

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 10. JULI 2013

REIHE BUND 2013/5

PERSONALPLANUNG IM BEREICH DER BUNDESLEHRER

**BUNDESIMMOBILIENGESELLSCHAFT M.B.H.:
KONJUNKTURBELEBUNGSPAKET II (2008) UND RESSORTSPEZIFISCHE
BAUPROGRAMME; NEUBAU DES INSTITUTSGEBÄUDES FÜR
TECHNISCHE CHEMIE DER TU WIEN**

BUNDESAMT FÜR EICH- UND VERMESSUNGSWESEN³⁴

AGRARUMWELTPROGRAMM ÖPUL 2007

INHALTSVERZEICHNIS

PERSONALPLANUNG IM BEREICH DER BUNDESLEHRER

Prüfungsziele	5
Einleitung	6
Allgemeines	6
Personalausgaben und Personalstruktur	6
Langfristiger Personalbedarf	6
Einflussfaktoren	6
Personalprognosemodell	7
Lehramtsstudierende und Studienabgänger	7
Sachlicher und regionaler Personalbedarf	8
Mittel- und kurzfristiger Personalbedarf	8
Mittelfristiger Personalbedarf	8
Kurzfristiger Personalbedarf	8
Schulorganisatorische Maßnahmen	9
Neue Mittelschule	9
Sonstige schulorganisatorische Maßnahmen	9
Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs	10
Allgemeines	10
Arbeitsgruppe	10
Mehrdienstleistungen	10
Sonderverträge	11
Anstellung pensionierter Lehrer	12
Sonstige Maßnahmen	12
Abwesenheiten und nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern	12
Einleitung	12
Abwesenheiten	13
Nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern	13
Schlussempfehlungen	15

**BUNDESIMMOBILIENGESELLSCHAFT M.B.H.:****KONJUNKTURBELEBUNGSPAKET II (2008) UND RESSORTSPEZIFISCHE
BAUPROGRAMME; NEUBAU DES INSTITUTSGEBÄUDES FÜR
TECHNISCHE CHEMIE DER TU WIEN**

Prüfungsziel	20
Konjunkturpakete 2008	20
Erstellung der Bauprogramme	20
Konjunkturpakete 2008	20
Umsetzung des BIG-Bauprogramms	21
Entwicklung der Bauausgaben der BIG	23
Evaluierung des Konjunkturpakets II	23
Neubau des Institutsgebäudes für Technische Chemie der TU Wien; Lehartrakt	23
Projektbeschreibung	23
Mietvertrag	24
Projektorganisation	24
Projektplanung und -umsetzung	27
Schlussempfehlungen	29

BUNDESAMT FÜR EICH- UND VERMESSUNGSWESEN

Prüfungsziel	34
Gesetzlicher Auftrag und Rechtsgrundlagen	34
Eichämter	35
Ermächtigung von Eichstellen	35
Eichstellenüberwachung	36
Fertigpackungskontrollen	36
Energie-Sonderbeauftragte	36
Vermessungsämter	37
Standort- und Flächenkonsolidierung	37
Ausgewählte Leistungsbereiche	38
Physikalisch-Technischer Prüfdienst	38
Aufwandsverrechnung zwischen dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst und dem BEV	38
Gebührenfestsetzung im Hoheitsbereich	39

Preisfestsetzung und Tarifikalkulation des Physikalisch-Technischen

Prüfdienstes	39
Entgelte für Standardprodukte	39
Mitarbeiter des BEV	40
Nebengebühren	40
Überstunden	40
Reisekosten	40
Projekt „Aufgabenreform 2009“	41
Herstellung und Vertrieb von Landkarten	41
Schlussempfehlungen:	41

AGRARUMWELTPROGRAMM ÖPUL 2007

Prüfungsziel	44
ÖPUL 2007 im Kontext der GAP	44
Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07–13 und von ÖPUL 2007	45
Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007	45
Ziele von ÖPUL 2007	46
Ermittlung der ÖPUL– Prämien	46
Begleitung und Bewertung von ÖPUL 2007	47
Evaluatoren / Indikatoren	48
Berichtswesen und Evaluierungsmethodik	49
Untermaßnahmen von ÖPUL 2007	49
Untermaßnahme 1 – Biologische Wirtschaftsweise (Bio)	49
Untermaßnahme 2 – Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker und Grünlandflächen (UBAG)	50
Untermaßnahme 18 – Ökopunkte	50
Untermaßnahme 21 – Regionalprojekt für Grundwasserschutz und Grünlanderhaltung (Regionalprojekt Salzburg)	52
Untermaßnahme 28 – Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller oder gewässerschutzfachlich bedeutsamer Flächen (Naturschutz)	52
Schlussempfehlungen	53



PERSONALPLANUNG IM BEREICH DER BUNDESLEHRER

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

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

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

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Gebarungüberprüfung waren die Beurteilung der Lehrerpokalplanung des BMUKK sowie die Analyse des Lehrerpokalbedarfs nach sachlichen (Unterrichtsgegenständen) und regionalen Aspekten und der wesentlichen Einflussfaktoren auf den Lehrerpokalbedarf, der gesetzten Maßnahmen zur Deckung des Lehrerpokalbedarfs, der Auswirkungen der Abwesenheiten und der nicht-unterrichtlichen Verwendung von Lehrern auf den Lehrerpokalbedarf und der Personalausgaben für die Bundeslehrer. (TZ 1)

EINLEITUNG

Allgemeines

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

Personalausgaben und Personalstruktur

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

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

LANGFRISTIGER PERSONALBEDARF

Einflussfaktoren

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

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



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

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

Personalprognosemodell

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

Unabhängig vom zugrundeliegenden Szenario bestand Handlungsbedarf in Bezug auf die Personalsituation. Unter Berücksichtigung der Verschärfungen der Hacklerregelung und des Ausbaus der NMS bestand laut Prognosemodell des BMUKK für das Schuljahr 2013/2014 ein kurzfristiger Einstellungsbedarf von 3.088 Lehrern österreichweit. Der Einstellungsbedarf resultierte aus Pensionierungen (2.790 Lehrer), der Einführung der NMS (544 Lehrer) und der Verringerung der Schülerzahlen (– 246 Lehrer). Gezielte Informationskampagnen des BMUKK zum Aufzeigen des Einstellungsbedarfs (regional und nach Unterrichtsgegenständen aufgeschlüsselt) gab es nicht. Auch fehlten Maßnahmen, das bestehende Lehrpersonal länger im Aktivstand zu behalten. (TZ 6)

Lehramtsstudierende und Studienabgänger

Während die Anzahl der Absolventen eines Lehramtsstudiums im Zeitraum 2004/2005 bis 2010/2011 um rd. 17 % zurückging, stieg die Anzahl der Studienanfänger im Zeitraum 2005/2006 bis 2011/2012 um rd. 230 %. Eine hohe Drop-Out-Rate war bei den Lehramtsstudierenden zu verzeichnen. Die Veränderungen bei den Lehramtsstudierenden waren nicht mit dem Personalprognosemodell des BMUKK rückgekoppelt. Informationen über die

aktuelle Personalsituation und die Personalentwicklung standen nur intern dem BMUKK zur Verfügung. (TZ 7)

Sachlicher und regionaler Personalbedarf

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

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

MITTEL- UND KURZFRISTIGER PERSONALBEDARF

Mittelfristiger Personalbedarf

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

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

Kurzfristiger Personalbedarf

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



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

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

SCHULORGANISATORISCHE MAßNAHMEN

Neue Mittelschule

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

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

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

Sonstige schulorganisatorische Maßnahmen

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

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

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

Die dargestellten Reformmaßnahmen des BMUKK verursachten seit dem Schuljahr 2008/2009 einen erhöhten Lehrerpersonaleinsatz von rd. 1.560 Lehrern (rd. 93,60 Mio. EUR), der zur angespannten Personalsituation bei den Bundeslehrern beitrug. (TZ 14)

MAßNAHMEN ZUR DECKUNG DES PERSONALBEDARFS

Allgemeines

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

Arbeitsgruppe

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

Mehrdienstleistungen

Das am häufigsten eingesetzte Instrument zur Deckung des Lehrerpersonalbedarfs war die Anordnung von Mehrdienstleistungen (Überstunden). Dauermehrdienstleistungen wurden bereits in der Dienstenteilung eingeplant und konnten daher zur Deckung offenen Lehrerpersonalbedarfs herangezogen werden. Im überprüften Zeitraum stiegen die Dauermehr-

dienstleistungen österreichweit um rd. 12 % an und betrugen im Schuljahr 2011/2012 rd. 105.000 Werteinheiten (rd. 5.200 VBÄ). Auch die durchschnittlichen Dauermehrdienstleistungen je Lehrer erhöhten sich von 3,51 Werteinheiten (Schuljahr 2008/2009) auf 3,74 Werteinheiten (Schuljahr 2011/2012); dies wies auf die angespannte Personalsituation bei den Bundeslehrern hin. (TZ 18)

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

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

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

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

Sonderverträge

Ein weiteres Instrument zur Deckung des Lehrpersonalbedarfs war der Abschluss von Sonderverträgen (z.B. mit Absolventen von Lehramtsstudien, welche das Unterrichtspraktikum noch nicht absolviert hatten oder Absolventen von fachverwandten

Diplomstudien; mit Absolventen einschlägiger, im europäischen Hochschulraum erworbener Universitäts- oder Fachhochschulstudien und mit Lehrern bestimmter Mangelfächer). Die Erhebungen des RH hinsichtlich der Sonderverträge gestalteten sich aufwändig. Vielfach herrschte keine Klarheit über die einzelnen Vertragstypen und über die Meldepflichten gegenüber dem BMUKK. Die Ermittlung der Zahlengrundlagen war langwierig und mit Unsicherheiten behaftet. Insgesamt zeigte sich in Oberösterreich und in Wien im überprüften Zeitraum ein Anstieg der Anzahl der Sonderverträge, was auf Personalknappheit schließen ließ. (TZ 20)

Anstellung pensionierter Lehrer

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

Sonstige Maßnahmen

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

ABWESENHEITEN UND NICHT-UNTERRICHTLICHE VERWENDUNG VON LEHRERN

Einleitung

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

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

Laut mehreren Studien zur Arbeitszeit der Lehrer wurden für das Unterrichten rd. 30 % bis 40 % der Arbeitszeit aufgewendet, etwa ein Drittel für die Vor- und Nachbereitung. Der Rest umfasste administrative Tätigkeiten, Sprechstunden, Schulveranstaltungen, Fortbildung, Schulplanung und sonstige anfallende Tätigkeiten (z.B. Beratung und Betreuung in sozialen Angelegenheiten der Schüler). (TZ 23)

Abwesenheiten

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

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

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

Nicht-unterrichtliche Verwendung von Lehrern

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

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

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

Durchschnittlich betrachtet war die Leitungsspanne der Direktoren an den Bundesschulen groß. Zur Entlastung der Direktoren gab es an Bundesschulen Projekte zur Einführung eines mittleren Managements. Bisher stellte das BMUKK für Pilotprojekte in diesem

Zusammenhang 1.800 Werteinheiten zur Verfügung und wendete dafür rd. 5,40 Mio. EUR auf. (TZ 28)

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK

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

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

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

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

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

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

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

(8) Die tatsächliche Entwicklung der Planstellen wäre laufend zu verfolgen, und bei drohenden Personalplanüberschreitungen wären rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Vorgaben der Grundzüge des Personalplans 2013 bis 2016 wären jedenfalls einzuhalten. (TZ 9)

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

BMUKK, Landesschulrat für Oberösterreich und Stadtschulrat für Wien

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

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

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

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

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

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

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

BMUKK und Stadtschulrat für Wien

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

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



BUNDESIMMOBILIENGESELLSCHAFT M.B.H.: KONJUNKTURBELEBUNGSPAKET II (2008) UND RESSORTSPEZIFISCHE BAUPROGRAMME; NEUBAU DES INSTITUTSGEBÄUDES FÜR TECHNISCHE CHEMIE DER TU WIEN

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

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

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

Mängel in der Planung, bei Erstellung der Leistungsverzeichnisse sowie bei der Bauausführung und -abrechnung führten zu Mehrkosten, die durch entschiedeneres Handeln der BIG in ihrer Funktion als Bauherr vermeidbar gewesen wären (Einsparungspotenziale von rd. 1,03 Mio. EUR). So zeigten Bieterumreichungen bei mehreren Gewerken deutliche Schwächen bei der Erstellung der Ausschreibung und Abwicklung der Vergaben auf. Der Auftrag für den Generalplaner wurde entgegen den Bestimmungen des Vergaberechts nicht öffentlich ausgeschrieben.

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

PRÜFUNGSZIEL

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

KONJUNKTURPAKETE 2008

Erstellung der Bauprogramme

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

Konjunkturpakete 2008

Ende 2008 trübten sich die Aussichten für das Wachstum der Realwirtschaft in Österreich ein. Nach einem Anstieg des realen BIP im Jahr 2007 von + 3,7 % erreichte das Wachstum im Jahr 2008 einen durchschnittlichen Wert von + 1,4 %. Im letzten Quartal 2008 sank die Wirtschaftsleistung auf – 1,4 %. Die Bundesregierung entschied daher im vierten Quartal 2008, Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft und Belebung der Konjunktur zu setzen. (TZ 7)

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

Am 23. Dezember 2008 beschloss sie das Konjunkturpaket II. In diesem Paket waren neben der Investitionsoffensive im Bundeshochbau („BIG-Offensive“) auch regionale Beschäftigungsprogramme, die vorzeitige/degressive Abschreibung, die thermische Sanierung von

Betriebs- und Wohngebäuden, die Erhöhung der Forschungsförderung sowie das verpflichtende, kostenlose Kindergartenjahr enthalten.

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

Quelle: Ministerratsbeschluss vom 23. Dezember 2008

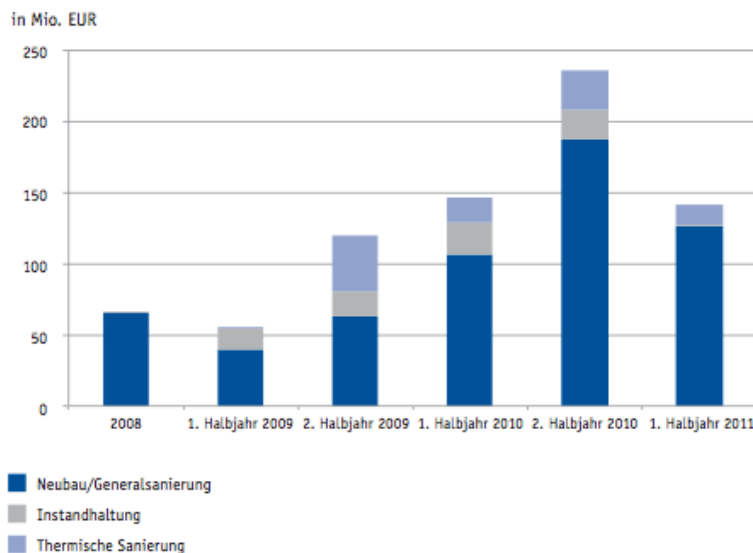
Zwei Studien von Wirtschaftsforschungsunternehmen kamen zum Ergebnis, dass die gesetzten Maßnahmen in den nächsten beiden Jahren einen kumulierten Anstieg des realen BIP um mehr als zwei Prozent bewirken werden. (TZ 9)

Basis für die Maßnahmen und Projekte der Investitionsoffensive im Bundeshochbau für die Jahre 2009 und 2010 bildete eine Ausarbeitung der BIG. Sie bezog auch Projekte aus den bestehenden Programmen der Ressorts ein. Auf das Jahr 2009 entfiel ein Betrag von 355 Mio. EUR und auf das Jahr 2010 einer von 520 Mio. EUR. Davon war der größte Anteil für den Neubau oder für Generalsanierungen (495 Mio. EUR) vorgesehen. Neben diesen Maßnahmen wies das Paket für thermische Sanierungsmaßnahmen 300 Mio. EUR und für Instandhaltungsmaßnahmen 80 Mio. EUR aus. (TZ 10)

Umsetzung des BIG-Bauprogramms

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

Umsetzung Konjunkturpaket II Bundeshochbau



Quelle: BIG

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

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

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

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

Der Bereich Neubau/Generalsanierung wurde und wird weiterhin durch Kostenmieten der einzelnen Mieter aus dem laufenden Bundesbudget getragen (mit Zahlungen ab Übergabe



der Gebäude). Die Kosten für Instandhaltungsmaßnahmen trug die BIG. Für den Bereich thermische Sanierung entschied das BMWFJ als Alleingesellschafter der BIG, den Jahresüberschuss 2009 in Höhe von rd. 47,7 Mio. EUR wegen dessen geringen Umsetzungsgrads für Maßnahmen der thermischen Sanierung zu verwenden. Von diesem Betrag flossen 9,63 Mio. EUR in die thermische Sanierung von Projekten aus dem Konjunkturpaket II. (TZ 15)

Entwicklung der Bauausgaben der BIG

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

Evaluierung des Konjunkturpakets II

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

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

NEUBAU DES INSTITUTSGEBÄUDES FÜR TECHNISCHE
CHEMIE DER TU WIEN; LEHARTRAKT

Projektbeschreibung

Die BIG errichtete in den Jahren 2007 bis 2010 ein neues Forschungs- und Lehrgebäude für die Fakultät für Technische Chemie der Technischen Universität Wien (TU Wien) in Wien-Mariahilf als Niedrigenergiehaus (Lehartrakt). Die BIG plante Errichtungskosten von 38,21 Mio. EUR. Die Kostenprognose zum Bauende lag mit 35,76 Mio. EUR darunter; aufgrund

offener Streitigkeiten zwischen der BIG und einigen Auftragnehmern lag zum Ende der Gebarungsüberprüfung vor Ort noch keine Endkalkulation vor. Der geplante Baufertigstellungstermin mit 30. Juni 2010 wurde zwar nicht eingehalten, das Gebäude konnte dem Mieter jedoch zeitgerecht vor Beginn des Wintersemesters 2010/2011 übergeben werden. (TZ 19, 20)

Mietvertrag

Die BIG und die TU Wien schlossen im April 2008 den Mietvertrag über das neu zu errichtende Forschungs- und Lehrgebäude mit einer geplanten Nettogrundfläche von 16.199 m² ab. Die Geschäftsführung der BIG unterzeichnete den Vertrag am 14. April 2008. Am selben Tag stellte sie den Antrag an den Aufsichtsrat, den Abschluss des Mietvertrags Lehartrakt zu genehmigen. Die Genehmigung erfolgte schriftlich bis zum 25. April 2008. Da die Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat festlegten, dass der Abschluss von Bestandverträgen mit einem Jahresnettomietzins von 370.000 EUR (für den Lehartrakt betrug dieser 3,66 Mio. EUR) vom Aufsichtsrat zu genehmigen ist, wurden die Bestimmungen nicht eingehalten. (TZ 21)

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

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

Projektorganisation

Die Organisation des Projekts Lehartrakt war in einem für dieses Bauvorhaben von der BIG erstellten Projekthandbuch festgelegt. Die BIG nahm die Projektleitung — teilweise gemeinsam mit der TU Wien — und das Projektcontrolling wahr. Die für die TU Wien zuständige Organisationseinheit Objekt-Management wickelte das Bauprojekt Lehartrakt ab. Mit den immateriellen Leistungen der Planung sowie der Örtlichen Bauaufsicht und mit Leistungen



von Sonderfachleuten beauftragte die BIG unterschiedliche Unternehmen bzw. schloss einen Arbeitskräfteüberlassungsvertrag ab. Die jeweiligen Leistungsbilder in den Verträgen regelten detailliert die zu erbringenden immateriellen Leistungen. In der Umsetzung des Projekts, sowohl in der Phase der Beauftragung der Leistungen als auch in der Abwicklungsphase, zeigte sich, dass die BIG ihre Interessen als Bauherr, insbesondere der Überwachung und der Einforderung der Leistungen seiner Auftragnehmer, nicht immer konsequent wahrnahm:

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

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

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

Das Projektcontrolling der BIG umfasste u.a. – die Controllingstrategie, – das begleitende Projektcontrolling, – das Reporting für Immobilienprojekte und – die IT-Unterstützung für die Projektmanagementsoftware.

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

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

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

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

Auch hinsichtlich der Kosten zeigte das Reporting unterschiedliche Daten. Die im Quartalsbericht IV/2010 des Projektcontrollings, im Datenblatt vom Oktober 2010 und in der

Baukostenverfolgung im letzten Quartalsbericht der Örtlichen Bauaufsicht enthaltenen Errichtungskosten wurden unterschiedlich ausgewiesen.

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

Quelle: RH

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

PROJEKTPLANUNG UND -UMSETZUNG

Ungeachtet der termingerechten Übergabe des Bauwerks und der Einhaltung des geplanten Kostenrahmens lagen Mängel bei der Planung und Umsetzung des Bauvorhabens vor. Sie bewirkten Einsparungspotenziale im Ausmaß von rd. 1,03 Mio. EUR. Soweit diese nicht mehr realisiert werden können, werden sie ebenso wie die finanziellen Nachteile aufgrund von Bieterumreichungen (rd. 644.000 EUR) zu Mehrkosten führen und die auf Basis der anerkannten Herstellungskosten ermittelte Kostenmiete der TU Wien künftig belasten. (TZ 64)

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

- bei der Prüfung der Vergabevorschläge durch die Örtliche Bauaufsicht,
- bei der rechnerischen und fachtechnischen Prüfung durch den Generalplaner; weder er noch die BIG versuchten, mittels Anti-Claim-Managementmaßnahmen Risiken zu begrenzen,

- bei Direktvergaben durch die BIG,
- weil die BIG Hinweisen aus der Angebotsprüfung nicht näher nachging,
- weil die BIG keinen Vertreter zu Aufklärungsgesprächen entsandte,
- bei der Dokumentation der Angebotsprüfung und des Vergabeverfahrens sowie
- bei der Beauftragung der Generalplanerleistungen im Jahr 2000.

(TZ 29 bis 34)

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

Der Vergleich der Ausschreibungen mit den geprüften Abrechnungen der Auftragnehmer zeigte in weiten Bereichen eine mangelhafte Erstellung der den Ausschreibungen zugrunde gelegenen Leistungsverzeichnisse. So gelangten bei den Gewerken zwischen 5 % und 55 % der ausgeschriebenen Positionen nicht zur Abrechnung und stellten mit ihren Positionssummen stille Massenreserven dar. Bei allen überprüften Gewerken traten im Zuge der Ausführung erhebliche Änderungen in den Mengenvordersätzen auf. Dieser Umstand wies auf die mangelnde Qualität der Ausschreibung hin, indizierte mögliche Spekulationspotenziale der Bieter und hätte einer besonderen Analyse durch den Bauherrn bedurft. (TZ 38 bis 44)

Unter Zugrundelegung der angebotenen Einheitspreise sowie des Vergleichs der ausgeschriebenen mit den abgerechneten Mengen entwickelte sich die Abrechnungssumme des Gewerks Baumeister so, dass die Änderung der zur Abrechnung gelangten Positionen des Leistungsverzeichnisses sowie der Positionsmengen einen Bietersturz bewirkte. Der ursprünglich an dritter Stelle gereihte Bieter wäre als Folge der Abrechnungsentwicklung mit der — im Vergleich der drei erstgereihten Bieter — niedrigsten Abrechnungssumme um rd. 5 % niedriger gelegen als der Auftragnehmer. Der Angebotsvorteil des Auftragnehmers von rd. 198.000 EUR entwickelte sich zu einem Abrechnungsnachteil von rd. 396.000 EUR. Massenverschiebungen beim Gewerk Lüftung brachten einen Bietersturz in einem Umfang von rd. 241.000 EUR mit sich. Bei den Gewerken Lüftung, Heizung und Kälte wies die



tatsächliche Entwicklung von Massen und Kosten auf nicht abgestimmte Planungsleistungen und Mängel bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hin. (TZ 45 bis 48)

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

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

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

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

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWFJ

(1) Der Umsetzungsgrad der Maßnahmen des Konjunkturpakets II wäre zu dokumentieren und anhand einer möglichst detaillierten Darstellung die Wirkung der einzelnen Maßnahmen zu evaluieren sowie deren Auswirkung auf zukünftige budgetäre Belastungen darzustellen. (TZ 18)

BMWFJ und Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

(2) Es wären Gründe zu untersuchen, warum die Zielvorgaben für die thermische Sanierung nicht erreicht wurden und Maßnahmen zu setzen bzw. Anreizsysteme zu schaffen, um für eine größere Akzeptanz der thermischen Sanierung von Bundeshochbauten zu sorgen. (TZ 14)

(3) Im Hinblick auf die aktuelle Konjunkturentwicklung wäre auf eine kontinuierliche Auslastung der Bauwirtschaft zu achten. (TZ 16)

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.***Projektorganisation***

(4) Die Bestimmungen der Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat wären einzuhalten sowie Mietverträge — gemäß den darin festgelegten Wertgrenzen — erst nach Genehmigung durch den Aufsichtsrat abzuschließen. (TZ 21)

(5) Vertreter der Projektleitung wären zu den Aufklärungsgesprächen für vom Leistungsumfang her bedeutende Auftragsvergaben zu entsenden. (TZ 23, 29)

(6) Hinsichtlich der Abrechnungsprüfung wäre das Vier-Augen-Prinzip lückenlos zu beachten und so die Abrechnungsqualität sicherzustellen. (TZ 25)

(7) Die Leistungserfüllung der Auftragnehmer für immaterielle Leistungen wäre zu überprüfen und bei Abweichungen, wie einem fehlenden Baubuch oder der nicht vertraglich vereinbarten eingeschränkten (stichprobenweisen) Überprüfung der Leistungsverzeichnisse bzw. der Vergabevorschläge durch die Örtliche Bauaufsicht, die vertragsgemäße Leistungserbringung einzufordern. (TZ 23, 29)

Projektgrundlagen, Planung

(8) Für weitere Projekte für die Technische Universität Wien, bei denen die Mietvertragsdauer kürzer als der Refinanzierungszeitraum ist, sollte ein angemessenes Mietzinsausfallswagnis in der Kalkulation angesetzt werden. (TZ 22)

(9) Der Prüfungs- und Freigabeprozess der Ausführungsplanung hätte künftig so zu erfolgen, dass die Montage nicht auf Basis mangelhafter Pläne durchgeführt wird. Weiters wären Planungsunterlagen hausintern auf Plausibilität zu prüfen und ein entsprechendes Freigabeprozedere in den Qualitätsstandards zu verankern. (TZ 24, 36)



(10) Die Planungsunterlagen wären im Besonderen hinsichtlich Gesamtenergieeffizienz und Nachhaltigkeit zu prüfen. (TZ 37)

(11) Es wären Minderleistungen zu erheben und entsprechende Preisminderungen geltend zu machen. Weiters wäre die in der Schlussrechnung für die Ausführungsplanung des Gewerks Heizung und Kälte abgerechnete Summe von 9.240 EUR bis zur Überarbeitung und Richtigstellung der Montagepläne durch die Auftragnehmer nicht freizugeben. (TZ 24)

Ausschreibung, Vergabe

(12) Möglichst alle erforderlichen Leistungen wären dem Wettbewerb der Bieter zu unterwerfen und diese bereits im Leistungsverzeichnis zu berücksichtigen. (TZ 50)

(13) Leistungsverzeichnisse für sämtliche vom Leistungsumfang her bedeutende Aufträge sollten vor der Vergabe selbst intensiv geprüft und ein standardisiertes Verfahren samt Dokumentation dafür entwickelt werden. Die Qualität der Leistungsbeschreibungen wäre zu verbessern und die Qualitätssicherung hinsichtlich ihrer Erstellung zu verstärken. Erkennbare Ausführungserfordernisse hinsichtlich der Leistungsinhalte und Mengen wären bereits in der Ausschreibung zu berücksichtigen. (TZ 23, 38, 40, 42, 43)

(14) Das Gewerk Isolierung wäre immer mit Positionen für Formstücke, Armaturen, Flanschpaare, Rohrkupplungen und Verteilerstutzen sowie für Ausschnitte auszuschreiben, um einer spekulativen Wahl der Abrechnungsmethode vorzubeugen. (TZ 49)

(15) Die Bestimmungen des Vergaberechts sollten eingehalten sowie Planungsaufträge in einem dem Vergaberecht entsprechenden Verfahren und nicht aus Kostenüberlegung direkt vergeben werden. (TZ 33)

(16) Das interne Schema zur „Vergabe von Bauaufträgen“ sollte betreffend Direktvergaben überarbeitet und mit dem BIG-Kodex in Einklang gebracht werden. (TZ 30)

(17) Grundsätzlich wären Vergleichsangebote für Leistungen, die in der Direktvergabe vergeben werden können, einzuholen und nur in begründeten Fällen davon abzuweichen; diese Begründung wäre nachvollziehbar und transparent vor Auftragsvergabe zu dokumentieren. (TZ 30)

(18) Von der Örtlichen Bauaufsicht und vom Generalplaner wäre die vertragsgemäße Prüfung der Angebote einzufordern. Bei Auffälligkeiten im Preisspiegel wäre eine vertiefte Angebotsprüfung vom Generalplaner einzufordern. (TZ 23, 29, 31)

(19) Bei den Aufklärungsgesprächen wären die Auftraggeberinteressen aktiver wahrzunehmen. (TZ 29, 32)

(20) Überlegungen hinsichtlich der Abrechnung von Planungshonoraren — abhängig von den Herstellungskosten oder pauschaler Abrechnung — wären vor der Beauftragung der Leistungen anzustellen und die Abrechnungsmodalitäten nicht im Zuge des Planungsprozesses zu ändern. (TZ 33)

(21) Bei der Beauftragung von selbständigen Dienstleistern, die bis kurz vor der Auftragsvergabe noch in einem Arbeitsverhältnis zum Unternehmen standen und deren Aufgabengebiet wesentliche Verantwortlichkeiten im Bereich der zu vergebenden Leistung betraf, wäre möglichen Interessenkollisionen durch wirksame Konkurrenzklauseln in den Arbeitsverträgen zu begegnen. (TZ 33)

(22) Die Vergabeverfahren wären vollständig und fehlerfrei zu dokumentieren. (TZ 29, 34)

Bauabwicklung und Abrechnung

(23) Die Ausschreibungsqualität und die Positionswahl für die Abrechnung wären verstärkt zu beachten. (TZ 45)

(24) Leistungsänderungen wären, wenn der vertraglich vereinbarte Preis beeinflusst wird oder zusätzliche Leistungen vorgesehen sind, entsprechend den internen Vorgaben zu behandeln und hierüber ein Zusatzangebot mit — auf den Preisgrundlagen und der Preisbasis des Vertrags erstellten — neuen Preisen vorzulegen. (TZ 50, 54)

(25) Zusatzangebote wären durchgehend zu prüfen und vollständig sowie transparent zu dokumentieren. Nicht beauftragte Leistungen wären nicht zu vergüten. (TZ 58)

(26) Abrechnungsvereinbarungen wären auf geringfügige Änderungen der ausgeschriebenen Leistungen zu beschränken. Darüber hinausgehende Änderungen wären im Wege eines Zusatzangebots abzuwickeln. (TZ 44)

(27) Die Vorlage der Kalkulationsblätter der Auftragnehmer wäre sicherzustellen. (TZ 59)

(28) Die Örtliche Bauaufsicht wäre zum Nachweis der abgerechneten Mengen so zu verpflichten, dass es ermöglicht wird, Massenmehrungen eindeutig nachzuvollziehen. (TZ 53)

(29) Die Honorare des Generalplaners bzw. des Haustechnikplaners für die Erstellung eines Raumbuchs wären in Höhe von 56.612 EUR rückabzuwickeln. (TZ 55)



Projektcontrolling, Dokumentation

(30) Es wären ausschließlich Kostenberechnungen, die auf Basis derselben Leistungen erstellt worden sind, für Soll-Ist-Vergleiche heranzuziehen. (TZ 28)

(31) Unterschiede bezüglich der in den einzelnen Dokumenten des Projektcontrolling, wie Datenblatt oder Quartalsberichte, angeführten Errichtungskosten sollten begründet werden. (TZ 28)

(32) Bei einem zu erwartenden Terminverzug sollten Terminabstimmungsgespräche mit den zukünftigen Nutzern geführt und in die Berichterstattung aufgenommen werden. Wenn diese nicht zum gewünschten Ergebnis führen, sollten etwaige Gegenmaßnahmen hinsichtlich Kosten- und Terminfolgen (z.B. Forderung der Bautätigkeit) geprüft werden und ebenfalls ins Reporting eingehen. Erwartete oder tatsächliche Terminverzögerungen sollten keinesfalls ohne Kommentar ins Reporting aufgenommen werden. (TZ 27)

(33) Dem Aspekt der Dokumentation des Entsorgungsweges von Baurestmassen wäre erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. (TZ 51)

(34) Auf eine entsprechende Qualitätssicherung hinsichtlich der Dokumentation aller wichtigen die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen wäre hinzuwirken. Auf eine entsprechende Qualität der Protokolle wäre dabei zu achten, um den Anforderungen an eine eindeutige Dokumentation aller getroffenen Beurteilungen zu entsprechen. (TZ 61, 62)

(35) Auf die Qualität der von der Örtlichen Bauaufsicht erstellten Unterlagen für die Dokumentation des Bauvorhabens wäre besonders zu achten. (TZ 63)

BUNDESAMT FÜR EICH- UND VERMESSUNGSWESEN

Das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen unternahm im Zuge der Strukturreform 1996 bis 2000 und der Organisationsentwicklung 2001 vor dem Hintergrund geänderter nationaler und internationaler Anforderungen Maßnahmen zur Personalreduktion und Auflassung von Behördenstandorten. Die seither aufgetretenen technologischen Innovationen sowie budgetäre Restriktionen machen weitere tiefgreifende Strukturreformen erforderlich, deren Umsetzung im Rahmen einer Forcierung des Projekts „Aufgabenreform 2009“ geboten ist.

In diesem Zusammenhang wären Rationalisierungspotenziale durch einen flexiblen Personaleinsatz auszuschöpfen, verstärkte regionale Kooperationen bei den Vermessungsämtern vorzunehmen und die Anzahl der Standorte zu reduzieren. Dies gilt umso mehr, als die damit verbundenen Konsequenzen in Bezug auf die Rekrutierung von Schlüsselpersonal, Investitionen und Instandhaltungen eine lange Vorlaufzeit aufweisen und der frühzeitigen und vorausschauenden Berücksichtigung bzw. Planung bedürfen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, der Kostenkalkulation und der Preisgestaltung im Hoheits- und Privatwirtschaftsbereich, der Personalausstattung und des Personalaufwands, der Struktur und Tätigkeit der Außenstellen sowie der Umsetzung des Projekts „Aufgabenreform 2009“. (TZ 1)

GESETZLICHER AUFTRAG UND RECHTSGRUNDLAGEN

Die Grenzvermarkung, das Vermessungs-, Maß- und Gewichtswesen sind Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Diese Aufgaben werden im Rahmen des verfassungsmäßigen Wirkungsbereichs unmittelbar von Bundesbehörden besorgt. (TZ 2)

Der Fachbereich Mess- und Eichwesen hatte gemäß Maß- und Eichgesetz (MEG) vier grundsätzliche Funktionen zu erfüllen. Er ist

- Behörde für das gesetzliche Messwesen (Eichbehörde),
- Nationales Metrologie-Institut Österreichs (NMI),
- Benannte Stelle für die Umsetzung von EU-Richtlinien und



- für das Energiemanagement und -controlling der Bundesgebäude zuständig. (TZ 3)

Dem Fachbereich Vermessung und Geoinformation oblagen aufgrund des Vermessungsgesetzes (VermG)

- die topografische Landesaufnahme und Bereitstellung der österreichischen Basisdaten,
- die Grundlagenvermessung und Führung des Katasters zur Dokumentation der räumlichen Zuordnung der Eigentumsrechte an Grund und Boden und
- der Betrieb der Grundstücksdatenbank als gemeinsame Einrichtung des Grundbuchs und des Katasters. (TZ 3)

Zur Erfüllung der im § 61 Abs 1 MEG angeführten Aufgaben kommt dem Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) eigene Rechtspersönlichkeit zu (Physikalisch-Technischer Prüfdienst). (TZ 3)

EICHÄMTER

Die behördlichen Aufgaben des Maß- und Eichwesens sind von den Eichbehörden zu besorgen. Eichbehörden sind das BEV mit Sitz in Wien und die neun nachgeordneten Eichämter in Bregenz, Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Salzburg und Wien. Die Errichtung, die Auflassung, den Sitz und den Umfang der fachlichen Befugnisse der Eichämter bestimmte der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend durch Verordnung. (TZ 4)

ERMÄCHTIGUNG VON EICHSTELLEN

Der Gesetzgeber schuf im Jahr 2002 im Zuge der Aufgabenprivatisierung die Möglichkeit, die Eichung von eichpflichtigen Messgeräten durch private Eichstellen durchführen zu lassen, was diesen neue Einnahmequellen erschloss und geeignet war, die Verfahrensabläufe im BEV zu beschleunigen. Ende 2011 waren 60 ermächtigte Eichstellen in das vom BMWFJ geführte Eichstellenverzeichnis eingetragen. (TZ 5)

Mit Einführung der privaten Eichstellen konnte die vom Gesetzgeber angestrebte Auslagerung behördlicher Kompetenzen an Private erreicht werden; die intendierte Entlastung der öffentlichen Verwaltung fand insofern statt, als das BEV im Rahmen eines internen Aufnahmestopps zwischen 1995 und 2004 zunächst 25 Planstellen und in der Folge bis 2011 in den Eichämtern weitere 10 Planstellen bei den Eichämtern einsparte. Dem stand

jedoch ein signifikanter Rückgang der aus Eichgebühren des BEV resultierenden Einnahmen von 5,04 Mio. EUR (2004) auf 1,03 Mio. EUR gegenüber. (TZ 5)

EICHSTELLENÜBERWACHUNG

Die Überwachung der Eichstellen in Bezug auf die Einhaltung der Eichvorschriften und die Zulassung zur Eichung zählen zu den Kernaufgaben des Fachbereichs Mess- und Eichwesen. Sie nahmen rund ein Drittel der personellen Ressourcen der Eichämter in Anspruch. (TZ 6)

Neben den Standardprüfungen führten die Eichämter auch jährlich wechselnde Schwerpunktprojekte durch. Die vom BEV an den Bundesminister gemeldeten Daten und Ergebnisse waren geeignet, die Eichstellenüberwachung aussagekräftig abzubilden und die Qualität der in Verwendung stehenden Eich- und Messgeräte sicher zu stellen. (TZ 6)

FERTIGPACKUNGSKONTROLLEN

Die Eichbehörde hatte auch die Einhaltung der Bestimmungen über das In-Verkehr-bringen von Fertigpackungen gleicher Nennfüllmenge stichprobenweise bei den Herstellern und Importeuren bzw. in allen Stufen des Handels zu überprüfen. Dabei beanstandeten die neun bundesweit tätigen Prüfer des BEV 2011 9,4 % der Prüflöse z.B. wegen Unterfüllungen. Zusätzlich zum Regelprüfplan fanden auch jährlich wechselnde Schwerpunktkontrollen statt. (TZ 7)

Die messtechnischen Überprüfungen waren zweckmäßig, weil sie die Konsumenten vor Übervorteilung und die Produzenten und Importeure vor unlauterem Wettbewerb schützten. (TZ 7)

ENERGIE-SONDERBEAUFTRAGTE

In den Eichämtern waren 22 Bedienstete mit dem Energiemonitoring, -controlling und -contracting befasst. Dabei überwachten sie die vorgegebenen Parameter, erstellten Thermografie-Aufnahmen von Bundesgebäuden, überprüften die haustechnischen Anlagen und berieten die Bundesdienststellen beim Austausch veralteter Anlagen. Laut Energiebericht der Energie-Sonderbeauftragten konnten seit 1999 rd. 23 Mio. EUR eingespart und der CO₂-Ausstoß um 100.000 t verringert werden. Es bestand jedoch kein unmittelbarer Bezug zwischen den Aufgaben der ESB und den Kernaufgaben des BEV. (TZ 8)



VERMESSUNGSÄMTER

Den seit 1998 bestehenden 41 Vermessungsämtern waren elf Außenstellen und sechs Informations- und Telearbeitszentren angeschlossen. An den Standorten waren zum 1. Jänner 2012 zwischen sechs (Vermessungsamt Lienz) und 30 Mitarbeiter (Vermessungsamt Krems) beschäftigt. Der Personalstand war insgesamt rückläufig und verringerte sich von 623,5 (2003) auf 561,4 VBÄ (2011) oder um 10 %. (TZ 11, 12)

Aufgrund technischer Innovationen (z.B. Satelliten-Positionierung, Fernerkundung, digitale Geobasisdaten etc.) besteht im Fachbereich Vermessung und Geoinformation ein hohes Rationalisierungspotenzial, dem insbesondere durch einen flexiblen Personaleinsatz und zukunftsorientierte Aus- und Weiterbindungsmaßnahmen Rechnung getragen werden sollte. (TZ 12)

STANDORT- UND FLÄCHENKONSOLIDIERUNG

Das BEV entschied im Sommer 2006, den Standort in 1080 Wien, Krotenthallergasse aufzulassen. Dadurch konnten ab 2008 Synergieeffekte genutzt und mittel- und langfristige Einsparungspotenziale erzielt werden. (TZ 13)

Die wachsenden Aufgaben auf dem Gebiet der Metrologie und die Anforderungen an eine zeitgemäße messtechnische Infrastruktur unter Schaffung optimaler Umgebungsbedingungen machten den Neubau der Laboratorien in 1160 Wien, Arltgasse, erforderlich. (TZ 14)

Zwischen 2004 und 2007 hatte das BEV die Anzahl der dezentralen Standorte reduziert und damit laut eigenen Angaben Flächeneinsparungen im Gesamtausmaß von 16.740 m² und jahresdurchschnittliche Einsparungen an Mietaufwendungen und Betriebskosten von rd. 1,43 Mio. EUR erzielt. (TZ 15)

Mit der bereits 1998 intendierten Schließung von Dienststellen in Landeck, Schärding und Grieskirchen sollten kurzfristig realisierbare Einsparungen beim Sachaufwand von rd. 113.000 EUR erzielt, die Neuaufnahme von zehn Mitarbeitern vermieden und durchschnittlich 420.000 EUR jährlich an Personalkosten eingespart werden. Tatsächlich konnten die drei Standorte wegen lokalpolitischer Widerstände erst 2011 geschlossen werden. (TZ 15)

AUSGEWÄHLTE LEISTUNGSBEREICHE

Das Geodaten-Portal des BEV bietet seit April 2008 die Möglichkeit, Produkte aus dem Fachbereich Vermessung und Geoinformation online zu beziehen. (TZ 16)

Im August 2005 beschloss die Bundesregierung die Einleitung eines Projekts zur vollständigen Erneuerung der Grundstücksdatenbank. Dabei sollten die Verwaltungsabläufe im Grundbuch und Kataster bis Ende 2009 in automatisierte Prozesse integriert und die E-Government-Dienste ausgebaut werden. (TZ 18)

Wegen technischer Probleme und auf Druck der externen Partner, der Software-Hersteller und Grundbuchsführer sowie von Notaren und Rechtsanwälten kam es zu wiederholten Projektverzögerungen, die zu unproduktiven Mehrarbeiten führten. Die im Projekt „Aufgabenreform 2009“ ausgewiesenen Einsparungseffekte waren bloß summarisch dargestellt und konnten inhaltlich nicht nachvollzogen werden. (TZ 19)

PHYSIKALISCH-TECHNISCHER PRÜFDIENST

Der Physikalisch-Technische Prüfdienst verfügte über eine eigene Gebarung, die sich aus der 1993 geschaffenen Teilrechtsfähigkeit ergab und in die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes fiel. Seine Hauptgeschäftsfelder umfassten Kalibrierungen, Zulassungsprüfungen, Konformitätsbewertungsverfahren und Wissenstransfers. (TZ 20)

AUFWANDSVERRECHNUNG ZWISCHEN DEM PHYSIKALISCH-TECHNISCHEN PRÜFDIENST UND DEM BEV

In den Jahren 2006 bis 2009 ersetzte der Physikalisch-Technische Prüfdienst dem BEV durchschnittlich Aufwendungen in Höhe von 484.433 EUR für die Inanspruchnahme von Personal, für den laufenden Betrieb, die Nutzung von IT-Anlagen und für Reisen. (TZ 21)

Die Erfassung der von BEV-Mitarbeitern für den Physikalisch-Technischen Prüfdienst geleisteten Arbeitszeiten beruhte auf der Auftragsverwaltung des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes und den von Mitarbeitern geführten Zeitaufzeichnungen. Grundlage für die Personalkostenrefundierung waren Zahlen, die durch das eigene Rechenwerk des BEV nicht belegt bzw. nicht mit diesem abgestimmt waren. Weiters lagen der Berechnung der Stundensätze bis 2012 unvollständige Bezugsgrundlagen sowie unrealistische Annahmen zugrunde. (TZ 22, 23)



Auch die Refundierung der Betriebs- und IT-Kosten des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes an das BEV erfolgte aufgrund unzureichender Berechnungsgrundlagen; eine Vereinbarung über die Zahlungsmodalitäten hatten das BEV und der Physikalisch-Technische Prüfdienst nicht getroffen. (TZ 24, 25)

Die in früheren Jahren festgestellten Mängel ließen die Wirksamkeit der internen Kontrollen zweifelhaft erscheinen. (TZ 26)

GEBÜHRENFESTSETZUNG IM HOHEITSBEREICH

Für Amtshandlungen im hoheitlichen Bereich des Eich- und Vermessungswesens waren besondere Verwaltungsabgaben zu entrichten, die vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend in Form von Bauschbeträgen durch Verordnung festzusetzen waren. Die Grundlagen wurden zuletzt im Jahr 2002 geändert. Dabei erfolgte lediglich eine Umrechnung der Schilling- auf Eurobeträge; die gesetzlich vorgesehene Überprüfung der Kostendeckung fand jedoch nicht statt. Erst am 1. Dezember 2011 trat eine neue Vermessungsgebührenverordnung in Kraft; eine neue Eichgebührenverordnung befand sich im Jänner 2013 in Begutachtung. (TZ 27, 28)

PREISFESTSETZUNG UND TARIFKALKULATION DES PHYSIKALISCH-TECHNISCHEN PRÜFDIENSTES

Die Preisfestsetzung für die Leistungen des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes erfolgte durch dessen Leiter mit dem Ziel der Kostendeckung unter Berücksichtigung der Vorjahresergebnisse, der Entwicklung der Personal- und Sachausgaben, des erwarteten Produktabsatzes und in Abhängigkeit von der Preisgestaltung alternativer Anbieter; schriftlich dokumentierte Grundsätze lagen nicht vor. (TZ 31)

ENTGELTE FÜR STANDARDPRODUKTE

Für die Geobasisdaten war eine angemessene Vergütung zu entrichten. Ein periodengerechter Deckungsnachweis unterblieb bisher. (TZ 29)

Aus der Anfertigung von Luftbildaufnahmen der Erdoberfläche mit speziellen Aufnahmekameras erzielte das BEV in den Jahren 2006 bis 2009 einen Gesamtumsatz von lediglich 19.717 EUR. Die Durchschnittskosten je Flugstunde betrugen demgegenüber 10.641 EUR. Der Luftbild-Aufnahmebetrieb wurde 2011 eingestellt. (TZ 30, 48)

MITARBEITER DES BEV

Die Anzahl der Mitarbeiter des BEV verringerte sich von 1.292,4 VBÄ (2006) auf 1.189,8 VBÄ (2011) oder um 7,9 %. Von den 1.259 Mitarbeitern zum 31. Dezember 2011 waren 745 in der Gruppe Eich- und Vermessungsämter, 204 in der Gruppe Vermessungswesen und 85 Mitarbeiter in der Gruppe Eichwesen tätig. Der Bereich Information und Marketing beschäftigte 123, der Bereich Recht und Ressourcen 78 Mitarbeiter. Die verbleibenden 24 Mitarbeiter waren dem Leitungsbereich zugeordnet. Dem Bericht zum Projekt „Aufgabenreform 2009“ zufolge soll die Anzahl der Planstellen bis 2020 auf 1.186 zurückgehen. (TZ 32)

Das Personalentwicklungskonzept des BEV stammte aus dem Jahr 2003; mit der Überarbeitung wurde erst 2012 im Zuge von Projekten zur Aufgaben-, Umfeld- und Standortanalysen begonnen. (TZ 34)

NEBENGEBÜHREN

Das BMWFJ überarbeitete den ressortspezifischen Nebengebührenkatalog, der auch die für das BEV relevanten Nebengebühren enthielt. Im Ergebnis blieb die Anzahl der 19 im BEV angewendeten Nebengebühren nach der Überarbeitung unverändert. Die Gelegenheit, die vielfältigen Nebengebühren im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und zur Verringerung des administrativen Aufwands zusammenzuführen, wurde nicht genutzt. (TZ 35, 36, 37)

ÜBERSTUNDEN

Die durchschnittlichen Ausgaben für Überstunden der BEV-Mitarbeiter beliefen sich in den Jahren 2006 bis 2009 auf rd. 1,74 Mio. EUR. Im Jahr 2009 fielen 72.000 Überstunden an, was der jährlichen Normalarbeitsleistung von rd. 43 Mitarbeitern entsprach. 17 Mitarbeiter bezogen sowohl 2008 als auch 2009 mehr als 6.000 EUR jährlich als Überstundenvergütungen. (TZ 42)

REISEKOSTEN

Der Anteil der Auslandsdienstreisen an den gesamten Reisekosten belief sich im Jahresdurchschnitt auf rd. 10 % der Gesamtreisekosten. Die tatsächlichen Ausgaben für Auslandsdienstreisen lagen zwischen 2006 und 2009 durchwegs um mehr als das Doppelte über den veranschlagten Beträgen. (TZ 44)



PROJEKT „AUFGABENREFORM 2009“

Im Juli 2009 teilte der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend dem BEV mit, dass im Bereich des BMWFJ eine Aufgaben- und Strukturreform durchzuführen sei. Im Rahmen des Projekts „Aufgabenreform 2009“ sollten die Aufgaben, Ausgaben und der Ressourceneinsatz durchleuchtet, Einsparungspotenziale ermittelt und ein Konzept für den zielgerichteten Einsatz von Mitarbeitern erstellt werden. (TZ 45)

Zum vorgegebenen Einsparungsvolumen von rd. 6 Mio. EUR bis 2014 arbeitete das BEV verschiedene Vorschläge aus, die mit Stand 4. Mai 2010 ein Einsparungspotenzial ab 2011 von 2,81 Mio. EUR und Mehreinnahmen von 1 Mio. EUR enthielten und ab 2013 Einsparungen von weiteren 1,11 Mio. EUR vorsahen. (TZ 46)

Den potenziellen Einsparungsbeträgen lagen zum Teil keine genauen Berechnungen, sondern Schätzungen zugrunde, zu denen keine Unterlagen vorgelegt werden konnten. Auch die Realisierbarkeit der Einsparungspotenziale war ungewiss, weil sie auf nicht durchsetzbaren Vereinbarungen beruhten. (TZ 46)

HERSTELLUNG UND VERTRIEB VON LANDKARTEN

Zu den Aufgaben der Landesvermessung gehörte auch die Herstellung von staatlichen Landkarten. Obwohl es bereits im Zuge der 2006 untersuchten Reorganisationsmaßnahmen angebracht gewesen wäre, die Fremdvergabe als Alternative anzudenken, wurde 2007 die erforderliche Druckerei um 481.000 EUR adaptiert und der Druck der Landkarten 2011 dem Heeresdruckzentrum im BMLVS übertragen. Das Mietobjekt für die Druckerei wurde Ende Jänner 2012 geräumt; Verhandlungen, den Vertrag vorzeitig durch Leistung einer Abschlagszahlung aufzulösen, waren im Sommer 2012 noch im Gange. Die Kosten der Adaptierung und der langfristige Bestandsvertrag sind als verlorener Aufwand zu sehen. (TZ 47)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Im Interesse der Kohärenz von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sollten die Aufgaben der Energie-Sonderbeauftragten und die Energie-Sonderbeauftragten selbst an die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertragen werden. (TZ 8)

(2) Bei der Personaleinsatzplanung in den Vermessungsämtern sollten die vorhandenen Planungsinstrumente mit Qualitätsstandards unterlegt bzw. weiter entwickelt werden, um Abweichungen systematisch zu analysieren und Rationalisierungspotenziale durch einen flexiblen Personaleinsatz auszuschöpfen. (TZ 11)

(3) Über die künftigen Standorte der Vermessungsämter wäre unter Einschluss der damit verbundenen personal- und investitionspolitischen Konsequenzen ein Vorschlag auszuarbeiten und dem BMWFJ zur Entscheidung vorzulegen. (TZ 12)

(4) Die Standorte der Vermessungsämter sollten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, hinsichtlich der Kundenfrequenz und der regionalen Bedeutung untersucht und Konsolidierungsmaßnahmen zügig eingeleitet werden. Zu diesem Zweck wären die Zusammenlegung von Vermessungssprengeln, die Kooperation von Vermessungsämtern sowie die Flexibilisierung von Arbeitsprozessen als kurzfristig umsetzbare Maßnahmen anzustreben. (TZ 15)

(5) Die Arbeitsorganisation im Physikalisch-Technischen Prüfdienst sollte auf eine zweifelsfreie Grundlage unter Setzung von Prioritäten gestellt und nachvollziehbar gestaltet werden. (TZ 22)

(6) Die Berechnungsgrundlage des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes für die Personalkosten wäre zu überprüfen und die Verrechnung neu und schriftlich festzulegen. (TZ 23)

(7) Die Leistungsverrechnung zwischen dem BEV und dem Physikalisch-Technischen Prüfdienst sollte verbindlich geregelt und die Zahlungseingänge sollten überwacht werden. (TZ 25)

(8) Ein adäquates Internes Kontrollsystem wäre einzurichten. (TZ 26)

(9) Die Eichgebühren wären jährlich zu überprüfen; gegebenenfalls wäre eine Gebührenanpassung beim BMWFJ zu initiieren. (TZ 27)

(10) Die Vermessungsgebühren wären jährlich hinsichtlich der Kostendeckung auf Basis eigener Stundensätze zu überprüfen; gegebenenfalls wäre eine Gebührenanpassung beim BMWFJ zu initiieren. (TZ 28)

(11) Bei den Standardentgelten für Geobasisdaten wäre eine jährliche Berechnung vorzunehmen. Bei einer allfälligen Aufwandsunterdeckung wäre eine Preisanpassung vorzunehmen bzw. bei dauerhafter Unterdeckung gegebenenfalls die Einstellung des Produkts zu erwägen. (TZ 29)

(12) Für die Preiskalkulation des Physikalisch-Technischen Prüfdienstes sollten Grundsätze entwickelt und durch den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend genehmigt werden. Die auf Basis der genehmigten Grundsätze ermittelten Preise wären sodann jährlich neu zu kalkulieren und anzuwenden. (TZ 31)



(13) Das Personalentwicklungskonzept sollte unter Berücksichtigung absehbarer zukünftiger Entwicklungen bzw. Anforderungen regelmäßig überprüft und die Ziele sollten quantifiziert sowie deren Erreichen evaluiert werden. (TZ 34)

(14) Die Nebengebühren sollten sach- und leistungsgerecht sowie kostenneutral zusammengefasst werden, um den administrativen Aufwand für die Personalverwaltung zu verringern. (TZ 36, 37)

(15) Der Bereitschaftsdienst wäre durch weitere organisatorische Maßnahmen kostengünstiger zu gestalten. (TZ 38)

(16) Geldaushilfen und Bezugsvorschüsse sollten nur für die in den Richtlinien vorgesehenen Anlässe und zu den angeführten Bedingungen gewährt werden. Die Richtlinien wären um die Aufnahme von Einkommensobergrenzen zu ergänzen. (TZ 39)

(17) In der Betriebsdatenerfassung wären auch die Nichtleistungs- und Abwesenheitszeiten der Mitarbeiter zu erfassen, um die Leistungs- und Nichtleistungszeiten analysieren zu können und für das Personalcontrolling nutzbar zu machen. (TZ 41)

(18) Zur Verringerung des Überstundenaufwands wären die Prozessabläufe und die Aufgaben- und Mitarbeiterzuweisungen in den Organisationseinheiten zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu gestalten. Die Eintragungen in der Betriebsdatenerfassung sollten von den Dienstvorgesetzten regelmäßig kontrolliert und auftretende Ungereimtheiten geklärt werden. (TZ 42)

(19) Durch den Einsatz neuer Kommunikationsmittel sollte versucht werden, die Reisekosten zu senken. (TZ 43)

(20) Einsparungsvorschlägen sollten realisierbare Maßnahmen zugrunde gelegt und mit fundierten Berechnungen unterlegt werden. (TZ 46)

AGRARUMWELTPROGRAMM ÖPUL 2007

Das österreichische Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 — im EU- Vergleich eines der größten Programme gemessen an Budget und Teilnahme — soll zum Schutz von Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft beitragen. Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung. Zur Abgeltung von damit verbundenen Mehraufwendungen bzw. Ertragseinbußen stellen EU, Bund und Länder im Zeitraum 2007 bis 2013 Mittel in Höhe von rd. 3,639 Mrd. EUR zur Verfügung. Jährlich gelangen durchschnittlich rd. 520 Mio. EUR zur Auszahlung.

Die Umweltziele waren generell so allgemein formuliert, dass sie sich einer Überprüfung weitgehend entzogen. Auch mangelte es an Daten zur Ausgangslage und Veränderung der Agrarumwelt, um den Umweltnutzen von ÖPUL 2007 zu bewerten. Das System der Evaluierung wies Schwächen auf.

PRÜFUNGSZIEL

Der RH überprüfte fünf ausgewählte Untermaßnahmen des „Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft 2007 bis 2013 (ÖPUL 2007)“. Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der strategischen Ausrichtung, der Prämienermittlung, des Systems der Evaluierung von ÖPUL 2007 sowie der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und zur Bewertung der Wirksamkeit von ÖPUL-Untermaßnahmen. (TZ 1)

ÖPUL 2007 IM KONTEXT DER GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) beruht auf zwei Säulen: Die erste bezweckt die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen primär durch Direktzahlungen (z.B. Betriebsprämien) und wird nahezu zur Gänze aus EU-Mitteln finanziert. Die zweite Säule dient der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und wird über mehrjährige, von EU und Mitgliedstaaten jeweils gemeinsam finanzierte Entwicklungsprogramme, darunter das Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (Programm LE 07-13), umgesetzt. ÖPUL 2007 ist Teil des Programms LE 07-13. (TZ 1, 2)

Die GAP-Ausgaben in Österreich betrugen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 1,847 Mrd. EUR jährlich, davon entfielen rd. 58,3 % (rd. 1,076 Mrd. EUR) auf die zweite Säule. Für Österreich hat die zweite Säule der GAP — nicht zuletzt wegen ÖPUL — große



finanzielle Bedeutung: Auf ÖPUL entfielen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 46,9 % der Mittel der zweiten Säule. (TZ 3)

FINANZIELLE AUSSTATTUNG DES PROGRAMMS LE 07-13 UND VON ÖPUL 2007

Der Mitteleinsatz der EU sah für das Programm LE 07-13 in der vierten Fassung (März 2011) für den Zeitraum 2007 bis 2013 rd. 4,026 Mrd. EUR vor. Die vorgesehene nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder war um rd. 749,1 Mio. EUR höher als gemäß EU-Mindestvorgabe erforderlich und ging somit auch über das Ausschöpfungsziel des Landwirtschaftsgesetzes 1992 hinaus. Mehr als die Hälfte dieses freiwilligen nationalen Mehrbetrags — rd. 410,3 Mio. EUR — entfiel auf ÖPUL 2007. (TZ 4)

Die öffentlichen Mittel der EU, des Bundes und der Länder für das Programm LE 07-13 (Stand März 2011) betrugen rd. 8,027 Mrd. EUR. Davon entfielen rd. 3,639 Mrd. EUR (rd. 45,3 %) auf ÖPUL 2007. (TZ 5)

Österreich wies damit im EU-Vergleich pro Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche die höchsten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen auf. Gemessen am Mittelanteil für Agrarumweltmaßnahmen in den Entwicklungsprogrammen lag Österreich — nach Großbritannien und Schweden — an dritter Stelle. Gemessen am Absolutbetrag für Agrarumweltmaßnahmen nahm Österreich nach Großbritannien, Italien und Deutschland den vierten Rang ein. (TZ 5)

STRATEGISCHE AUSRICHTUNG VON ÖPUL 2007

Im Einklang mit den strategischen Leitlinien und Prioritäten der EU definierten die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Strategieplänen die Prioritäten ihrer Entwicklungsprogramme. Der Nationale Strategieplan Österreichs vom August 2007 maß den Themen Umwelt und Kulturlandschaft den höchsten Stellenwert bei und widmete rd. 72,4 % des Programmvolumens dem Schwerpunkt 2 (Umwelt) — davon 63,0 % dem Programm ÖPUL —, wiewohl sich die Umweltsituation in Österreich im EU-Vergleich eher günstig darstellte. (TZ 5, 7)

Für ÖPUL 2007 formulierte der Nationale Strategieplan Österreichs als Ziel die „umfassende Förderung der Erbringung von Umweltleistungen durch Agrarumweltmaßnahmen“. Im Lichte der EU-Vorgaben und der Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs bestand im Nationalen Strategieplan Potenzial für eine stärkere strategische Ausrichtung auf die Erreichung konkreter, prioritärer Umweltziele sowie eine vermehrte Berücksichtigung der Nachfrageseite. (TZ 8)

Der Nationale Strategieplan Österreichs enthielt keine Quantifizierung der Hauptziele des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und beschränkte sich bei den ÖPUL-Indikatoren auf das Mindestmaß. Die von der Europäischen Kommission im Dezember 2008 nachdrücklich urgierende Quantifizierung der Ziele erfolgte erst im aktualisierten Nationalen Strategieplan vom November 2009. (TZ 9)

ZIELE VON ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 bezweckte gemäß Programm LE 07-13 eine extensive Wirtschaftsweise mit verringertem Betriebsmitteleinsatz, bodendeckender Begrünung, Naturschutz und Erhaltung der Kulturlandschaft und sollte damit einen Beitrag zum Schutz der fünf Umweltgüter Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) leisten. Landwirtschaftliche Betriebe konnten insgesamt oder auch nur mit einzelnen Flächen an einer oder mehreren der insgesamt 28 ÖPUL-Untermaßnahmen teilnehmen. Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung. Die mangelnde Konkretisierung der Ziele erschwerte die Überprüfung des Grads der Zielerreichung. (TZ 10)

ERMITTLUNG DER ÖPUL- PRÄMIEN

Prämienfähig waren nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste infolge freiwillig eingegangener Verpflichtungen, d.h. Umweltmehrleistungen, die über die gesetzlichen und sonstigen Grundanforderungen (Cross Compliance) hinausgingen. Zur Beurteilung des geforderten Mehrwerts der ÖPUL-Untermaßnahmen verlangte die Europäische Kommission eine genaue Darstellung der Grundanforderungen und der freiwilligen Mehrverpflichtungen. Bei einigen Untermaßnahmen beurteilte die Europäische Kommission den Mehrwert für die Umwelt als zu gering. Die mangelhaften Beschreibungen verzögerten die Programm-genehmigung durch die Europäische Kommission. (TZ 12 bis 14)

In Österreich berechneten Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung die Höhe der ÖPUL-Prämien. Ausschreibungen sowie ergebnisorientierte Honorierungsmodelle kamen in Österreich nicht zur Anwendung. Sie wurden auch nicht im Rahmen von Modellversuchen und experimentellen, interdisziplinären Forschungsvorhaben erprobt. (TZ 15)

Für die Ermittlung der ÖPUL-Prämien waren folgende Faktoren maßgeblich: zusätzliche Kosten (z.B. höherer Zeitaufwand, teurere Pflanzenschutzmittel), Einkommensverluste (z.B. geringerer Ertrag), Kosteneinsparungen (z.B. bei Dünger) und Mehrerträge (z.B. höhere Produktpreise). Unberücksichtigt blieben dagegen mittel- oder längerfristig eintretende



Kosteneinsparungen oder Mehrerträge wie etwa aus einer verbesserten Bodenertragsfähigkeit infolge der Teilnahme an einschlägigen ÖPUL-Untermaßnahmen. (TZ 16)

Die ÖPUL-Prämien wurden auf Basis von Durchschnittskosten der Betriebe ermittelt. In Abwägung der angebotenen Prämien sowie der individuellen Kosten und Ertragsaussichten entschieden sich die Betriebe im Verfahren der Selbstselektion für oder gegen die Teilnahme an einer oder mehreren ÖPUL-Untermaßnahmen. Die mangelnde Anpassung der Prämien an regional unterschiedliche Kosten und Erträge bewirkte, dass relativ umweltfreundlich wirtschaftende Betriebe in Ungunstlagen in höherem Maße an ÖPUL teilnahmen als andere. (TZ 17)

Die Geltungsdauer der Prämien für die Programmperiode 2007 bis 2013 erstreckte sich einschließlich Programmvorbereitung und -auslaufzeitraum auf neun bis zehn Jahre. Einige der maßgeblichen Referenzwerke für die Prämienermittlung waren zu Programmbeginn bereits mehrere Jahre alt und berücksichtigten neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und den technischen Fortschritt im Agrarsektor nur ungenügend. (TZ 18)

Neben hektarbezogenen Obergrenzen sah das Programm LE 07-13 auch eine progressive prozentuelle Kürzung der ÖPUL-Prämien ab dem hundertsten Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche eines Betriebs vor. Dies sollte der Kostendegression von Großbetrieben Rechnung tragen. Die Bedeutung dieser Modulation war laut Halbzeitevaluierung 2010 allerdings gering: Die Kürzungsbeträge beliefen sich im Zeitraum 2007 bis 2009 auf 1,7 Mio. EUR bis 1,8 Mio. EUR jährlich. Dies entsprach einem Anteil von etwa 0,3 % der jährlichen ÖPUL-Auszahlungen 2007 bis 2009. (TZ 19)

Gemäß EU-Vorgaben sollte auch das Ausmaß der Mitnahmeeffekte evaluiert werden. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt nur eine allgemein-theoretische Erklärung des Mitnahmeeffekts, da die benötigten Daten nicht erhoben wurden. (TZ 20)

BEGLEITUNG UND BEWERTUNG VON ÖPUL 2007

Zur Begleitung und Bewertung zählten die jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde (BMLFUW) an die Europäische Kommission, die Ex-ante-, die Halbzeit- und die Ex-post-Evaluierung. (TZ 21) Das BMLFUW als Verwaltungsbehörde stützte sich dabei insbesondere auf die Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS), die bei der Agrarmarkt Austria (AMA) verwaltet wurden. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um quantitative Daten, wie Anzahl der Betriebe, Teilnahmeflächen und geleistete Zahlungen. Eine systematische Sammlung immissionsbedingter Daten über den Zustand der Umwelt gab es nicht. (TZ 22)

Zur Steuerung und Überwachung der Umsetzung des Programms LE 07-13 war unter dem Vorsitz des BMLFUW ein Begleitausschuss eingerichtet. Die im Jänner 2011 geänderte Geschäftsordnung berücksichtigte eine im Jänner 2009 auf EU-Ebene beschlossene Ausweitung der Zustimmungsrechte des Begleitausschusses nicht. (TZ 23)

Das BMLFUW legte dem Begleitausschuss den Bericht über die Halbzeitevaluierung 2010 erst nach dessen Zuleitung an die Europäische Kommission vor. (TZ 24)

Der Begleitausschuss traf trotz festgestellten Handlungsbedarfs keine konkreten Schlussfolgerungen z.B. zur Qualitätssicherung. (TZ 25)

Das BMLFUW definierte den 1996 eingerichteten ÖPUL-Beirat für die Programmperiode ab 2007 als beratendes Expertengremium zur ÖPUL-Evaluierung. In den Sitzungen wurden zumeist Teilstudien präsentiert und Fragen der Datenverfügbarkeit diskutiert, nicht jedoch Themen wie Evaluierungsstandards, Qualitätssicherung oder Indikatoren. Die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats aus 1996 entsprach nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Der Grundsatz der Funktionstrennung wurde nicht ausreichend beachtet. (TZ 26)

EVALUATOREN

Für die Bewertung von ÖPUL 2007 beauftragte das BMLFUW sechs Evaluatoren. Die Anforderungen an die Evaluatoren (Leistungsumfang und Fristen) waren ungenügend spezifiziert, schriftliche Leistungsvereinbarungen mit den Evaluatoren gab es nicht. (TZ 27)

Alle Evaluatoren waren in Organisationen tätig, die als nachgeordnete Dienststellen oder als ausgegliederte Gesellschaften zum BMLFUW ressortierten. Das BMLFUW vergab zu ÖPUL-spezifischen Fragestellungen rd. 30 Teilstudien an etwa ein Dutzend Auftragnehmer. Die im Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW geforderte Beachtung des Prinzips der Funktionstrennung zwischen Evaluatoren, Auftraggeber und Auftragnehmer von Teilstudien sowie dem ÖPUL-Beirat war nicht ausreichend gegeben. Zum Beispiel leitete und verfasste ein Evaluator eine Teilstudie für das von ihm aus Sicht des Auftraggebers thematisch zu betreuende Schutzgut oder arbeiteten ÖPUL-Beirat-Ersatzmitglieder an Teilstudien mit. (TZ 28)

INDIKATOREN

Indikatoren dienen der Beurteilung der Zielerreichung. Die Europäische Kommission erstellte einen Rahmen von Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die von jedem Mitgliedstaat festzulegen und möglichst zu quantifizieren waren. Eine Quantifizierung der



für die Schutzgüter angeführten Indikatoren erfolgte in Österreich erst in der Halbzeitevaluierung 2010. (TZ 29)

Die Auswertung von Wirkungsindikatoren erfolgte beim Schutzgut Boden u.a. mittels Analyse von Bodenproben, die jedoch nur bei einzelnen Untermaßnahmen verpflichtend vorgesehen waren. Dadurch waren Aussagen zur Wirkung von ÖPUL auf das Schutzgut Boden nur eingeschränkt möglich. (TZ 30)

BERICHTSWESEN UND EVALUIERUNGSMETHODIK

Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt zusammenfassend für ÖPUL 2007 den Input-Indikator und die Entwicklung der Output- und Ergebnisindikatoren. Flächen, die an mehreren ÖPUL-Untermaßnahmen teilnahmen, gingen mehrfach in die Berechnung des Indikatorwertes ein. Eine bereinigte Darstellung der Flächen erfolgte nur teilweise. (TZ 31)

Die Halbzeitevaluierung von ÖPUL 2007 erfolgte nach Schutzgütern. Die Evaluierung der Wirkungen von ÖPUL 2007 auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) unterblieb. (TZ 32).

Die Bewertung der einzelnen Untermaßnahmen beschränkte sich auf Outputziele. (TZ 33)

UNTERMAßNAHMEN VON ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 umfasste 28 Untermaßnahmen, die großteils kombiniert werden konnten – einzelne waren verpflichtend zu kombinieren. Im Jahr 2010 nahm ein ÖPUL-Betrieb durchschnittlich an 3,5 Untermaßnahmen teil, rd. 11,3 % der Betriebe nahmen an sechs bis elf Untermaßnahmen teil. Die Anzahl der Untermaßnahmen sank gegenüber der Vorperiode von 31 auf 28. Rund 69,3 % der ÖPUL-Gesamtmittel entfielen auf lediglich fünf Untermaßnahmen. (TZ 34)

UNTERMAßNAHME 1 – BIOLOGISCHE WIRTSCHAFTSWEISE (BIO)

Bio hatte — laut Einschätzung des BMLFUW — positive Wirkungen auf alle Schutzgüter. Die Teilnahme der Betriebe an Bio stieg zwischen 2001 und 2010 um rd. 27,5 %. (TZ 36)

Das Ziel, die Akzeptanz von Bio zu halten bzw. gezielt auszubauen, wurde nicht umfassend evaluiert. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt kaum Bewertungen von Bio zur Effektivität und Effizienz. (TZ 37)

UNTERMAßNAHME 2 – UMWELTGERECHTE BEWIRTSCHAFTUNG VON ACKER UND GRÜNLANDFLÄCHEN (UBAG)

UBAG war die flächenmäßig größte und aufgrund der hohen Teilnahmezahlen ausgabenstärkste Untermaßnahme, die zumeist mit anderen, höherwertigen Untermaßnahmen kombiniert wurde. Lediglich 1,3 % der ÖPUL-Betriebe bzw. 0,4 % der ÖPUL-Flächen nahmen ausschließlich an UBAG teil. Die Evaluatoren bewerteten die Wirkung von UBAG auf die einzelnen Schutzgüter lediglich als „wirksam“ und nicht als „stark wirksam“. (TZ 38)

Als Untermaßnahme mit geringeren Anforderungen sollte UBAG für Betriebe den Einstieg in ÖPUL 2007 erleichtern. Aufgrund der Anmerkungen der Europäischen Kommission zum Programmentwurf vom Jänner 2007 mussten die Auflagen von UBAG angehoben werden. (TZ 38, 40)

UNTERMAßNAHME 18 – ÖKOPUNKTE

Die Untermaßnahme Ökopunkte wurde in Niederösterreich als Alternative zu anderen ÖPUL-Untermaßnahmen landesweit angeboten, die Teilnahme beschränkte sich jedoch auf ertragsschwächere, extensiv bewirtschaftete Regionen. (TZ 43) Das Land Niederösterreich unterstützte Bestrebungen zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen. (TZ 44)

Die Ökopunkte bezweckten die Einführung und Beibehaltung von Extensivierungsleistungen sowie die Offenhaltung und Bewahrung der Kulturlandschaft. Ausmaß und Verhältnis der Veränderungs- und Bewahrungsziele in Bezug auf die Ausgangslage waren nicht näher spezifiziert. Daten über den Zustand der Kulturlandschaft im Maßnahmengebiet und die wichtigsten Einflussfaktoren lagen nur vereinzelt vor. Veränderungen wurden nicht systematisch erhoben, periodische Evaluierungen waren nicht vorgesehen. Die Beurteilung war stärker auf den Mitteleinsatz als auf Wirkungen gerichtet. (TZ 45)

Die Untermaßnahme Ökopunkte umfasste ein Bündel an Auflagen für eine umweltverträgliche Wirtschaftsweise im Grünland (5 Parameter), im Ackerland (6 Parameter) und für die Pflege und Erhaltung von Landschaftselementen (1 Parameter). Für jeden Parameter war eine Bandbreite an Punkten festgelegt. (TZ 46)

Im Jahr 2010 erzielten Ökopunkte-Betriebe durchschnittlich 27,2 Punkte bzw. rd. 290 EUR/ha. Ein Ökopunkt entsprach einem bestimmten, hektarbezogenen Prämienbetrag. Im Vergleich zur Vorperiode sank die jährliche Hektarprämie im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 um rd. 21,0 %. (TZ 47)



Ab 2007 änderte sich das Punktesystem erheblich. Dies betraf die Bandbreiten der Parameter und das relative Gewicht einzelner Parameter sowie die relative Gewichtung von Wirtschafts- und Landschaftselementen sowie von Acker und Grünland. Die Ökopunkte stellten daher keinen objektiven Maßstab für einen periodenübergreifenden Vergleich von Agrarumweltleistungen dar. Die ökologische Werthaltigkeit des Parameters Düngerart/Ausbringung sank ab 2007 deutlich, während die maximal erreichbaren Ökopunkte und Prämien stiegen. (TZ 47, 48)

Im Rahmen der vorgegebenen Bandbreiten konnten Ökopunkte- Betriebe während der Vertragslaufzeit den Umfang ihrer Umweltleistungen und Leistungsabgeltungen jährlich verändern und in Grenzen auch steigern. Dies stellte einen positiven Anreiz für die Betriebe dar, allerdings fehlte ein gesicherter Nachweis, dass steigenden Leistungsabgeltungen auch ein gleichermaßen steigender, zusätzlicher Umweltnutzen gegenüberstand. (TZ 50)

Das für die Programmperiode 2007 bis 2013 angestrebte Ökopunkte- Flächenziel von 72.000 ha war im Jahr 2010 um rd. 85,6 % überschritten. Von 2007 bis 2010 änderte sich die Teilnahme an einzelnen Untermaßnahmen in Niederösterreich aufgrund von Verdrängungs- und Substitutionseffekten beträchtlich: Die höherwertigen Untermaßnahmen Ökopunkte und Bio erzielten einen Flächenzuwachs von zusammen über 87.000 ha, insbesondere zulasten der Untermaßnahme UBAG. (TZ 51)

Das Land Niederösterreich bot interessierten Betrieben bis April 2009 Proberechnungen für einen Umstieg in die Ökopunkte an. Im Mai 2009 musste das Land den Interessenten allerdings mitteilen, dass ab 2010 aus budgetären Gründen kein Umstieg mehr möglich war. Da der Bund seinen Anteil an der nationalen Kofinanzierung der Ökopunkte mit 5,9 Mio. EUR begrenzt hatte, verdreifachte sich aufgrund der hohen Teilnahme an der Untermaßnahme die Landeskofinanzierung von 4,8 Mio. EUR (Jahr 2007) auf 13,9 Mio. EUR (Jahr 2010). Das Bund-Land-Verhältnis bei der Kofinanzierung veränderte sich in diesem Zeitraum von 60 : 40 auf 30 : 70. Der Niederösterreichische Landtag wurde damit nicht befasst. (TZ 52)

Ab 2007 übernahm die Zahlstelle AMA vom Land Niederösterreich die Abwicklung der Ökopunkte – mit Ausnahme der Informationstätigkeit, die beim Land Niederösterreich verblieb. (TZ 53) Die zuständige Abteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung kooperierte dabei eng mit der Landwirtschaftskammer, den Bezirksbauernkammern sowie dem Ökopunkteverein. Über die Kooperation, Aufgabenteilung und Kostentragung gab es keine schriftlichen Vereinbarungen. Bei Landesförderungen an den Ökopunkteverein wurde der Grundsatz der Funktionstrennung nicht ausreichend beachtet: Der Leiter der mit Förderungen an den Verein befassten Abteilung der Niederösterreichischen Landesregierung übte zugleich eine Funktion im Vorstand des Ökopunktevereins aus. (TZ 54)

Bisherige Evaluierungen betrafen jeweils nur Teilaspekte der Ökopunkte. Eine Evaluierung aus 2003 sowie ein Modellvergleich aus 2010 warfen Fragen zur Kosteneffektivität der Ökopunkte auf. (TZ 55)

UNTERMAßNAHME 21 – REGIONALPROJEKT FÜR GRUNDWASSERSCHUTZ UND GRÜNLANDERHALTUNG (REGIONALPROJEKT SALZBURG)

Ziel des Regionalprojekts Salzburg war, wie in der Vorperiode, das Grünland in Regionen mit hoher Bodenbonität zu erhalten und die Gefahr einer Intensivierung durch Grünlandumbruch mit erhöhter Grundwasserbelastung einzudämmen. (TZ 56) Die Europäische Kommission bezweifelte den Mehrwert der Untermaßnahme 21 gemessen an den ohnehin geltenden Grundanforderungen, weshalb im Zuge der Programmgenehmigung zusätzliche Auflagen, u.a. Bodenuntersuchungen, festgelegt wurden. (TZ 57)

Die Teilnahme an der Untermaßnahme 21 war nur in Kombination mit den Untermaßnahmen 1 Bio oder 2 UBAG möglich. Einschließlich dieser Kombinationsverpflichtung betrug die Leistungsabgeltung für die etwa 2.000 teilnehmenden Betriebe im Jahr 2010 rd. 8,3 Mio. EUR, davon entfielen 3,4 Mio. EUR auf das Regionalprojekt, 2,9 Mio. EUR auf Bio und 2,0 Mio. EUR auf UBAG. (TZ 58)

Das Land Salzburg vergab eine Teilstudie über das Regionalprojekt Salzburg, die die bisherige Zielerreichung und Wirkung untersuchen sollte. Die Zielvorstellungen waren jedoch nicht ausreichend präzise formuliert. (TZ 59)

UNTERMAßNAHME 28 – ERHALTUNG UND ENTWICKLUNG NATURSCHUTZFACHLICH WERTVOLLER ODER GEWÄSSERSCHUTZFACHLICH BEDEUTSAMER FLÄCHEN (NATURSCHUTZ)

Die Auswahl der förderungsfähigen Flächen und die konkrete Ausgestaltung der Teilnahme lagen in der Verantwortung der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Angelegenheiten des Naturschutzes. (TZ 62)

Die Teilnahme, die als „Rotfläche“, „Gelbfläche“ oder „Blafläche“ möglich war, erfolgte nahezu ausschließlich in Form von Rotflächen. Das Konzept der Gelbflächen und Blaflächen fand nur minimal Anwendung. Die im Zuge des Monitorings ermittelten Daten (Beobachtungsdaten) waren nicht zentral zugänglich. (TZ 63)



Ziel laut Ex-ante-Evaluierung 2006 war eine Steigerung der Naturschutzflächen von etwa 82.000 ha (Stand 2005) auf 95.000 ha bis zum Jahr 2013. Gemäß Halbzeitevaluierung 2010 war das Ziel im Jahr 2009 zu 85,9 % erreicht. Gemessen am Ausgangswert des Jahres 2005 betrug der Flächenzuwachs jedoch lediglich rd. 350 ha, das entsprach rd. 2,5 % des angestrebten Zielwerts. (TZ 64)

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Vorperiode wurden die naturschutzrelevanten Untermaßnahmen in ÖPUL 2007 zu einer Untermaßnahme zusammengefasst und die Bewirtschaftungsauflagen vereinheitlicht. (TZ 65)

Die von der EU vorgegebenen Indikatoren waren für den Nachweis der Wirkung auf die Biodiversität nicht ausreichend. Das geplante österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten war noch nicht entsprechend eingerichtet. (TZ 67)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW

(1) Schon im Strategieprozess zur Programmperiode ab 2014 sollten geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren für ÖPUL festgelegt werden. (TZ 9)

(2) Bei der Erstellung des Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums ab 2014 wäre auch die Nachfrage der Gesellschaft bzw. der Konsumenten nach Agrarumweltleistungen hinsichtlich Umfang, Qualität und Zahlungsbereitschaft zu berücksichtigen. (TZ 10)

(3) Bei der Erstellung des Programms 2014 bis 2020 wären die Grundanforderungen als Referenzniveau für die Bewertung des Umfangs der freiwilligen Mehrverpflichtungen (prämienfähige Agrarumweltleistungen) ausreichend detailliert und nachvollziehbar darzustellen. (TZ 13)

(4) Bei der Weiterentwicklung von ÖPUL für die künftige Programmperiode sollten ein höherer Mehrwert für die Umwelt bzw. eine Steigerung der Kosteneffektivität angestrebt werden. (TZ 14)

(5) Ergänzend zur Prämienberechnung durch Experten sollten auch Erfahrungen mit Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen gewonnen werden, etwa anhand geeigneter Modellversuche und experimenteller, interdisziplinärer Forschungen. (TZ 15)

(6) Die nach längerer Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen allfällig eintretenden kostenmindernden oder ertragssteigernden Effekte, etwa eine höhere Ertragsfähigkeit des Bodens, wären in der Prämienkalkulation zu berücksichtigen. (TZ 16)

(7) ÖPUL-Zahlungen zur Verhinderung von Betriebsaufgaben wären — im Gegensatz zu den Ausgleichszahlungen — ökologisch zu begründen und Gebiete, in denen die Erhaltung der Bewirtschaftung aus ökologischen Gründen als vorrangig erachtet wird, wären nach geeigneten ökologischen Kriterien festzulegen. (TZ 16)

(8) Die ÖPUL-Prämien sollten in Richtung einer besseren Anpassung der Prämien an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe, einer Verringerung von Mitnahmeeffekten und einer Steigerung der Kosteneffektivität weiterentwickelt werden. (TZ 17)

(9) Der Prämienermittlung für die nächste Programmperiode wären aktuelle, nach wissenschaftlichen Standards dokumentierte und überprüfbare Daten zugrunde zu legen, die den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt im Agrarsektor berücksichtigen. (TZ 18)

(10) Die von der Europäischen Kommission und in Evaluierungsberichten wiederholt empfohlene Anpassung der Modulation hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile wäre vertiefend zu untersuchen und der Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) wäre zu bewerten. (TZ 19)

(11) Im Rahmen der Evaluierungen wären geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen. (TZ 20)

(12) Die Geschäftsordnungen des ÖPUL-Begleitausschusses und des ÖPUL-Beirats wären insbesondere im Hinblick auf aktuelle EU-Vorgaben zu aktualisieren. (TZ 23, 26)

(13) Dem Begleitausschuss wären Evaluierungsberichte mit ÖPUL-Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL-Beirats zur Prüfung und Diskussion vorzulegen. (TZ 24)

(14) Der Grundsatz der Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte und die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht wären in der Umsetzung von ÖPUL zu beachten, so bspw. bei der Bestellung von Evaluatoren und der Beauftragung und Organisation von Teilstudien sowie in der Zusammensetzung des ÖPUL-Beirats. (TZ 26, 28)



(15) Die Rolle des ÖPUL-Beirats im Evaluierungsprozess wäre stärker auf Qualitätssicherung auszurichten. (TZ 26)

(16) Leistungsumfang und relevante Fristen für die Abgabe der Berichte wären mit jedem Evaluator schriftlich zu vereinbaren und das Anforderungsprofil des Evaluators wäre schriftlich festzulegen. (TZ 27)

(17) Der Kreis der Auftragnehmer von Teilstudien wäre durch Interessensbekundungen und Ausschreibungen zu erweitern. (TZ 28)

(18) In den Berichten und Evaluierungen zu ÖPUL sollte bei allen Flächen, auf denen mehrere Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche — bereinigt um Mehrfachzählungen — zusätzlich angegeben werden. (TZ 31)

(19) Eine Vereinfachung von ÖPUL etwa durch eine weitere Verringerung der Zahl der Untermaßnahmen sollte für die nächste Programmperiode überprüft werden. (TZ 34)

(20) Die Konzeption und Kosteneffektivität der Untermaßnahme UBAG (Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen) sollten mit dem Ziel einer künftigen Steigerung des Wirkungsgrads überprüft werden. (TZ 38)

(21) Das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten wäre vollständig einzurichten. (TZ 67)

Agrarmarkt Austria (AMA), BMLFUW und Land Niederösterreich

(22) Bei der künftigen Gestaltung von ÖPUL wäre verstärktes Augenmerk auf ein — möglichst in die laufende Abwicklung integriertes — Monitoring von Daten über Zustand und Veränderungen der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, die verstärkt verpflichtend zu erheben wären oder Daten zur Biodiversität) und die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken zu legen. Das Monitoring sollte auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfassen und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlauben. (TZ 22, 30, 45, 63)

BMLFUW, Länder Niederösterreich und Salzburg

(23) Die Ziele von ÖPUL und seinen Untermaßnahmen wären im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung in der Programmperiode ab 2014 konkret zu formulieren, sodass

der Grad der Zielerreichung überprüft werden kann. Dabei wäre nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung zu differenzieren. (TZ 10, 35, 45, 60)

(24) Zusätzliche relevante Wirkungsindikatoren für ÖPUL und seine Untermaßnahmen (z.B. Biodiversitäts- oder Bodenindikatoren) sollten für die Programmperiode ab 2014 festgelegt und mit Zielwerten versehen werden. (TZ 29, 45, 67)

(25) ÖPUL und seine Untermaßnahmen sollten in Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der angestrebten Ziele bewertet (evaluiert) werden, um eine zielgenaue Steuerung der Programmbegleitung und eine zielgerichtete Gestaltung künftiger Programme sicherstellen zu können. Die Evaluierung sollte

a) alle Schutzgüter — auch Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) — beinhalten,

b) den Grad der Umsetzung jeweils auch an der gegenüber dem Ausgangswert angestrebten Veränderung bewerten und

c) Erkenntnisse aus Vorperioden weiterverfolgen. (TZ 32, 33, 35, 37, 45, 59, 64)

(26) Bereits im Vorfeld der Erstellung von Blauflächen-Projekten wäre auf jene Faktoren zu achten, die für eine ausreichende Beteiligung maßgeblich sind, wie bspw. die Gestaltung von Prämien und Bewirtschaftungsauflagen sowie Information und Schulung. (TZ 63)

(27) Die Konzepte der Gelb- und Blauflächen wären in Hinblick auf Teilnahmehemmnisse zu analysieren und entweder anzupassen oder nicht mehr anzubieten. (TZ 63)

BMLFUW und Land Niederösterreich

(28) Die regionale Abgrenzung der ÖPUL-Untermaßnahme Ökopunkte wäre nach sachlichen Kriterien (wie Bewirtschaftungs- und Landschaftsmerkmale, vorrangige Umweltziele) anstatt nach der Landesgrenze vorzunehmen. (TZ 43)

(29) Es wäre zu prüfen, ob in Anlehnung an das Modell der Ökopunkte eine (vereinfachte, nicht prämienrelevante) Skala zur Darstellung und vergleichenden Bewertung der wichtigsten, im Rahmen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen erbrachten Umweltleistungen definiert werden kann. (TZ 49)

(30) Es sollte eine unabhängige Gesamtevaluierung der Untermaßnahme Ökopunkte beauftragt werden. (TZ 55)



Land Niederösterreich

(31) Zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen sollten die im Programm LE 07-13 angebotenen Maßnahmen für sektorübergreifende Kooperationen verstärkt in Betracht gezogen werden. (TZ 44)

(32) In der Konzeption und Abwicklung der Ökopunkte wäre künftig der Nachfrageseite eine vergleichbar hohe Aufmerksamkeit zu widmen wie der Angebotsseite, insbesondere durch die Entwicklung geeigneter Indikatoren, eines fakten- und datenbasierten Umweltmonitorings und eines Berichtswesens über die Umwelteffekte der Ökopunkte. (TZ 50)

(33) Die Budgetrechte des Niederösterreichischen Landtags sollten durch ausreichende Information und rechtzeitige Befassung in budgetärer wie auch in materiell-inhaltlicher Hinsicht gewahrt werden. (TZ 52)

(34) Funktionen in Rahmen der Geschäftsstelle des Landschaftsfonds als Förderungsstelle wären personell von Funktionen im Vorstand des geförderten Ökopunktevereins zu trennen. (TZ 54)

(35) Die Zusammenarbeit mit dem Ökopunkteverein und der Landwirtschaftskammer bzw. den Bezirksbauernkammern wäre schriftlich zu regeln. Dabei wäre klar zu unterscheiden zwischen allfällig beauftragten Tätigkeiten für Dritte im Rahmen der Ökopunkte-Abwicklung einerseits und den Aufgaben der Interessenvertretung, die im eigenen Wirkungsbereich und auf eigene Rechnung wahrzunehmen wären, andererseits. (TZ 54)

Land Salzburg

(36) Das Regionalprojekt Salzburg wäre nicht nur als Einzelmaßnahme zu betrachten, sondern der Fokus wäre auf alle im ÖPUL- Maßnahmengebiet umgesetzten, insbesondere kombinationspflichtigen ÖPUL-Untermaßnahmen zu erweitern und dies in der Darstellung und Bewertung zu berücksichtigen. (TZ 58)