

Der
Rechnungshof

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 26. AUGUST 2015

REIHE BUND 2015/12

LANDESLEHRERPENSIONEN

FINANZIERUNG DER LANDESLEHRER; FOLLOW-UP

GLEICHSTELLUNGSZIEL, GLEICHSTELLUNGSMASSNAHMEN UND INDIKATOREN IM BMJ

UMSETZUNG DER WASSERRAHMENRICHTLINIE IM BEREICH GRUNDWASSER IM WEINVIERTEL

NACHHALTIGER GÜTERVERKEHR – INTERMODALE VERNETZUNG; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

MEDIENTRANSPARENZ IN DER AUVA

INHALTSVERZEICHNIS

LANDESLEHRERPENSIONEN

Prüfungsziele	6
Ausgangslage	6
Rechtsgrundlagen der Landeslehrer	6
Vergleich der Länder	7
Daten der Landeslehrer	13
<i>Land Burgenland</i>	13
<i>Land Kärnten</i>	13
<i>Land Niederösterreich</i>	14
<i>Land Oberösterreich</i>	14
<i>Land Salzburg</i>	15
<i>Land Steiermark</i>	16
<i>Land Tirol</i>	16
<i>Land Vorarlberg</i>	17
<i>Land Wien</i>	17
<i>Bundeslehrer</i>	18
<i>Maßnahmen</i>	18
Schlussempfehlungen	19

FINANZIERUNG DER LANDESLEHRER; FOLLOW-UP

Prüfungsziel	21
Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung	21
Elektronischer Stellenplan	21
Planstellen – allgemein bildende Pflichtschulen	22
<i>Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen</i>	22
<i>Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf</i>	22
<i>Zweckgebundene Zuschläge</i>	22
<i>Evaluation der Strukturprobleme</i>	23
Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen	23
Stellenplanüberschreitungen	24
Massnahmencontrolling	25
Vergaben	25
Schlussempfehlungen	26

GLEICHSTELLUNGSZIEL, GLEICHSTELLUNGSMASSNAHMEN UND INDIKATOREN IM BMJ

Prüfungsziele	29
Internationale rechtliche Rahmenbedingungen	30
Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmassnahme und Indikator	31
Verantwortlichkeiten im Entwicklungsprozess	31
Inhaltliche Auseinandersetzung/Prüfung von Alternativen	31
Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien	32
Massnahmen im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien	34
Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien	37
Internes Wirkungscontrolling	38
Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Massnahmenvollzug weiblicher Häftlinge	39
Resümee: Strategie und Steuerung	40
Einbindung der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA	41
Schlussempfehlungen	42

UMSETZUNG DER WASSERRAHMENRICHTLINIE IM BEREICH GRUNDWASSER IM WEINVIERTEL

Prüfungsziel	47
Rechtlinie Grundlagen	48
Einteilung des Grundwassers	48
Überwachung und Bewertung des Grundwasserzustands	48
Grundwasserzustand in Österreich laut NGP 2009	49
Grundwasserzustand im Weinviertel	49
Grundwassergebiet Zayatal	49
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) 2009	50
Rechtliche Massnahmen in Verbindung mit dem WRG 1959	50
Aktionsprogramm Nitrat	51
Wasserrechtliche Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959	53
Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers nach § 33f WRG 1959	53
Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme	55
ÖPUL 2007	55
ÖPUL 2015	56
ÖPUL-Kontrollen	56
Beratung	56
Studien	57

Auswirkungen der Massnahmen des NGP 2009.....	57
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 (NGP 2015)	57
Trinkwasserversorgung.....	58
Schlussempfehlungen.....	59

NACHHALTIGER GÜTERVERKEHR – INTERMODALE VERNETZUNG; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Kurzfassung.....	62
Wirkungsziele Verkehrsverlagerung	62
Analyse der Maßnahmen.....	63
Vorbedingungen für die intermodale Verlagerung.....	63
Terminalsituation.....	63
Erfassung Sendungsaufkommen bei Privatbahnen	63
Förderung von Verbindungen der Rollenden Landstraße (RoLa)	64
Neues System staatlicher Beihilfen im Güterverkehr	64
Umsatzsteuer bei Anschlussbahn- und Terminalförderung.....	65
Abstimmung der Förderungsprogramme	65
Evaluierung Pilotprogramm Wasserstraße Donau	65
Neuausrichtung des Programms Marco Polo	65
Förderung konkreter technologischer Entwicklungen.....	66
Schlussempfehlungen.....	67

MEDIENTRANSPARENZ IN DER AUVA

Prüfungsziel	69
Rechtliche Grundlagen	70
Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz	71
<i>Organisation der Meldeabläufe</i>	71
<i>Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen</i>	71
<i>Vollständigkeit der Dokumentation.....</i>	72
<i>Richtigkeit der Meldungen.....</i>	72
Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen	72
<i>Unterscheidbarkeit – Kennzeichnungspflicht.....</i>	72
<i>Sachinformation</i>	72
<i>Hinweis- bzw. Kopfverbot</i>	73
<i>Bagatellgrenze.....</i>	73
Schlussempfehlungen.....	73

LANDESLEHRERPENSIONEN

Unter den begünstigenden Bedingungen der Hacklerregelung-ALT fanden 2008 bis 2013 rd. 72,9 % aller Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten statt. Für die Geburtsjahrgänge bis 1953 lag bei Beamten des Bundes, der Länder und der Landeslehrerbeamten gemäß der vom Bundesgesetzgeber 2008 verlängerten Hacklerregelung-ALT noch die Möglichkeit vor, ab Vollendung des 60. Lebensjahres ohne Abschläge von der Höhe des Ruhegenusses in den Ruhestand versetzt zu werden. Eine dazu vergleichbare Hacklerregelung-ALT galt auch für ASVG-Versicherte. Eine Abschätzung der Ausgaben des Bundes für die 2008 bis 2013 insgesamt 12.440 vorzeitigen Ruhestandsversetzungen der Landeslehrerbeamten und Bundeslehrerbeamten nach der Hacklerregelung-ALT ergab auf Gesamtpensionsdauer — gegenüber einer Ruhestandsversetzung mit dem für die Alterspension erforderlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren — geschätzte Mehrausgaben von über 2 Mrd. EUR (Geldwert 2006; beispielhafter Gehaltsverlauf Maturant Verwendungsgruppe A2/2).

Die überwiegende Inanspruchnahme der Hacklerregelung-ALT (Ruhestandsversetzung ab dem vollendeten 60. Lebensjahr) ergab in Verbindung mit den krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen ein resultierendes durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten im Zeitraum 2008 bis 2013 von lediglich 59,6 Jahren. Pensionsantrittsarten mit einem höheren Pensionsalter, beispielsweise der Korridor ab dem 62. Lebensjahr oder das gesetzliche Pensionsalter, wurden von den Landeslehrerbeamten hingegen nahezu nicht in Anspruch genommen.

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Bundeslehrerbeamten belief sich im Zeitraum 2008 bis 2013 auf durchschnittlich 61,2 Jahre, weil die Ruhestandsversetzungen der Bundeslehrerbeamten zu 16,6 % mit dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension ab 65 Jahre oder Regelpensionsalter hier im Übergangszeitraum ab 63 Jahre) und zu 13,3 % mit der Korridorregelung (ab 62 Jahre) erfolgten.

Durch die hohe Anzahl von Pensionierungen von Landeslehrerbeamten stieg die Anzahl dieser Pensionempfänger von 2008 bis 2013 in der Mehrzahl der Länder um mehr als 20 %. In Folge trat auch eine wesentliche Erhöhung (in den meisten Ländern über 30 %) der Ausgaben für die Pensionen der Landeslehrerbeamten ein.

Die Zahl der aktiven Landeslehrer (Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer) nahm von 2008 bis 2013 in sechs Ländern ab; die stärksten Reduzierungen erfolgten in Kärnten (- 9,8 %) und in der Steiermark (- 8,9 %). Zuwächse lagen in Burgenland (4,6 %), Vorarlberg (5,3 %) und Wien (4,7 %) bzw. im Bund (2,9 %) vor.

Bei den Landeslehrerbeamten erhöhte sich die Anzahl der jährlichen durchschnittlichen Krankenstandstage von 2008 (11,74) bis 2013 (13,87) um 2,13. Weiters war 2013 der Durchschnitt der jährlichen Krankenstandstage bei den Landeslehrerbeamten mit 13,87 nahezu doppelt so hoch wie jener der Landesvertragslehrer mit 7,61. Die Länder boten weder ein Krankenstandsmonitoring noch Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit während der Phase eines bereits länger andauernden Krankenstandes an.

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren einerseits die Darstellung der Aktivstände und Ausgaben für Landeslehrer sowie für die Pensionen der Landeslehrerbeamten und andererseits die Erhebung sowie Beurteilung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters und die Pensionierungsgründe der Landeslehrerbeamten im Vergleich zu den Bundeslehrerbeamten. (TZ 1)

AUSGANGSLAGE

Im Rahmen von drei Gebarungsüberprüfungen in den neun Ländern hatte der RH festgestellt, dass sich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten im Zeitraum 2004 bis 2007 auf rd. 56,7 Jahre belief. In den Jahren von 2004 bis 2007 war die Mehrzahl (49,4 %) der Ruhestandsversetzungen der Landeslehrerbeamten vorzeitig krankheitsbedingt erfolgt. Daher hatte der RH den Ländern empfohlen, Maßnahmen zu setzen, die dazu beitragen sollen, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter zu erhöhen und den Anteil der krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen zu verringern. (TZ 2)

RECHTSGRUNDLAGEN DER LANDESLEHRER

Landeslehrer waren Lehrer für öffentliche Pflichtschulen sowie für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen. Dienstgeber der Landeslehrer waren die Länder, das Dienstverhältnis des Landeslehrers war öffentlich-rechtlich (Landeslehrerbeamter) oder privatrechtlich (Landesvertragslehrer). Das Dienstrecht der Landeslehrer war in Gesetzgebung Bundessache, in Vollziehung Landessache. Dienstgeber der Landeslehrerbeamten und Landesvertragslehrer war zwar das jeweilige Land. Das in jedem Land bestehende Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz legte aber die konkrete Dienstbehörde bzw. die von den Schulbehörden des Bundes und der Länder wahrzunehmenden einzelnen dienstbehördlichen Aufgaben fest. Die Kompetenzverteilung war verfassungsrechtlich komplex und die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen den Gebietskörperschaften getrennt. (TZ 3)

Das für Landeslehrerbeamte geltende Pensionsrecht war grundsätzlich das für Bundesbeamte geltende. Die Reformen des Pensionsrechts der Bundesbeamten hatte der RH in seinem Bericht Reihe Bund 2009/10 im Sinne der Leistungsgerechtigkeit und Finanzierbarkeit als zweckmäßig und sparsam beurteilt. (TZ 4)

Die Voraussetzungen für die Versetzung in den Ruhestand von Landeslehrerbeamten entsprachen jenen der Bundeslehrerbeamten. Dies beinhaltete Ruhestandsversetzungen nach der Alterspension und nach Erklärung zur Versetzung zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter (Regelpensionsalter). Als vorzeitige Ruhestandsversetzung kamen — im von der Gebärungsüberprüfung umfassten Zeitraum — das „Lehrermodell“ (fünf Jahre vor dem Regelpensionsalter), die Korridor pension (ab 62 Jahre) und die Hacklerregelung-ALT (für Geburtsjahrgänge bis 1953: ab 60 Jahre) in Frage. Im Falle langandauernder Erkrankung und Dienstunfähigkeit konnte der Beamte krankheitsbedingt in den Ruhestand versetzt werden. (TZ 5)

Bei gegenüber dem Regelpensionsalter vorzeitiger Ruhestandsversetzung waren bei der Pensionsberechnung (Rechtslage 2004) von der 80 %igen Bemessungsgrundlage Abschläge abzuziehen. Im Ergebnis reduzierten die Abschläge die Höhe der Pension gegenüber einem Pensionsantritt mit dem Regelpensionsalter. Ausnahme war die Hacklerregelung-ALT: Diese ermöglichte für die Geburtsjahrgänge bis 1953 nicht nur das besonders niedrige Pensionsantrittsalter von 60 Jahren, sondern gewährte darüber hinaus, dass trotz vorzeitigem Pensionsantritts keine Abschläge zur Reduzierung der Pensionshöhe angewendet wurden. (Eine Hacklerregelung-ALT galt auch für ASVG-Versicherte; das frühestmögliche Pensionsantrittsalter betrug bei Männern 60 Jahre, bei Frauen 55 Jahre.) (TZ 5)

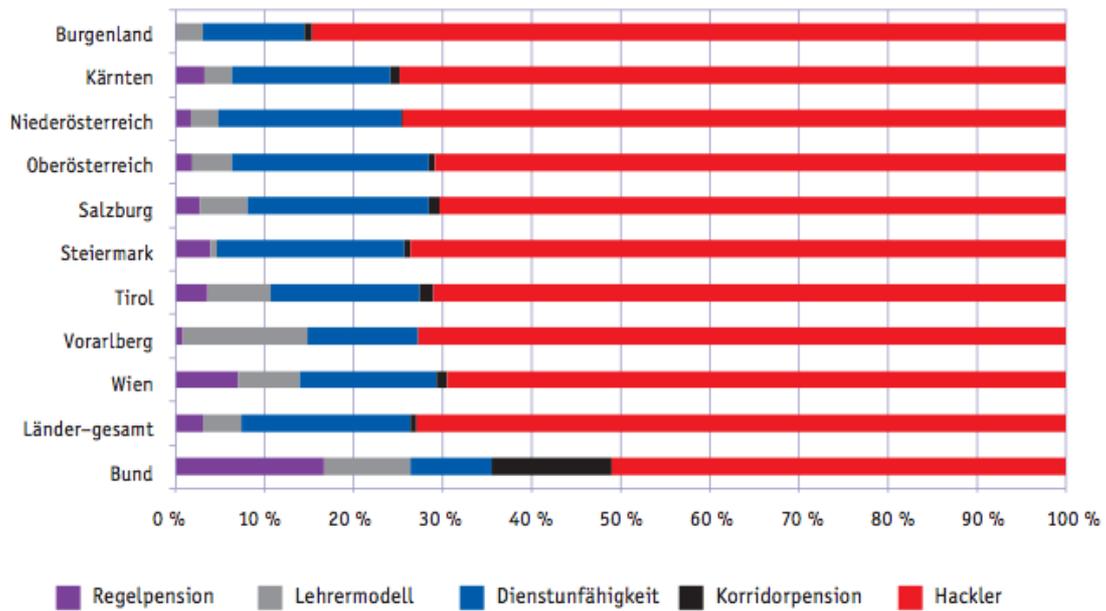
Landesvertragslehrer waren — ebenso wie Vertragsbedienstete des Bundes und der Länder — nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) pensionsversichert, ihre gesetzliche Altersversorgung wurde von der Pensionsversicherung getragen. (TZ 6)

Der Grad der Verfügbarkeit der (Landeslehrer-)Personalkennzahlen (Personal- und Pensionsstände, Einnahmen und Ausgaben, Pensionsantrittsgründe, Pensionsantrittsalter) war in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. (TZ 6)

VERGLEICH DER LÄNDER

Der RH hat die Verteilung der Pensionsantrittsarten für die Landeslehrerbeamten im Vergleich mit den Bundeslehrerbeamten für die Jahre 2008 bis 2013 erhoben. (TZ 47)

Anteile der Versetzung von Landeslehrerbeamten in den Ruhestand im Zeitraum 2008 bis 2013



Quellen: Ämter der Landesregierungen/Magistrat der Stadt Wien; Landesschulräte/Stadtschulrat Wien; BMBF

Verteilung der Pensionsantrittsarten für Landeslehrerbeamte und Bundeslehrerbeamte												
Gesetzliches Pensionsalter	Lehrermodell		Dienstunfähigkeit		Korridorpension		Hacklerregelung-ALT		Summe Pensionierungen 2008 bis 2013			
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %		
1	16	2,9	63	11,4	5	0,9	469	84,7	554			
35	34	3,1	193	17,7	11	1,0	816	74,9	1.089			
41	82	3,2	524	20,5	7	0,3	1.908	74,5	2.562			
41	104	4,6	499	22,0	15	0,7	1.611	71,0	2.270			
24	47	5,3	180	20,3	11	1,2	623	70,4	885			
85	49	2,1	468	20,0	17	0,7	1.719	73,5	2.338			
35	71	7,1	168	16,8	17	1,7	712	71,0	1.003			
3	58	14,1	51	12,4	0	0	299	72,8	411			
119	116	6,9	256	15,2	22	1,3	1.168	69,5	1.681			
1.013	591	9,7	566	9,3	815	13,3	3.115	51,0	6.113			

Landesregierung/Magistrat der Stadt Wien; Landesschulräte/Stadtschulrat Wien; BMBWF

Im Bereich der Landeslehrerbeamten wurde die Pensionsantritsart „gesetzliches Pensionsalter“ (Alterspension und Erklärung nach dem gesetzlichen Pensionsalter) nahezu nicht in Anspruch genommen. Auch das „Lehrermodell“ wurde, mit Ausnahme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien sowie der Bundeslehrerbeamten, nur in geringem Maße als Pensionsantritsart gewählt. (TZ 47)

Im Zeitraum 2008 bis 2013 belief sich der Anteil krankheitsbedingter Ruhestandsversetzungen (Dienstunfähigkeit) auf durchschnittlich 18,8 %. Den höchsten Anteil von 22 % wiesen die Landeslehrerbeamten des Landes Oberösterreich auf, den niedrigsten Anteil die Landeslehrerbeamten des Landes Burgenland mit 11,4 %. (TZ 47)

Die Korridor pension (ab dem 62. Lebensjahr) wurde von den Landeslehrerbeamten nur in sehr geringem Maße gewählt. (TZ 47)

Die überwiegende Mehrheit der Landeslehrerbeamten nahm in den Jahren 2008 bis 2013 die Pensionsantritsart der Hacklerregelung-ALT in Anspruch. Das waren 2008 bis 2013 rd. 72,9 % aller Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten. (TZ 47)

Die überwiegende Inanspruchnahme der Hacklerregelung-ALT (Ruhestandsversetzung ab dem vollendeten 60. Lebensjahr) ergab in Verbindung mit einem bestimmten Prozentsatz von krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen ein durchschnittliches Pensionsantritsalter der Landeslehrerbeamten im Zeitraum 2008 bis 2013 von lediglich 59,6 Jahren. Pensionsantritsarten mit einem höheren Pensionsalter, beispielsweise der Korridor ab dem 62. Lebensjahr oder das gesetzliche Pensionsalter, wurden von den Landeslehrerbeamten hingegen nahezu nicht in Anspruch genommen. (TZ 48)

Das durchschnittliche Pensionsantritsalter der Bundeslehrerbeamten belief sich im Zeitraum 2008 bis 2013 auf durchschnittlich 61,2 Jahre. Das gegenüber den Landeslehrerbeamten höhere Pensionsantritsalter beruhte darauf, dass die Ruhestandsversetzungen der Bundeslehrerbeamten zu 16,6 % mit dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension ab 65 Jahre oder Regelpensionsalter im Übergangszeitraum ab 63 Jahre) und zu 13,3 % mit der Korridorregelung (ab 62 Jahre) erfolgten. (TZ 48)

Im September 2008 beschloss der Bundesgesetzgeber für Bundesbeamte und Landeslehrerbeamte eine nochmalige Verlängerung der Ausnahmeregelung einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung (Hacklerregelung-ALT) ab dem 60. Lebensjahr für die Geburtsjahrgänge bis 1953. (Dies galt gleichermaßen für ASVG-Versicherte: Männer ab 60. Lebensjahr, Frauen ab 55. Lebensjahr.) Weiters gewährte der Bundesgesetzgeber zusätzlich für diese Geburtsjahrgänge trotz vorzeitiger Ruhestandsversetzung auch noch eine Abschlagsfreiheit bei der Berechnung der Höhe des Ruhegenusses. Unter diesen besonders

begünstigenden Bedingungen fanden 2008 bis 2013 die Mehrzahl der Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten, das waren 2008 bis 2013 rd. 72,9 % aller Ruhestandsversetzungen, statt. (TZ 49)

Der RH hatte die Mehrausgaben für einen Ruhestand in der Hacklerregelung-ALT gegenüber einer Versetzung in den Ruhestand zum Regelpensionsalter mit 65 Jahren anhand eines Beamten der Verwendungsgruppe Maturant (A2/2) mit Geburtsjahr 1953 berechnet (Reihe Bund 2009/10). Diese Mehrausgaben beliefen sich auf Dauer des Ruhestands auf über 180.000 EUR (Geldwert 2006). Eine Abschätzung der Ausgaben des Bundes auf Gesamtpensionsdauer der zwischen 2008 und 2013 erfolgten 12.440 vorzeitigen Ruhestandsversetzungen der Landeslehrerbeamten und Bundeslehrerbeamten nach der Hacklerregelung-ALT ergab daher gegenüber einer Ruhestandsversetzung mit dem für die Alterspension erforderlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren auf Gesamtpensionsdauer gerechnet Mehrausgaben von über 2 Mrd. EUR (Geldwert 2006, beispielhafter Gehaltsverlauf Maturanten Verwendungsgruppe A2/2). (TZ 49)

In den Ländern kam es 2008 bis 2013 zu einer hohen Anzahl von Pensionierungen von Landeslehrerbeamten. Dadurch stieg die Anzahl der Pensionsempfänger von 2008 bis 2013 in der Mehrzahl der Länder um mehr als 20 %. (TZ 50)

In Folge trat auch eine wesentliche Erhöhung (in den meisten Ländern über 30 %) der Ausgaben für die Pensionen der Landeslehrerbeamten ein. Der höchste Zuwachs von 2008 bis 2013 belief sich in den Ländern Burgenland und Steiermark auf jeweils über 37 %. Der geringste, aber dennoch erhebliche Zuwachs lag in Wien mit 27,4 % vor. (TZ 50)

Die Zahl der aktiven Landeslehrer (Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer) nahm von 2008 bis 2013 in sechs Ländern ab; die stärksten Reduzierungen erfolgten in Kärnten (- 9,8 %) und in der Steiermark (- 8,9 %). Zuwächse lagen in Burgenland (4,6 %), Vorarlberg (5,3 %) und Wien (4,7 %) bzw. im Bund (2,9 %) vor. (TZ 50)

Entwicklung der Ausgaben für Landeslehrer													
Landeslehrer	Pensionsausgaben für Landeslehrerbeamte			Pensionsstand Landeslehrerbeamte			Summe Landeslehrer ¹			Ausgaben Landeslehrer ¹			
	2008	2013	Änderung 2008 bis 2013	2008	2013	Änderung 2008 bis 2013	2008	2013	Änderung 2008 bis 2013	2008	2013	Änderung 2008 bis 2013	
	in Mio. EUR	in %	in %	Anzahl	in %	in %	VBA	VBA	in %	in Mio. EUR	in %	in %	
gesamt	53,13	73,09	37,6	1.487	1.819	22,3	2.048,12	2.141,86	4,6	110,85	129,78	17,1	
Österreich	115,77	150,12	29,7	3.309	3.934	18,9	5.039,06	4.545,46	- 9,8	264,29	287,99	9,0	
Österreich	250,56	333,93	33,3	7.100	8.574	20,8	12.137,29	12.057,01	- 0,7	628,47	740,03	17,8	
Österreich	232,70	308,66	32,6	6.333	7.795	23,1	12.525,94	12.062,19	- 3,7	651,53	758,31	16,4	
Österreich	82,38	111,99	35,9	2.358	2.916	23,7	4.483,58	4.355,05	- 2,9	227,44	267,16	17,5	
Österreich	217,34	299,44	37,8	6.156	7.752	25,9	9.178,16	8.364,32	- 8,9	515,77	563,28	9,2	
Österreich	106,73	142,71	33,7	2.838	3.491	23,0	6.496,84	6.290,59	- 3,2	294,75	338,90	15,0	
Österreich	41,33	56,56	36,8	1.042	1.330	27,6	3.494,60	3.678,01	5,3	185,69	230,97	24,4	
Österreich	173,99	221,74	27,4	5.106	5.846	14,5	10.691,00	11.193,00	4,7	521,40	624,89	19,9	
Österreich	- ²	- ²	- ²	16.273	20.402	25,4	37.269,62	38.347,84	2,9	2.292,59	2.708,57	18,1	

Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer

nicht verfügbar

Österreich: Landesregierungen/Magistrat der Stadt Wien; Landesschulräte/Stadtschulrat Wien; BMBWF



Die Steigerung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 setzte sich aus den ab 2013 erstmals gesetzlich zu leistenden Dienstgeberbeiträgen–Pensionsbeiträgen (12,55 %), aus den Struktureffekten (Gehaltsvorrückung), der jährlichen Gehaltserhöhung und der allfälligen prozentuellen Steigerung/Reduzierung der Anzahl der aktiven Landeslehrer zusammen. Die daraus resultierende Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer belief sich 2008 bis 2013 nur in Kärnten und der Steiermark auf unter 10 %, weil in diesen Ländern eine entsprechend prozentuell hohe Reduzierung der Anzahl der Landeslehrer vorlag. In der Mehrzahl der Länder und im Bund betrug die Erhöhung der Ausgaben für die Lehrer des Aktivstands 2008 bis 2013 über 15 %, den höchsten Zuwachs verzeichnete Vorarlberg mit 24,4 %. (TZ 50)

DATEN DER LANDESLEHRER

Land Burgenland

Im Land Burgenland erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 554 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 84,7 % davon nahmen die Hacklerregelung–ALT in Anspruch, 11,4 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). Eine Ruhestandsversetzung erfolgte ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 7)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 1.487 auf 1.819, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 53,13 Mio. EUR auf 73,09 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 37,6 % bzw. 6,6 % pro Jahr. (TZ 8)

Der Stand an Landeslehrern stieg von 2008 bis 2013 von 2.048 VBÄ auf 2.142 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum von 110,85 Mio. EUR auf 129,78 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 17,1 % bzw. 3,2 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich–rechtliche Dienstverhältnis) entfiel ab 2011. (TZ 9, 10)

Land Kärnten

Im Land Kärnten erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 1.089 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 74,9 % davon nahmen die Hacklerregelung–ALT in Anspruch, 17,7 %

der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 3,2 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 11)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 3.309 auf 3.934. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 115,77 Mio. EUR auf 150,12 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 29,7 % bzw. 5,3 % pro Jahr. (TZ 12)

Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 5.039 VBÄ auf 4.545 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum (aufgrund der Struktureffekte und jährlichen Gehaltserhöhungen) von 264,29 Mio. EUR auf 288 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 9,0 % bzw. 1,7 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel ab dem Schuljahr 2002/2003. (TZ 13, 14)

Land Niederösterreich

Im Land Niederösterreich erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 2.562 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 74,5 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 20,5 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 1,6 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 15)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 7.100 auf 8.574, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 250,56 Mio. EUR auf 333,93 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 33,3 % bzw. 5,9 % pro Jahr. (TZ 16)

Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 12.137 VBÄ auf 12.057 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum (aufgrund der Struktureffekte und jährlichen Gehaltserhöhungen) von 628,47 Mio. EUR auf 740,03 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 17,8 % bzw. 3,3 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel seit ca. 2004. (TZ 17, 18)

Land Oberösterreich

Im Land Oberösterreich erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 2.270 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 71,0 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 22 %



der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 1,8 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 19)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 6.333 auf 7.795, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 232,70 Mio. EUR auf 308,66 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 32,6 % bzw. 5,8 % pro Jahr. (TZ 20)

Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 12.526 VBÄ auf 12.062 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum (aufgrund der Struktureffekte und jährlichen Gehaltserhöhungen) von 651,53 Mio. EUR auf 758,31 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 16,4 % bzw. 3,1 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel seit ca. 2007. (TZ 21, 22)

Land Salzburg

Im Land Salzburg erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 885 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 70,4 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 20,3 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 2,7 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 23)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 2.358 auf 2.916, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 82,38 Mio. EUR auf 111,99 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 35,9 % bzw. 6,3 % pro Jahr. (TZ 24)

Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 4.484 VBÄ auf 4.355 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum (aufgrund der Struktureffekte und jährlichen Gehaltserhöhungen) von 227,44 Mio. EUR auf 267,16 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 17,5 % bzw. 3,3 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel seit ca. 2007. (TZ 25, 26)

Land Steiermark

Im Land Steiermark erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 2.338 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 73,5 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 20,0 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 3,6 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 27)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 6.156 auf 7.752, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 217,34 Mio. EUR auf 299,44 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 37,8 % bzw. 6,6 % pro Jahr. (TZ 28)

Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 9.178 VBÄ auf 8.364 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum (aufgrund der Struktureffekte und jährlichen Gehaltserhöhungen) von 515,77 Mio. EUR auf 563,28 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 9,2 % bzw. 1,8 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel seit ca. 1983 (Ausnahme Schulleiter). (TZ 29, 30)

Land Tirol

Im Land Tirol erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 1.003 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 71,0 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 16,8 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 3,5 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 31)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 2.838 auf 3.491, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 106,73 Mio. EUR auf 142,71 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 33,7 % bzw. 6 % pro Jahr. (TZ 32)

Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 6.497 VBÄ auf 6.291 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum (aufgrund der Struktureffekte und jährlichen Gehaltserhöhungen) von 294,75 Mio. EUR auf 338,90 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 15,0 % bzw. 2,8 % pro Jahr. Pragmatisierungen von Landeslehrern werden nach wie vor durchgeführt. (TZ 33, 34)



Land Vorarlberg

Im Land Vorarlberg erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 411 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 72,8 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 12,4 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). Drei Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 35)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 1.042 auf 1.330, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 41,33 Mio. EUR auf 56,56 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 36,9 % bzw. 6,5 % pro Jahr. (TZ 36)

Der Stand an Landeslehrern stieg von 2008 bis 2013 von 3.495 VBÄ auf 3.678 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum von 185,69 Mio. EUR auf 230,97 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 24,4 % bzw. 4,5 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel ab 2005. (TZ 37, 38)

Land Wien

Im Land Wien erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 1.681 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 69,5 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 15,2 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 7,1 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 39)

Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 5.106 auf 5.846, die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen im gleichen Zeitraum von 173,99 Mio. EUR auf 221,74 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 27,4 % bzw. 5,0 % pro Jahr. (TZ 40)

Der Stand an Landeslehrern stieg von 2008 bis 2013 von 10.691 VBÄ auf 11.193 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum von 521,40 Mio. EUR auf 624,89 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 19,9 % bzw. 3,7 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel ab 2005. (TZ 41, 42)

Bundeslehrer

Bei den Bundeslehrern erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 6.113 Ruhestandsversetzungen von Bundeslehrerbeamten; 51 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 13,3 % gingen in die Korridor pension und 9,3 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 16,6 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 43)

Die Anzahl der Bundeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 16.273 auf 20.402. (TZ 44)

Der Stand an jenen Bundeslehrern, die vom BMBF verwaltet wurden, stieg von 2008 bis 2013 von 37.270 VBÄ auf 38.348 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum von 2.292,59 Mio. EUR auf 2.708,57 Mio. EUR, das entsprach einer Steigerung um 18,1 % bzw. 3,4 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Bundesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel ab 1997. (TZ 45, 46)

Maßnahmen

Die bisherigen Maßnahmen der Länder zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit beinhalteten Fortbildungsmaßnahmen mit gesundheitlichen Schwerpunkten, dienstrechtliche Maßnahmen (etwa die Herabsetzung der Lehrverpflichtung u.a. aus gesundheitlichen Gründen, das Sabbatical oder der Karenzurlaub gegen Entfall der Bezüge), individuelle Angebote zur Prävention im Rahmen der arbeitsmedizinischen Betreuung und individuelle Angebote zu therapeutischen Maßnahmen. (TZ 51)

Die Anzahl an jährlichen Krankenstandstagen der Landeslehrerbeamten stieg von 2008 mit durchschnittlich 11,74 bis 2013 auf durchschnittlich 13,87. Weiters war 2013 der Durchschnitt der jährlichen Krankenstandstage bei den Landeslehrerbeamten mit 13,87 nahezu doppelt so hoch wie jener der Landesvertragslehrer mit 7,61. Die Länder boten dazu weder ein Krankenstandsmonitoring an, noch Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit während der Phase eines bereits länger andauernden Krankenstandes oder sich häufender Krankenstände. (TZ 52)

Unter den von den Ländern vorgeschlagenen künftigen Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrer fanden sich insbesondere solche, die vermehrte Unterstützungsleistungen zum Inhalt hatten, wie beispielsweise eine Begleitung in belastenden Schulklassensituationen durch schulpsychologisches Personal oder die Entlastung von administrativen Aufgaben. (TZ 53)

Die Länder verfügten teilweise über keine Daten betreffend die kategorisierten Erkrankungen, die zu einer vorzeitigen krankheitsbedingten Ruhestandsversetzung geführt hatten. Da die kategorisierten medizinischen Gründe für die Dienstunfähigkeit nicht bekannt waren, konnte weder eine Analyse der Ursachen vorgenommen, noch zielgerichtete Maßnahmen mit dem Ziel der Erhaltung der Gesundheit und somit der Dienstfähigkeit gesetzt werden. (TZ 54)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA und BMBF

(1) Bei der künftigen Konzeption pensionsrechtlicher Ausnahmebestimmungen im Rahmen einer Regierungsvorlage wären die finanziellen Auswirkungen zu berechnen, dem Bundesgesetzgeber zur Verfügung zu stellen und der Bundesgesetzgeber hinsichtlich dieser finanziellen Auswirkungen verstärkt zu beraten. (TZ 49)

Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg, Tirol, Wien und BMBF

(2) Die Personalkennzahlen (bspw. von Personal- und Pensionsständen, diesbezüglichen Einnahmen und Ausgaben, Pensionsantrittsgründen und vom Pensionsantrittsalter) der Landeslehrer wären in den landesspezifischen IT-Systemen derart zu führen, dass eine rasche Zusammenführung allfällig getrennt geführter Datensätze und somit eine kurzfristige Verfügbarkeit gewährleistet ist. Bei der Definition der Kennzahlen wäre das BMBF einzubinden; ebenso wären die für die Budgetierung der Landeslehrer bzw. Landeslehrer-beamtenpensionen erforderlichen Kennzahlen dem BMBF zur Verfügung zu stellen. (TZ 6)

(3) Durch Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Landeslehrer und Bundeslehrer wäre deren Pensionsantrittsalter an das gesetzliche Pensionsalter heranzuführen. Weiters wären auch dienstrechtliche Maßnahmen zur Unterstützung des längeren Verbleibs im Dienststand, wie beispielsweise eine optionale Reduzierung der Arbeitszeit auf 80 % (ohne Gehaltsausgleich) ab dem 62. Lebensjahr, zu diskutieren. Durch eine faktische Erhöhung des Pensionsantrittsalters würde nicht nur der weitere Anstieg der Ausgaben für Pensionen gedämpft, sondern auch dem aufgrund der derzeitigen Altersverteilung möglichen künftigen Lehrermangel entgegengewirkt. (TZ 50)

(4) Die von den Ländern gesetzten Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrer wären hinsichtlich ihrer Wirkung zu evaluieren. Der Maßnahmenkatalog sollte aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluierung gegebenenfalls überarbeitet und angepasst werden. (TZ 51)

(5) Im Hinblick auf bislang fehlende Maßnahmen während der Phase eines bereits länger andauernden Krankenstandes oder sich häufender Krankenstände wäre ein Krankenstandsmonitoring dergestalt einzuführen, dass die Dienstbehörde beispielsweise nach einem 30-tägigen Krankenstand oder nach einer Reihe von Kurzkrankenständen dem Betroffenen ein Mitarbeitergespräch anbietet. Ziel wäre es zu erörtern, welche Maßnahmen zur Wiederintegration des Bediensteten beitragen können bzw. durch welche Maßnahmen eine mögliche beruflich besonders belastende Situation verbessert werden könnte. (TZ 52)

(6) Es sollten strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu den (individuellen) Ruhestandsversetzungen geführt haben, vorgenommen werden. Damit sollte ein Diagnosemonitoring eingerichtet werden, das (auf der Grundlage der sich zeigenden Krankheitsbilder) eine Entscheidungsgrundlage hinsichtlich notwendiger Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit darstellt. (TZ 54)

Tirol

(7) Es wären die Vor- und Nachteile zu prüfen, zukünftig das bei Dienstantritt des Landesvertragslehrers eingegangene vertragliche Dienstverhältnis beizubehalten und von einer Überleitung in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Landeslehrerbeamter) abzusehen. (TZ 33)



FINANZIERUNG DER LANDESLEHRER; FOLLOW-UP

Das BMBF setzte einen Teil der Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2012 zur Finanzierung der Landeslehrer veröffentlicht hatte, um. Da sich die grundlegende Struktur im Schulwesen nicht verändert hatte, war die Empfehlung zur Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand weiterhin offen. Das BMBF setzte Maßnahmen, um die Verwaltungsabläufe in Bezug auf die Landeslehrer zu vereinfachen und das Landeslehrer-Controlling zu verbessern.

Zwei Versuche zur Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung scheiterten letztlich am Widerstand der Länder. Der Rückforderungsanspruch des BMBF aus den Mehrkosten aufgrund der Überschreitung der Planstellen im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen hätte sich im Schuljahr 2013/2014 bei Heranziehung der vom RH empfohlenen durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 29 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121 Mio. EUR erhöht.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Follow-up-Überprüfung Finanzierung der Landeslehrer war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung an das BMBF und das BMF abgegeben hatte. (TZ 1)

KONZENTRATION DER AUFGABEN-, AUSGABEN- UND FINANZIERUNGSVERANTWORTUNG

Die Empfehlung, auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken, wurde nicht umgesetzt. Die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen erforderte ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte das Entstehen von Ineffizienzen. (TZ 2)

ELEKTRONISCHER STELLENPLAN

Das BMBF setzte die Empfehlung, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen, aufgrund budgetärer Restriktionen nicht um. Durch Einsatz des elektronischen Stellenplans könnten die Arbeitsabläufe zur Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne beschleunigt und effizienter gestaltet werden. (TZ 3)

PLANSTELLEN – ALLGEMEIN BILDENDE PFLICHTSCHULEN

Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen

Die empfohlene Evaluation der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen (Anzahl der Schüler je Landeslehrer-Planstelle) für die Ermittlung der Planstellen der allgemein bildenden Pflichtschulen führte das BMBF durch. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Aussagekräftige Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission) waren insofern wichtig, als den geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter zugrunde lagen. (TZ 4)

Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf

Das BMBF setzte die Empfehlung, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs¹ im Rahmen einer Evaluation der bestehenden Verhältniszahlen zu berücksichtigen, um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 5)

Zweckgebundene Zuschläge

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die zweckgebundenen Zuschläge² an allgemein bildenden Pflichtschulen mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen, insofern um, als es Maßnahmen veranlasste, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und als es grundsätzliche Überlegungen zur Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge anstellte. Wegen Verlängerung des Finanzausgleichs ohne vorherige Verhandlungen bis 2016 blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 6)

Die durch die Vielzahl an zweckgebundenen Zuschlägen bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten zum einen den Verwaltungsaufwand der Länder. Zum anderen verursachten sie neben verminderter Transparenz auch einen Mehraufwand für die Kontrolltätigkeit des BMBF. (TZ 6)

¹ Ein sonderpädagogischer Förderbedarf lag dann vor, wenn ein Kind zwar schulfähig war, jedoch infolge körperlicher oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Haupt- bzw. Neuen Mittelschule oder in der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht folgen konnte.

² Das BMBF stellte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zusätzlich zum Grundkontingent weitere Planstellen in Form zweckgebundener Zuschläge zur Verfügung.

Die Anzahl der zweckgebundenen Zuschläge blieb im überprüften Zeitraum beinahe unverändert. Im überprüften Zeitraum stieg der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge an den gesamten Landeslehrer-Planstellen von 11,4 % im Schuljahr 2010/2011 (6.792 Planstellen) auf 13,2 % im Schuljahr 2013/2014 (7.687 Planstellen). (TZ 6)

Das BMBF setzte die Empfehlung um, vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben. Es zog als Basis für die Zuteilung die aktuellen Schüler- bzw. Klassenzahlen heran, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung einherging. (TZ 7)

Evaluation der Strukturprobleme

Die Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen (25 Mio. EUR pro Schuljahr im überprüften Zeitraum) war ursprünglich als befristete Maßnahme eingeführt und eine Verlängerung vom Weiterbestehen der Strukturprobleme abhängig gemacht worden. Die Strukturmittel wurden über Jahre verlängert, obgleich die vorgesehene Evaluation nicht durchgeführt wurde. Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF unter anderem auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen erörtere und ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015) erarbeitete. Die Länder waren jedoch nicht in die Arbeitsgruppe involviert. (TZ 8)

Darüber hinaus wäre bei Einführung einer langfristigen Maßnahme — was die Strukturmittel schlussendlich waren — die Zuweisung über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger. Dadurch könnte eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit dieser Finanzmittel für die Besoldung von Landeslehrern sichergestellt werden. (TZ 8)

EVALUATION DER SCHLÜSSELZAHLEN AN BERUFSBILDENDEN PFLICHTSCHULEN

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung des allgemeinen Zuschlags von 10 %³ zu evaluieren, teilweise um. Es nahm eine „Abschätzung“ der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % vor. Eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen führte es nicht durch. Wie

³ Zu der – aufgrund der Schlüsselzahlen ermittelten – Anzahl der Planstellen wird in langjähriger Gepflogenheit ein allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10 % addiert.

schon im Vorbericht stellte der RH abermals für den überprüften Zeitraum fest, dass sich die Reduktion der Schülerzahlen lediglich im abgeschwächten Ausmaß bei den Planstellen widerspiegelte. (TZ 9)

STELLENPLANÜBERSCHREITUNGEN

Die Empfehlung des RH, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden, setzten das BMBF und das BMF nicht um. Die derzeitige Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMBF bewirkte, dass die Länder bei Nichteinhalten der Stellenplan-Richtlinien bzw. bei Stellenplanüberschreitungen lediglich die (niedrigeren) Normkosten statt der tatsächlichen Kosten zu tragen hatten, wodurch falsche Anreize gesetzt, keine Kostenwahrheit und keine effiziente Ressourcenverteilung gewährleistet wurden. Das BMBF initiierte im überprüften Zeitraum zweimal eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung, die letztlich beide scheiterten. Das BMBF teilte mit, dass die Möglichkeit zur Änderung des Kostensatzes derzeit nicht gegeben sei, weil sich die Länder auf den geltenden Finanzausgleich bis Ende 2016 und den Stabilitätspakt beriefen. (TZ 10)

Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014				
Schuljahr	2010/2011	2011/2012¹	2012/2013¹	2013/2014
	in EUR			
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
Differenz	29,75	31,24	31,57	28,56

¹ bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quellen: BMBF; Berechnungen RH



Die vom BMBF gemäß der Landeslehrer-Controllingverordnung berechneten Besoldungskosten (im Sinne von Normkosten) für eine Planstelle waren im Schuljahr 2013/2014 gegenüber den tatsächlichen durchschnittlichen österreichweiten Besoldungskosten je Landeslehrer um rd. 16.000 EUR zu gering. Der Rückforderungsanspruch des BMBF im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 29 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121 Mio. EUR erhöht. (TZ 10)

Im überprüften Zeitraum kam es an den berufsbildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2013/2014 für das Burgenland zu einer Überschreitung des Stellenplans und zu einem Rückforderungsanspruch des BMBF in der Höhe von rd. 21.000 EUR. Ansonsten gab es österreichweit ausschließlich Stellenplanunterschreitungen und damit keine Rückforderungsansprüche des BMBF. Durch die halbe Kostenverantwortung (50 % Bund, 50 % Land) hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden. (TZ 10)

MASSNAHMENCONTROLLING

Da das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. (TZ 11)

Das BMBF setzte die Empfehlung, wegen der verspäteten Lieferung eines Endberichts zur Durchführung des Maßnahmencontrollings beim beauftragten Institut auf eine Preisminderung zu drängen, nicht um. Laut Angaben des BMBF hätte die verspätete Abnahme des Endberichts einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad gebracht, weshalb es auf eine Preisminderung verzichtete. (TZ 12)

VERGABEN

Die Empfehlung, bei Direktvergaben die Preisangemessenheit der Angebote nachvollziehbar sicherzustellen, setzte das BMBF um, indem es Vergleichsangebote einholte. (TZ 13)

Da das BMBF im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen. (TZ 14)

Schlussempfehlungen

Der RH stellte fest, dass das BMBF von 13 Empfehlungen des Vorberichts fünf umgesetzt, zwei Empfehlungen teilweise umgesetzt und vier nicht umgesetzt hatte. Bei zwei Empfehlungen war kein Anwendungsfall gegeben.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/14)					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMBF					
2, 5, 19, 20	Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand	2			X
6	elektronischer Stellenplan für berufsbildende Pflichtschulen	3			X
7	Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen	4	X		
8	Berücksichtigung der geltenden Maßzahl für sonderpädagogischen Förderbedarf bei Evaluation der Verhältniszahlen	5	X		
9	Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen	6	X		
10	Bedarfserhebung vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge	7	X		
13	Einrichtung einer Arbeitsgruppe und Evaluierung von Strukturproblemen	8		X	
14	Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen	9		X	
18	Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für Rückforderungsanspruch bei Stellenplanüberschreitungen	10			X
21	termingerechte Vorlage von Endberichten zum Maßnahmencontrolling durch Auftragnehmer	11	kein Anwendungsfall		
21	Geltendmachung einer Preisminderung aufgrund verspäteter Lieferung	12			X
6, 21, 22	Nachvollziehbarkeit der Preisangemessenheit von Angeboten bei Direktvergaben	13	X		
22	Zugriff auf Expertenwissen der Fachabteilung des BMBF	14	kein Anwendungsfall		

Der RH stellte weiters fest, dass das BMF von den zwei abgegebenen Empfehlungen eine teilweise umgesetzt und eine nicht umgesetzt hatte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/14)					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMF					
13	Einrichtung einer Arbeitsgruppe und Evaluierung von Strukturproblemen	8		X	
18	Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für Rückforderungsanspruch bei Stellenplanüberschreitungen	10			X

Der RH hielt folgende Empfehlungen aufrecht:

(1) Eine Arbeitsgruppe unter Einbindung der Länder wäre einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. (TZ 8)

(2) Die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung wäre dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden. (TZ 10)

(3) Im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen wäre auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken. (TZ 2, 6)

(4) Der elektronische Stellenplan wäre auch im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen. (TZ 3)

(5) Die bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen wären zu evaluieren. (TZ 9)

(6) Künftig wäre dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen. (TZ 11, 12)

(7) Bei künftigen pädagogischen Evaluationen wäre verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen. (TZ 14)

GLEICHSTELLUNGSZIEL, GLEICHSTELLUNGSMASSNAHMEN UND INDIKATOREN IM BMJ

Das BMJ hatte in den Jahren 2013 bis 2015 kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert, sondern den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 formuliert. Durch die Platzierung des Gleichstellungsaspekts an das Ende der Zielformulierung und durch die mehrgliedrig verschachtelte Formulierung des Ziels als Ganzes war die Verständlichkeit beeinträchtigt. Zudem unterblieb die entsprechende Konkretisierung des Gleichstellungsaspekts.

Zu häftlingsbezogenen Merkmalen (z.B. Dauer der Haft, abgeschlossene Schulbildung) erhob das BMJ zwar geschlechtsspezifische Daten, diese wiesen jedoch erhebliche Qualitätsmängel auf. Auch beeinträchtigten die Fehlbestände bei den sozioökonomischen Daten und das Fehlen steuerungsrelevanter Indikatoren (z.B. Ausbildung) die Steuerungsfähigkeit.

Die Angaben zur Wirkungsorientierung — Ziele, Maßnahmen und Indikatoren — mussten nach dem seit 2013 geltenden neuen Haushaltsrecht des Bundes sechs Qualitätskriterien erfüllen: Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit. Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ war nicht ausreichend konsistent und nicht nachvollziehbar, die Überprüfbarkeit war eingeschränkt. Die dazugehörige Maßnahme war nicht inhaltlich konsistent, die Kriterien der Relevanz und der Nachvollziehbarkeit waren nicht ausreichend erfüllt. Der zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 definierte Indikator erfüllte die Kriterien der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz und Verständlichkeit nicht ausreichend und war nur teilweise nachvollziehbar.

In die Entwicklung des den Gleichstellungsaspekt enthaltenden Wirkungsziels 5 samt Gleichstellungsmaßnahme waren die unmittelbar für die Umsetzung Verantwortlichen — Vollzugsdirektion, Leiter von landesgerichtlichen Gefangenenhäusern mit Abteilungen für weibliche Häftlinge, Leiter der Justizanstalt Schwarzaau — nicht eingebunden.

PRÜFUNGSZIELE

Das BMJ hatte in den Bundesfinanzgesetzen 2013 bis 2015 kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert. Es hatte den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 „effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und

strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ formuliert. Als Maßnahme war die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ vorgesehen. Der Indikator war als die „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ definiert. (TZ 1)

Ziele der Gebarungüberprüfung waren

- die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- die Beurteilung der Qualität von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahme und Indikatoren des BMJ in den Bundesvoranschlägen (BVA) 2013 bis 2015 auf Basis der Kriterien des § 41 Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013) sowie
- die Beurteilung des Entwicklungsprozesses von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ einschließlich der Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA gemäß Wirkungscontrollingverordnung. (TZ 1)

INTERNATIONALE RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug — in den „Strafvollzugsgrundsätzen des Europarates“ und in den „UN-Grundsätzen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige“ (UN-Bangkok-Regeln) — beziehen sich ausdrücklich auf die besondere Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Das BMJ hatte die Lebenssituation weiblicher Häftlinge trotz dieser Empfehlungen nicht ausreichend konkretisiert. So hätte sich etwa neben den Themen Ausbildung und Beschäftigung auch der Bereich Gesundheit wegen der überdurchschnittlich hohen Drogen- und Medikamentenabhängigkeit weiblicher Häftlinge als Anknüpfungspunkt für eine Konkretisierung angeboten. (TZ 2)

ENTWICKLUNGSPROZESS VON WIRKUNGSZIEL 5 SAMT GLEICHSTELLUNGSASPEKT, GLEICHSTELLUNGSMASSNAHME UND INDIKATOR

Die Präsidialsektion des BMJ hatte federführend die Angaben zur Wirkungsorientierung und damit das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5, die Gleichstellungsmaßnahme und den Indikator entwickelt. (TZ 5)

Es war allerdings weder die Vollzugsdirektion noch der Leiter der einzigen Justizanstalt für Frauen in Österreich (Schwarzau) oder ein Leiter eines der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit einer Frauenabteilung in die Entwicklung des den Bereich Strafvollzug betreffenden Gleichstellungsaspekts samt Maßnahmen einbezogen. Die Einbindung von unmittelbar für die Umsetzung Verantwortlichen hätte sowohl die Qualität des Ergebnisses als auch die nötige Akzeptanz gefördert. (TZ 5)

Die Mitarbeiter des Bereichs Strafvollzug wurden nicht systematisch über Fortschritt und Ergebnis des Entwicklungsprozesses der sie betreffenden gleichstellungsbezogenen Angaben zur Wirkungsorientierung informiert. (TZ 5)

VERANTWORTLICHKEITEN IM ENTWICKLUNGSPROZESS

Die Ressortleitung hatte in ihrer Funktion als haushaltsleitendes Organ der Verwaltung keine Vorgaben zur Entwicklung von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren gemacht und damit ihre Verantwortung nicht entsprechend wahrgenommen. (TZ 6)

INHALTLICHE AUSEINANDERSETZUNG/PRÜFUNG VON ALTERNATIVEN

Das BMJ erhob geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft). Die Datenfehlbestände waren jedoch insbesondere in den Bereichen Bildung und soziale Stellung hoch. Dies schwächte die Aussagekraft von Auswertungen; Rückschlüsse auf alle Häftlinge waren nur eingeschränkt möglich. Die Datenfehlbestände verringerten sich bei einer Einschränkung auf österreichische Staatsbürger, blieben jedoch immer noch beträchtlich. Die Justizanstalt Sonnberg wies einen vergleichsweise geringen Datenfehlbestand auf. (TZ 7)

Das BMJ hatte die vorhandenen Daten zu den Sozialmerkmalen von Häftlingen nicht analysiert und sie nicht zur Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge genutzt. (TZ 8)

Beide vom BMJ verwendeten Quellen im Entwicklungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung waren eine wenig geeignete Basis für eine Entscheidungsfindung: Die Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie aus dem Jahr 2004 behandelte Genderaspekte der Personalentwicklung in den Justizanstalten; sie betraf somit, wenn überhaupt, nur mittelbar die Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Das Projekt „EQUAL II — Schritt für Schritt“ wiederum ließ mangels repräsentativer Erhebung keine verallgemeinernden Schlussfolgerungen zu. (TZ 8)

Das BMJ hatte keine alternativen Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 entwickelt, um letztlich aus der Mehrzahl von Alternativen jene auswählen zu können, die die Problemvielfalt weiblicher Häftlinge bestmöglich berücksichtigte. (TZ 8)

Auch gleichstellungsbezogene Datenerhebungen zur Ressourcenverteilung zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen in den Bereichen Ausbildung und Beschäftigung hatte das BMJ nicht durchgeführt. Eine gleichstellungsbezogene Datenerhebung zur Ressourcenverteilung war notwendig, da erst durch die damit geschaffene Transparenz Unausgewogenheiten erkannt und gegensteuernde Maßnahmen gesetzt werden können. Diese Transparenz bildet die notwendige Basis für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit verschiedenen Maßnahmen-Alternativen — z.B. in Form von Kosten-Nutzen-Überlegungen — für die fundierte Prioritätensetzung und damit für die gesamthafte Steuerung. (TZ 9)

ZIELFORMULIERUNG GLEICHSTELLUNG IM LICHT DER HAUSHALTSRECHTLICHEN QUALITÄTSKRITERIEN

Das BMJ hatte bei der Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge lediglich auf den Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen Bezug genommen. Andere Aspekte der Lebenssituation weiblicher Häftlinge — z.B. Gewalterfahrungen vor der Haft oder Drogen- und Medikamentenabhängigkeit — blieben unerwähnt. (TZ 10)

Neben der Rechtsprechung bildete der Strafvollzug eine Kernaufgabe des BMJ. Rund ein Drittel (34 %) der Gesamtauszahlungen bzw. Gesamtaufwendungen und der Planstellen (33 % bzw. 34 %) des BMJ der Jahre 2013 bis 2015 entfiel auf den Strafvollzug. Aufgrund der im Zeitraum 2008 bis 2013 gestiegenen Anzahl weiblicher Häftlinge (von 454 auf 559) hatte das BMJ vermehrt Haftraum für weibliche Häftlinge zu schaffen. Das Kriterium der Relevanz war daher beim Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 erfüllt. (TZ 11)

In Österreich existierte keine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Daher leitete sich der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 nicht aus einer übergeordneten Strategie ab. Die Einbettung in eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug

hätte die Konkretisierung, die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 erleichtert und damit eine wirksame Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung gefördert. (TZ 12)

Das BMJ bezog sich in den Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 nicht auf die internationalen Empfehlungen (Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und UN-Bangkok-Regeln). Mangels Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug und Bezügen zu internationalen Empfehlungen war die Nachvollziehbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 nur eingeschränkt gegeben. (TZ 12)

Das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 war enger gefasst als die Ziele in den Strategieberichten. Durch die mangelnde Deckungsgleichheit entstand eine Steuerungsschwäche. Die inhaltliche Konsistenz des Wirkungsziels mit den entsprechenden Strategieberichten war dadurch nicht ausreichend gegeben. (TZ 13)

Das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 adressierte drei unterschiedliche Aspekte des straf- und zivilgerichtlichen Vollzugs, wovon einer, der in der Formulierung letztgeriehte, explizit auf weibliche Häftlinge Bezug nahm:

- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivilgerichtlichen Vollzug;
- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für männliche Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug;
- effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug. (TZ 13)

Die Verständlichkeit des den Gleichstellungsaspekt enthaltenden Wirkungsziels 5 war durch diese Häufung von adressierten Aspekten in nur einem Satz, durch die Platzierung des Gleichstellungsaspekts an das Ende der Zielformulierung und durch die mehrgliedrig verschachtelte Formulierung des Ziels als Ganzes beeinträchtigt. (TZ 13)

Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 war auch wegen der ungenügenden Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht ausreichend verständlich: Es kann nicht erwartet werden, dass sich Menschen ohne einschlägige fachliche Vorbildung von der konkreten Lebenssituation weiblicher Häftlinge eine Vorstellung machen können. (TZ 13)

Die Vergleichbarkeit des Gleichstellungsaspekts war gegeben, da der im Prüfungszeitraum 2013 bis 2015 unveränderte Gleichstellungsaspekt eine Kontinuität der Angaben und damit die Vergleichbarkeit über die betroffenen Jahre ermöglichte. (TZ 13)

Der Gleichstellungsaspekt war auch grundsätzlich überprüfbar. Dies insbesondere deshalb, weil das BMJ geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft) erhoben hatte, die grundsätzlich die Feststellung ermöglichten, inwieweit die Reintegration, Rückfallprävention und die Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Strafvollzug tatsächlich berücksichtigt wurden. Wegen der schlechten Datenqualität war die Überprüfbarkeit jedoch nur eingeschränkt gegeben. (TZ 13)

MASSNAHMEN IM LICHT DER HAUSHALTSRECHTLICHEN QUALITÄTSKRITERIEN

Zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 sah das BMJ die Maßnahme „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ vor. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen bezog sich nur auf die neu einzurichtenden Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern und umfasste nicht potenziell alle weiblichen Häftlinge. (TZ 14)

Neben der Maßnahme Schaffung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern sah das BMJ zum Wirkungsziel 5 und dessen Teilaspekt einer „effektiven Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug“ weitere Maßnahmen vor, diese allerdings ohne expliziten Bezug zum Gleichstellungsaspekt. So enthielten die BFG 2014 und 2015 im Unterschied zum BFG 2013 als zusätzliche Maßnahmen „die bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ und den „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“. Dazu hatte das BMJ keine geschlechterspezifische Konkretisierung vorgenommen und damit die Chance nicht genutzt, der besonderen Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge in höherem Ausmaß zu entsprechen. (TZ 14)

Mangels eines Bezugs zwischen der nur für weibliche Häftlinge geltenden Maßnahme der Schaffung von Frauenabteilungen in zwei weiteren landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (Korneuburg im Jahr 2013 und Eisenstadt im Jahr 2015) und den beiden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung, die weibliche und männliche Häftlinge betrafen, war die

inhaltliche Konsistenz auch im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander nicht gegeben. (TZ 14)

Auch beschrieb das BMJ die in den Strategieberichten 2013–2016 und 2014–2017 allgemein formulierte Gleichstellungsmaßnahme erst im Strategiebericht 2015–2018 näher, obwohl die Maßnahme bereits im BFG 2013 konkret dargestellt und mit der Umsetzung begonnen worden war. (TZ 14)

Das BMJ hatte in Fragen der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge keine Kooperation mit den zuständigen Ressorts BMASK und BMBF gesucht. Durch die Abstimmung zielgruppenorientierter Angebote in und nach der Haft könnten die Qualität und Wirksamkeit von Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für weibliche Häftlinge verbessert werden. (TZ 14)

Zu beanstanden war, dass weibliche Häftlinge eine niedrigere durchschnittliche Arbeitszeit pro Tag aufwiesen (z.B. im Jahr 2013 1,86 Arbeitsstunden gegenüber 2,21 Arbeitsstunden der männlichen Häftlinge) und im Zeitraum 2008 bis 2013 die durchschnittliche Arbeitszeit der weiblichen Häftlinge um 1,9 Prozentpunkte stärker zurückgegangen war als die der männlichen Häftlinge. (TZ 14)

Betreffend Ausbildung und Beschäftigung waren die Rahmenbedingungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern ungünstiger als für männliche Häftlinge. Die Überwindung dieser Hindernisse für die Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge war in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ nicht ausreichend adressiert. Das BMJ hatte das Potenzial für Weiterbildungsmaßnahmen zugunsten weiblicher Häftlinge auch bei kürzer dauernden Ausbildungen nicht ausgeschöpft. Damit fehlte die inhaltliche Konsistenz zwischen der Maßnahme und dem Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5. (TZ 15)

Eine gemeinsame Ausbildung und Beschäftigung von weiblichen und männlichen Häftlingen wurde dadurch erschwert, dass hierfür nach dem Trennungsgebot zusätzliches Personal erforderlich war. Auch dieses Problem war weder in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 noch in den beiden übrigen für weibliche und männliche Häftlinge geltenden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung ausreichend adressiert. Das Qualitätskriterium der inhaltlichen Konsistenz war daher auch im Verhältnis der Maßnahmen untereinander nur eingeschränkt erfüllt. (TZ 15)

Der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 lagen zwei einander widersprechende Ausrichtungen zugrunde (Dezentralisierung versus Zentralisierung): Der angestrebte Erhalt sozialer Bindungen erforderte möglichst über Österreich verteilte

Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Maßnahme der Schaffung von Haftplätzen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern), die Durchführbarkeit von Ausbildung und Beschäftigung hingegen möglichst an einem Ort konzentrierte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die bessere Qualifizierung). Das BMJ hatte diesen Konflikt bei der Festlegung der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt nicht betrachtet und deren unterschiedliche Elemente nicht entsprechend abgestimmt. Dies stellte einen weiteren Grund für die mangelnde inhaltliche Konsistenz der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt dar. (TZ 15)

Trotz internationaler Standards gab es keine entsprechend konkretisierten Standards für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Diese wären für die Auswahl der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 hilfreich und könnten ihre Nachvollziehbarkeit verbessern. (TZ 16)

Angesichts von österreichweit 651 Haftplätzen für weibliche Häftlinge im Jahr 2013 war die Relevanz der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 nicht ausreichend gegeben, da sie weniger als 10 % der weiblichen Häftlinge zugute kam. Positiv war, dass das BMJ vor dem Hintergrund der steigenden Zahl weiblicher Häftlinge zusätzliche Haftplätze für diese geschaffen hatte. (TZ 17)

Da bereits im Jahr 2014 die Einrichtung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern fast zur Gänze umgesetzt war, war die Maßnahme wenig ambitioniert und auch daher von geringer Relevanz. (TZ 17)

Die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt griff mit der Schaffung von Frauenabteilungen zum Erhalt sozialer Bindungen lediglich einen eingeschränkten Aspekt der besonderen Lebenssituation weiblicher Häftlinge auf und war daher auch aus diesem Grund nur unzureichend relevant: Die Lebenssituation war über das Problem des Erhalts sozialer Bindungen hinaus durch einen niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittlich hohe Drogen- und Medikamentenabhängigkeit gekennzeichnet. Mit der von ihm gewählten Maßnahme begegnete das BMJ der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht angemessen. (TZ 17)

Die Maßnahme („Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“) war klar formuliert und für die interessierte Öffentlichkeit leicht begreiflich. Das Qualitätskriterium der Verständlichkeit war erfüllt. (TZ 17)

Auch das Qualitätskriterium der Vergleichbarkeit war erfüllt, weil die Maßnahme in den Bundesfinanzgesetzen (BFG) 2013 bis 2015 gleich geblieben war. (TZ 17)

Da sich mit dem definierten Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern die tatsächliche Umsetzung der Maßnahme objektiv ex post feststellen ließ, erfüllte die Maßnahme schließlich auch das Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit. (TZ 17)

INDIKATOREN IM LICHT DER HAUSHALTSRECHTLICHEN QUALITÄTSKRITERIEN

Das BMJ hatte lediglich die Anzahl der Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern als Indikator für den Erfüllungsgrad des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 festgelegt. Zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen waren keine Indikatoren und damit auch keine Zielgrößen vorgesehen. Damit hatte das BMJ nur für eines von drei Teilelementen der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt einen Indikator definiert. (TZ 18)

Durch die Einrichtung von Frauenabteilungen per se wurde noch nicht die Lebenssituation weiblicher Häftlinge ausreichend berücksichtigt. Die „Anzahl der Abteilungen“ war kein geeigneter Indikator, die Erfüllung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 zu messen, sondern lediglich ein Meilenstein, der ein Zwischen- bzw. Endergebnis auf Maßnahmenebene misst. Zusätzliche Indikatoren, die wesentliche Aspekte der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge adressieren hätten können, sah das BMJ nicht zur Messung des Erfüllungsgrads des Gleichstellungsaspekts vor. (TZ 18)

Der vom BMJ festgelegte Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge) war für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 nicht ausreichend relevant. Der Indikator war für die Beurteilung, inwieweit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge besonders berücksichtigt war, nicht geeignet. (TZ 18)

Das BMJ hatte die weiteren Indikatoren „Anzahl zertifizierter Ausbildungskurse“ und „Beschäftigungsquote“ nicht mit geschlechter-spezifischen Zielgrößen ausgestattet. Zudem war nicht nachvollziehbar, warum das BMJ diese geschlechterspezifisch auszuweisenden Indikatoren nicht auch zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 herangezogen hatte. Damit war der logische Zusammenhang zwischen dem Gleichstellungsaspekt, den alle weiblichen Häftlinge betreffenden Maßnahmen und den Indikatoren nicht gegeben und das Kriterium der inhaltlichen Konsistenz nicht ausreichend erfüllt. (TZ 19)

Das BMJ bezog beim Indikator „Beschäftigungsquote“ die Hafttage der nicht beschäftigten Häftlinge ebenso in die Berechnung ein wie die regelmäßig arbeitsfreien Tage. Damit bot der Indikator keine ausreichende Transparenz über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro

arbeitendem Häftling und tatsächlichem Arbeitstag und beeinträchtigte dadurch die inhaltliche Konsistenz des Indikators. (TZ 20)

Bei der Angabe, wo Haftplätze für Frauen geschaffen werden sollten, wies der Indikator eine von der Maßnahme abweichende Formulierung auf („in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“ versus „in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“). Dies beeinträchtigte die Verständlichkeit. (TZ 21)

Die Beschränkung auf nur einen Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern) war angesichts der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge — sowohl in internationalen Empfehlungen adressiert als auch aufgrund von Evidenzen auf nationaler Ebene verifiziert — nicht nachvollziehbar. (TZ 21)-

Der Indikator hatte sich in den BFG 2013 bis 2015 nicht verändert. Da es daher grundsätzlich möglich war, die erzielten Fortschritte zu messen, erfüllte der Indikator das Kriterium der Vergleichbarkeit. (TZ 21)

Die Ziel- und Istwerte der Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern fehlten jedoch in den BFG 2013 bis 2015 teilweise; damit waren die Fortschritte bei der Zielerreichung nicht konkret erkennbar. So ging aus den Dokumenten nicht hervor, ob die für das Jahr 2013 angestrebten 14 von 16 Abteilungen für den Frauenvollzug in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern tatsächlich im Jahr 2013 eingerichtet waren. (TZ 21)

Das Kriterium der Überprüfbarkeit war erfüllt, da der Indikator „Anzahl der Abteilungen“ messbar und eine tatsächliche Umsetzung ex post objektiv feststellbar war. (TZ 21)

INTERNES WIRKUNGSCONTROLLING

Das BMJ hatte ein Wirkungscontrolling eingeführt. Da das BMJ jedoch nur einen Indikator für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 vorgesehen, mögliche andere Indikatoren (Anzahl zertifizierter Ausbildungskurse und Beschäftigungsquote) nicht genutzt und damit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht ausreichend durch Indikatoren adressiert hatte, blieb das Wirkungscontrolling in seiner Steuerungswirkung begrenzt. (TZ 22)

WEITERE PRÜFUNGSRELEVANTE FESTSTELLUNGEN ZUM STRAF- UND MASSNAHMENVOLLZUG WEIBLICHER HÄFTLINGE

Zu den Einkommensunterschieden zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen bestand eine widersprüchliche Datenlage: Einerseits deuteten die hohen weiblichen Anteile in den beiden niedrigsten Vergütungsstufen (rd. 43 % bzw. rd. 27 %) und die durchwegs geringere Beschäftigungsdauer von weiblichen Häftlingen pro Tag auf einen niedrigeren Verdienst pro Hafttag bei Frauen hin. Andererseits war im „Bericht aus dem Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs“ aus dem Jahr 2013 dieser Einkommensunterschied stark reduziert. (TZ 23)

Die Reduktion des Einkommensunterschieds im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs 2013 war auf eine geänderte Berechnungsmethode zurückzuführen. Der Bericht wies jedoch weder auf die Änderung der Berechnungsmethode gegenüber dem Jahr 2012 hin, noch begründete er die Änderung. Damit war die Änderung der Berechnungsmethode weder im Bericht transparent, noch war nachvollziehbar, warum sie erfolgte. (TZ 23)

Positiv war, dass die Grundausbildung der Exekutivbediensteten (Justizwache) Besonderheiten des Frauenstrafvollzugs und Gender Mainstreaming-Inhalte behandelte. Diese Seminarteile in der Grundausbildung waren allerdings auf die Gruppe der Exekutivbediensteten beschränkt. Sonstiges Betreuungspersonal war von dieser Ausbildung nicht erfasst. (TZ 24)

Das von der Strafvollzugsakademie für alle Bediensteten im Frauenstrafvollzug entwickelte, insgesamt sechstägige Seminar samt Follow-up entsprach hinsichtlich einer besonderen Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug den Empfehlungen der Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und der UN-Bangkok-Regeln. Dieses Seminar hatte jedoch seit dem Jahr 2013 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht mehr stattgefunden. (TZ 24)

Die Kosten für eine externe Betreuung zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge waren etwa im Landesklinikum Mauer und im LKH Graz doppelt so hoch, in Hall/Tirol fast dreimal so hoch wie die Kosten für die justizinterne Unterbringung zurechnungsunfähiger männlicher Häftlinge. (TZ 25)

Für zurechnungsfähige weibliche Häftlinge standen lediglich in einer Justizanstalt neun Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, während das Angebot für zurechnungsfähige männliche Häftlinge an vier verschiedenen Standorten insgesamt 382 Plätze umfasste. Insgesamt standen für zurechnungsunfähige und zurechnungsfähige männliche Häftlinge justizintern 610 Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, für weibliche Häftlinge

neun Plätze. Damit betrug — bei einem Frauenanteil im Maßnahmenvollzug von 7,3 % im Jahr 2014 — das justizinterne Angebot an Plätzen mit psychiatrischer Betreuung für Frauen lediglich 1,5 % des Gesamtangebots. (TZ 25)

RESÜMEE: STRATEGIE UND STEUERUNG

Das BMJ verfügte zwar über eine Vielzahl geschlechterspezifischer Daten. Aufgrund der Qualitätsmängel dieser Daten und aufgrund der fehlenden Strategie konnten die Daten jedoch nicht zielgerichtet als Indikatoren zur Wirkungs(Erfolgs)messung ausgewählt, erhoben und damit zur effektiven Steuerung eingesetzt werden. Damit war für das BMJ nicht klar,

- welche Daten für den Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge steuerungsrelevant waren,
- ob diese Daten entsprechend erhoben wurden,
- welche Daten, die steuerungsrelevant sein könnten, noch nicht erhoben wurden und
- welche erhobenen Daten wegen fehlender Steuerungsrelevanz verzichtbar waren. (TZ 26)

Nur fünf von den 25 Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten, über die das BMJ verfügte, waren in dem — jährlich als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten — Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 mit den Werten für die weiblichen Häftlinge abgebildet (darunter die Anzahl der Häftlinge und die Vergütung). Insbesondere in der für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge bedeutsamen Beschreibung der Gefangenengeneration nach Sozial- und Gesundheitsmerkmalen enthielt der Bericht keine nach weiblichen und männlichen Häftlingen getrennt aufbereiteten Daten. Damit kam das BMJ der entsprechenden Empfehlung der UN-Bangkok-Regeln nicht nach. (TZ 26)

Aufgrund der fehlenden Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug bestand ein erhebliches Steuerungsproblem für diesen Bereich. Die Lebenssituation von weiblichen Häftlingen war in den BFG 2013 bis 2015 weder im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ noch aufgrund von Ist- und Zielwerten durch konkrete Zahlen belegt. Somit fehlte die Evidenz für die Ausgangslage zur Bestimmung von Gleichstellungsziel und Gleichstellungsmaßnahmen und damit auch die Basis für eine Evaluierung der Fortschritte. (TZ 26)

Da das BMJ kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert und den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ lediglich als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 berücksichtigt hatte, war dem Gleichstellungsaspekt nicht jener Raum eingeräumt, der für eine wirkungsorientierte

Steuerung erforderlich war: Lediglich eine von vier Maßnahmen und einer von fünf Indikatoren des Wirkungsziels 5 bezogen sich auf den Gleichstellungsaspekt. (TZ 26)

Das BMJ erhob die Teilnahme von Häftlingen an Ausbildungen nicht getrennt nach weiblichen und männlichen Häftlingen und wertete die Daten nicht aus. Damit konnte nicht beurteilt werden,

- ob die Vorgabe des § 48 Strafvollzugsgesetz, wonach für eine entsprechende Ausbildung der Häftlinge zu sorgen war, für weibliche Häftlinge ausreichend erfüllt war,
- inwieweit die in den BFG 2014 und 2015 vorgesehene Maßnahme einer „besseren Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ bei weiblichen Häftlingen tatsächlich umgesetzt war. (TZ 27)

Das BMJ berücksichtigte steuerungsrelevante Empfehlungen aus den UN-Bangkok-Regeln nicht. Insbesondere fehlten ausreichende Evidenzen zur Ausgangslage als Voraussetzung für eine Erfolgsmessung und deren Analyse als empirische Grundlage für eine Strategie. Damit hatte das BMJ die Chancen der Wirkungsorientierung nicht ausreichend genutzt, den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auf Evidenzen zu stützen und steuerungsrelevante Daten zur Wirkungsmessung auszuwählen. (TZ 28)

EINBINDUNG DER RESSORTÜBERGREIFENDEN WIRKUNGSCONTROLLINGSTELLE IM BKA

Das BMJ verbesserte als Folge des Dialogs mit der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA die Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung. Die Vorschläge der Wirkungscontrollingstelle waren nachvollziehbar, sie hatte jedoch nicht ausreichend auf die geschlechterspezifische Darstellung der Zielgrößen bei der Beschäftigungsquote hingewiesen. Das BMJ hatte die von der Wirkungscontrollingstelle empfohlene geschlechtsneutrale Schreibweise nicht durchgängig eingehalten. (TZ 30)

Die Wirkungscontrollingstelle im BKA hatte die mehrgliedrig verschachtelte und daher schwer verständliche Formulierung des Wirkungsziels 5 ebenso wenig beanstandet wie den Umstand, dass die Gleichstellung nur einen Aspekt im Wirkungsziel 5 darstellte. (TZ 30)

Die Wirkungscontrollingstelle war bei der Prüfung der Entwürfe des BMJ nicht ausreichend auf die haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung eingegangen. (TZ 30)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**BMJ**

- (1) Bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 wären zukünftig zumindest der Leiter der Justizanstalt Schwarzau sowie ein Leiter eines der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit einer Frauenabteilung und Fachexperten aus der Vollzugsdirektion einzubinden. (TZ 5)*
- (2) Zukünftig sollte die Information der betroffenen Mitarbeiter über den Entwicklungsprozess von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren zumindest auf elektronischem Weg sichergestellt werden. (TZ 5)*
- (3) Der vergleichsweise geringe Datenfehlbestand in der Justizanstalt Sonnberg wäre als Praxisbeispiel zu nutzen und daraus wären Verbesserungsmaßnahmen für die übrigen Justizanstalten abzuleiten. (TZ 7)*
- (4) Die Gründe für die Fehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft sollten analysiert werden. (TZ 7)*
- (5) Maßnahmen sollten gesetzt werden, um auch für die Häftlinge mit ausländischer Staatsbürgerschaft die Datenfehlbestände zu reduzieren und die Vollständigkeit sicherzustellen. (TZ 7)*
- (6) Die Daten zu den Sozialmerkmalen der Häftlinge wären im Hinblick auf die Unterschiede zwischen Frauen und Männern unter Berücksichtigung des Kosten–Nutzen–Aspekts zu analysieren, um so empirische Evidenzen für eine Strategiebildung und die Weiterentwicklung von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu erhalten. (TZ 8)*
- (7) Auf Basis der konkret erhobenen und analysierten Lebenssituation weiblicher Häftlinge sollten im Rahmen der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung alternative Maßnahmen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels entwickelt werden, um letztlich aus der Mehrzahl von Alternativen jene auswählen zu können, die die Problemvielfalt weiblicher Häftlinge bestmöglich berücksichtigt. (TZ 8)*
- (8) Geschlechterspezifisch wären jene Ressourcen transparent zu machen, die Häftlingen im Bereich Ausbildung und Beschäftigung zugute kommen. (TZ 9)*

(9) Bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung sollte die Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht eindimensional, sondern umfassender berücksichtigt werden. (TZ 10)

(10) Eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug wäre zu entwickeln. Dabei sollten Erfahrungen und vorhandene Konzepte der Vollzugsdirektion genutzt werden. (TZ 12)

(11) Nach Erarbeitung einer Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug wären die vorhandenen geschlechterspezifischen Daten auf ihre Steuerungsrelevanz zu überprüfen. Insbesondere wäre zu entscheiden, welche Daten zusätzlich erhoben werden müssten bzw. auf welche bisher erhobenen Daten verzichtet werden könnte. (TZ 26)

(12) Internationale Empfehlungen und nationale Vorgaben sollten bei einer zukünftigen Strategieentwicklung verstärkt berücksichtigt und Steuerungsinstrumente (z.B. evidenzbasierte Entscheidungen, Evaluierungen) entwickelt und eingesetzt werden, um die Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu verbessern. (TZ 28)

(13) Bei der Weiterentwicklung insbesondere der Begründung „Warum dieses Wirkungsziel?“ sollte auf internationale Empfehlungen Bezug genommen und so durch mehr Transparenz die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung verbessert werden. (TZ 12)

(14) Das Gleichstellungsziel wäre in einem eigenen Satz zu formulieren und im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ wären Erläuterungen zur Lebenssituation zu ergänzen. (TZ 13)

(15) In Hinkunft geplante oder bereits in Umsetzung befindliche Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 sollten auch in die Strategieberichte dieser Jahre aufgenommen werden, um die Nachvollziehbarkeit zu verbessern. (TZ 14)

(16) Im Sinne des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 sollte durch eine geschlechterspezifische Konkretisierung der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung die inhaltliche Konsistenz im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander verbessert werden. (TZ 14)

(17) Bei der Auswahl zukünftiger Maßnahmen wären auch solche zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge vorzusehen. (TZ 14)

(18) In Fragen der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge sollte mit dem BMASK und dem BMBF zusammengearbeitet werden. (TZ 14)

(19) Es wäre eine Lösung des Konflikts zwischen dem Zentralisierungs- und Dezentralisierungsansatz im Rahmen einer in sich konsistenten Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu entwickeln. Dabei wären neben dem Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen auch ausreichende Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge unter Einhaltung der budgetären Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. (TZ 15)

(20) Unter Verweis auf die internationalen Empfehlungen sollten auf Basis einer Strategie für den österreichischen Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug konkrete Standards u.a. hinsichtlich der Qualität der Betreuung, der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge in Österreich entwickelt werden. (TZ 16)

(21) Zukünftig sollten weitere Maßnahmen definiert werden, die einem möglichst hohen Anteil aller weiblichen Häftlinge österreichweit zugute kommen und die Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge angemessen berücksichtigen. (TZ 17)

(22) Bei den Indikatoren und Zielgrößen zu Beschäftigungsquote und Anzahl der angebotenen zertifizierten Ausbildungen wäre jeweils zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen zu unterscheiden; diese Indikatoren wären zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts zu nutzen. (TZ 19)

(23) Der Indikator „Beschäftigungsquote“ sollte z.B. durch zusätzliche Erhebung des Anteils der nicht beschäftigten weiblichen und männlichen Häftlinge weiterentwickelt werden, um seine Aussagekraft zu erhöhen. (TZ 20, 27)

(24) Es wären auf Maßnahmenebene durchgängig einheitliche, kurze und somit verständliche Formulierungen zu wählen. (TZ 21)

(25) Die in den BFG 2014 und 2015 fehlenden Angaben zu Ist- und Zielwerten sollten zukünftig so ergänzt bzw. korrigiert werden, dass Fortschritte eindeutig erkennbar sind. (TZ 21)

(26) Es wären zumindest die geschlechterspezifischen Aspekte der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung beim internen Wirkungscontrolling zu berücksichtigen, entsprechende Zielgrößen und Indikatoren auch für weibliche Häftlinge zu entwickeln und ein entsprechendes Wirkungscontrolling für den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zu implementieren. (TZ 22)

(27) Die Einkommenssituation von weiblichen und männlichen Häftlingen sollte mittels steuerungsrelevanter Daten nachvollziehbar dargestellt werden, um damit eine geeignete Basis für Maßnahmen im Sinne des im Regierungsprogramm 2008–2013 und im

Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 enthaltenen Ziels einer Verringerung der Einkommensunterschiede zu schaffen. (TZ 23)

(28) Im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs wäre bei der Vergütung pro Hafttag die Berechnungsmethode jeweils zu erläutern bzw. gegebenenfalls auf eine Änderung der Berechnungsmethode hinzuweisen. (TZ 23)

(29) Es sollte darauf hingewirkt werden, dass alle Bediensteten im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug verpflichtend am Qualifizierungsmodul „Strafvollzug an weiblichen Insassen“ teilnehmen. (TZ 24)

(30) Die Möglichkeit wäre zu prüfen, aus Kostengründen auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge justizintern Betreuungsplätze einzurichten. (TZ 25)

(31) Bei einem Frauenanteil im Maßnahmenvollzug von rd. 7 % im Jahr 2013 betrug das justizinterne Angebot an Haftplätzen für Frauen mit psychiatrischer Betreuung lediglich 1,5 % des Gesamtangebots. Bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsziels sollte dieser Aspekt entsprechend berücksichtigt werden. (TZ 25)

(32) Im — jährlich als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten — Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs wären die Daten genderdisaggregiert (getrennt nach weiblichen und männlichen Häftlingen) auszuweisen. (TZ 26)

(33) Nach einer Kosten–Nutzen–Analyse der vorhandenen Kennzahlen und ihrer Qualitätsverbesserung wären gezielt strategische, steuerungsrelevante Kennzahlen auszuwählen, diese in die zu erarbeitende Strategie zu integrieren und so eine wirksame Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu fördern. (TZ 26)

(34) Dem Gleichstellungsziel im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs sollte zukünftig mehr Bedeutung eingeräumt werden. (TZ 26)

(35) Die Anzahl der Teilnehmenden an den Ausbildungen wäre getrennt nach Geschlecht zu erheben, um entsprechende Steuerungsdaten im Hinblick auf den Gleichstellungsaspekt und die Maßnahme der besseren Qualifizierung zu generieren. (TZ 27)

BKA

(36) In den Empfehlungen an das BMJ zur Weiterentwicklung der Indikatoren sollte insbesondere auf die geschlechterspezifische Darstellung von Indikatoren und Zielgrößen und

bei der Formulierung des Gleichstellungsziels auf Verständlichkeit und entsprechende Eigenständigkeit geachtet werden. (TZ 30)

(37) Es wäre bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf eine Ablaufplanung hinzuwirken, die — bei Zugrundelegung effizienter Arbeitsabläufe — ein Mindestmaß an erforderlicher Zeit für die entsprechende Prüfung gemäß den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien sicherstellt. (TZ 30)

(38) Bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung sollte eine stärkere Orientierung an den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien erfolgen. (TZ 30)

UMSETZUNG DER WASSERRAHMENRICHTLINIE IM BEREICH GRUNDWASSER IM WEINVIERTEL

Infolge intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung wies das Marchfeld seit Jahrzehnten hohe Nitratbelastungen im Grundwasser auf. Es stellte im Jahr 2009 eines von drei Gebieten in Österreich dar, in dem der in der Wasserrahmenrichtlinie der EU verbindlich geforderte gute chemische Zustand des Grundwassers aufgrund der Schwellenwertüberschreitungen nicht erreicht wurde. Das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie sollte mittels den im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 angeführten Maßnahmen — insbesondere dem bundesweit geltenden Aktionsprogramm Nitrat und der freiwilligen Teilnahme am Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) — bis 2027 erfüllt werden. Die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 investierten Fördermittel für die regionalspezifischen grundwasserrelevanten ÖPUL-Maßnahmen im Marchfeld beliefen sich auf rd. 6,78 Mio. EUR.

Die Ist-Bestandsanalyse 2013 zeigte für das Marchfeld eine Verschlechterung der Grundwassersituation und einen signifikanten und anhaltend steigenden Trend im Hinblick auf die Nitratbelastung. Somit reichten die bisher auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 gesetzten Maßnahmen nicht aus, um in diesem Bereich eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen.

Weder auf Bundesebene noch auf Ebene des Landes Niederösterreich wurde das rechtliche Instrumentarium ausgeschöpft, um restriktivere Maßnahmen bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und damit eine deutliche Reduzierung des Neueintrags von Nitrat vorzusehen.

Für die zum Teil im öffentlichen Eigentum befindlichen Trinkwasserversorger entstand infolge der hohen Nitratbelastung des Grundwassers durch erforderliche Aufbereitungsmaßnahmen bzw. die Versorgung aus entfernteren Gebieten ein zusätzlicher Aufwand. Dies widersprach sowohl dem Ziel des Wasserrechtsgesetzes als auch dem der Wasserrahmenrichtlinie zugrunde gelegten Verursacherprinzip. Die Versorgung mit einwandfreiem Trinkwasser war gewährleistet.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war zu beurteilen, wie die Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie für das Grundwasser auf nationaler Ebene umgesetzt wurden, ob die auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 (NGP 2009) getroffenen Maßnahmen

geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffend den Zustand des Grundwassers — insbesondere in Bezug auf die nitratbelasteten Gebiete im Weinviertel — zu erreichen, wie sich die Grundwassersituation im Weinviertel seither entwickelt hat und wie sich die vorhandenen Beeinträchtigungen des Grundwassers auf die Trinkwasserversorgung im Weinviertel ausgewirkt haben. Die Gebarungsüberprüfung fand im Weinviertel statt, weil die Grundwasserkörper insbesondere im Marchfeld zahlreiche Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat zeigten. (TZ 1)

RECHTLINIE GRUNDLAGEN

Für das Grundwasser war gemäß Wasserrahmenrichtlinie und dem diese umsetzenden Wasserrechtsgesetz (WRG 1959) ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand zu erreichen bzw. zu erhalten (Verschlechterungsverbot). Die maßgeblichen Zielzustände hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu verordnen, die Vollziehung oblag in mittelbarer Bundesverwaltung dem Landeshauptmann. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte gegenüber dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden eine Richtlinien- und Weisungskompetenz. (TZ 2, 3)

EINTEILUNG DES GRUNDWASSERS

Für Planungsprozesse (Bewertung der Auswirkungen von Gewässerbelastungen, Monitoring, Maßnahmenplanung etc.) war eine Unterteilung der vorhandenen Wasserkörper erforderlich. Die vom BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern vorgenommene Abgrenzung der Grundwasserkörper (64 Einzelgrundwasserkörper und 63 Gruppen von Grundwasserkörpern) war entsprechend den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt. In Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wären allerdings — insbesondere bei der Zusammenfassung von Grundwasserkörpern zu Gruppen — auch andere Einteilungen möglich gewesen, um damit eine Nivellierung von Belastungen bei unterschiedlich stark verunreinigten Grundwasserkörpern zu vermeiden. Die gewählte Einteilung in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern erschwerte zum Teil die Fokussierung auf wesentliche Problembereiche. (TZ 5)

ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG DES GRUNDWASSERZUSTANDS

Definitionsgemäß waren Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern bereits dann mit einem guten chemischen Zustand zu bewerten, wenn bei weniger als 50 % der beobachteten Messstellen eine Schwellenwertüberschreitung vorlag. Die Ausweisung des guten chemischen Zustands ließ daher nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Qualität des



vorhandenen Grundwassers zu, weil im Grundwasserkörper dennoch große Gebiete vorhanden sein konnten, in denen das entnommene Grundwasser maßgeblich verunreinigt war. (TZ 6)

Die Messstelle in Wolkersdorf erfüllte nicht das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität für das betreffende Einzugsgebiet. Ein anderer Brunnen des Verbands, der in hohem Ausmaß zur Trinkwasserversorgung genutzt wurde, zeigte eine über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung liegende Nitratbelastung. Diese Nitratbelastung floss in die Überwachung und Beurteilung des chemischen Zustands der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ nicht ein. (TZ 6)

GRUNDWASSERZUSTAND IN ÖSTERREICH LAUT NGP 2009

Der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) 2009 enthielt u.a. eine Beschreibung und Gliederung aller Gewässer, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Gewässer sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen. Der NGP 2009 beruhte auf Untersuchungsergebnissen der Jahre 2006 bis 2008. Dabei wurde bei insgesamt 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (rd. 23 %) eine Gefährdung des guten chemischen Zustands des Grundwassers erhoben. Dieser Umstand relativierte die Aussage des NGP 2009, wonach alle 63 der in Österreich ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern und 61 der 64 ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper das angestrebte Umweltziel des guten chemischen Zustands erfüllten und nur drei das Umweltziel verfehlten. Es bestand daher Handlungsbedarf im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden bzw. tatsächlich angewendeten Instrumente zur Grundwasserverbesserung bzw. -erhaltung. (TZ 4, 7)

GRUNDWASSERZUSTAND IM WEINVIERTEL

Die Beschaffenheit des Grundwassers im Weinviertel war in höherem Ausmaß gefährdet als in anderen Regionen Österreichs: Österreichweit war an 12 %, im Weinviertel jedoch an 41 % der Messstellen eine Grundwassergefährdung durch Nitrat gegeben. Auch zeigten die Ergebnisse der Ist-Bestandsanalyse 2013 (Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012), dass sich die Grundwasserqualität im Weinviertel im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert hatte. Dies war umso mehr zu beanstanden, als die Nitratbelastung des Grundwassers im Weinviertel bereits seit zumindest 20 Jahren bekannt war. (TZ 9)

GRUNDWASSERGEBIET ZAYATAL

Die Neugliederung der Grundwässer im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie konnte, wie das Beispiel Zayatal zeigt, dem Ziel der Reduzierung bestehender Verunreinigungen zuwiderlaufen: Im Zayatal war aufgrund der deutlichen Überschreitungen

des Schwellenwerts für Nitrat (Belastung zwischen 80 mg/l und 120 mg/l bei einem Schwellenwert von 45 mg/l) eine regionale Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers gegeben. Die Gefährdung war bis 2006 durch die Ausweisung des Grundwassergebiets Zayatal als voraussichtliches Maßnahmensgebiet dokumentiert. Durch die Einbindung des Grundwassergebiets Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ bei der in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durchgeführten Neueinteilung der Grundwässer war dieser Problembereich — der mangels Verbesserung der Grundwasserqualität fortbestand — nicht mehr als solcher erkennbar. Bei einer Abgrenzung des Zayatals als einzelner Grundwasserkörper hätte dieser einen nicht guten Zustand aufgewiesen und wäre als voraussichtliches Maßnahmensgebiet auszuweisen gewesen. Durch die gewählte Einteilung wurde somit das Instrumentarium zur Problemerkennung und Fokussierung auf hohe Grundwasserbelastungen eingeschränkt. (TZ 10)

NATIONALER GEWÄSSERBEWIRTSCHAFTUNGSPLAN (NGP) 2009

Der für das Grundwasser angestrebte gute chemische Zustand war nach den gesetzlichen Vorgaben bis spätestens 2015 zu erreichen. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nahm bei drei Grundwasserkörpern, die infolge der Nitratbelastung keinen guten chemischen Zustand aufwiesen (u.a. beim Marchfeld), eine Fristverlängerung bis 2027 in Anspruch. Dies mit der Begründung, dass diese auf einen reduzierten Nitratreintrag nur sehr langsam und langfristig reagieren würden. In diesem Zusammenhang war auf die Einhaltung des Verschlechterungsverbots als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Fristverlängerung hinzuweisen. Entsprechend den Messergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013 wurde diese Vorgabe im Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht. (TZ 11)

Der NGP 2009 wies zwar belastete Grundwasserkörper aus, das Maßnahmenprogramm, bestehend aus rechtlichen Maßnahmen und finanziellen Anreizen, enthielt aber mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Förderungen keine spezifischen Maßnahmen für diese Gebiete. (TZ 12)

RECHTLICHE MASSNAHMEN IN VERBINDUNG MIT DEM WRG 1959

Die gesetzlichen Grundlagen boten sowohl für den Bund als auch für das Land Niederösterreich Möglichkeiten, Verschärfungen bzw. restriktivere Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags und in der weiteren Folge zur Verbesserung der Grundwasserqualität umzusetzen. Die vorhandenen Instrumente wurden allerdings — unter Verweis auf Regelungsmöglichkeiten durch den jeweils anderen (Bund bzw. Land) — bisher nicht ausgeschöpft bzw. nicht genutzt. (TZ 14)



Im Sinne der Verbesserung der Qualität des Grundwassers wäre es zweckmäßig, dass die befassten Behörden ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen und nicht auf Handlungsmöglichkeiten der jeweils anderen Behörden hinweisen sollten. Als verantwortliches Organ für die rechtzeitige Umsetzung (bis zum Jahr 2027) der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie gegenüber der EU hätte darüber hinaus der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft — allenfalls auch mit Weisung nach Art. 103 Abs. 1 B-VG — auf eine rechtzeitige Vollziehung durch den Landeshauptmann von Niederösterreich zu drängen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass die zu setzenden Maßnahmen erst zeitverzögert wirken. (TZ 14)

AKTIONSPROGRAMM NITRAT

Das in Umsetzung der EU-Nitratrictlinie als Verordnung des Bundes erlassene Aktionsprogramm Nitrat regelte, wann, wo und wie viel stickstoffhaltige Düngemittel auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgebracht werden durften. Es war — insbesondere durch die Festlegung von Verbotszeiträumen sowie durch die Einschränkungen beim Wirtschaftsdünger — geeignet, grundsätzlich zur Reduktion der Einträge von Nitrat in das Grundwasser beizutragen. Zur Lösung regionalspezifischer Probleme konnte es infolge seines flächendeckenden Ansatzes jedoch nur begrenzt beitragen: Es ermöglichte nicht die Einführung weitergehender Maßnahmen für besonders nitratbelastete Gebiete, wie z.B. schlagbezogene Aufzeichnungspflichten, Düngebeschränkungen, Vorgaben für Düngepläne, Fruchtfolgegestaltung etc. (TZ 15)

Erst das Aktionsprogramm Nitrat 2012 führte eine betriebsbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht über die von den landwirtschaftlichen Betrieben ausgebrachten Stickstoffmengen ein. Bloß betriebs- statt schlagbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten werden allerdings in den besonders belasteten Gebieten nicht ausreichen, um die Kontrollierbarkeit der Einhaltung der Vorgaben sicherzustellen. (TZ 15)

Die in der EU-Nitratrictlinie angeführten fakultativen Maßnahmen — wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen — waren im Aktionsprogramm Nitrat nicht enthalten. (TZ 15)

Die Kontrolle der Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat erfolgte einerseits durch die Gewässeraufsicht (hoheitlich), andererseits durch die Agrarmarkt Austria (AMA) (privatwirtschaftlich) im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen. Insbesondere der Umfang des Einsatzes von Handelsdünger und die Einhaltung der Stickstoffobergrenzen bei der Düngung auf bestimmte Ertragslagen waren nur schwer kontrollierbar. (TZ 16)

Zu beanstanden waren die fehlenden Vorgaben des BMLFUW hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden (Mindest)Leistungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) und der fehlende Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung. Die Kontrolle der zentralen Gewässeraufsicht im Weinviertel (angesiedelt beim Land) war wenig umfangreich (im Umfang von rd. 0,15 VBÄ) und erfolgte nur anlassbezogen im Hinblick auf wenige Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat. Sie entsprach damit nicht den Anforderungen eines aktiven Gewässerschutzes. Die Kontrollen der dezentralen Gewässeraufsichtsorgane (Bezirksverwaltungsbehörden) waren zum Teil nicht einheitlich schriftlich dokumentiert bzw. ermöglichten die Aufzeichnungen über die im Rahmen von Kontrollen festgestellten Straftatbestände und über die im Falle von Verstößen verhängten Strafen keine geeignete Auswertung. (TZ 17)

Die Kontrolltätigkeiten waren nicht aufeinander abgestimmt. Die Gewässeraufsicht des Landes Niederösterreich informierte die AMA nicht über die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe und die Ergebnisse der Kontrollen. Dadurch wurde die im NGP 2009 als wichtig bezeichnete Abstimmung zwischen den beiden Kontrolleinrichtungen nicht erreicht. (TZ 17)

Der Anteil der von der AMA im Weinviertel kontrollierten Betriebe lag mit durchschnittlich 0,89 % unter dem österreichweiten Durchschnitt von 1,34 %. Im voraussichtlichen Maßnahmenggebiet Marchfeld war der Anteil der kontrollierten Betriebe noch geringer und lag durchschnittlich lediglich bei 0,59 %. Zwar hatte die AMA im überprüften Zeitraum (2009 bis 2013) mit insgesamt 268 Cross Compliance-Kontrollen deutlich mehr Überprüfungen durchgeführt als die Gewässeraufsicht (68 Kontrollen), die im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße waren jedoch sowohl im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die verhängten Sanktionen gering. Der RH vertrat die Ansicht, dass die Cross Compliance-Kontrollen für das Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmenggebiet Marchfeld — entgegen den Erwartungen im NGP 2009 — keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfalteten. (TZ 18)

Die im Ersuchen des BMLFUW beabsichtigte verstärkte Überprüfung der Betriebe in nitratbelasteten Gebieten war somit für das Weinviertel und insbesondere für den als voraussichtliches Maßnahmenggebiet ausgewiesenen Grundwasserkörper Marchfeld nicht erkennbar. Das BMLFUW hatte keine konkreten Vorgaben betreffend den Umfang der zusätzlich zu kontrollierenden Betriebe gegeben und erstattete auch keine Rückmeldung hinsichtlich der Erfüllung des Ersuchens. (TZ 18)

WASSERRECHTLICHE BEWILLIGUNGSPFLICHT NACH § 32 ABS. 2 LIT. F WRG 1959

Das Ausbringen stickstoffhaltiger Dünger auf landwirtschaftliche Nutzflächen war bei Überschreitung bestimmter Stickstoffmengen (175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr⁴) wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Die Bezirksverwaltungsbehörden hatten in den überprüften nitratbelasteten Gebieten im Weinviertel zwischen 2009 und 2013 kein solches wasserrechtliches Bewilligungsverfahren durchgeführt. Dies deutete darauf hin, dass die gesetzliche Obergrenze — unter Berücksichtigung des zulässigen betriebsbezogenen Ausgleichs und der zulässigen Ausnahmen — für die landwirtschaftlichen Betriebe leicht einzuhalten oder die Einhaltung der Bestimmungen (insbesondere bei der Ausbringung von Handelsdünger) nur schwer kontrollierbar war. (TZ 19)

Vor allem im Hinblick auf die Anzahl der potenziell betroffenen Betriebe in den belasteten Gebieten (rd. 7.770 im Weinviertel) und auf den mit den wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand war dieses Instrument der Bewilligungspflicht nur begrenzt geeignet, zu einer Reduktion der Nitratreinträge in belasteten Gebieten — wie dem voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld und den Beobachtungsgebieten „Weinviertel (DUJ)“ sowie „Weinviertel (MAR)“ — beizutragen. Dies auch aufgrund der Ausnahmebestimmung von der Bewilligungspflicht sowie der Möglichkeit des betriebsbezogenen Ausgleichs (die Stickstoffobergrenze galt im Durchschnitt eines Gesamtbetriebs). (TZ 19)

PROGRAMM ZUR VERBESSERUNG DER QUALITÄT DES GRUNDWASSERS NACH § 33F WRG 1959

Der Landeshauptmann von Niederösterreich wies das Marchfeld als voraussichtliches Maßnahmengebiet und das „Weinviertel (DUJ)“ sowie das „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete aus, hatte aber entgegen den Vorgaben des WRG 1959 keine Verordnung zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung in diesen Gebieten erlassen. Die unspezifische Kenntnis der Verursacher reichte nicht aus, um gezielt Maßnahmen für ein „Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ auswählen zu können. Informationen u.a. zur Art und Menge an ausgebrachtem Dünger und zur Beschaffenheit der Böden wären den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben auch zumutbar gewesen. Über diese Aufzeichnungen (wie sie bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgten) gesammelte

⁴ bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

Daten wären eine zweckmäßige Ergänzung zu den Ergebnissen der im Wege von Studien durchgeführten Ursachenforschung der Nitratbelastung im Marchfeld. (TZ 20)

Der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorgegebene Rahmen für die Verordnung von Maßnahmen durch den Landeshauptmann bestand nur aus freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen; eine Grundlage für die Verhängung von restriktiveren Maßnahmen müsste erst geschaffen werden. (TZ 21)

Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte für das Marchfeld bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers verordnet; dies, obwohl sich die Nitratproblematik durch die freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen nicht verbessert hatte. (TZ 22)

Die Nichterlassung einer solchen Verordnung für das seit Jahrzehnten mit Nitrat belastete Gebiet des Marchfelds war insbesondere aufgrund der im WRG 1959 bereits seit dem Jahr 1991 verankerten Verpflichtung zur Grundwassersanierung nicht nachvollziehbar. Durch die Umstellung im Jahr 2002 von Grundwassersanierungsgebieten auf Beobachtungsgebiete und voraussichtliche Maßnahmenggebiete löste zudem erst eine Schwellenwertüberschreitung von mindestens 50 % der Messstellen die Pflicht zur Setzung von freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen aus, während dies vor der Umstellung bereits bei einer Schwellenwertüberschreitung von mindestens 25 % der Messstellen der Fall gewesen wäre. Die Begründung des Landes Niederösterreich für die Nichterlassung der Verordnung — fehlende Kenntnis der konkret erforderlichen Maßnahmen — sah der RH als Bestätigung seiner Kritik an der unzureichenden Ursachenforschung. (TZ 22)

Das im WRG 1959 festgelegte Verfahren zur Abwicklung des „Programms zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ stellte aufgrund des stufenweisen, drei Jahre dauernden Formalwegs — Ankündigung der Maßnahme, dreijährige Stillhaltefrist zur Freibeweismöglichkeit des landwirtschaftlichen Betriebs, Verfügung der Maßnahme — und des erneuten Ankündigungserfordernisses für zusätzlich erforderliche Maßnahmen ein sehr verzögert wirkendes Instrument zur Grundwassersanierung dar. Eine konsequente Anwendung war mangels Entschädigungen jedoch mit hohen Ertragseinbußen der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden. (TZ 22)

Zum Zwecke der Ursachenermittlung bestand auch die Möglichkeit, Problembereiche der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ abzugrenzen und für dort angesiedelte Betriebe Aufzeichnungspflichten zu verordnen. Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine derartige Abgrenzung vorgenommen. (TZ 23)



WASSERWIRTSCHAFTLICHE RAHMENVERFÜGUNG MARCHFELD UND WASSERWIRTSCHAFTLICHE REGIONALPROGRAMME

Das Marchfeld war durch die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld aus 1964 bereits seit 50 Jahren wasserrechtlich als ein für die Wasserversorgung bedeutsames Gebiet ausgewiesen. Die Rahmenverfügung und das sie ab Dezember 2012 unverändert ablösende wasserwirtschaftliche Regionalprogramm hatten jedoch mangels der Möglichkeit zur Vorschreibung von Maßnahmen keine Verbesserung in der Grundwassersanierung gebracht. Umso mehr Bedeutung kam daher dem Aktionsprogramm Nitrat und dem „Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ bei der Vorschreibung verpflichtender Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität zu. (TZ 24)

ÖPUL 2007

Das Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 förderte zwei regionalspezifische, grundwasserrelevante Maßnahmen: den „Vorbeugenden Boden- und Gewässerschutz“ sowie die „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“. Für die beiden Maßnahmen im Marchfeld waren im überprüften Zeitraum zwar rd. 6,78 Mio. EUR investiert worden, jedoch unterblieb eine ausreichende Wirkung: Der „Vorbeugende Boden- und Gewässerschutz“ als die Maßnahme mit der größten Akzeptanz (82 % aller landwirtschaftlichen Flächen) und dem höchsten Mitteleinsatz (99,7 %) bewirkte keine Verbesserung, die „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ als die Maßnahme mit der höchsten potenziellen Wirkung wurde kaum angenommen (rd. 0,06 % aller landwirtschaftlichen Flächen). (TZ 25)

Insgesamt war ÖPUL bezogen auf die belasteten Grundwasserkörper im Weinviertel nur sehr eingeschränkt für die Lösung der spezifischen regionalen Probleme geeignet, da diesem ein flächendeckender Ansatz zugrunde lag und die Prämienhöhe begrenzt war. Daher konnten insbesondere bei der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ Ertragseinbußen infolge von Extensivierungsmaßnahmen nur eingeschränkt abgegolten werden. (TZ 25)

Das BMLFUW verfügte über keine detaillierten Informationen hinsichtlich des Umfangs und der Lage der an der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ teilnahmeberechtigten Flächen. Zu beanstanden war die Konzeption der Maßnahme auch deshalb, weil der Entfall der Einheitlichen Betriebsprämie bei der Kalkulation der Prämie unberücksichtigt blieb. Angesichts der geringen Abgeltung (nach Abzug der Einheitlichen Betriebsprämie) war die geringe Teilnahme erwartbar. (TZ 25)

Es kamen ausschließlich Fördermittel für flächendeckende Maßnahmen im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL zum Einsatz. Außerhalb des kofinanzierten Bereichs wurden jedoch keine Bundes- und Landesmittel für regionalspezifische Programme bzw. Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags in belasteten Grundwasserkörpern eingesetzt. (TZ 25)

ÖPUL 2015

Ebenso wie ÖPUL 2007 enthielt auch der Entwurf für das neue Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015 zwei regionalspezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz. Im Rahmen der Programmgestaltung hatte weder das Land Niederösterreich noch das BMLFUW die Möglichkeit zur stärkeren Regionalisierung und gebietsspezifischen Anpassung der beiden Maßnahmen genutzt. Die Reduzierung der im Marchfeld zulässigen Düngermenge war grundsätzlich positiv, auf die Schwierigkeiten der Kontrolle war aber hinzuweisen. (TZ 26)

Trotz gegenteiliger Expertenmeinung behielt das BMLFUW die Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ im Entwurf zu ÖPUL 2015 in ihren Grundzügen unverändert bei. Eine intensivere Abwägung darüber, ob das angestrebte Ziel der Verhinderung des Schadstoffeintrags in das Grundwasser über diese Flächen im Rahmen von ÖPUL bestmöglich erreicht werden kann oder ob der Einsatz anderer Instrumente effizienter wäre, wäre zweckmäßig gewesen. Auch für ÖPUL 2015 konnte das BMLFUW für diese Maßnahme keine detaillierten Informationen zu Umfang und Lage der teilnahmeberechtigten Flächen vorlegen, dadurch fehlte eine Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme. (TZ 26)

ÖPUL-KONTROLLEN

Die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 durchgeführten insgesamt 210 ÖPUL-Kontrollen zu den Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ sowie „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ hatten in vier Fällen zu Sanktionen geführt; die Sanktionen bestanden in geringfügigen Prämienkürzungen (Kürzung um 169 EUR bei beantragten Prämien von 5,74 Mio. EUR). (TZ 27)

BERATUNG

Der vom Land Niederösterreich betriebene Nitratinformationsdienst (NID) führte in ausgewählten Gebieten Niederösterreichs (im Jahr 2013 waren es fünf) Bodenanalysen durch und gab darauf aufbauend Düngeempfehlungen für die Landwirte ab. Er war ein zweckmäßiges Instrument zur Bewusstseinsbildung über die Zusammenhänge zwischen der Bodenbewirtschaftung und den Auswirkungen auf das Grundwasser. (TZ 28)



Die Anteile des Marchfelds an den beprobten Referenzflächen waren mit rd. 27 % relativ gering, obwohl das Marchfeld das größte der fünf untersuchten Gebiete war. Für andere Gebiete im Weinviertel mit nitratbelastetem Grundwasser erstellte der Nitratinformationsdienst keine Düngeempfehlungen. Entgegen den Intentionen des NGP 2009 war der Nitratinformationsdienst auch nicht verstärkt im Zuströmbereich der Wasserversorgungsanlagen im Marchfeld tätig. (TZ 28)

STUDIEN

Eine vom Land Niederösterreich im Jahr 2013 beauftragte Studie über die Wirksamkeit von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Reduktion der Nitratausträge in das Grundwasser des Marchfelds zeigte, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben (Aktionsprogramm Nitrat) und bei Bewirtschaftung entsprechend ÖPUL der gute chemische Zustand des Grundwassers im Marchfeld nicht erreichbar ist. Die als besonders effektiv beurteilte Maßnahme der Extensivierung durch Stilllegung von Flächen in besonders austragsgefährdeten Bereichen war bisher nur mittels eines freiwilligen Instruments (ÖPUL) umgesetzt und dabei kaum angenommen worden. Die Durchführung der Studie zum Zwecke der Ursachenforschung war positiv, da sie Erkenntnisse über die Wirksamkeit verschiedener möglicher landwirtschaftlicher Maßnahmen auf den Nitratintrag in das Grundwasser erbrachte. (TZ 29)

AUSWIRKUNGEN DER MASSNAHMEN DES NGP 2009

Im voraussichtlichen Maßnahmengbiet Marchfeld war trotz des Maßnahmenprogramms des NGP 2009 eine Verschlechterung der Grundwasserqualität betreffend den Parameter Nitrat eingetreten. Weder das Aktionsprogramm Nitrat noch die spezifischen ÖPUL-Maßnahmen konnten trotz zum Teil relativ hoher Teilnahmequote deutliche Verbesserungen bewirken. Die bisherigen Aktivitäten und Instrumente reichten daher nicht aus, um dort eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern und eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. (TZ 30)

NATIONALER GEWÄSSERBEWIRTSCHAFTUNGSPLAN 2015 (NGP 2015)

Nach Angaben des BMLFUW sollen auch in der zweiten Planungsperiode (NGP 2015) das Aktionsprogramm Nitrat sowie das „Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020“ wesentliche Eckpfeiler des Maßnahmenprogramms darstellen. (TZ 31)

Die Schwerpunkte des Landes Niederösterreich im Rahmen des NGP 2015 enthielten keine konkret wirksamen Maßnahmen. Bei Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion ohne

signifikante Einschränkung im Bereich des Marchfelds wird aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (Boden, Klima, Grundwasserhaushalt etc.) keine ausreichende Verbesserung des Grundwasserzustands zu erwarten sein. (TZ 31)

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft kann für belastete Grundwasserkörper nach 2027 ausnahmsweise die Verwirklichung eines weniger strengen Umweltziels vorsehen. Die Detaillierung dieser Ausnahmebestimmung im WRG war höchst unbestimmt formuliert und von Wertentscheidungen und Interessenabwägungen abhängig. Eine wesentliche Voraussetzung — die Einhaltung des Verschlechterungsverbots — lag beim Grundwasserkörper Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor; im Gegenteil, der Grundwasserzustand hatte sich sogar verschlechtert. Vor diesem Hintergrund war auf die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens hinzuweisen. (TZ 32)

TRINKWASSERVERSORGUNG

Das Problem der hohen Nitratbelastung im Grundwasser des Weinviertels war bereits seit mehr als 50 Jahren bekannt und sogar ausschlaggebend für die Gründung einer eigenen Gesellschaft (EVN Wasser GmbH) zur Fernversorgung mit einwandfreiem Trinkwasser, das die Anforderungen der damals erlaubten Höchstwerte erfüllte. Viele Gemeinden im Weinviertel nutzten die Fernversorgung, weil die im Gemeindegebiet vorhandenen Wasservorkommen sowohl hinsichtlich der Ergiebigkeit als auch der Qualität unzureichend waren. (TZ 34)

Die EVN Wasser konnte die Versorgung im überprüften Gebiet mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser, das den Vorgaben der Trinkwasserverordnung entsprach, in ausreichender Menge gewährleisten. Jedoch bereitete Nitrat im Grundwasser in einzelnen Gebieten Probleme, die durch Aufbereitung, Vermischung mit bzw. Ferntransport von geringer belastetem Wasser bewältigt werden mussten. Dies verursachte Aufwände für die Errichtung von Aufbereitungsanlagen und Transportleitungen sowie für den laufenden Betrieb der Anlagen und den Transport des Trinkwassers über große Entfernungen. Aufgrund der bestehenden Wasserlieferungsabkommen ergaben sich daraus keine unmittelbaren kostenmäßigen Auswirkungen für die Wasserbezieher. Die EVN Wasser konnte die aufgrund der Nitratbelastung im Weinviertel entstandenen zusätzlichen Kosten durch zusätzliche Einnahmen aus dem gestiegenen Wasserverbrauch decken. Die Errichtung der Anlagen und Leitungen diente vor allem auch der Erhöhung der Versorgungssicherheit und der Wasserenthärtung. (TZ 35)

Erhebungen bei lokalen Wasserversorgern zeigten eine weitgehend unbedenkliche Nitratbelastung der zur Wasserversorgung genutzten Brunnen. Aufbereitungsbedarf aufgrund einer Nitratbelastung des Grundwassers hatte lediglich der Wasserverband GV Wolkersdorf-

Pillichsdorf. Die Kosten für die Aufbereitung des nitratbelasteten Grundwassers hatten letztlich die Wasserbezieher zu tragen. Da die Nitratbelastungen eine Folge landwirtschaftlicher Bewirtschaftung waren, widersprach dies dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit. (TZ 36)

Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW und Land Niederösterreich

(1) Die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ sollte im Hinblick auf die Eignung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen überprüft werden. (TZ 10)

(2) Vor dem Hintergrund der langsamen Grundwassererneuerung wären wirksame Maßnahmen besonders rasch zu setzen, um den guten chemischen Zustand des Grundwassers in den voraussichtlichen Maßnahmengebieten bis 2027 zu erreichen. (TZ 11)

(3) Künftig sollten auch restriktivere Maßnahmen in die Planung des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans (NGP) einbezogen werden. (TZ 31)

BMLFUW

(4) Bei künftigen Überarbeitungen des NGP sollten spezifische Maßnahmen für belastete Gebiete stärker berücksichtigt werden. (TZ 12)

(5) Die künftige Aufnahme spezifischerer Bewirtschaftungsmaßnahmen (z.B. bezogen auf voraussichtliche Maßnahmengebiete, besonders auswaschungsgefährdete Flächen etc.) in das Aktionsprogramm Nitrat zur weitergehenden Einschränkung des Nitratreintrags in belasteten Gebieten wäre zu überdenken. (TZ 15)

(6) Schlagbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten sollten für besonders belastete Gebiete in das Aktionsprogramm Nitrat aufgenommen werden. (TZ 15)

(7) Zur Verbesserung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms Nitrat sollte die Aufnahme der in der Nitratrichtlinie vorgesehenen fakultativen Maßnahmen — wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngelplänen — erwogen werden. (TZ 15)

(8) Ein Leistungskatalog mit Mindeststandards, der Vorgaben zu den von der Gewässeraufsicht zu erbringenden Leistungen im Hinblick auf die Kontrolle des Aktionsprogramms Nitrat enthält, sollte erarbeitet werden. (TZ 17)

(9) Das Ersuchen an die Agrarmarkt Austria (AMA) sollte hinsichtlich des Umfangs der zu kontrollierenden Betriebe (bspw. je belasteten Grundwasserkörper) präzisiert werden, um tatsächlich eine verstärkte Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe in nitratbelasteten Gebieten zu erzielen. (TZ 18)

(10) Das Instrument der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 wäre im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, die Ausnahmemöglichkeiten sowie die Kontrolle der Einhaltung zu prüfen und auf eine Verbesserung hinzuwirken. Darüber hinaus wäre die Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht — analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959 — zu prüfen. (TZ 19)

(11) Der in § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser vorgegebene Rahmen für die Anordnung von Maßnahmen durch den Landeshauptmann sollte evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden. (TZ 21)

(12) Sowohl die Anwendbarkeit als auch die Wirksamkeit des in § 33f Abs. 4 bis 7 WRG 1959 festgelegten Verfahrens zur Abwicklung des Programms zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers sollte im Hinblick auf die Einhaltung der Umsetzungsfristen in der Wasserrahmenrichtlinie (2015, 2021 und 2027) evaluiert und auf eine Verbesserung hingewirkt werden. (TZ 22)

(13) Die im Entwurf zum „Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft 2015“ (ÖPUL 2015) enthaltene Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ sollte nach zwei Jahren evaluiert und bei anhaltender mangelhafter Akzeptanz beendet werden. (TZ 26)

(14) Im Hinblick auf die verzögerte Wirkung von Maßnahmen zur Grundwassererneuerung sollte bei der Setzung der Fristen im NGP 2015 auch auf die allenfalls nötige rechtzeitige Zwangsdurchsetzung bzw. Realisierung der Maßnahmen Bedacht genommen werden, um das zeitliche Ziel des NGP 2009 einhalten zu können. (TZ 32)

Land Niederösterreich

(15) Die Messstellen sollten in Hinblick auf ihre Repräsentativität für das jeweilige Einzugsgebiet regelmäßig überprüft werden. (TZ 6)

(16) Die Aufzeichnungen der Gewässeraufsichtsorgane sollten vereinheitlicht und strukturiert werden. (TZ 17)

(17) Die von der Gewässeraufsicht selbst durchgeführten Überprüfungen sollten mit den Kontrolltätigkeiten der AMA abgestimmt werden. (TZ 17)

(18) Die Aktivitäten des Nitratinformationsdienstes (NID) sollten auf relevante Bereiche der Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ ausgeweitet werden. (TZ 28)

(19) Die Probennahmen im Marchfeld sollten unter besonderer Berücksichtigung auswaschungsgefährdeter Böden speziell im Zuströmbereich von Wasserversorgungsanlagen intensiviert werden. (TZ 28)

Landeshauptmann von Niederösterreich

(20) Die Erlassung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 für das Marchfeld sollte eingehend geprüft und umgesetzt werden. (TZ 22)

(21) Für die Beobachtungsgebiete „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ sollten die Problembereiche abgegrenzt und Aufzeichnungspflichten für dort angesiedelte Betriebe (schlagbezogen, kulturartenbezogen und über die verwendeten Düngermengen) gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 zur Ursachenfeststellung verordnet werden. (TZ 23)

NACHHALTIGER GÜTERVERKEHR – INTERMODALE VERNETZUNG; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Das BMVIT kam dem überwiegenden Teil der Empfehlungen des RH nach, die er zum Thema Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung im Jahr 2012 (Reihe Bund 2012/5) veröffentlicht hatte.

Die Wirkungsziele im Hinblick auf den Beitrag des multimodalen Verkehrs für eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf Schiene bzw. Wasserstraße waren nur unzureichend definiert. Die gesetzten Ziele waren mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingesetzten Mitteln und Maßnahmen nicht erreichbar.

Bei den infolge der Empfehlung des RH durchgeführten Abrechnungskontrollen der Förderungen im Güterverkehr bei Privatbahnen stellte die SCHIG für die Jahre 2011 und 2012 Unregelmäßigkeiten in der Höhe von zumindest rd. 1,44 Mio. EUR fest.

KURZFASSUNG

Ziel der Follow-up-Überprüfung zum Bericht Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung (Reihe Bund 2012/5) war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung an das BMVIT gerichtet hatte. (TZ 1)

Wirkungsziele Verkehrsverlagerung

Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH — im Sinne der Grundsätze der wirkungsorientierten Haushaltsführung überprüfbare Wirkungsziele für die Verkehrsverlagerung festzulegen — teilweise um, indem es zwar generelle Ziele für den Güterverkehr auf der Schiene und auf der Wasserstraße definierte, in weiterer Folge zu diesen Wirkungszielen aber keine Ziele auf Subsystemebene, die spezifizierten, welcher Bereich (z.B. multimodaler Verkehr) welchen Anteil zur Erreichung der generellen Ziele beitragen soll, festlegte. Auch wenn der Erfolg vieler von der öffentlichen Hand gestalteter und finanzierter Bereiche von externen Parametern, wie beispielsweise der wirtschaftlichen Entwicklung, beeinflusst war, entbindet dies die öffentliche Hand nicht davon, für ihre Handlungen Wirkungsziele und Indikatoren zu definieren. (TZ 2)

Das angestrebte Wirkungsziel — bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abzuwickeln — war angesichts eines konstanten Anteils der Schiene von rd. 29 % bis 30 % am Gütertransportaufkommen mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingesetzten Mitteln und Maßnahmen nicht erreichbar. Das Transportaufkommen auf der Donau war in den Jahren 2010 bis 2013 rückläufig und die vom BMVIT gesetzten Maßnahmen

reichten nicht aus, um das im Gesamtverkehrsplan gesetzte Ziel einer Erhöhung des Güterverkehrs auf der Donau um 20 % bis zum Jahr 2020 erreichen zu können. (TZ 2)

Analyse der Maßnahmen

Das BMVIT setzte die Empfehlung, die verschiedenen Maßnahmen zur Förderung von multimodalen Verkehren hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Relationen zu vergleichen, nicht um. Eine Analyse zur Wirksamkeit der Instrumente stellt — in Anbetracht der ambitioniert gesteckten Zielsetzungen für den Modal Split — eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dafür dar, wo am sinnvollsten Bemühungen unternommen werden können, um die definierten Ziele zu erreichen. (TZ 3)

Vorbedingungen für die intermodale Verlagerung

Indem das BMVIT die vom RH dargestellten Vorbedingungen (z.B. Mindestdistanzen, Transportvolumina) für einen wirtschaftlichen multimodalen Güterverkehr bei der Gewährung von Förderungen und Zuschüssen grundsätzlich einhielt, setzte es die Empfehlung des RH um. (TZ 4)

Terminalsituation

Das BMVIT hatte die Empfehlung des RH, die Terminalsituation in Österreich auf allfällige Über- und Unterkapazitäten zu untersuchen und die Terminalausbaupläne (ÖBB-Rahmenpläne) regelmäßig an die Bedarfsentwicklung anzupassen, bis zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt. (TZ 5)

Erfassung Sendungsaufkommen bei Privatbahnen

Der RH hatte in seinem Vorbericht Lücken bei der Erfassung des Sendungsaufkommens bei den Privatbahnen, die als Basis für die Auszahlung von Förderungen im Güterverkehr dienen, bemängelt. Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH — die Datenerhebung (Erfassung des Sendungsaufkommens) bei den Privatbahnen mit derselben Qualität vorzunehmen wie bei der Rail Cargo Austria AG (RCA) — um, weil es ab Dezember 2012 die Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) als gemeinsame Abwicklungsstelle der Förderungen für den Güterverkehr bei der RCA und bei Privatbahnen beauftragte und damit eine einheitliche Erhebungssystematik sicherstellte. (TZ 6)

Die SCHIG stellte bei ihren infolge der Empfehlung des RH durchgeführten Abrechnungskontrollen bei Privatbahnen Unregelmäßigkeiten in der Höhe von zumindest rd. 1,44 Mio. EUR fest. (TZ 6)

Die SCHIG stellte zwar bei einer Privatbahn im Zuge der Abrechnungsüberprüfungen nicht vertragskonforme Zahlungen für das Jahr 2011 fest, das BMVIT gab jedoch keine weitere Überprüfung der Abrechnung dieser Privatbahn für 2012 in Auftrag. Die Abrechnungsprüfung einer weiteren Privatbahn für das Jahr 2011 war Ende 2014 noch im Laufen. (TZ 6)

Das BMVIT konnte nicht darlegen, ob die im Zuge der Abrechnungsüberprüfung bei den Privatbahnen als nicht vertragskonform beurteilten Akonto-Zahlungen des BMVIT von den betreffenden Privatbahnen zurückgezahlt oder mit weiteren Zahlungen gegenverrechnet wurden. (TZ 6)

Förderung von Verbindungen der Rollenden Landstraße (RoLa)

Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem es die Förderung von RoLa-Verbindungen auf sensible Achsen konzentrierte, die Höhe der Förderungen für RoLa-Verbindungen nach der Sensibilität der jeweiligen Achse und auf der Brennerachse zusätzlich nach der Tageszeit differenzierte und damit die Treffsicherheit der eingesetzten Förderungsmittel erhöhte. Da RoLa-Verbindungen ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erzielter Verlagerungswirkung aufweisen, sollten sie nur sehr selektiv dort eingesetzt werden, wo die Vorteile der mit der RoLa erzielten Verlagerungen (z.B. Umweltentlastung, Stauvermeidung) in einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Mitteln stehen. (TZ 7)

Neues System staatlicher Beihilfen im Güterverkehr

Der RH hatte dem BMVIT empfohlen, anlässlich der EU-rechtlich gebotenen Neukonzeption des Systems der Abgeltungen im Güterverkehr auf eine deutliche Erhöhung der Treffsicherheit hinsichtlich ihrer Verlagerungswirkung zu achten. Des Weiteren sollte das BMVIT bei der Neugestaltung des Abgeltungssystems die notwendige Information der Europäischen Kommission konsequent durchführen sowie die Ausgleichsleistungen transparent und nachvollziehbar ermitteln und offenlegen. (TZ 8)

Das BMVIT setzte die Empfehlung um, indem es ein neues Beihilfenprogramm zur Erbringung von Schienengüterverkehrsleistungen erstellte und die entsprechenden Daten, die zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichsleistungen des BMVIT dienten, offenlegte. Des Weiteren erhöhte das BMVIT die Treffsicherheit des Beihilfensystems durch eine Differenzierung bei der Förderung von Containern nach Behältergewicht, durch die Konzentration der Förderungen für die RoLa auf sensible Achsen und durch die Differenzierung der Förderung von multimodalen Verkehren nach nationalem Verkehr, bilateralem Verkehr und Transitverkehr. (TZ 8)

Umsatzsteuer bei Anschlussbahn- und Terminalförderung

Das BMVIT setzte die Empfehlung — Förderungen im Rahmen der Anschlussbahn- und Terminalförderung ohne USt zu verrechnen und auszuzahlen — um, indem es Geschäftsbedingungen für Neuverträge veröffentlichte, in denen es klarstellte, dass zukünftige Förderungen als Nettobeträge ohne Umsatzsteueranteile verrechnet werden. (TZ 9)

Abstimmung der Förderungsprogramme

Der RH hatte dem BMVIT empfohlen, hinkünftig auf die Abstimmung zwischen den Förderungsprogrammen im BMVIT zu achten, um Parallelförderungen zu vermeiden. Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem inhaltliche Abstimmungen zwischen den für die einzelnen Förderungsprogramme verantwortlichen Personen auf informellem Wege stattfanden. Es fehlten jedoch standardisierte Prozesse zur Abstimmung zwischen den bestehenden Förderungsprogrammen. (TZ 10)

Evaluierung Pilotprogramm Wasserstraße Donau

Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH um, indem die Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH (via donau) die vom RH empfohlene Evaluierung des Pilotprogramms Wasserstraße Donau durchführte und entsprechend den Ergebnissen der Evaluierung das Pilotprogramm Wasserstraße Donau einstellte. Die Evaluierung hatte ergeben, dass Transportförderungen kein geeignetes Instrument zur Attraktivierung des multimodalen Verkehrs auf der Donau sind. (TZ 11)

Die vom BMVIT gesetzten Bemühungen waren nicht ausreichend, um das im Gesamtverkehrsplan gesetzte Ziel einer Erhöhung des Güterverkehrs auf der Donau um 20 % bis zum Jahr 2020 erreichen zu können. (TZ 11)

Neuausrichtung des Programms Marco Polo

Das BMVIT wirkte auf EU-Ebene auf eine Neuausrichtung des Programms Marco Polo hin, indem es eine Weiterentwicklung des Förderungsprogramms mit weniger administrativem Aufwand, einer höheren Benutzerfreundlichkeit sowie einer transparenten Verfahrensgestaltung forderte. Es setzte die Empfehlung des RH damit um. (TZ 12)

Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH, darauf zu dringen, dass die jeweiligen nationalen Verwaltungsbehörden die Daten von thematisch zum multimodalen Verkehr gehörenden Projekten dem BMVIT melden, weiters um, indem für sämtliche von Unternehmen auf EU-Ebene eingebrachte Projektanträge die Zustimmung des BMVIT erforderlich war, wenn Österreich bzw. österreichische Streckenabschnitte betroffen waren. Dies gewährleistete dem

BMVIT Einblick in sämtliche in dieser Programmschiene eingereichten Projekte, die sich auf das österreichische Staatsgebiet bezogen. (TZ 12)

Förderung konkreter technologischer Entwicklungen

Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht des Weiteren empfohlen, das Potenzial einer Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs zu analysieren und primär konkret technologische Entwicklungen zu fördern.

Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem es durch den Bericht „Kombinierter Güterverkehr – Aufzeigen zukünftiger Potenziale von Forschung und Innovation“ eine Liste jener Bereiche vorgab, in denen verstärkt Förderungen zur Entwicklung neuer Technologien zur effizienteren Abwicklung von multimodalen Verkehren vergeben werden sollten. Es verwendete diese Liste als Basis für zukünftige Ausschreibungen im Rahmen des Förderungsprogramms „Mobilität der Zukunft“. (TZ 13)

Eine gesamthafte Beurteilung, ob eine Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs sinnvoll wäre, nahm das BMVIT nicht vor. (TZ 13)

Schlussempfehlungen

Der RH stellte fest, dass das BMVIT von zwölf Empfehlungen des Vorberichts sechs Empfehlungen umsetzte, vier teilweise und zwei nicht umsetzte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2012/5)					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
(1)	Übergreifende Analyse der verschiedenen Maßnahmen und Vergleich hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Relationen	3			X
(2)	Festlegung überprüfbarer Wirkungsziele für die Verkehrsverlagerung im Sinne der wirkungsorientierten Haushaltsführung	2		X	
(3)	Beachtung der Vorbedingungen eines wirtschaftlichen intermodalen Güterverkehrs bei der Gewährung von Förderungen und Zuschüssen	4	X		
(4)	Regelmäßige Untersuchung der Terminalsituation	5			X
(5)	Qualität der Datenerhebung bei Privatbahnen wie bei RCA AG	6	X		
(6)	Förderung der Rollenden Landstraße nur bei angemessenem Verhältnis zwischen Vorteilen und eingesetzten Mitteln	7		X	
(7)	Erhöhung der Treffsicherheit hinsichtlich Verlagerungswirkung	8	X		
(8)	Auszahlung der Förderbeträge ohne Umsatzsteuer	9	X		
(9)	Vermeidung von Parallelförderungen	10		X	
(10)	Evaluierung des Pilotprogramms Wasserstraße Donau	11	X		
(11)	Neuausrichtung des Programms Marco Polo	12	X		
(12)	Analyse des Potenzials einer Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs	13		X	

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Überprüfbare Wirkungsziele für die Verkehrsverlagerung wären festzulegen und in weiterer Folge wären zu diesen Wirkungszielen Ziele auf Systemebene festzulegen, die

spezifizieren, welcher Bereich (z.B. multimodaler Verkehr) welchen Anteil zur Erreichung der generellen Ziele beitragen soll. (TZ 2)

(2) Die verschiedenen Maßnahmen wären hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Relationen zu vergleichen. (TZ 3, 7)

(3) Die Terminalsituation in Österreich wäre im Rahmen der Erstellung des „Terminalkonzepts NEU“ sowie fortan in periodischen Abständen (etwa alle zwei Jahre) auf allfällige Über- und Unterkapazitäten zu untersuchen, und die Terminalausbaupläne (ÖBB-Rahmenpläne) wären regelmäßig an die Bedarfsentwicklung anzupassen. (TZ 5)

(4) Es wäre

- bei jener Privatbahn, bei der es bei der Abrechnung des Jahres 2011 zu Unregelmäßigkeiten kam, auch die Abrechnung des Jahres 2012 überprüfen zu lassen;*
- darauf hinzuwirken, dass jene Abrechnung des Jahres 2011, die Ende 2014 noch nicht abgeschlossen war, zügig finalisiert wird und*
- zu prüfen, ob die im Zuge der Abrechnungsüberprüfung bei den Privatbahnen als nicht vertragskonform beurteilten Akonto-Zahlungen des BMVIT von den Privatbahnen zurückgezahlt oder mit weiteren Zahlungen gegenverrechnet wurden und falls nicht, wären diese mit zukünftigen Zahlungen zu verrechnen oder von den Privatbahnen zurückzufordern. (TZ 6)*

(5) Es wären jedenfalls standardisierte Prozesse zur Abstimmung zwischen den bestehenden Förderungsprogrammen zu implementieren und bei der Definition neuer Förderungsprogramme darauf zu achten, dass auch in Zukunft inhaltliche Überlappungen mit bereits bestehenden Förderungsschienen ausgeschlossen sind. (TZ 10)

(6) Es wären die internationalen Bemühungen im Rahmen der Strategie der EU für den Donaunraum voranzutreiben, um in Kooperation mit den anderen Donauanrainerstaaten die Schiffbarkeitshindernisse auf dem gesamten Lauf der Donau zu beseitigen und so zu einer Erhöhung des Gütertransportvolumens auf der Donau beizutragen. (TZ 11)

(7) Es wäre das Potenzial einer Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs zu analysieren. (TZ 13)



MEDIENTRANSPARENZ IN DER AUVA

Die AUVA gab 77 Medienmeldungen in Höhe von insgesamt rd. 900.000 EUR der KommAustria im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis September 2014) bekannt. Sie meldete jedoch zwei in ihrem Auftrag hergestellte Medien in Höhe von insgesamt rd. 1,8 Mio. EUR nicht. Somit waren alle Quartalsmeldungen der AUVA unvollständig. Nur rund ein Drittel der meldepflichtigen Gesamtentgelte hatte sie der KommAustria bekanntgegeben.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung anerkannte die AUVA die Bekanntgabepflicht für beide in ihrem Auftrag hergestellten Medien und meldete der KommAustria im 1. Quartal 2015 die Kosten als Förderung, nicht aber als Medienkooperation bzw. Werbeauftrag.

Die AUVA kündigte weiters an, ab sofort die Medieninhaberschaft bei beiden Medien zu übernehmen, um damit nicht mehr der Bekanntgabepflicht zu unterliegen. Dadurch umgeht sie das Medientransparenzrecht.

Auffällig war darüber hinaus der verhältnismäßig hohe Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den von der AUVA erfassten Gesamtausgaben sowie der hohe Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen.

Weiters kam es zu Verstößen gegen das Hinweis- und Kopfverbot sowie gegen die Kennzeichnungspflicht.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber,
- der Erfüllung der Meldepflichten,
- der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie
- allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medientransparenzgesetzes. (TZ 1)

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Das Medientransparenzgesetz trat am 1. Juli 2012 in Kraft. Es dient der Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie bei Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums durch die öffentliche Hand. Gemäß § 2 Medientransparenzgesetz sind sämtliche in einem Quartal erteilten Aufträge über entgeltliche Veröffentlichungen in einem periodischen Medium bekanntzugeben, wenn der Betrag über 5.000 EUR (Bagatellgrenze) liegt. (TZ 2)

Gemäß § 4 Medientransparenzgesetz sind für gewährte Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums pro Quartal der Name des Förderungsempfängers und gesamtbetraglich die Höhe der Förderung bekanntzugeben. Auch hier gilt die Bagatellgrenze von 5.000 EUR. (TZ 2)

Meldepflichtig an die KommAustria sind alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen. Zu den 5.736 meldepflichtigen Rechtsträgern zählen demnach u.a. die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, Gemeindeverbände, Träger der Sozialversicherung und Unternehmen, an denen der Bund, die Bundesländer oder Gemeinden mit mindestens 50 Prozent beteiligt sind bzw. von diesen Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden sowie die der RH-Kontrolle unterliegenden Stiftungen, Fonds und Anstalten. (TZ 2)

Die AUVA unterliegt der RH-Kontrolle sowie der Meldepflicht nach dem Medientransparenzrecht. (TZ 2)

Inhaltliche Vorgaben sind in § 3a Medientransparenzgesetz und in den Verordnungen der Bundes- und Landesregierungen geregelt. Aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums waren ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich. Durch eine Regelung im Verfassungsrang hätte die zweckmäßige Möglichkeit bestanden, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen. Diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung blieb ungenützt. (TZ 2)



ERFÜLLUNG DER MELDEPFLICHTEN GEMÄß MEDIENTRANSPARENZGESETZ

Organisation der Meldeabläufe

Die Angelegenheiten der Medientransparenz waren in der AUVA organisatorisch implementiert. Die beschaffungstechnischen IT- Systeme waren geeignet, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben der AUVA an die KommAustria zu gewährleisten. (TZ 3)

Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen

Im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis September 2014) erfasste die AUVA im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz 680 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Nettogesamthöhe von rd. 1,5 Mio. EUR. Davon unterlagen 204 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 905.675,63 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz. Die Bekanntgabe dieser Werbemaßnahmen erfolgte zusammengefasst in 77 Medienmeldungen rechtzeitig an die KommAustria. (TZ 4)

Rechtliche Unklarheit bei der AUVA über den melderlevanten Erscheinungszeitpunkt einer ganzjährigen Online-Werbemaßnahme führte zur unvollständigen Meldung des 1. Quartals 2013 an die KommAustria. (TZ 5)

Die AUVA war Herausgeberin des Kundenmagazins „Alle! Achtung!“ und des Fachmagazins „Sichere Arbeit“, die in ihrem Auftrag von den Medieninhabern ÄrzteVerlag bzw. ÖGB-Verlag hergestellt und versendet wurden. Sie hatte es im Zuge des Inkrafttretens des Medientransparenzgesetzes unterlassen, das Vorliegen der Bekanntgabepflicht bei beiden Magazinen von der Rechtsabteilung prüfen zu lassen und meldete die damit verbundenen Kosten nicht. Somit waren im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis September 2014) alle Quartalsmeldungen der AUVA unvollständig, und mit den gemeldeten insgesamt rd. 900.000 EUR wurde somit nur rund ein Drittel der meldepflichtigen Gesamtentgelte (siehe TZ 4) der KommAustria bekanntgegeben. (TZ 6)

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung hat die AUVA zwar beide Medien für das 1. Quartal 2015 bekanntgegeben, diese unrichtigerweise jedoch nicht als entgeltliche Werbeaufträge an bzw. Medienkooperationen mit Medieninhabern nach § 2 Medientransparenzgesetz, sondern als Förderungen an Medieninhaber nach § 4 Medientransparenzgesetz an die KommAustria gemeldet. (TZ 6)

Weiters kündigte die AUVA an, ab sofort selbst als Medieninhaber im Impressum beider Medien aufzuscheinen. Somit umgeht die AUVA das Medientransparenzgesetz. Sie unterläuft mit dieser Vorgangsweise nicht nur das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge, Medienkooperationen und Förderungen zu

ermöglichen, sondern sie muss auch die inhaltlichen Vorgaben des Medientransparenzrechts, wie die Kennzeichnungspflicht, das Sachlichkeitsgebot und das Hinweis- bzw. Kopfverbot, nicht mehr befolgen. (TZ 6)

Vollständigkeit der Dokumentation

Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden Werbemaßnahmen und Medienkooperationen waren vollständig dokumentiert. (TZ 7)

Richtigkeit der Meldungen

Im überprüften Zeitraum gab die AUVA — neben unvollständigen — auch zwei unrichtige Quartalsmeldungen der KommAustria bekannt. Die sachlich unrichtige Zuordnung einer Werbemaßnahme bewirkte eine betraglich unrichtige Meldung im 3. Quartal 2013; die zeitlich unrichtige Zuordnung zweier Werbemaßnahmen bedingte die betraglich unrichtige Meldung im 4. Quartal 2013. (TZ 8)

INHALTLICHE ANFORDERUNGEN AN WERBEAUFTRÄGE UND MEDIENKOOPERATIONEN

Unterscheidbarkeit – Kennzeichnungspflicht

Die AUVA hielt im überprüften Zeitraum die medientransparenz- rechtlichen Bestimmungen betreffend die vertragliche Kennzeichnungspflicht entgeltlicher Veröffentlichungen in keinem der zu 77 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten 204 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen in Gesamthöhe von 905.675,63 EUR des überprüften Zeitraums ein. (TZ 9)

Im überprüften Zeitraum wiesen nur 52 von 204 entgeltlichen Einschaltungen der AUVA in den Printmedien Wiener Bezirkszeitung, Wiener Bezirksblatt, Niederösterreichische Nachrichten und Kronen Zeitung, im Audiomedium ORF Radio Burgenland und im TV-Sender ORF 2 eine richtlinienkonforme Kennzeichnung auf. 75 % der entgeltlichen Einschaltungen der AUVA waren somit nicht richtlinienkonform gekennzeichnet. (TZ 9)

Sachinformation

Alle Werbemaßnahmen der AUVA nahmen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit und enthielten ausschließlich Sachinformation. (TZ 10)

Hinweis- bzw. Kopfverbot

Das Hinweis- bzw. Kopfverbot wurde bei drei entgeltlichen Veröffentlichungen der AUVA verletzt. (TZ 11)

Bagatellgrenze

Der durchschnittliche Anteil der nach dem Medientransparenzgesetz nicht zu meldenden Bagatellbeträge (Gesamtbetrag größer 5.000 EUR) bei Werbeaufträgen an den von der AUVA im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz erfassten Gesamtausgaben in den überprüften neun Quartalen betrug rd. 41 %, das sind 625.862,01 EUR. Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass 476 von insgesamt 680 von der AUVA im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz erfassten Werbeaufträge, das sind rd. 70 % der Werbeaufträge, unter der Bagatellgrenze lagen. Der Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben sowie die Anzahl der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen, war äußerst hoch. (TZ 12)

Schlussempfehlungen

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die AUVA hervor:

- (1) Zur Klärung medientransparenzrechtlicher Zweifelsfragen wären Rechtsauskünfte künftig rechtzeitig vor der Bekanntgabe einer Quartalsmeldung an die KommAustria einzuholen, um die Vollständigkeit der Meldungen sicherzustellen. (TZ 5)*
- (2) Besonderes Augenmerk wäre künftig auf die sachlich und zeitlich richtige Zuordnung der Werbemaßnahmen zu lenken, um so die betragliche Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria sicherzustellen. (TZ 8)*
- (3) Die vertragliche Kennzeichnungsverpflichtung der beauftragten Medien nach § 2 der Richtlinien des Bundes wäre nachweislich zu erfüllen und insbesondere auf ihre Einhaltung dieser Verpflichtung bei allen Werbeaufträgen und Medienkooperationen der AUVA zu achten. (TZ 9)*
- (4) Bei künftigen entgeltlichen Veröffentlichungen wären die Bestimmungen des § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz zum Hinweis- und Kopfverbot einzuhalten. (TZ 11)*