Management**

7.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, ihre vorhandenen Ressourcen vorrangig zu nutzen und den Einsatz von externem Know-how auf Spezialfragen sowie auf zeitlich und finanziell eingegrenzte Projekte zu beschränken.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung mitgeteilt, dass sie die vom RH kritisierten Kosten maßgeblich reduziert hätte. Externes Know-how würde vorrangig für Spezialfragen sowie zeitlich und finanziell eingegrenzte Projekte eingesetzt.



Externe Beratungsleistungen und Human
Resource Management



Österreich Werbung;
Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Österreich Werbung – entsprechend nachstehender Tabelle – den Aufwand für externe Beratungsleistungen im Jahr 2010 gegenüber 2005 um rd. 1,4 Mill. EUR reduzierte.

Aufwand für externe Beratungsleistungen 2005 bis 2010						
2005	2006	2007	2008	2009	2010	Differenz 2005 bis 2010
in 1.000 EUR						
1.673	1.091	365	245	309	276	- 1.397
Datenstand gemäß Vorbericht Reihe Bund 2008/4						

Im überprüften Zeitraum nahm die Österreich Werbung insgesamt 92 externe Beratungsleistungen in Anspruch. Der Großteil dieser externen Beratungsleistungen betraf

- Spezialfragen, bspw. im IT-Bereich,
- Neustrukturierungen aufgrund von Empfehlungen des RH, bspw. die Erarbeitung eines Österreich Werbung-weiten Gehaltssystems; die Neustrukturierung des finanziellen Berichtswesens sowie das Konzept zur Personalentwicklung sowie
- zeitlich und finanziell eingegrenzte Projekte, bspw. den Markenvertiefungsprozess, die Mitarbeiterbefragung sowie die Personalauswahl von Führungskräften oder die Evaluierung von Personalrichtlinien.

7.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Finanzierung – Umsätze nach Auftraggebern

8.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, die Umsätze stärker zu differenzieren und zu analysieren, um das Leistungsspektrum noch besser an die Bedürfnisse der Nachfrager anzupassen.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung mitgeteilt, dass dies mit Hilfe eines neu installierten Anwendungsprogramms möglich wäre und bereits durchgeführt würde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das neue Anwendungsprogramm seit Anfang 2010 in Betrieb war. Dieses bot neben einer Auswahl an standardisierten Umsatzreports auch die Möglichkeit zur Erstellung von



Finanzierung – Umsätze nach Auftraggebern

bedarfsorientierten Berichten. Standardisierte Umsatzanalysen wurden bspw. nach den unterschiedlichen Märkten oder Kunden sowie zur Potenzialerhebung bzw. zur Akquisitionsunterstützung durchgeführt; durch anlassbezogene umsatzorientierte Analysen gewann die Österreich Werbung bspw. Entscheidungsgrundlagen für die Anpassung der Aktivitäten (z.B. Schwerpunktkampagnen der Region Deutschland – Schweiz – Österreich).

8.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Leistungserfassung und Berichterstattung

9.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, im Interesse einer laufenden Kostenkontrolle aller Marketingaktivitäten die Stundenerfassung und -zurechnung auch für die öffentlichen Leistungsaufträge zu institutionalisieren und die Aussage der Berichte an das Präsidium durch zeitnahe Zuordnung und Übertragung von Kosten und Erlösen zu erhöhen.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung mitgeteilt, dass die Stundenerfassung mit Beginn des Jahres 2008 auf die Erfassung von projektbezogenen Stunden im Rahmen des öffentlichen Leistungsauftrags ausgeweitet worden wäre. Neben der laufenden Optimierung der Aussagekraft der Berichte durch die zuständigen Fachbereiche sollte, beginnend ab Herbst 2009, das finanzielle Reporting des Unternehmens gesamt überarbeitet werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Österreich Werbung die Arbeitsstunden aller Marketingaktivitäten seit Beginn 2008 getrennt nach „öffentlicher Leistungsauftrag“ und „Leistungsverkauf“ erfasste und seit dem Budget für das Jahr 2011 auch danach plante. Die erfassten Arbeitsstunden ergaben mit 137.259 (2008), 121.560 (2009) und 130.814 (2010) – bei einem Personalstand von 226,93 VZÄ (2008), 221,38 VZÄ (2009) und 214,68 VZÄ (2010) – ein inhomogenes Bild. Die Geschäftsführung führte dies auf eine unvollständige Datenerfassung in der Einführungsphase zurück und gab bekannt, dass die Daten daher nicht direkt vergleichbar seien. Ab dem Jahr 2011 soll aufgrund der Planung auch eine umfassende und gesicherte Stundenerfassung gewährleistet sein. Außerdem sei dadurch ein Soll-Ist-Vergleich und in weiterer Folge ein Vergleich über die Jahre möglich.

Im Jahr 2010 wurde das finanzielle Berichtswesen überarbeitet. Seit 1. Jänner 2011 werden die Erlöse und Kosten der Marketingaktivitäten getrennt nach „öffentlicher Leistungsauftrag“ und „Leistungsverkauf“ gebucht. Damit können die Bereiche auch jederzeit einzeln ausgewertet werden.



**Österreich Werbung;
Follow-up-Überprüfung**

- 9.2** Der RH nahm die geplanten Soll-Ist-Vergleiche zur Kenntnis. Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Personal

Abfertigungen und Einstufung der im Inland tätigen Mitarbeiter

- 10.1** Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, von der Zusage zusätzlicher Abfertigungszahlungen Abstand zu nehmen und Überzahlungen zu vermeiden.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung mitgeteilt, dass Zusagen für zusätzliche, einzelvertragliche Abfertigungszahlungen seit 2006 nicht mehr getätigt würden. Für ältere Vereinbarungen würden wirtschaftlich vertretbare einzelvertragliche Lösungen gesucht.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Österreich Werbung seit dem Jahr 2006 von der Zusage zusätzlicher Abfertigungsleistungen Abstand genommen hatte.

Über die Empfehlung des RH hinausgehend gelang es der Österreich Werbung, fast alle Mitarbeiter, deren Dienstvertrag die Zusage einer zusätzlichen freiwilligen Abfertigung enthielt – durch einen einvernehmlichen Zusatz zum Dienstvertrag – dazu zu bewegen, gegen Leistung einer einmaligen Abschlagszahlung der Österreich Werbung auf weitere Ansprüche hinsichtlich zusätzlicher freiwilliger Abfertigungen zu verzichten. Hiefür löste die Österreich Werbung die entsprechende Rückstellung auf und leistete im überprüften Zeitraum 2007 bis 2010 für 21 Mitarbeiter insgesamt Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 328.000 EUR für den Verzicht auf zusätzliche freiwillige Abfertigungen.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung weiters mitgeteilt, sie hätte zur Vermeidung von Überzahlungen mit 1. Jänner 2009 ein neues Gehaltssystem eingeführt, welches auf marktüblichen, von vergleichbaren Unternehmen abgeleiteten, berufsspezifischen Gehaltsbändern basiere, innerhalb derer sich das Gehalt des jeweiligen Mitarbeiters bewegen solle.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das seit 1. Jänner 2009 in Geltung befindliche neue Gehaltssystem der Österreich Werbung vier Berufsbilder – Zielgruppen im Unternehmen – identifizierte, die sich je nach dem Grad der notwendigen Erfahrung, Ausbildung, Eigenverantwortung und ähnlichen Kriterien in je drei Levels untergliederten. Für diese Levels und Berufsbilder erhob ein Personalberatungsunterneh-



Personal

men marktübliche Gehaltsbänder, innerhalb derer sich das Gehalt des jeweiligen Mitarbeiters bewegen sollte.

Das neue Gehaltssystem, das nunmehr für alle Mitarbeiter der Österreich Werbung – sowohl in Wien als auch in den Auslandsbüros – gilt, sollte u.a. eine höhere Transparenz des Gehaltsfindungsprozesses, eine Stärkung der Führungskultur und insbesondere eine höhere Leistungs- und Marktorientierung gewährleisten. Es sollte weiters grundsätzlich einerseits kein Einsparungsinstrument darstellen, andererseits jedoch auch keine „groben Auswirkungen auf die Gesamtkosten“ verursachen.

Laufbahnvergleichsrechnungen zwischen dem alten und dem neuen Gehaltsschema konnten dem RH nicht vorgelegt werden.

Aufstellung Gehälter ¹ Wien und Auslandsbüros 2007 bis 2010				
	2007	2008	2009	2010
	in 1.000 EUR			
Summe der Gehälter Mitarbeiter Wien	5.546	5.682	5.700	5.393
Summe der Gehälter Mitarbeiter Auslandsbüros (EUR-Raum)	3.219	3.280	3.309	3.419
Summe der Gehälter Mitarbeiter Auslandsbüros (Fremdwährungsraum, daher Kursdifferenzen)	3.153	3.501	3.599	3.600
Summe der Gehälter Mitarbeiter Wien und Auslandsbüros	11.918	12.463	12.608	12.412
durchschnittliches Gehalt je Mitarbeiter Wien und Auslandsbüros	51,59	54,92	56,95	57,82
	in %			
Erhöhung der durchschnittlichen Gehaltskosten gegenüber dem Vorjahr	–	6,46	3,70	1,53
	Anzahl ²			
Mitarbeiter Wien und Auslandsbüros	231,03	226,93	221,38	214,68

¹ „reine“ Gehälter ohne andere Personalaufwendungen, wie bspw. Abfertigungen, Pensionen, Jubiläumsgelder oder Lohnnebenkosten, einschließlich Sonderzahlungen

Gehaltsschema bis 31. Dezember 2008

neues Gehaltsschema ab 1. Jänner 2009

² in VZÄ im Jahresdurchschnitt

Die Anzahl der Mitarbeiter verringerte sich von 2008 auf 2010 um rd. 12 VZÄ. Die Gehaltssumme aller Mitarbeiter nahm im gleichen Zeitraum um rd. 51.000 EUR ab.

Während das Durchschnittsgehalt von 2008 bis 2010 um rd. 2.900 EUR stieg, zeigte ein Vergleich der im Durchschnitt den Mitarbeitern bezahlten Gehälter, dass die durchschnittliche Erhöhung der Gehaltskosten über alle Mitarbeiter in Wien und den Auslandsbüros

- 2008 (letztes Jahr der alten Gehaltsschemen) 6,46 %,
- 2009 (erstes Jahr des neues Gehaltsschemas) 3,70 %
- bzw. 2010 1,53 %

betrug.

Damit war eine deutliche Trendumkehr bei der durchschnittlichen Erhöhung der Gehaltskosten erkennbar.

Seit der Einführung des neuen Gehaltssystems stellte der RH keine Überzahlungen fest.

- 10.2** Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt; der RH wies aber darauf hin, dass aufgrund der fehlenden Laufbahnvergleiche die zukünftigen finanziellen Auswirkungen des neuen Gehaltsschemas nicht abschätzbar sind.

Gehaltsschemata
und Einstufung der
im Ausland tätigen
Mitarbeiter

- 11.1** Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, ein analytisches Gehaltsschema auch in den ausländischen Dienststellen einzuführen.

Nach Mitteilung der Österreich Werbung im Nachfrageverfahren hätte sie mit 1. Jänner 2009 ein neues, weltweit einheitliches Gehaltsschema etabliert, welches sich – ähnlich dem vormaligen analytischen Gehaltsschema – an berufsspezifischen, marktüblichen Gehältern vergleichbarer Unternehmen orientiere.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Österreich Werbung mit Wirksamkeit 1. Jänner 2009 das neue Gehaltssystem mit den „Richtlinien für den Auslandseinsatz der Mitarbeiter der Österreich Werbung mit Österreich-Recht Status“ in ihren ausländischen Dienststellen einführt. Dabei erfolgte auch für die im Ausland tätigen Mitarbeiter die Zuordnung auf die typisierten Standard-Arbeitsplätze.

- 11.2** Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.



Personal

Gehaltsvorrückungen und Gehaltserhöhungen

12.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, Vorrückungen und Gehaltserhöhungen nach Erreichen der vorgesehenen Obergrenzen auszusetzen.

Im Nachfrageverfahren hatte die Österreich Werbung mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden wäre.

Der RH konnte nunmehr keine jährlichen Vorrückungen im Gehaltschema und keine weiteren Gehaltserhöhungen nach Erreichen der im Schema vorgesehenen Obergrenzen feststellen.

12.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

Funktionszulage

13.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, die in den ausländischen Büros gewährte Funktionszulage auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen.

Die Österreich Werbung hatte im Nachfrageverfahren darauf verwiesen, dass sich das Zulagensystem am System der Außenämter wie auch der Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer Österreich orientiere sowie in ähnlicher Form auch in privatwirtschaftlichen Organisationen vorzufinden sei. Um aber die Anregungen des RH aufzugreifen, werde die Zweckmäßigkeit der Funktionszulage durch eine externe Expertise überprüft.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Österreich Werbung Mitte 2009 einen externen Berater mit der Überprüfung der Auslandseinsatzrichtlinie der Österreich Werbung beauftragte. Im Frühjahr 2010 lautete eine Handlungsempfehlung des externen Beraters, die Österreich Werbung möge von anderen externen Beratern Vergleichswerte besonders im Hinblick auf die Höhe der gewährten Zulagen einholen.

Die im Dezember 2010 vorgelegene Auswertung des Beraters ergab hinsichtlich der „Richtlinien für den Auslandseinsatz der Mitarbeiter der Österreich Werbung mit Österreich-Recht Status“ für die Österreich Werbung Handlungsbedarf. Der Berater zeigte „Unregelmäßigkeiten und Inkonsistenz hinsichtlich der Städte/Länderpakete auf, zumal 80 % aller Unternehmen in Europa zur Berechnung der Auslandspakete das so genannte Balance Sheet (Nettovergleichsrechnung) verwenden, welches den wechselnden Gegebenheiten, wie Wechselkurs, Lebenskosten und Mietschwankungen, in transparenter Weise Rechnung trägt. Länderpakete mit Prozentsätzen, wie sie die Österreich Werbung derzeit verwendet, sind demnach nicht mehr flexibel genug, sich

den rasch verändernden Bedingungen anzupassen und verhindern die Transparenz und Variation der Daten.“

Die Österreich Werbung teilte mit, dass, nicht zuletzt aufgrund dieses Ergebnisses, im Jahr 2011 eine Überarbeitung der Richtlinien für den Auslandseinsatz am Programm stehe.

13.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl der Österreich Werbung, zur Berechnung der Funktionszulage ein flexibles, zeitgemäßes, transparentes und nachvollziehbares Modell, wie bspw. das Balance Sheet (Nettovergleichsrechnung), anstelle der Länderpakete mit Prozentsätzen zu verwenden.

13.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Werbung sei ein auf internationale Entsendungen spezialisiertes Personalberatungsunternehmen bereits mit der Überarbeitung der Auslandsentsendungsrichtlinie beauftragt worden. Gemeinsam mit Vertretern der im Ausland eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll ein – auch den Empfehlungen des RH Rechnung tragendes – flexibles, zeitgemäßes, transparentes und nachvollziehbares Modell zur zukünftigen Festlegung der Funktionszulagen für die ins Ausland entsandten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickelt werden.*

Zusätzliche Sozialleistungen und Pensionszusagen

14.1 Der RH hatte der Österreich Werbung in seinem Vorbericht empfohlen, zusätzliche Sozialleistungen an Mitarbeiter und Pensionszusagen an Führungskräfte auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen.

Die Österreich Werbung hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie gemeinsam mit dem Betriebsrat die zumeist in der Betriebsvereinbarung geregelten zusätzlichen Sozialleistungen evaluiert hätte. Ergebnisse dieser Evaluierung wären der Verzicht auf zukünftige Jubiläumsgeldzahlungen an die Mitarbeiter, die Zustimmung zu einer Neuregelung des Zukunftsvorsorgemodells und die Zustimmung zur Einführung eines Höchstbeitrags bei der Krankenzusatzversicherung gewesen. Weiters wäre das Angebot der Zuzahlung zum Fitnesscenterbeitrag an Mitarbeiter eingestellt worden. Hinsichtlich der Zukunftsvorsorge und der Vereinbarung zur Krankenzusatzversicherung wären die Rahmenbedingungen bereits vereinbart worden, es würde aber noch an genaueren Ausformulierungen gearbeitet. Mit dem Ende dieser Gespräche würde noch im Geschäftsjahr 2009 gerechnet.



Personal

Der RH stellte nunmehr fest, dass die freiwilligen Sozialleistungen entsprechend der Mitteilung der Österreich Werbung im Nachfrageverfahren reduziert worden waren und Ende 2009 auch die letzten genauen Ausformulierungen für die Zukunftsvorsorge und die Krankenzusatzversicherung vorlagen.

Durch die getroffenen Maßnahmen konnte die Österreich Werbung den Aufwand für die freiwilligen Sozialleistungen von rd. 507.000 EUR (2008) jährlich auf nunmehr rd. 273.000 EUR (2009 bzw. 2010) jährlich senken; dies entsprach einer Reduktion von rd. 46 %.

Weiters hatte die Österreich Werbung mitgeteilt, dass die vom RH als Pensionszusage bezeichneten höheren Beiträge zur freiwilligen Zukunftsvorsorge für Führungskräfte seit dem Jahr 2006 nicht mehr erteilt würden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Österreich Werbung seit dem Jahr 2006 von der Zusage freiwilliger Altersversorgungsleistungen an Führungskräfte Abstand nahm. Über die Empfehlung des RH hinausgehend gelang es der Österreich Werbung, alle aktiven Führungskräfte, deren Dienstvertrag die Zusage einer zusätzlichen freiwilligen Altersversorgung enthielt – durch einen einvernehmlichen Zusatz zum Dienstvertrag – dazu zu bewegen, gegen sofortige Zurverfügungstellung des Anspruchs auf den bereits einbezahlten Betrag (insgesamt rd. 650.000 EUR für 17 Führungskräfte) auf weitere Ansprüche einer zusätzlichen freiwilligen Altersversorgung zu verzichten.

14.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

**BMWFJ****Österreich Werbung;
Follow-up-Überprüfung****Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

15 Der RH stellte fest, dass von 13 überprüften Empfehlungen des Vorberichts elf umgesetzt und zwei teilweise umgesetzt wurden.

Der RH hob folgende Empfehlungen hervor:

BMWFJ

(1) Die Arbeitsschwerpunkte der Österreich Werbung sollten mit quantifizierbaren Zielgrößen unterlegt und überprüft werden. (TZ 3)

Österreich Werbung

(2) Zur Berechnung der Funktionszulage wäre ein flexibles, zeitgemäßes, transparentes und nachvollziehbares Modell, wie bspw. das Balance Sheet (Nettovergleichsrechnung), anstelle der Länderpakete mit Prozentsätzen zu verwenden. (TZ 13)

Wien, im August 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





Bisher erschienen:

- | | |
|-------------------|---|
| Reihe Bund 2011/1 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> - Buchhaltungsagentur des Bundes - PRINT and MINT SERVICES GmbH - Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS - Klassenschülerhöchstzahl 25 - Controlling im Bundesschulwesen - Studienbeiträge - Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt <ul style="list-style-type: none"> - Neusiedl am See - Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung |
| Reihe Bund 2011/2 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> - Filmförderung in Österreich - Altenbetreuung in Kärnten und Tirol - Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs - MedAustron |
| Reihe Bund 2011/3 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> - Austrian Institute of Technologie GmbH – Unternehmensentwicklung und Verkauf der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklungs GmbH - Sicherheit auf Nebenbahnen; Follow-up-Überprüfung - Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013 - Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung - Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein - Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen |
| Reihe Bund 2011/4 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> - Bundespressdienst - Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung - Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen - Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung - Klima- und Energiefonds - Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung - Immobilienebebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung - Militärische Vertretungen im Ausland |



- Reihe Bund 2011/5 Bericht des Rechnungshofes
- Grundlagen der Fiskalpolitik
 - Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)
 - Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen Einrichtungen
 - Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen
 - Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter
 - Aktionsplan Erneuerbare Energie
- Reihe Bund 2011/6 Bericht des Rechnungshofes
- Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder
 - Einsparungspotenzial durch Kooperation und Koordination der drei Wetterdienste
 - Einsatzgruppen zur Bekämpfung der Straßenkriminalität bei den Landespolizeikommanden; Follow-up-Überprüfung
 - Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Hafen, GmbH & Co KG; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/7 Bericht des Rechnungshofes
- Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)

R
H

