



Kurzfassung

BMLFUW**Erstellung des Grünen Berichts**

Eine Evaluierung der inhaltlichen Erfordernisse und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad und den Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und tabellarischen Darstellungen lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 12)

Externe Kosten

Die externen Kosten waren 2014 auf rd. 3,4 Mio. EUR angestiegen. Die wesentlichen Kostenfaktoren stellten die Datenerhebung und -aufbereitung (rd. 92 %) sowie die an die buchführenden Betriebe ausbezahlten Prämien (rd. 7 %) dar. (TZ 13)

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt jährlich rd. 2,49 Mio. EUR für die Datenbeschaffung bei rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben. Für die Aufbereitung der Hauptabschlüsse (Aufbau eines elektronischen Datenbestands inkl. Erstellung der Tabellen für den Grünen Bericht) und für die Kommentierung der Ergebnisse im Grünen Bericht war weiters ein Entgelt von 398.160 EUR vereinbart. Die Kosten für die Betreuung der buchführenden Betriebe beliefen sich somit im überprüften Zeitraum auf rd. 1.300 EUR je landwirtschaftlichen Betrieb pro Jahr. Ein internationaler Vergleich ergab, dass diese Kosten hoch waren (z.B. Schweden: 200 bis 300 EUR, Deutschland: 326 EUR, Dänemark: 400 EUR; in den anderen EU-Staaten führten mehrheitlich staatliche Stellen selbst die Einkommenserhebung durch). Die Kostenhöhe war größtenteils mit der fehlenden Buchführungspflicht in Österreich begründet. (TZ 14)

Das Landwirtschaftsgesetz sah eine freiwillige Mitwirkung der landwirtschaftlichen Betriebe an der Erhebung der Buchführungsergebnisse vor. Als Anreiz gewährte das BMLFUW jenen Landwirten, die ihre Buchführungsunterlagen zur Auswertung für den Grünen Bericht bereitstellten, eine Buchführungsprämie, die im Wege der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ausbezahlt wurde. Betriebe erhielten im ersten Jahr ihrer Teilnahme 70 EUR, im zweiten Jahr 90 EUR und ab dem dritten Jahr 110 EUR für die Bereitstellung ihrer Buchführungsaufzeichnungen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für die Prämie im überprüften Zeitraum auf jährlich durchschnittlich 244.000 EUR. Insbesondere die Kosten von jährlich rd. 14.400 EUR (gemäß Ausschreibung 2010), die die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung für die Auszahlung der Prämien an die buchführenden Betriebe erhielt, waren hoch. Das BMLFUW konnte keine rechtliche Grundlage für die Gewährung der Prämien vorlegen. (TZ 15)

Kurzfassung

Auch die Erstellung von Jahresabschlüssen für die buchführenden Betriebe war nicht für den Grünen Bericht nach § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992 (LWG 1992) erforderlich, sondern stellte nur einen Anreiz für die Teilnahme der Betriebe dar. (TZ 15)

Interne Kosten

Zusätzlich zu den externen Kosten entstanden beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen intern für die Erstellung des Grünen Berichts Kosten zwischen rd. 292.000 EUR und rd. 386.000 EUR. Der Personaleinsatz in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft stieg zwischen 2010 und 2014 von 5,5 Personenmonaten auf 19,5 Personenmonate. Der Anstieg der Kosten in den Jahren 2012 und 2013 (von rd. 55.600 EUR im Jahr 2011 auf rd. 106.000 EUR im Jahr 2012 bzw. rd. 109.000 EUR im Jahr 2013) war laut BMLFUW auf die Umstellung auf den neuen Streuungsplan, die Anpassung der Software und die Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems zurückzuführen. Die bei der Bundesanstalt für Bergbauernfragen entstandenen Kosten für die Homepage setzten sich aus Personalkosten und der Internet-Gebühr zusammen. (TZ 16)

Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übermittelte die Leistungsabrechnung mangels Verpflichtung zur Vorlage detaillierter Nachweise im Werkvertrag in Form pauschalierter Quartalsabrechnungen. Es erfolgte weder eine Information über die erbrachten Leistungen noch ein Nachweis des entstandenen Aufwands. Das BMLFUW führte keine Plausibilisierung der Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bezogen auf den in Rechnung gestellten Betrag und keine Kontrolle der sachlichen Richtigkeit im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz durch. (TZ 17)

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung organisierte jährlich für die zuständige Fachabteilung im BMLFUW Besuche bei landwirtschaftlichen Betrieben, die Kontrollzwecken dienen sollten. Die Betriebsbesichtigungen waren jedoch nicht für Kontrollzwecke geeignet, weil diese vom Auftragnehmer organisiert wurden. Es war weder der Prozess der Auswahl der Betriebe noch der Ablauf und der Inhalt der Betriebsbesuche dokumentiert. (TZ 17)



Kurzfassung

BMLFUW**Erstellung des Grünen Berichts****Reformüberlegungen****Bisherige Szenarien**

Das BMLFUW erwog aus Kosten- und Effizienzgesichtspunkten wiederholt Änderungen bei der Erstellung des Grünen Berichts. Die Reformüberlegungen des BMLFUW betrafen bspw. eine Verlagerung von Aufgaben der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft oder eine Reduzierung der buchführenden Betriebe. Das BMLFUW hatte die zumindest seit dem Jahr 2002 aufgrund hoher Kosten bestehenden Reformüberlegungen trotz vorliegender Konzepte bisher noch nicht durchkalkuliert und umgesetzt. (TZ 18)

Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich

Im BMLFUW gab es bislang keine Überlegungen, die Bundesanstalt Statistik Österreich mit der Erhebung der landwirtschaftlichen Einkommen für den Grünen Bericht zu beauftragen, obwohl sie durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits über entsprechendes Fachwissen verfügte. (TZ 19)

Weitere Vorgangsweise

Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durchgeführte Vergabeverfahren für die Buchführungsarbeiten sah einen Beauftragungszeitraum von zwei Jahren mit der Verlängerungsoption für ein Jahr vor. Demnach waren eine neuerliche Ausschreibung der externen Leistungen bzw. eine strukturelle Änderung des Erhebungs- und Auswertungsprozesses für den Grünen Bericht frühestens ab dem Grünen Bericht 2018 möglich. (TZ 20)

Kenndaten zur Erstellung des Grünen Berichts						
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992 – LWG), BGBl. Nr. 375/1992					
Auflage	2.500 Stück (2014)					
Seitenumfang	320 (2014)					
buchführende Betriebe	rd. 2.200					
Kosten der Erstellung des Grünen Berichts						
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
			in EUR			in %
externe Kosten	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9
<i>davon</i>						
<i>Entgelt LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung</i>	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
<i>Prämien für mitwirkende Betriebe</i>	248.330	248.420	245.020	240.480	238.820	- 3,8
interne Kosten	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6
Summe	3.481.081	3.599.080	3.726.125	3.720.046	3.764.585	8,1

Quelle: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 2014 die Gebarung des BMLFUW im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung
- der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung,
 - der organisatorischen Abwicklung,
 - der Vergabepraxis und
 - der Kosten der Erstellung sowie ihrer Entwicklung in den vergangenen Jahren.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014; soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Der RH hatte die Erstellung des Grünen Berichts zuletzt im Jahr 2001 in Begleitung einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) betreffend das Einkommen der Landwirte überprüft; das Ergebnis hatte er im Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 2001 (Reihe Bund 2002/4) veröffentlicht.

Erstellung des Grünen Berichts**Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen**

Zu dem im Juli 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLFUW im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2016.

2.1 (1) Gemäß § 9 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz 1992 (LWG 1992)¹ war der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft verpflichtet, der Bundesregierung bis 15. September eines jeden Jahres einen Bericht vorzulegen, der insbesondere die Entwicklung und wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft im abgelaufenen Kalenderjahr, gegliedert nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien und von Bergbauernbetrieben und von Betrieben in benachteiligten förderungswürdigen Gebieten, enthielt.

Dieser sogenannte „Grüne Bericht“² stellte somit eine jährliche Analyse der agrarwirtschaftlichen Entwicklung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation der österreichischen Landwirtschaft dar und diente als Basis für den von der Bundesregierung dem Nationalrat vorzulegenden „Bericht über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft und der im folgenden Jahr zu treffenden Maßnahmen“.³ Weiters hatte der Grüne Bericht die Stellung der Landwirtschaft innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft, die internationalen agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Entwicklung des agrarischen Außenhandels und die landwirtschaftliche Produktion zu behandeln. Dabei waren auch die Auswirkungen der durchgeführten Förderungsmaßnahmen darzustellen.

(2) Das Kernstück des Grünen Berichts stellten die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben dar.

Grundlagen der Buchführung bei den landwirtschaftlichen Betrieben waren Naturalaufzeichnungen, die Erfassung der Geldbewegungen und das Anlagenverzeichnis. Wesentliches Ergebnis der betrieblichen Aufzeichnungen stellte der Jahresabschluss jedes einzelnen Betriebs dar, welcher neben den Naturaldaten über die Bodennutzung, die Viehhaltung und die Arbeitskräfte einen betriebswirtschaftlichen Jahresabschluss, eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Einkommensberechnung enthält. Aus den Jahresabschlüssen wurden schließlich die

¹ Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992 – LWG), BGBl. Nr. 375/1992

² erstmals im Jahr 1960 über das Jahr 1959 vorgelegt

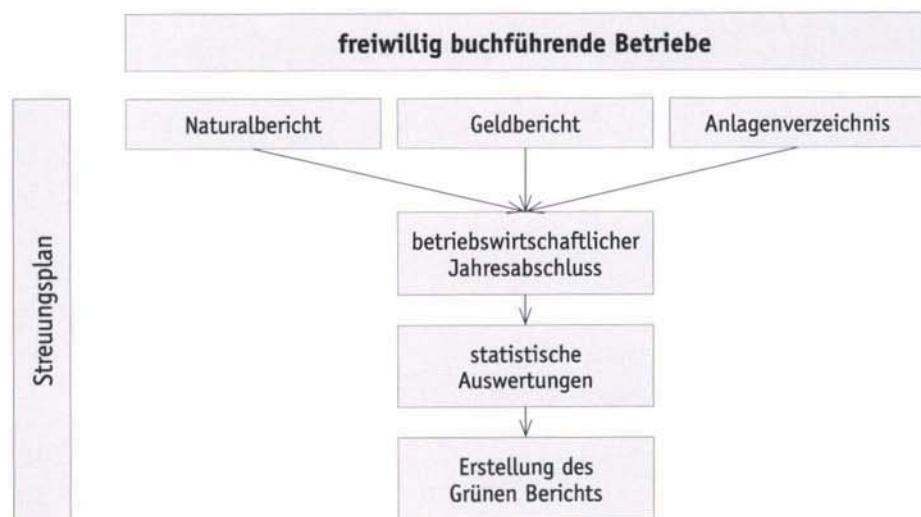
³ siehe § 9 Abs. 2 LWG 1992

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

Kennzahlen für den Grünen Bericht ermittelt. Der Grüne Bericht bildete damit eine wichtige Grundlage der österreichischen Agrarpolitik, für Entscheidungsträger, Interessenvertretungen und Institutionen im Bereich der Landwirtschaft.

Folgende Abbildung zeigt einen Überblick über den Ablauf der Datengewinnung und -auswertung:

Abbildung 1: Datenflussdiagramm Grüner Bericht



Quelle: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014)

(3) Die Auflagezahl des Grünen Berichts lag im Jahr 2010 bei 3.200 Exemplaren und wurde bis zum Jahr 2014 auf 2.500 Exemplare gesenkt; eine Onlineversion über eine eigene Homepage⁴ war ebenfalls erhältlich. Neben der gesetzlich genannten Zielgruppe (Bundesregierung und Nationalrat) wurde rund die Hälfte der Exemplare an Bildungseinrichtungen (v.a. Schulen, Universitäten) und Privatpersonen versendet.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass die Daten des Grünen Berichts, insbesondere die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, erst im Herbst des Folgejahres als Grundlage für budgetpolitische Diskussionen und Entscheidungen zur Verfügung standen.

⁴ www.gruenerbericht.at



Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen



Erstellung des Grünen Berichts

Die Reduzierung der Druckexemplare beurteilte der RH positiv, weil sämtliche Informationen und Daten des Grünen Berichts auch entsprechend dem Interesse und dem spezifischen Bedarf online verfügbar waren.

2.3 Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Grüne Bericht aufgrund der gesetzlichen Vorgabe im Landwirtschaftsgesetz bis zum 15. September des Folgejahres dem Ministerrat vorzulegen sei. Daher sei eine Behandlung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft erst frühestens im Herbst des Folgejahres möglich. Dem BMLFUW würden die Einkommensergebnisse bereits Mitte Juni vorliegen. Den Mitgliedern der § 7-Kommission würden sie in der Regel bereits Anfang Juli zur Verfügung gestellt und könnten ab dem Zeitpunkt unmittelbar auch für die politische Arbeit genutzt werden.

2.4 Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen in TZ 3, wonach die bereits gegen Ende des jeweils laufenden Jahres vorgelegten Schätzungen im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zusätzliche Informationen für strategische Entscheidungen boten.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

3.1 (1) Auf Bundesebene wurden regelmäßig zwei unterschiedliche Berichte zu landwirtschaftlichen Einkommen erstellt: im Rahmen des Grünen Berichts durch das BMLFUW sowie als Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Bundesanstalt Statistik Österreich. Weiters hatte Österreich Buchführungsabschlüsse nach vorgegebenen Kriterien für das EU-weite Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) bereitzustellen. Diese Datenzusammenstellungen und -auswertungen wichen sowohl hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage und dem Zweck als auch der Methodik voneinander ab.

Folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die wesentlichen Unterschiede zwischen der Einkommenserhebung für den Grünen Bericht, der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Datenerhebung für das INLB:

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Tabelle 1: Gegenüberstellung Grüner Bericht, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und INLB

	Einkommensergebnisse für den Grünen Bericht	Landwirtschaftliche Gesamtrechnung	Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen
Rechtsgrundlagen	Landwirtschaftsgesetz 1992	Bundesstatistikgesetz 2000 Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft, in der geltenden Fassung	Verordnung (EWG) Nr. 79/65 des Rates vom 15. Juni 1965 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen über die Einkommenslage und die betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der EWG, weitere EU-Rechtsvorschriften für das INLB
Ziel und Zweck	Einblick in die wirtschaftliche Situation land- und forstwirtschaftlicher Betriebe; gegliedert nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien und Bergbauernbetrieben und von Betrieben in benachteiligten Gebieten	international vergleichbare Informationen über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft, u.a. über die Veränderung der landwirtschaftlichen Einkommen, Grundlage für die Abbildung des Wirtschaftsbereichs Landwirtschaft in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	Darstellung der Einkommensentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten der EU
Datenquellen	primärstatistische Erhebung bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	landwirtschaftliche Basisstatistiken (Erntestatistiken, Viehzählungen, Schlachtungsstatistik, Agrarpreisstatistik, etc.), weiters Daten der Agrarmarkt Austria und des BMLFUW sowie Buchführungsergebnisse	primärstatistische Erhebung bei rd. 2.000 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben auf Basis von Betriebsbögen
Beobachtungseinheit	Land- und forstwirtschaftliche Betriebe, die einen Standardoutput zwischen 8.000 EUR und 350.000 EUR aufweisen (ausgenommen Betriebe mit mehr als 500 ha Forstfläche bzw. mit einem Standardoutput im Bereich Gartenbau von mehr als 1/3 des Gesamtstandardoutputs)	alle landwirtschaftlichen Betriebe, keine Forstbetriebe	landwirtschaftliche Betriebe, die einen Standardoutput über 8.000 EUR aufweisen; keine Forstbetriebe
Definition des landwirtschaftlichen Einkommens	gesamtes Einkommen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs (aus landwirtschaftlicher und außerbetrieblicher Tätigkeit)	Einkommen ausschließlich aus landwirtschaftlicher Tätigkeit, kein Einkommen aus Forstwirtschaft	landwirtschaftliches Einkommen bei Haupterwerbsbetrieben, kein Einkommen aus Forstwirtschaft

Quellen: BMLFUW; Bundesanstalt Statistik Österreich; RH

Mit dem Ziel, die Einkommensentwicklung landwirtschaftlicher Betriebe darzustellen, waren für den Grünen Bericht gemäß § 9 Abs. 4 LWG 1992 insbesondere Buchführungsergebnisse einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in repräsentativer Auswahl und Gruppierung zusammenzustellen und auszuwerten. Dabei sollte laut LWG 1992 die Anzahl von 2.000 Erhebungsbetrieben nach Möglichkeit nicht unterschritten werden, um eine aussagekräftige Darstellung der wirtschaftlichen Situation zu gewährleisten und eine angemessene Repräsentativität sicherzustellen.

Tatsächlich wirkten rd. 2.200 Betriebe freiwillig an der Datenaufzeichnung in Form der doppelten Buchführung mit.⁵ Da dem forstwirtschaftlichen Bereich bei der nationalen Betriebsstruktur nach Angabe des BMLFUW eine wesentliche Rolle zukam, beauftragte das BMLFUW zusätzlich auch Erhebungen bei rd. 110 forstwirtschaftlichen Betrieben. Als solche wurden Betriebe eingestuft, deren Standardoutput im Bereich Forst größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war.⁶ Das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben ging aus den Bestimmungen des LWG 1992 nicht hervor.

Die Auswahl der Betriebe erfolgte auf Basis der Agrarstrukturerhebung, welche die Bundesanstalt Statistik Österreich basierend auf EU-Rechtsgrundlagen⁷ alle zehn Jahre als Vollerhebung⁸ und dazwischen in regelmäßigen Abständen⁹ als Stichprobenerhebung durchzuführen hatte. Für die Einkommenserhebung im Rahmen des Grünen Berichts wurde die Grundgesamtheit¹⁰ aller Betriebe allerdings hinsichtlich einiger struktureller Kriterien deutlich eingeschränkt: Der Auswahlrahmen des Testbetriebsnetzes umfasste seit 2010 nur jene landwirtschaftlichen Betriebe¹¹, die einen Gesamtstandardoutput über 8.000 EUR und unter 350.000 EUR aufwiesen, deren Forstfläche 500 ha nicht überschrig und bei denen der Anteil des Standardoutputs im Bereich Gartenbau nicht größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war.¹² Damit waren insgesamt nur rd. 60 % der Betriebe der Grundgesamtheit abgedeckt.

⁵ Aus steuerlicher Sicht (§ 125 Abs. 1 Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.) ist eine doppelte Buchführung für landwirtschaftliche Betriebe jedenfalls zu führen, wenn der Einheitswert des Betriebes 150.000 EUR oder der Jahresumsatz in zwei aufeinander folgenden Kalenderjahren jeweils 550.000 EUR überschritten hat.

⁶ Der Standardoutput stellt den durchschnittlichen Geldwert der landwirtschaftlichen Erzeugung zu Ab-Hof-Preisen dar. Der Gesamtstandardoutput umfasst alle Erträge in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau. Direktzahlungen, Mehrwertsteuer und produktsspezifische Steuern werden im Standardoutput nicht berücksichtigt.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1166/2008; Verordnung (EG) Nr. 1200/2009. Nationale Rechtsgrundlage: Verordnung BGBl. II Nr. 122/2010, auf Basis des Bundesstatistikgesetzes 2000, BGBl. I Nr. 163/1999 i.d.F. BGBl. I Nr. 136/2001, BGBl. I Nr. 71/2003, BGBl. I Nr. 92/2007, BGBl. I Nr. 125/2009, BGBl. I Nr. 111/2010

⁸ zuletzt 2010

⁹ zuletzt 2003, 2005, 2007 und 2013

¹⁰ oder auch statistische Masse genannt, ist eine Menge von Elementen, die sich mit statistischen Methoden analysieren lässt

¹¹ mit folgenden Rechtsformen: natürliche Personen, Personengemeinschaften, GmbH

¹² Das vorherige Klassifizierungssystem basierte auf Standarddeckungsbeiträgen, die sich aus den Erträgen zuzüglich produktbezogener Förderungen und abzüglich der variablen Kosten ergaben.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Das BMLFUW ging hinsichtlich der gewählten Ober- und Untergrenzen beim Standardoutput davon aus, dass eine realistischere Darstellung der Einkommen der Landwirtschaft – bspw. durch eine Anhebung der Untergrenze – möglich wäre¹³ (siehe TZ 18). Durch die gewählte Obergrenze fielen landwirtschaftliche Großbetriebe aus der Betrachtung heraus; hingegen wurden insbesondere Nebenerwerbsbetriebe verstärkt berücksichtigt.

Die Auswahl der Betriebe für die freiwillige Buchführung erfolgte in Form einer Stichprobe auf Basis der Kriterien Betriebsform, Größe, Region und Berghöfekatasterpunkte¹⁴, um u.a. auch Auswertungen nach den Produktionsgebieten und Bergbauernbetrieben zu ermöglichen. Die bei den buchführenden Betrieben durchgeführten Erhebungen umfassten auch den außerbetrieblichen Bereich und den Privatverbrauch der Landwirte. Das ermittelte Gesamteinkommen landwirtschaftlicher Betriebe berücksichtigte neben den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft (brutto¹⁵) somit auch den außerlandwirtschaftlichen Erwerb (netto), Sozialtransfers sowie übrige Einkünfte.¹⁶ Für insgesamt 30 Kategorien („Schichten“), die aufgrund der verschiedenen Betriebsformen und regionalen Besonderheiten festgelegt waren, wurden Einkommensdaten ermittelt.

(2) Eine Ermittlung des Einkommens in der Landwirtschaft führte jährlich auch die Bundesanstalt Statistik Österreich¹⁷ in Form der Land-

¹³ Insbesondere war die Untergrenze von 8.000 EUR beim Standardoutput in Angleichung an die Untergrenze beim INLB aus Zweckmäßigkeitsüberlegungen gewählt worden. Der nächsthöhere mögliche Schwellenwert lag beim INLB bei 15.000 EUR und wurde bisher als zu hoch erachtet.

¹⁴ Der Berghöfekataster ist ein umfassendes und objektives Instrument zur Erfassung und Bewertung bergbäuerlicher Bewirtschaftungsergebnisse; Berghöfekatasterpunkte berechnen sich anhand der drei Hauptmerkmale „Innere Verkehrslage“, „Äußere Verkehrslage“ und „Klima/Boden“.

¹⁵ Aufgrund der Steuergesetzgebung galt bei pauschalierten Betrieben die eingenommene Mehrwertsteuer als Ertrag; diese Betriebe konnten jedoch die Vorsteuer beim Finanzamt nicht geltend machen. Die Prozentsätze der Vor- bzw. Mehrwertsteuer waren vom Gesetzgeber so festgelegt, dass sich beide Werte theoretisch ausgleichen und daher nicht einkommenswirksam waren. Den bäuerlichen pauschalierten Betrieben stand es aber offen, beim Finanzamt zu optieren. Sie waren dann zu Aufzeichnungen außerhalb der Aufzeichnungen für den Grünen Bericht verpflichtet („Selbstverpflichtung“), aber auch berechtigt, allfällige Vorsteuerüberhänge beim Finanzamt geltend zu machen. Bei diesen Betrieben waren – durch die Verrechnung des Saldos von Vorsteuer und Mehrwertsteuer mit dem Finanzamt – diese beiden Positionen nicht einkommenswirksam.

¹⁶ Für die Einkommensermittlung im Rahmen des Grünen Berichts wurden betriebswirtschaftliche Kriterien herangezogen; sie war daher von der Finanzbuchhaltung zu unterscheiden, bei der steuerliche Aspekte im Vordergrund standen.

¹⁷ Seit dem Jahr 2000; bis 1999 erstellte das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung.



wirtschaftlichen Gesamtrechnung auf EU-rechtlicher Basis¹⁸ durch. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung maß als Sekundärstatistik¹⁹ den wirtschaftlichen Stellenwert des Agrarsektors und bildete einen Teilbereich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Daten wurden an das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) übermittelt und flossen in die volkswirtschaftliche Statistik der EU ein.

Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung unterschied sich bei der Messung des Einkommens in der Landwirtschaft von den Buchführungsergebnissen im Rahmen des Grünen Berichts insbesondere durch die Art der Datengewinnung sowie durch konzeptionelle und methodische Ansätze. Sie baute im Gegensatz zur primärstatistischen Erhebung im Rahmen des Grünen Berichts vor allem auf verschiedenen Agrarstatistiken²⁰ sowie Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteins (INVEKOS)²¹ auf. Darüber hinaus flossen auch Daten des BMLFUW für den Grünen Bericht sowie Ergebnisse der landwirtschaftlichen Buchführungsbetriebe in die Berechnungen und Schätzungen ein.

Im Gegensatz zur Einkommensermittlung für den Grünen Bericht erfolgte bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Einschränkung der Grundgesamtheit (durch Festlegung eines Mindest- und Höchststandardoutputs). Einkommen aus der Forstwirtschaft wurden im Gegensatz zum Grünen Bericht in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht erfasst, weil diese in die Forstwirtschaftliche Gesamtrechnung einflossen.

Die im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Werte und Kennzahlen berücksichtigten ausschließlich Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und stellten somit keine Indikatoren für das Gesamteinkommen oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe dar. Dadurch war ein direkter Vergleich mit den Einkommensergebnissen aus Buchführungsbetrieben nicht möglich. Ein im Jahr 2011 durchgeführter wissenschaftlicher Vergleich der beiden

¹⁸ siehe die Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft, ABl. L33 vom 5.2.2004

¹⁹ statistische Auswertung, die auf bereits vorhandenen statistischen Daten (Primärstatistiken) aufbaut

²⁰ insbesondere auf den Ernte-, Tierbestands- und Schlachtungsstatistiken, der Agrarpreisstatistik, der Außenhandelsstatistik etc.

²¹ Das INVEKOS umfasst eine elektronische Datenbank, in der landwirtschaftliche Betriebe und Beihilfeanträge aufgeführt sind, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem) sowie ein System zur Tierkennzeichnung und -registrierung und sieht eine Reihe von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen vor.

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Einkommensermittlungen zeigte dennoch auf, dass diese trotz unterschiedlicher methodischer Ansätze sehr ähnliche Ergebnisse lieferten.²²

Da bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung mehrere Aktualisierungen während des Kalenderjahres erfolgten und bereits gegen Ende des jeweils laufenden Jahres Schätzungen der voraussichtlichen Einkommensentwicklung vorgenommen wurden, standen diese Daten – im Unterschied zu den Einkommensdaten des Grünen Berichts – sehr zeitnahe als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung.

(3) Neben den nationalen Einkommensermittlungen bestand auf EU-Ebene ein weiteres Instrument zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens. Das INLB wurde im Jahr 1965 mit dem Ziel geschaffen, die betriebswirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe der EU darzustellen.²³ Österreich ist dabei EU-rechtlich²⁴ verpflichtet, mindestens 2.000 Buchführungsabschlüsse für die Erstellung des INLB zu liefern.

Die Mitgliedstaaten hatten Verbindungsstellen für die Datenerhebung und die Übermittlung der Daten an die Europäische Kommission zu nennen sowie einen Nationalen Ausschuss einzurichten, der für die Auswahl der Buchführungsbetriebe verantwortlich war. Die Rolle der Verbindungsstelle hatte das BMLFUW jener Wirtschaftstreuhandgesellschaft (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) übertragen, die mit der Datenerhebung bei den buchführenden Betrieben für den Grünen Bericht betraut war (siehe TZ 7). Sie war auch für die Auswahl der Testbetriebe, die Datensammlung und die Weiterleitung der fertigen INLB-Datensätze an die Europäische Kommission verantwortlich.²⁵ Die Erhebung der INLB-Daten erfolgte gemeinsam mit der Einkommenserhebung für den Grünen Bericht.

Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden der Buchführungsresultate in Österreich und in der EU waren die auf EU-Ebene ermittelten Ergebnisse für Österreich nur bedingt mit den nationalen Test-

²² Martin Kniepert, Einkommensentwicklungen in der österreichischen Landwirtschaft – Eine Frage des statistischen Systems?, Wien (2011); Martin Kniepert, Landwirtschaftliche Einkommensentwicklung – LGR und Testbetriebsnetz – Ein Vergleich. Präsentation zur 82. Sitzung der § 7-Kommission am 26. Mai 2011

²³ Die Aufgaben des INLB bestehen in der „Bereitstellung von Daten über das landwirtschaftliche Einkommensniveau“ und in der „Analyse der möglichen Auswirkungen politischer Entscheidungen“.

²⁴ gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1291/2009 der Europäischen Kommission

²⁵ Dem Nationalen Ausschuss gehörten Vertreter des BMLFUW, der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, jeweils ein Vertreter der Landes-Landwirtschaftskammern und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs sowie der Wirtschaftstreuhandgesellschaft an.

betriebsergebnissen des Grünen Berichts vergleichbar.²⁶ Das INLB erfasste nur landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe, Nebenerwerbsbetriebe wurden nicht betrachtet. Ebenso wurden auch forstwirtschaftliche Betriebe im INLB nicht berücksichtigt. Während für den Grünen Bericht die Grundgesamtheit insofern eingeschränkt wurde, als ausschließlich Betriebe mit einem Standardoutput über 8.000 EUR und unter 350.000 EUR betrachtet wurden, entfiel im INLB die Obergrenze für den Standardoutput.

Eine im Jahr 2005 durchgeführte wissenschaftliche Analyse der Abweichungsursachen der Einkommensergebnisse des Grünen Berichts und des INLB zeigte auf, dass die für den Grünen Bericht berechneten Einkommen regelmäßig unter jenen im INLB lagen.²⁷ Durch die EU-weite Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems auf den Standardoutput²⁸ im Jahr 2010 änderte sich auch der Auswahlrahmen, sodass die Einkommenskennzahlen nicht mehr so stark voneinander abwichen.

Darüber hinaus existierten zahlreiche Unterschiede in der Definition der Kennzahlen bzw. Standardvariablen bzw. Unterschiede in den Buchhaltungsvorschriften.

Im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen gab es keine deutlichen Hinweise auf die unterschiedlichen Datengrundlagen, methodischen Ansätze und strukturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Einkommenserhebungen und die teilweise unterschiedlichen Ergebnisse.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass alle drei Systeme der Ermittlung von Einkommen in der Landwirtschaft wesentliche methodische und strukturelle Unterschiede aufwiesen und wie beim Grünen Bericht und beim INLB zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führten. Durch die gemeinsame Datenerhebung für den Grünen Bericht und das INLB wurden vorhandene Synergien bereits genutzt.

²⁶ Zu den Einkommenserhebungen im Rahmen des Grünen Berichts ergaben sich Abweichungen insbesondere durch die unterschiedliche Auswahl der Betriebe, die zur Berechnung herangezogen wurden, weil für das INLB entsprechend den Vorgaben des europäischen Informationsnetzes ein eigener Streunplan (in dem die Betriebe nach Größenklassen definiert sind) verwendet wurde und die Gewichtung der Betriebe daher anders war.

²⁷ Diplomarbeit von Bernhard Rebernik, Analyse der Abweichungsursachen unterschiedlicher Ergebnisse in den Instrumenten zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens 2005/2006

²⁸ früher: Standarddeckungsbeitrag

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Er kritisierte, dass es im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen bisher keine ausreichenden Erläuterungen zum methodischen und strukturellen Hintergrund sowie zu Abweichungen von den Ergebnissen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung gab.

Der RH empfahl dem BMLFUW, künftig bei der Kommunikation von Ergebnissen des Grünen Berichts für die politische Diskussion jedenfalls auf die unterschiedlichen Datengrundlagen und Berechnungsmethoden hinzuweisen.

Nach Einschätzung des RH war die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts insofern nicht gewährleistet, als das BMLFUW durch die zahlreichen Einschränkungen bei der Grundgesamtheit den Fokus zu sehr auf Nebenerwerbsbetriebe legte und – wie dokumentiert (siehe TZ 18) – selbst Bedenken hinsichtlich einer repräsentativen Darstellung der landwirtschaftlichen Einkommen äußerte. Insbesondere die – in Abweichung von der Methodik des INLB auf EU-Ebene – vorgenommene Einschränkung der Grundgesamtheit durch Festlegung einer Obergrenze war für den RH fachlich nicht ausreichend begründet. Weiters wies der RH darauf hin, dass das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben aus den Bestimmungen des LWG 1992 nicht hervorging.

Der RH betonte darüber hinaus, dass die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung früher als die Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe im Grünen Bericht zur Verfügung stehen und somit in aktuellen wirtschaftlichen und politischen Konzepten und Diskussionen Berücksichtigung finden können. Hingegen ermöglichten die Einkommensdaten des Grünen Berichts aufgrund der Klassifizierung der Grundgesamtheit differenziertere Auswertungen im Hinblick auf regionalspezifische Kriterien und unterschiedliche Betriebsformen (z.B. für Bergbauerngebiete).

3.3 Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in den Begriffsbestimmungen das System für die Einkommensermittlung für den Grünen Bericht, die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung sowie auch für das INLB zwar erläutert sei, aber dennoch ein Verbesserungsbedarf bestehe. Das BMLFUW werde der Empfehlung des RH folgen und künftig eine kompakte Gegenüberstellung der drei Einkommensberechnungsmethoden im Grünen Bericht aufnehmen.



Bezüglich Repräsentativität der Daten hielt das BMLFUW fest, dass sich diese an der Agrarstrukturerhebung orientierten und hier genaue Vorgaben für die Ermittlung der Grundgesamtheit beständen. Diesbezüglich gebe es keinen Spielraum. Es sei aber beabsichtigt, auch bei der Agrarstrukturerhebung die Erfassungsuntergrenze anzuheben, um Kleinstbetriebe nicht mehr erfassen zu müssen. Diese Anhebung werde jedenfalls mit der nächsten Vollerhebung 2020 umgesetzt werden.

Zur Feststellung des RH, dass die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung früher als die Auswertung der freiwilligen Buchführungsbetriebe zur Verfügung stünden, merkte das BMLFUW an, dass es sich bei den Veröffentlichungen in der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung im November und Jänner des darauffolgenden Jahres um Schätzungen handle, die in der Regel im Juni und im Herbst revidiert werden würden. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung ziehe für die Ermittlung der Aufwendungen die Einkommensergebnisse der Buchführungsbetriebe heran. Darüber hinaus sei festzuhalten, dass die ersten Schätzungen über die Einkommensentwicklung, die auf Basis der Auswertung der freiwillig buchführenden Betriebe erfolgen würden, für den Bundesminister bzw. die Fachabteilung ebenfalls bereits Anfang bis Mitte März des darauffolgenden Jahres zur Verfügung stünden.

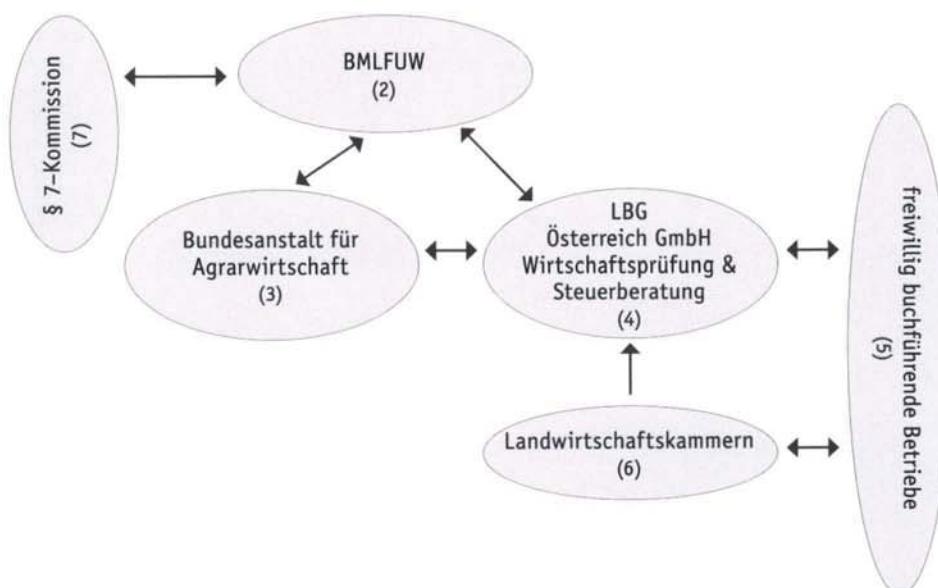
3.4 Im Zusammenhang mit der Repräsentativität der Daten entgegnete der RH dem BMLFUW, dass die Agrarstrukturerhebung nur die Basis (Grundgesamtheit) für die Auswahl des Testbetriebsnetzes lieferte. Für die Erhebung der Einkommenssituation der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe für den Grünen Bericht wurde sie hingegen eingegrenzt, um die für die Agrarpolitik relevanten Betriebsklassen zu erhalten. Durch die bisher getroffenen Einschränkungen der Grundgesamtheit lag der Fokus zu sehr auf Nebenerwerbsbetrieben, wodurch die Repräsentativität der Ergebnisse eingeschränkt war. Dieser Effekt wurde durch die Festlegung einer Obergrenze zusätzlich verstärkt.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Verfügbarkeit der Ergebnisse der Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe betonte der RH, dass die Schätzungen im Rahmen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung – unter Berücksichtigung von möglichen Schwankungsbreiten – zusätzliche Informationen für strategische Entscheidungen lieferten und Tendenzen frühzeitig aufzeigen konnten.

Zuständigkeiten

4.1 (1) An der jährlichen Erstellung des Grünen Berichts waren gemäß einer vom BMLFUW herausgegebenen Broschüre²⁹ neben den freiwillig buchführenden Betrieben das BMLFUW, die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung³⁰ sowie die Landwirtschaftskammern und die § 7-Kommission beteiligt. Folgende Abbildung zeigt einen Überblick über die wesentlichen Beteiligten, die an der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts mitwirkten:

Abbildung 2: Wesentliche beteiligte Institutionen bei der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts



Quelle: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014)

(2) Das BMLFUW nahm koordinative Aufgaben wahr, wirkte an der Genehmigung des Auswahlplans und der jährlichen Leitlinien für die Einkommensberechnung mit, führte die Ausschreibungen und die Auftragsvergaben durch und stellte die Finanzmittel bereit.

²⁹ „Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Herausgeber: BMLFUW, Abteilung II/1, Stubenring 1, 1012 Wien

³⁰ Bis 2011 lautete die Unternehmensbezeichnung laut Firmenbuch auf „LBG Wirtschaftstreuhand und Beratungsgesellschaft m.b.H.“.



Zuständigkeiten

Erstellung des Grünen Berichts

(3) Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft³¹ wirkte am Beginn des Prozesses an der Klassifizierung der Betriebe, an der Ermittlung der in den einzelnen Schichten erforderlichen Betriebe und an der Erstellung und Umsetzung des Werbeplans mit. Auf Basis der von der Wirtschaftstreuhandgesellschaft erhobenen Daten führte die Bundesanstalt schließlich die erforderlichen Hochrechnungen durch und überprüfte die Repräsentativität der Ergebnisse.

(4) Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung war neben der Einschulung der freiwillig buchführenden Betriebe und ihrer Unterstützung bei der Datensammlung auch für eine Kontrolle der Daten und Plausibilitätsprüfungen zuständig. Nach Abschluss der Erhebungen hatte sie insbesondere die Jahresabschlüsse zu erstellen und den elektronischen Datenbestand für die Hochrechnung aufzubauen. Ebenso waren die Daten für den Grünen Bericht aufzubereiten und ein Textteil sowie die Einkommenstabellen für den Grünen Bericht zu erstellen. Ein intensiver fachlicher Austausch mit der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft war aufgrund des engen Zusammenwirkens laufend erforderlich.

(5) Die freiwillig buchführenden Betriebe erfassten die Daten mit einem von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zur Verfügung gestellten EDV-Programm überwiegend selbst.³²

(6) Die Landwirtschaftskammern unterstützten die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung regelmäßig bei der Anwerbung von freiwillig buchführenden Betrieben, die aufgrund des Ausscheidens von Betrieben erforderlich war.

(7) Die gemäß § 7 LWG 1992 vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eingerichtete Kommission (**§ 7-Kommission**) bestand aus je einem Vertreter der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreich, der Wirtschaftskammer Österreichs, der Bundesarbeitskammer und des Österreichischen Gewerkschaftsbunds.

³¹ Gemäß § 16 Abs. 3 Bundesgesetz über die Bundesämter für Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Bundesanstalten (BGBI. I Nr. 83/2004 i.d.g.F.) zählt u.a. die Mitwirkung bei der Erstellung des Grünen Berichts zum Wirkungsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Zusätzlich wird im Rahmen ihres Arbeitsprogramms jährlich die Mitwirkung der Bundesanstalt am Grünen Bericht und am INLB durch das BMLFUW definiert.

³² Eine von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung programmierte Software zur Aufzeichnung der wirtschaftlichen Vorgänge im landwirtschaftlichen Betrieb wurde den teilnehmenden buchführenden Betrieben zur Verfügung gestellt; es war auch möglich, die Aufzeichnungen manuell zu führen.

Zuständigkeiten

Die § 7-Kommission wirkte bei der Erstellung des Grünen Berichts mit, indem sie die vorgelegten Textteile im Rahmen mehrerer Sitzungen begutachtete und unter Einbeziehung externer Experten diskutierte. Insbesondere hatte die § 7-Kommission auch die Aufgabe, dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Empfehlungen zu erstatten, die im Grünen Bericht veröffentlicht wurden.

(8) An der Erstellung des Grünen Berichts wirkten auch zahlreiche andere Fachabteilungen des BMLFUW sowie externe Institutionen mit. So lieferten im Jahr 2014 bspw. 28 weitere Abteilungen des BMLFUW Beiträge, deren Umfang allerdings sehr unterschiedlich war. Zu den externen Institutionen, die Beiträge erbrachten bzw. Informationen zur Verfügung stellten, zählten neben weiteren Bundesministerien³³ u.a. die Bundesanstalt Statistik Österreich und die Agrarmarkt Austria.³⁴

4.2 Der RH wies auf die zahlreichen Schnittstellen im Prozess der Erstellung des Grünen Berichts aufgrund der Vielzahl an Beteiligten hin, welche – insbesondere im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft – ein enges und koordiniertes Zusammenspielen erforderten. Im Hinblick auf eine Optimierung des Prozessablaufs verwies der RH auf TZ 5.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben für den Grünen Bericht an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft im Gange. Aufgrund des noch immer bestehenden Aufnahmestopps im Bundesdienst und aufgrund von Pensionierungen in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft müsse dieser Prozess langsamer als vorgenommen umgesetzt werden. Bei der Ausschreibung sei die Vergabe des Leistungsteils INLB nur für ein Jahr extern vergeben worden, da hier in Zukunft eine entsprechende Beauftragung der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft geplant sei.*

4.4 Der RH entgegnete, dass die bei der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft für die Durchführung weiterer Aufgaben für den Grünen Bericht erforderlichen Kapazitäten gegebenenfalls auch durch eine interne Umstrukturierung

³³ BMF, BMG, BMFJ sowie die dem BMLFUW nachgelagerten Dienststellen Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen

³⁴ weiters die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, das Lehr- und Forschungszentrum Raumberg-Gumpenstein, der Österreichische Landarbeiterkammertag, der Bundesverband Urlaub am Bauernhof, die Hagelversicherung, das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, die Wirtschaftskammer Österreich, der Österreichische Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, ein Marktforschungsinstitut, ein Unternehmen der Lagerhausgenossenschaften sowie ein Düngemittelproduzent

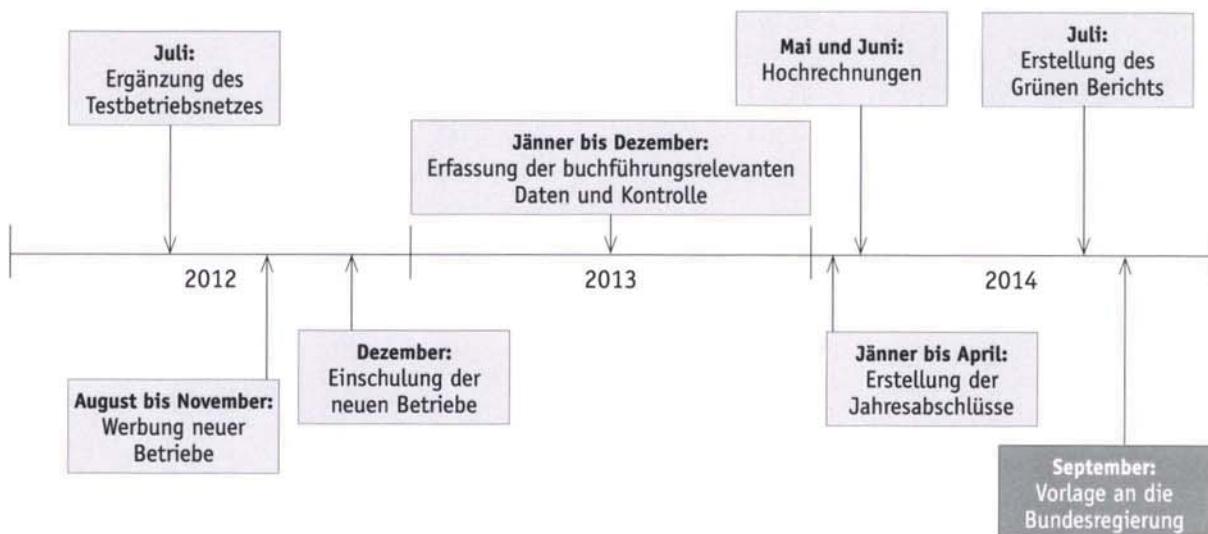
Erstellung des Grünen Berichts

turierung in der Bundesanstalt geschaffen werden können. Er wies darauf hin, dass das BMLFUW wesentlich an der Gestaltung der jährlichen Arbeitsprogramme der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mitwirkte und die Anforderungen des Ressorts weitgehend berücksichtigt wurden. Zusätzliche Personalaufnahmen für den Grünen Bericht waren für den RH nicht in Betracht zu ziehen.

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

5.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt den Prozess der Einkommensermittlung beispielhaft für den Grünen Bericht 2014 im zeitlichen Verlauf von Juli 2012 bis Juli 2014:

Abbildung 3: Prozess- und Zeitablauf der Einkommensermittlung für den Grünen Bericht 2014



Quellen: BMLFUW („Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“, Methodenbeschreibung, Version 2014); RH

Insgesamt waren für die Erstellung des Grünen Berichts Aktivitäten erforderlich, die zwei Jahre in Anspruch nahmen.

(2) Kernstück des Prozesses war die Erhebung der Buchführungsdaten bei den mitwirkenden landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht das BMLFUW selbst, sondern die damit beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung durchführte. Davor erfolgte die Auswahl, Werbung und Einschulung der Betriebe. Im Anschluss an die Erhebungen erfolgte die statistische Auswertung der Ergebnisse sowie deren Aufbereitung und Kommentierung für den Grünen Bericht.

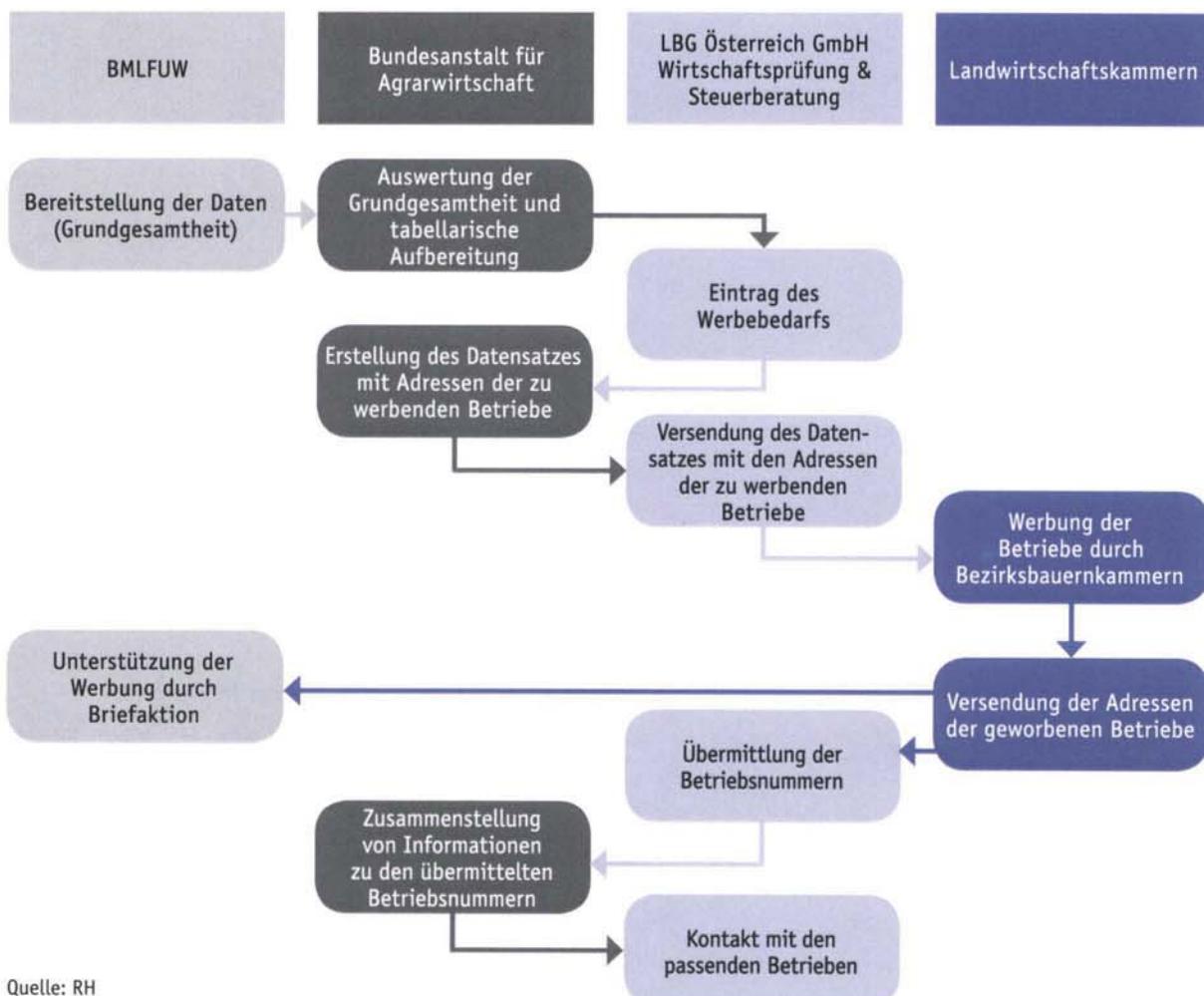


Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

Die methodischen Grundlagen für die der Erhebung vor- und nachgelagerten Prozesse, insbesondere das nationale Betriebsklassifizierungssystem und die Methodik der statistischen Auswertung, hatte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft in Zusammenarbeit mit Experten³⁵ in den vergangenen Jahren laufend weiterentwickelt. Sie arbeitete auch wesentlich bei diesen Tätigkeiten mit, u.a. auch deshalb, weil die Datensätze der Grundgesamtheit bzw. jene aus INVEKOS der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund des Datenschutzes nicht zugänglich waren. Somit ergab sich eine enge operative Verknüpfung zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei diesen Prozessen. Zur Verdeutlichung des Daten- und Informationsaustausches soll beispielhaft der Prozess zur Erstellung des Werbeplans und zur Durchführung der Betriebswerbung dargestellt werden:

³⁵ auch unter Einbeziehung der Erfahrungen der Wirtschaftstreuhandgesellschaft

Abbildung 4: Aufgabenverteilung im Rahmen der Erstellung des Werbeplans und bei der Durchführung der Betriebswerbung



Quelle: RH

Nach der Datenerhebung übermittelte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung diese in strukturierter Form an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, welche die statistischen Auswertungen (Hochrechnungen) durchführte. Diese Ergebnisse gingen wieder zurück an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zur Erstellung der Einkommenstabellen für den Grünen Bericht.

Auch die Datensatzgenerierung für das INLB erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. So generierte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft die Datensätze und leitete sie an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

weiter. Diese speiste sie am EUROSTAT-Server ein und korrigierte sie, wenn die EUROSTAT bei Plausibilitätsprüfungen Fehler meldete. Bei systematischen Fehlern wurden in der Software der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft die erforderlichen Korrekturen durchgeführt und anschließend die INLB-Datensätze neu erstellt. Diese wurden dann wieder an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung weitergeleitet.

Im Rahmen von regelmäßigen Reformüberlegungen hielt das BMLFUW fest, dass die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft über die bisherigen Tätigkeiten hinaus künftig auch noch weitere Arbeiten bei der Erstellung des Grünen Berichts übernehmen könnte, die bisher der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übertragen waren (siehe TZ 18). Derartige Aufgaben waren bspw. die Erstellung der Einkommenstabellen für den Grünen Bericht nach den Vorgaben des BMLFUW und die Kommentierung der Einkommensergebnisse in Abstimmung mit dem BMLFUW. Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte demnach auch als Verbindungsstelle für das INLB eingerichtet werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht Reihe Bund 2013/4 betreffend die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.

5.2 Der RH wies darauf hin, dass neben den zahlreichen Schnittstellen bei der Erstellung des Grünen Berichts auch wechselseitig abhängige Tätigkeiten der beteiligten Akteure aufeinander abgestimmt werden mussten. Da damit auch ein erhöhter Abstimmungsaufwand erforderlich war, bestand nach Ansicht des RH Optimierungspotenzial im Prozessablauf. So waren der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung Aufgaben übertragen, die auch von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft wahrgenommen werden könnten (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.). Eine weitergehende Verlagerung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte daher zu einer Reduzierung von Schnittstellen und des damit verbundenen Abstimmungsaufwands führen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.) in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zu prüfen und ein externes Unternehmen (oder die Bundesanstalt Statistik Österreich, siehe TZ 19) künftig nur mehr mit jenen Aufgaben zu beauftragen, die vom BMLFUW oder der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft nicht zweckmäßiger wahrgenommen werden können.

Erstellung des Grünen Berichts

5.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die weitergehende Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft auch die Erstellung der Tabellen und Kommentierung der Ergebnisse für den Grünen Bericht sowie die Arbeiten im Rahmen des INLB umfassen. Aufgrund des derzeit noch bestehenden Vertrags mit einem externen Unternehmen sei vorgesehen, dass diese Arbeiten ab dem Jahr 2017 von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft übernommen werden.

Grüne Berichte der Bundesländer

6 Die Bundesländer erstellten auf Basis ihrer jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen eigene Grüne Berichte³⁶ mit länderspezifischen Schwerpunkten. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Intervalle der Berichtslegungen:

Tabelle 2: Grüne Berichte der Bundesländer

Bundesland	Veröffentlichungsintervall			Anmerkungen
	jährlich	alle 2 Jahre	alle 3 Jahre	
Burgenland	X			
Kärnten	X			
Niederösterreich	X			
Oberösterreich			X	
Salzburg			X	
Steiermark				erstellte seit 2012 keinen eigenen Bericht ¹
Tirol		X		
Vorarlberg	X			
Wien		X		

¹ Die zuständige Abteilung des Landes Steiermark hatte die Öffentlichkeit im Wege des Internets über die wirtschaftliche, ökologische und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft zu informieren.

Quelle: RH

Das BMLFUW unterstützte die Länder bei der Erstellung ihrer Berichte durch die Bereitstellung von Daten zu den Förderungen bzw. Einkommenstabellen. Fünf Länder (Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol) ließen zusätzliche Ausarbeitungen bei der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft gegen Abgeltung durchführen (siehe TZ 16).

³⁶ als „Grüner Bericht“, „Landwirtschaftsbericht“ oder „Agrarbericht“ bezeichnet

Die Grünen Berichte der Bundesländer waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH.

Vergabe von externen Leistungen

Vergabe von Buchführungsarbeiten

Durchgeführte Vergabeverfahren

7.1 Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft konnte für die Zusammenstellung der Buchführungsergebnisse von mindestens 2.000 landwirtschaftlichen Betrieben³⁷ zum Zwecke der Erstellung des Grünen Berichts eine für die Belange der landwirtschaftlichen Buchführung hinreichend ausgestattete Institution beauftragen (siehe § 9 Abs. 4 LWG 1992). In Wahrnehmung dieser gesetzlichen Ermächtigung führte er regelmäßig alle vier Jahre ein offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich gemäß Bundesvergabegesetz durch:³⁸

Tabelle 3: Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht – Ausschreibungen 2002 bis 2014

Jahr der Ausschreibung	für die Grünen Berichte der Jahre	Anzahl der Bieter	beauftragte Gesamtsumme (bzw. pro Jahr) inkl. USt	Steigerung der Auftragssummen
			in Mio. EUR	in %
2002	2004 bis 2007 ¹	2 ²	10,81 (2,70)	-
2006	2008 bis 2011	1	11,64 (2,91)	7,7
2010	2012 bis 2015	1	12,43 (3,11)	6,8
2014	2016 bis 2017 ³	1	6,32 (3,16) ⁴	1,7

¹ Ausschreibung ursprünglich für zwei Grüne Berichte, Verlängerungsoption für zwei weitere wahrgenommen

² Ein Bieter wurde wegen verspäteter Angebotslegung nicht zugelassen.

³ mit Verlängerungsoption für ein Jahr (2018)

⁴ Durchschnittliche Beauftragungssumme pro Jahr; allerdings wurde ein Teil der Eventualpositionen für das zweite Beauftragungsjahr nicht beauftragt, sodass die Beauftragungssumme für den Grünen Bericht 2016 3.299.274 EUR und für den Grünen Bericht 2017 3.020.196 EUR beträgt. Weiters erfolgte eine Reduzierung der Betriebe im zweiten Jahr.

Quelle: RH

Aufgrund der spezifischen Ausschreibungsbedingungen (TZ 8, 9) gab nur die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung als einziges Unternehmen innerhalb der Zuschlagsfrist dieser Vergabe-

³⁷ Diese Anzahl wurde gesetzlich als ausreichend repräsentativ angesehen und war nach Möglichkeit nicht zu unterschreiten.

³⁸ siehe §§ 12 Abs. 1 Z 2, 25 Abs. 2 und 101 BVergG 2006



Vergabe von externen Leistungen

Erstellung des Grünen Berichts

verfahren ein Angebot ab und erhielt den Zuschlag.³⁹ An dieser hielt die NÖ Landes-Landwirtschaftskammer über Beteiligungsgesellschaften mittelbar eine 50,55 %ige Beteiligung. Die verbleibenden Anteile befanden sich (mittelbar) im Eigentum der Landwirtschaftskammer Steiermark und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Bereits seit dem Jahr 1959 betraute der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung⁴⁰ mit den Buchführungsarbeiten im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts.⁴¹

Im September 2014 fand vor der Durchführung eines neuerlichen Vergabeverfahrens eine Besprechung zwischen der zuständigen Fachabteilung des BMLFUW und Vertretern der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zum Thema „Künftiger Werkvertrag mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft, Verlängerung oder Neuaußschreibung 2015“ statt. Die Fachabteilung wies darauf hin, dass die derzeitige Budgetlage keine längerfristigen Zusagen erlaube. Das BMLFUW orientierte sich dennoch weitgehend am Vorschlag der Vertreter der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und konzipierte die Ausschreibung für zwei Jahre mit Verlängerungsoption für ein Jahr.⁴² Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war dieses Vergabeverfahren noch nicht abgeschlossen.

- 7.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMLFUW trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht keinen Wettbewerb erzielte, weil stets immer nur ein und dasselbe Wirtschaftstreuhandunternehmen als einziger zugelassener Bieter bei den Vergabeverfahren zum Zuge kam und diesen (oder einen ähnlichen) Auftrag bereits seit mehr als 55 Jahren erhielt. Ohne Wettbewerb war nach Ansicht des RH das mit einem Vergabeverfahren einhergehende Ziel nicht zu erreichen, eine möglichst wirtschaftliche und markt-konforme Lösung für beauftragte Leistungen zu erzielen. Das BMLFUW war somit vom Angebot (in der Höhe von rd. 12,4 Mio. EUR (Ausschreibung 2010)) des einzigen bietenden Unternehmens abhängig.

³⁹ Im Jahr 2002 langte ein zweites Angebot verspätet ein, was zum Ausscheiden dieses Bieters führte.

⁴⁰ bzw. eine Vorgängereinrichtung

⁴¹ Die für die Vergabeverfahren zuständige Fachabteilung (Abteilung II/1, Grundsatzabteilung Agrarpolitik und Datenmanagement) im BMLFUW hob demgemäß die jahrelange Zusammenarbeit mit dem Unternehmen, dessen großen Vorleistungen, das erfahrene Personal und eine eigens für die Erhebung entwickelte Software hervor.

⁴² Der Vorschlag lautete auf „Ausschreibung für zwei Jahre mit Verlängerungsoption für zwei Jahre“.



Vergabe von externen Leistungen

Der RH kritisierte, dass das BMLFUW dennoch keine erkennbaren Schritte gesetzt hatte, um die langjährige Abhängigkeit von dem einzigen anbietenden Unternehmen zu beenden. Bemühungen, einen Wettbewerb durch die Teilnahme weiterer Unternehmen an den Vergabeverfahren herzustellen, waren für den RH nicht erkennbar.

(2) Weiters hielt der RH fest, dass das Verhältnis zwischen dem BMLFUW und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund der jahrzehntelang gewachsenen Strukturen über ein gewöhnliches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis hinausging. Er kritisierte dabei insbesondere die Beziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im September 2014 zur Frage der Neuaußschreibung insbesondere auch im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot im Vergaberecht. Er wies kritisch darauf hin, dass die Klärung des zur Verfügung stehenden Budgets, die Wahl des Auftragsverfahrens und sämtliche Auftragsbedingungen interne Sache des Auftraggebers sind.

7.3 (1) Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht immer nach den gesetzlichen Vorgaben der jeweils geltenden EU-Richtlinien sowie den darauf aufbauenden Bestimmungen des Bundesvergaberechts europaweit ausgeschrieben worden seien. Es hätten sich immer wieder mehrere Unternehmen für diese Tätigkeit interessiert bzw. seien die Ausschreibungsunterlagen an verschiedene interessierte Unternehmen weitergegeben worden. Letztlich habe es aber aufgrund der komplexen und über das gesamte österreichische Bundesgebiet zu erfüllenden Aufgaben meist nur ein Anbot gegeben. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen sei immer das gleiche Unternehmen Bestbieter gewesen.

Aufgrund des umfassenden Auftrags, der sich von der Erhebung der Daten bei den landwirtschaftlichen Betrieben bis hin zur Erstellung der Auswertungen und der Kommentierung für den Grünen Bericht spanne, sei es für Mitbewerber schwierig gewesen, ein Anbot zu erstellen bzw. den Auftrag entsprechend den Ausschreibungsunterlagen abzuwickeln. Das BMLFUW gehe aber davon aus, dass sich bei Verlagerung wesentlicher Arbeiten, insbesondere wenn die Auswertung und Kommentierung von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft durchgeführt werde, auch andere Unternehmen an einer künftigen Ausschreibung beteiligen und letztendlich die Möglichkeit bestehe, dass auch andere Unternehmen den Zuschlag erhalten würden.

(2) Betreffend die Ausschreibung im Jahr 2014 führte das BMLFUW aus, dass ein Verlängerungsjahr des bestehenden Vertrags angedacht worden sei und zu diesem Zweck ein Einvernehmen mit dem Auftrag-



Vergabe von externen Leistungen

Erstellung des Grünen Berichts

nehmer herzustellen gewesen wäre. Nachdem zu diesem Zeitpunkt im Ressort bereits konkrete Pläne für die Übernahme von Aufgaben durch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft existiert hätten, hätte ein Verlängerungsjahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 mit einer darauf folgenden Aufgabenübertragung an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft auch eine Verwaltungsvereinfachung für das Ressort bedeutet. Da aber ein Verlängerungsjahr vergaberechtlich im Hinblick auf § 30 Abs. 2 Z 5 lit. e BVergG 2006 nicht möglich gewesen sei, sei eine Ausschreibung des gesamten Auftrags für zwei Jahre durchgeführt worden.

7.4 (1) Dem Argument des BMLFUW, die Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht nach den gesetzlichen Vorgaben ausgeschrieben zu haben, hielt der RH entgegen, dass das BMLFUW einen Wettbewerb nicht gefördert bzw. ermöglicht hatte; dies

- durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren und die dadurch verspäteten Zuschlagsentscheidungen,
- durch das Fehlen eines detaillierten Zeitplans zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis,
- durch das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals und
- durch das Absehen von einer gebietsweisen Ausschreibung (in Losen) (siehe TZ 8).

(2) Weiters entgegnete der RH dem BMLFUW, dass es die Zulässigkeit einer Verlängerungsmöglichkeit des Vertrags mit der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung um ein weiteres Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 intern rechtzeitig vergaberechtlich hätte klären müssen, bevor es mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft zu dieser Frage in Verhandlung trat. Der RH verblieb auch bei seiner Kritik, dass die Klärung des zur Verfügung stehenden Budgets, die Wahl des Auftragsverfahrens und sämtliche Auftragsbedingungen interne Sache des Auftraggebers und nicht mit (potenziellen) Auftragnehmern zu erörtern sind.

Vergabe von externen Leistungen

Vergabezeitpunkt, Ausschreibungsbedingungen und formale Abwicklung

8.1 (1) Das BMLFUW führte die Verfahren zur Vergabe der Buchführungsarbeiten (EU-weite Ausschreibung)⁴³ stets im letzten Jahr einer noch laufenden Ausschreibungsperiode (die meistens vier Jahre dauerte) durch. So wurde bspw. der Grüne Bericht des Jahres 2008, der über die Buchführungsergebnisse des Kalenderjahres 2007 berichtete, auf Basis der Ausschreibung des Jahres 2006 beauftragt.

Im Rahmen der in den Jahren 2006 und 2010 durchgeführten Vergabeverfahren erteilte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft den Zuschlag an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jeweils im Dezember der Jahre 2006 und 2010. Beim Vergabeverfahren 2014 erfolgte die Zuschlagsentscheidung erst im März 2015.

Für die Einkommensermittlung bei den rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben hatte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jedoch bereits ab Juli der Jahre 2006, 2010 und 2014 Vorbereitungsarbeiten zu leisten.⁴⁴ Dadurch erbrachte sie in diesen Jahren die Leistungen bis zur Unterzeichnung des neuen Werkvertrags im Dezember bzw. März des Folgejahres ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis eines rechtmäßig durchgeführten Vergabeverfahrens. Die Datenerfassung und laufende Kontrolle der Daten bei den landwirtschaftlichen Betrieben begannen jeweils im Jänner des Folgejahres.⁴⁵

In den Vergabeverfahren 2006 und 2014 waren auch Variantenangebote (Buchführungsarbeiten für 2.000 bzw. für 1.800 Betriebe anstatt für 2.200 Betriebe) zu legen, das BMLFUW verwarf diese jedoch im Jahr 2006 wegen zu geringer Einsparungen.⁴⁶

(2) Durch den späten Vergabezeitpunkt war es potenziellen Mitbütern nicht möglich, rechtzeitig qualifiziertes Personal anzuwerben und einzuschulen sowie eine für die Betreuung der Betriebe und Auswer-

⁴³ offene Verfahren im Oberschwellenbereich: Ausschreibungsbekanntmachung im Amtlichen Lieferanzeiger und in der Wiener Zeitung, Zuschlagsfrist zwischen drei und sechs Monaten

⁴⁴ durch Ergänzung des Testbetriebsnetzes und Erstellung von Unterlagen für die Landwirtschaftskammern zur Neuanwerbung von Betrieben, die im Dezember dieser Jahre einzuschulen waren

⁴⁵ II. Umfang des Leistungsvertrags – Datenbeschaffung; zum zeitlichen Rahmen siehe die Methodenbeschreibung „Einkommensermittlung für den Grünen Bericht“

⁴⁶ Für die Datenerhebung und Auswertung von 2.000 Betrieben anstatt von 2.200 Betrieben (- 10 %) ließ sich beim Preis laut Angebot der Wirtschaftstreuhandgesellschaft im Jahr 2006 nur eine Einsparung von rd. 3 % erzielen.

tung der Ergebnisse notwendige Software zu entwickeln. Im Jahr 2010 erhielten vier und im Jahr 2014 zehn weitere Unternehmen die Ausschreibungsunterlagen auf Anfrage, legten jedoch anschließend kein Angebot. Der RH hatte bereits im Jahr 2002 im Rahmen einer Begleitprüfung des Europäischen Rechnungshofes auf die Notwendigkeit einer möglichst frühzeitigen Ausschreibung hingewiesen.

(3) Das BMLFUW formulierte die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis⁴⁷ teilweise nicht konkret. So fehlte ein detaillierter Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen, der auch die Zusammenarbeit mit den anderen Schnittstellen wie BMLFUW, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Landwirtschaftskammern ausreichend darstellte. Dies betraf bspw. die Errechnung der Betriebsgewichte⁴⁸ und die Hochrechnung, die Ergänzung der Testbetriebsnetze und die Werbung neuer Betriebe. Der Mangel an diesen Informationen bildete daher ein zusätzliches Erschweris für potenzielle Mitbieter zur Teilnahme an den Ausschreibungen, weil sie den mit den Positionen verbundenen Aufwand nur schwer abschätzen konnten.

(4) Seit der Ausschreibung im Jahr 2006 hatten alle Bieter das gesamte, für die Leistungen herangezogene akademische und nichtakademische Fachpersonal namentlich mit Ausbildung sowie alle sonstigen Mitarbeiter nach Personenjahren nach dem Leistungsverzeichnis⁴⁹ verpflichtend anzugeben.

(5) In Bezug auf die formale Abwicklung der Ausschreibungsverfahren fehlten im BMLFUW in den Jahren 2006 und 2010 eine Dokumentation der Festlegung der Mitglieder der Angebotsöffnungskommission, das Angebotsöffnungsprotokoll 2006 und die formelle, wirtschaftliche und technische Angebotsprüfung der Jahre 2006 und 2010. Bei den Zuschlagskriterien waren der Preis mit 40 %, die Projektorganisation und Projektplanung mit 30 %, die Erfahrung der Mitarbeiter mit 20 % und die Qualität der Angebotslegung mit 10 % bewertet. Bei der Bestbieterermittlung war nicht festgelegt worden, nach welchen Gesichtspunkten eine kommissionelle Bewertung der nicht preislichen Kriterien vorzunehmen wäre (bspw. Beurteilungsaspekte, Fragelisten, zu vergebende Punkte etc.).

⁴⁷ II. Umfang des Leistungsvertrags

⁴⁸ Gewichtung der Betriebe in den einzelnen Schichten auf Basis der in der Schicht vertretenen Anzahl an Testbetrieben im Vergleich zur Grundgesamtheit in dieser Schicht

⁴⁹ II. Umfang des Leistungsvertrags Punkt 1. Datenbeschaffung für den Grünen Bericht

Vergabe von externen Leistungen

8.2 Bei den in den Jahren 2006, 2010 und 2014 durchgeführten Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht kritisierte der RH insbesondere folgende Mängel:

- die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren und die dadurch verspäteten Zuschlagsentscheidungen: An den Ausschreibungen interessierte Unternehmen hätten ausreichend Vorlaufzeit benötigt, um Fachpersonal auszubilden und EDV-Lösungen zu entwickeln. Der späte Zeitpunkt des Abschlusses der Vergabeverfahren war nach Ansicht des RH ein wesentlicher Grund für potenzielle Mitbewerber, nicht an diesen Vergabeverfahren teilzunehmen. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachte bei der Erstellung der Grünen Berichte 2008, 2012 und 2016 durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren rund ein halbes Jahr ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis einer verpflichtend durchzuführenden Ausschreibung Leistungen für das BMLFUW;
- das Fehlen eines detaillierten Zeitplans zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis;
- das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter: Dieses stellte ein weiteres Ausschreibungshindernis zur Herstellung eines Wettbewerbs dar, weil diese Bedingung von potenziellen Mitbietern ohne Aufbau eines entsprechenden Mitarbeiterstocks nicht erfüllt werden konnte. Die Versuche, Kosten über eine Reduzierung der teilnehmenden Betriebe in den Vergabeverfahren einzusparen, waren auch aufgrund des fehlenden Wettbewerbs erfolglos;
- die fehlende Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots;
- die bei der Bestbieterermittlung bestehende Gefahr einer willkürlichen kommissionellen Bewertung der Zuschlagskriterien (mit Ausnahme des Preises) mangels Regelung der für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte.

Der RH kritisierte, dass aufgrund der aufgezeigten Mängel kein Wettbewerb zustande kam und das BMLFUW somit dem im BVergG verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nachkam.



Vergabe von externen Leistungen

Erstellung des Grünen Berichts

Im Hinblick auf allfällige künftige Vergabeverfahren empfahl der RH dem BMLFUW,

- die Vergabeverfahren bereits im ersten Quartal vor Durchführung der Vorrarbeiten (wie der Werbung neuer Betriebe) abzuschließen, um potenziellen Mitbietern die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig entsprechende Strukturen aufzubauen und eine vertragslose und vergabegesetzwidrige Situation zu vermeiden;
- bei allfälligen künftigen Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis mit einem detaillierten Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungen mit den beteiligten Institutionen zu versehen, um potenziellen Mitbietern die Teilnahme an der Ausschreibung zu erleichtern;
- bei derartigen Vergaben das Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals künftig nicht mehr in das Leistungsverzeichnis aufzunehmen;
- künftig bei Vergabeverfahren auch die Formalerfordernisse betreffend Dokumentation zu beachten sowie
- die für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte künftig in nachvollziehbarer Weise zu regeln.

Abschließend empfahl der RH dem BMLFUW, vor künftigen Neuaußschreibungen der Buchführungsarbeiten die Bundesanstalt Statistik Österreich zu befassen (siehe TZ 19).

8.3 Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass es durch die Reorganisation im ersten Halbjahr 2014 (Einsparung von zwei Sektionen und zehn Abteilungen) zu Verzögerungen bei den Vorbereitungen für die Ausschreibung gekommen sei. Eine Verlängerung des Vertrags um ein Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVerG 2006 wäre ursprünglich als eine realistische Variante angesehen worden.

Der Werkvertrag für die Erstellung der Grünen Berichte 2012, 2013, 2014 und 2015 sei im Dezember 2010 abgeschlossen worden. Damit sei die Betreuung der Buchführungsarbeiten für das Buchhaltungsjahr 2011, dessen Daten Eingang im Grünen Bericht 2012 gefunden hätten, bereits vertraglich geklärt gewesen. Für allfällige Vorrarbeiten der Neuwerbung von Buchführungsbetrieben habe das BMLFUW keinen Auftrag erteilt, auch habe es dafür im Falle einer Nichtbeauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft keine Bezahlung gegeben. Dasselbe gelte

Vergabe von externen Leistungen

auch für allfällige Vorarbeiten zur Neuwerbung von Buchführungsbetrieben für die Erstellung des Grünen Berichts 2008.

Die Verpflichtung der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter sei nach Ansicht des BMLFUW jedenfalls vergaberechtskonform, denn nur durch diese Vorgangsweise sei eine nachvollziehbare Bewertung der Angebote im Hinblick auf das Zuschlagskriterium „Qualität“ der Leistungserbringung bei derartigen Dienstleistungsaufträgen gewährleistet.

8.4 Der RH entgegnete, dass die Reorganisation im BMLFUW die Verzögerungen bei der Einleitung und dem Abschluss der Vergabeverfahren nicht rechtfertigte. Wie der RH aufgezeigt hatte, führte das BMLFUW auch die vorangegangenen Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten (2006 und 2010) verspätet durch. Die Zulässigkeit einer Verlängerungsmöglichkeit des Vertrags um ein weiteres Jahr im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 30 BVergG 2006 wäre rechtzeitig vergaberechtlich zu klären gewesen.

Weiters verblieb der RH bei seiner Kritik, dass das Wirtschaftstreuhandunternehmen Vorarbeiten ab dem Juli der Jahre 2006, 2010 und 2014 bis zur Unterzeichnung der jeweiligen neuen Werkverträge im Dezember bzw. März der Folgejahre ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis eines rechtmäßig durchgeföhrten Vergabeverfahrens erbrachte. Die Heranziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zu den Vorarbeiten widersprach der vergaberechtlichen Gleichbehandlungspflicht der Bieter. Im Hinblick auf die Vergütung der Vorarbeiten war zudem der Einwand einer konkludenten Beauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft durch das BMLFUW nicht von der Hand zu weisen. Diese Vorarbeiten waren immerhin prozessmäßig in der Methodenbeschreibung des BMLFUW festgelegt worden (siehe Abbildung 3).

Zu der Verpflichtung der namentlichen Nennung des gesamten Fachpersonals ergänzte der RH, dass dies für ihn den Eindruck verstärkte, wonach wenig Interesse bestand, einen echten Wettbewerb zu ermöglichen: In Verbindung mit der nicht rechtzeitigen Ausschreibung war es für einen potenziellen Interessenten oder Mitbieter äußerst schwierig, einen entsprechend qualifizierten Mitarbeiterstock aufzubauen oder fachkundige Leiharbeitskräfte oder Subunternehmer anzuwerben. Nach Ansicht des RH wären zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung bspw. auch die namentliche Nennung und der Nachweis der fachlichen Qualifikation des Schlüsselpersonals ausreichend. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht, wonach die Verpflichtung zur namentlichen Nennung des gesamten zum Einsatz kommenden Fachpersonals und dessen Qualifikationsstands einen Wettbewerb im Rahmen des Vergabeverfahrens behinderte.



Vergabe von externen Leistungen

Erstellung des Grünen Berichts

Ausschreibungspositionen

9.1 (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vergab an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im Rahmen dieser Vergabeverfahren nicht nur unmittelbar auf § 9 LWG 1992 gestützte Leistungen, sogenannte „Kernleistungen“ für die Erstellung der Grünen Berichte, sondern auch weitere „Zusatzleistungen“, die zwar mit der Erstellung des Grünen Berichts in Zusammenhang standen, jedoch nicht im § 9 LWG 1992 begründet waren. Unter anderem waren auch Buchführungsdaten von mindestens 2.000 Betrieben für die Bildung eines „Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen“ (INLB) gemäß der Verordnung des Rates der Europäischen Union Nr. 1217/2009⁵⁰ bereitzustellen. Folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die in der Ausschreibung 2010 enthaltenen Leistungspositionen:

Tabelle 4: Auftragsvergabe von Buchführungsarbeiten für die Grünen Berichte 2012 bis 2015 (Ausschreibung 2010)

	Auftragsentgelt für vier Jahre inkl. USt	Auftragsentgelt pro Jahr inkl. USt	Anteil am Gesamtauftrag
			in %
Kernleistungen¹:			
Datenbeschaffung von 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben	9.952.200	2.488.050	80,1
Aufbereitung der Hauptabschlüsse ²	1.552.320	388.080	12,5
Kommentierung des Kapitels „Einkommenssituation“	40.320	10.080	0,3
Summe Kernleistungen	11.544.840	2.886.210	92,9
Zusatzleistungen³:			
Notwendige Mitarbeit in den Gremien	88.320	22.080	0,7
Arbeiten im Rahmen des INLB	319.200	79.800	2,6
Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse“	43.440	10.860	0,4
Datenerhebung in 110 Forstbetrieben	151.440	37.860	1,2
Agrarindex (Paritätsspiegel)	227.040	56.760	1,8
Auszahlung der Buchführungsprämien	57.720	14.430	0,5
Summe Zusatzleistungen	887.160	221.790	7,1
Gesamtauftragsentgelt	12.432.000	3.108.000	100,0

¹ Positionen gemäß § 9 LWG 1992

² Aufbau eines elektronischen Datenbestands, der gewichtete Auswertungen ermöglicht

³ Positionen, die nicht von § 9 LWG 1992 umfasst waren

Quellen: BMLFUW; RH

⁵⁰ Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates vom 30. November 2009 zur Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen und über die Einkommenslage und betriebswirtschaftlichen Verhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in der Europäischen Gemeinschaft

Vergabe von externen Leistungen

Die vom BMLFUW bei der Ausschreibung im Jahr 2010 vergebenen Leistungen entsprachen – ebenso wie die Ausschreibungsbedingungen – beinahe vollständig jenen der Ausschreibungen⁵¹ in den Jahren 2002, 2006 und 2014. Das vom BMLFUW bei allen Ausschreibungen vorgegebene Leistungsverzeichnis verlangte für die einzelnen Ausschreibungspositionen (Leistungen) weder eine Kalkulation der aufzuwendenden Stunden, der Stundensätze der Experten einschließlich einer Aufgliederung nach Teilbereichen einer Leistung (bspw. Datenbeschaffung, Werbung von Testbetrieben, Erstellung der Jahresabschlüsse etc.) noch der anfallenden Reisekosten⁵². Dadurch war es der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung möglich, die Leistungen nach den einzelnen Ausschreibungspositionen stets als fixe Pauschalvergütung anzubieten. Ebenso forderte das BMLFUW im Werkvertrag keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und der entstandenen Reisekosten.

(2) Der Werkvertrag enthielt für die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung die Verpflichtung, aus den gesammelten Daten der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe Jahresabschlüsse zu erstellen und diese den Betrieben kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Die Erstellung dieser betriebswirtschaftlichen Jahresabschlüsse war keine gesetzlich definierte Aufgabe im Sinne des § 9 LWG 1992, sondern sollte den Landwirten einen Anreiz zur Teilnahme bieten.

Die Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“ durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung war eine spezifische Zusammenstellung aller Einkommensergebnisse, die vor allem von den Landwirtschaftskammern für die Beratung der landwirtschaftlichen Betriebe sowie für wissenschaftliche Auswertungen genutzt wurde. Der Textteil der Broschüre wurde vom Grünen Bericht übernommen, die Tabellen waren auch als Excel-Dokument auf der Homepage des Grünen Berichts verfügbar. Die Publikation war nicht vom gesetzlichen Auftrag des § 9 LWG 1992 gedeckt und stellte eine Zusatzleistung dar.

⁵¹ Bei der Ausschreibung 2002 wurden – im Gegensatz zu den Vergaben 2006, 2010 und 2014 – noch die Markt- und Preisberichterstattung (Pauschalvergütung in der Höhe von 130.000 EUR) sowie der Weinbaubericht und der Gartenbaubericht (im Rahmen der Erstellung von Publikationen, in der Höhe von 30.000 EUR) beauftragt.

⁵² Mit Ausnahme der Arbeiten im Rahmen des INLB – hier waren auch die Reisekosten anzugeben.

Dem Leistungsverzeichnis zur Ausschreibungsposition „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ zufolge war die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung verpflichtet, aufbereitete Daten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zur Durchführung der Hochrechnung zur Verfügung zu stellen. Dennoch führte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft eigene Gewichtungen der generierten Daten durch, um zu genaueren Ergebnissen zu gelangen und verwendete die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufbereiteten Daten nur zu Kontrolle. Auch die diesbezüglichen Tabellen für den Grünen Bericht erstellte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft selbst.

Bei der Ausschreibungsposition „Notwendige Mitarbeit in den Gremien“ (Zusatzaufgabe) fehlte eine Konkretisierung, in welchen Gremien eine Mitarbeit zu erfolgen hatte. Auf Nachfrage des RH nannte das BMLFUW die § 7-Kommission, den Nationalen Ausschuss des INLB und weitere Arbeitsgruppen (bspw. zur Preisstatistik). Mit dem Verweis auf den schwankenden Umfang der in den einzelnen Jahren anfallenden Arbeiten konnte der zeitliche Aufwand der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung nach Angaben des BMLFUW nicht abgeschätzt werden. Gemäß einer Auswertung des RH umfasste der Stundenaufwand für die § 7-Kommission und den Nationalen Ausschuss für den überprüften Zeitraum insgesamt rd. zwölf Stunden pro Jahr.⁵³

Schließlich war die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung auch mit der Auszahlung der Buchführungsprämien⁵⁴ (siehe TZ 14) in der Höhe zwischen 70 EUR und 110 EUR an die landwirtschaftlichen Betriebe für deren Teilnahme beauftragt und erhielt dafür ebenfalls eine Vergütung (Zusatzaufgabe).

9.2 (1) Der RH kritisierte, dass es dem BMLFUW mangels der Vorgabe einer Kalkulationsverpflichtung in den Ausschreibungsbedingungen (Leistungsverzeichnis) und ohne Leistungsnachweis nicht möglich war zu überprüfen, ob die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachten Leistungen in wirtschaftlicher Hinsicht zu einem am Markt üblichen Preis angeboten wurden. Er empfahl daher, künftig in den Ausschreibungsunterlagen und in einem abschließenden Werkvertrag eine genaue Kalkulation (Stunden, Stundensätze, Reisekosten) inklusive einer Abrechnung der erbrachten Leistungen von den Bieterinnen bzw. vom Auftragnehmer einzufordern.

⁵³ für die § 7-Kommission durchschnittlich elf Stunden pro Jahr und für den Nationalen Ausschuss durchschnittlich eine Stunde pro Jahr

⁵⁴ sogenannte „Anerkennungsprämien“, die jährlich zwischen rd. 240.000 EUR und rd. 250.000 EUR ausmachten (siehe Tabelle 7)

Vergabe von externen Leistungen

(2) Der RH wies kritisch auf die zahlreichen beauftragten Zusatzleistungen ohne gesetzliche Grundlage im § 9 LWG 1992 hin und empfahl eine Kosten-Nutzen-Analyse im Hinblick darauf durchzuführen, ob diese Positionen zweckmäßigerweise überhaupt weiterhin beauftragt werden sollten. Weiters empfahl der RH, nicht gesetzlich erforderliche Leistungen (z.B. die Erstellung der Publikation Buchführungsergebnisse) einzusparen bzw. eine Verlagerung von Leistungen in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft zu überlegen (siehe TZ 5). Ebenso empfahl der RH, Maßnahmen zu setzen, um einen Wettbewerb zu erzielen und den Bieterkreis zu erweitern. Im Falle der Trennung von Datenbeschaffung und sonstigen Leistungen des Werkvertrags könnte die Erhebung der Einkommensdaten auch gebietsweise (in Losen) ausgeschrieben werden.

Im Zusammenhang mit der Auszahlung von Buchführungsprämien sowie der Erstellung der Jahresabschlüsse für die teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe sollte auch eine Abkehr von der Freiwilligkeit hin zu einer verpflichtenden Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe in Betracht gezogen werden, die allerdings einer gesetzlichen Änderung in § 9 Abs. 4 LWG 1992 bedürfte (siehe TZ 15). Neben der Einsparung der entsprechenden Kosten für die Buchführungsprämien, deren Auszahlung und der Erstellung der Jahresabschlüsse für die Betriebe könnte nach Einschätzung des RH auch der Aufwand für die Werbung neuer Betriebe beträchtlich reduziert werden.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Arbeiten bisher immer zur Zufriedenheit des Auftraggebers preisangemessen abgewickelt worden. Es werde geprüft, ob und inwieweit künftig aus vergaberechtlicher Sicht die Möglichkeit bestehe, von den Bietern eine Vorlage der Kalkulationsverpflichtung zu verlangen. Mangels weiterer Angebote bei den bisherigen Vergabeverfahren sei es für das BMLFUW aus vergaberechtlicher Sicht nicht möglich gewesen, im Rahmen einer „vertieften“ Angebotsprüfung gemäß § 129 Abs. 1 Z 3 BVergG 2006 die Vorlage der Preiskalkulation zu verlangen.*

Die Umsetzung der Empfehlung einer weitergehenden Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei im Gange. Dabei sei auch die Trennung der Datenbeschaffung von den sonstigen Leistungen des Werkvertrags vorgesehen. Aus einer dem RH vorgelegten Kalkulation sei ersichtlich, dass die Auszahlung von Buchführungsprämien über das externe Unternehmen wesentlich kostengünstiger erfolge als durch das BMLFUW selbst.



9.4 Der RH entgegnete, dass die Zufriedenheit mit der Leistungserbringung durch den Auftragnehmer allein keinen Maßstab für eine wirtschaftliche und zweckmäßige Beschaffung der Leistungen darstellt. Er wies auf die vom BMLFUW bisher nicht genutzte Möglichkeit hin, die Preisgestaltung des Auftragnehmers durch eigene Preisüberlegungen (Kalkulationen) im Rahmen einer einfachen (nicht vertieften) Angebotsprüfung zu überprüfen und zu plausibilisieren (siehe TZ 10).

Zudem teilte der RH nicht die Ansicht des BMLFUW, wonach aufgrund eines einzigen Bieters (Angebots) eine vertiefte Prüfung des Angebots des Wirtschaftstreuhandunternehmens nicht möglich gewesen wäre: Bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise gemäß § 125 Abs. 1 bis 3 BVerG 2006 war von vergleichbaren Erfahrungswerten, von sonst vorliegenden Unterlagen und von den jeweils relevanten Marktverhältnissen auszugehen. Der Auftraggeber musste die Aufklärung über die Positionen des Angebotes u.a. dann verlangen und vertieft prüfen, wenn nach dieser Angemessenheitsprüfung begründete Zweifel an der Angemessenheit von Preisen bestanden.

Weiters war es einem Auftraggeber auch nicht verwehrt, – losgelöst von den verpflichtenden Fällen einer vertieften Angebotsprüfung – eine solche im Rahmen der privatwirtschaftlichen Durchführung des Vergabeverfahrens vorzunehmen⁵⁵.

Da objektiv betrachtet ein Zweifel an der Preisangemessenheit der angebotenen Leistungen – insbesondere der Datenbeschaffung – bestanden hatte (kein Wettbewerb, hohe durchschnittliche Personalkosten, keine Preisreduzierung aufgrund von Synergien; siehe auch TZ 10), hätte das BMLFUW eine solche vertiefte Angebotsprüfung durchführen und diese hinsichtlich sämtlicher überprüfter Preise entsprechend detailliert dokumentieren müssen. Im Rahmen dessen wären die kalkulatorischen Grundlagen vom Wirtschaftstreuhandunternehmen darzulegen und deren Preisangemessenheit vom BMLFUW zu hinterfragen gewesen.

Betreffend die Auszahlung der Buchführungsprämien verwies der RH auf seine Ausführungen zu TZ 15 (Kosten des Anreizsystems). In diesem Zusammenhang betonte er erneut, dass diese Kosten durch ein Abgehen von der Freiwilligkeit hin zu einer verpflichtenden Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe eingespart werden könnten.

⁵⁵ siehe Heid/Preslmayr, Handbuch Vergaberecht⁴, S. 577 ff

Vergabe von externen Leistungen

Höhe der Pauschalvergütung

10.1 Die auf Basis der Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten vereinbarte Pauschalvergütung erhöhte sich zwischen den Ausschreibungen 2002 und 2006 um 7,7 % und zwischen den Ausschreibungen 2006 und 2010 um 6,8 % (siehe Tabelle 3). Bei einem von den Leistungspositionen im Wesentlichen unveränderten Leistungsumfang begründete das BMLFUW den Anstieg der Pauschalvergütung mit der Valorisierung der Personalkosten beim Auftragnehmer. Zu erwartende Einsparungen beim Auftragnehmer – bspw. durch eine zunehmende Automatisierung der Plausibilitätsprüfung bei der „Datenerfassung“ und bei der „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ und aufgrund von Lernkurveneffekten – führten nicht zu einer niedrigeren Pauschalvergütung.

Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung legte auf Grundlage des Leistungsverzeichnisses im Jahr 2010 eine Liste von 49 facheinschlägigen Mitarbeitern⁵⁶ und ihres jeweiligen Einsatzgebiets bei der Leistungserbringung vor. Demnach waren die nach ihrem Anteil an der Pauschalvergütung gemessenen größten Leistungspositionen „Datenbeschaffung“ (rd. 80 %) und „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“ (rd. 13 %) auch besonders personalintensiv. Das BMLFUW kannte den genauen Aufwand für diese Tätigkeiten mangels Offenlegung der Kalkulationsgrundlagen bzw. einer leistungsbezogenen Abrechnung (siehe TZ 9) nicht. Gemäß verschiedener Unterlagen ging die zuständige Fachabteilung im BMLFUW von einem Personaleinsatz zwischen 30 und 35 Mitarbeitern (teilweise in Teilzeit) bei der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aus.

Nach einer Berechnung des RH würden sich – selbst unter Annahme einer Vollauslastung aller angeführten Mitarbeiter – ausgehend von einem Auftragswert von rd. 11,5 Mio. EUR⁵⁷ für den Vertragszeitraum durchschnittliche Personalkosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR ergeben.⁵⁸ Tatsächlich erfassten die teilnehmenden Betriebe die Einkommensdaten großteils selbst in einer dafür zur Verfügung gestellten Software; die Mitarbeiter der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung klärten Zweifelsfragen über eine Hotline sowie im Zuge einer einmal jährlich stattfindenden, in der Regel nicht mehr als eintägigen Betreuung der

⁵⁶ mit HAK-, AHS-, HAS-, HLBA- und Lehrberufsabschluss sowie fünf Akademikern

⁵⁷ für die beiden Leistungspositionen „Datenbeschaffung“ und „Aufbereitung der Hauptabschlüsse“

⁵⁸ bei Aufteilung des gesamten Auftragswerts auf die Personalkosten ohne Abzug etwaiger Sachkosten (bspw. für Hard- und Software)



Vergabe von externen Leistungen

Erstellung des Grünen Berichts

Betriebe vor Ort. Nur für die neu einzuschulenden Betriebe entstand beim Auftragnehmer ein erhöhter Betreuungsaufwand.

10.2 Nach Ansicht des RH gab es zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass die Pauschalvergütungen für die Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wirtschaftlich nicht angemessen waren. Insbesondere waren die vom RH ermittelten hohen durchschnittlichen Kosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR für die Datenerfassung und die Aufbereitung der Hauptabschlüsse anzuführen. Dabei war zu berücksichtigen, dass es sich nicht um Fachkräfte mit akademischem Abschluss handelte und dass diese Mitarbeiter nach Angaben des BMLFUW mit diesen Tätigkeiten – zumindest teilweise – nicht voll ausgelastet waren und auch für andere Leistungen herangezogen wurden.

In diesem Zusammenhang kritisierte der RH die 6,8 %ige bis 7,7 %ige Steigerung der Pauschalvergütung bei (fast gleichem) Leistungsumfang zwischen den Ausschreibungen, da die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei der Berechnung der Pauschale offenbar nur die Personalkostensteigerungen, nicht jedoch mögliche Einsparungen durch einen vermehrten EDV-Einsatz und durch Lernkurveneffekte berücksichtigte.

Somit war der kalkulierte Personalaufwand für die Datenerhebung für den RH nicht plausibilisierbar und stand nicht in Relation zu dem Leistungserfordernis. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 9 und TZ 17, wonach das BMLFUW eine Plausibilisierung der Leistungen anhand von detaillierteren Nachweisen vornehmen sollte.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe sich aufgrund der sehr spezifizierten Tätigkeiten im Rahmen der Erstellung des Grünen Berichts sowie mangels weiterer Anbieter eine quasi Monopolstellung durch ein externes Unternehmen ergeben. Ein Vergleich mit anderen Unternehmen sei daher nicht möglich. Die Kostensteigerungen seien zum größten Teil durch die Steigerungen der Preisindizes begründet.*

10.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass es mehrere – bisher nicht genutzte – Alternativen zur wiederholten Betrauung ein und desselben Wirtschaftstreuhandunternehmens gegeben hatte, um die Abhängigkeit des BMLFUW von der Monopolstellung dieses Unternehmens zu verringern oder zu beenden: Dazu zählten die Auslagerung von Teilen der Tätigkeiten in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die Betrauung der Bundesanstalt Statistik Österreich, die Herstellung eines echten Wettbewerbs durch gebietsweise Ausschreibung der Datenerhebung

Vergabe von externen Leistungen

zur Erweiterung des Bieterkreises oder die rechtzeitige Ausschreibung der Leistungen (siehe TZ 5, 8, 9, 18 und 19).

Hinsichtlich eines nicht möglichen Vergleichs mit anderen Unternehmen wies der RH das BMLFUW auf andere bisher ungenutzte Möglichkeiten zur Überprüfung der Preisgestaltung des Auftragnehmers hin, wie eigene Preisüberlegungen (Kalkulationen) des BMLFUW oder die Darlegung der kalkulatorischen Grundlagen durch den Auftragnehmer im Rahmen einer einfachen oder vertieften Angebotsprüfung (siehe TZ 9).

Vergabe von Druck- und Grafikleistungen

11.1 Das BMLFUW vergab jährlich einen Druckauftrag zur Ausfertigung des Grünen Berichts mit Auflagezahlen zwischen 3.200 (2010) und 2.500 Stück (2014). Im Jahr 2005 führte das BMLFUW letztmalig ein förmliches Verfahren zur Vergabe des Druckauftrags im Wege eines nicht offenen Verfahrens mit vorheriger Bekanntmachung durch. Seitdem beauftragte es das gleiche Unternehmen jährlich im Wege der Direktvergabe.

Tabelle 5: Kosten für den Druck und den Versand des Grünen Berichts sowie aufgelegte Stückzahl

	Auflage	Druckkosten	Druckkosten pro Stück	Veränderung Druckkosten pro Stück zum Vorjahr	Versandkosten ¹	Gesamtkosten
	in Stück	in EUR	in EUR	in %	in EUR	in EUR
2010	3.200	23.602	7,38	-	3.440	27.842
2011	3.000	23.138	7,71	4,6	3.440	26.578
2012	3.000	25.177	8,39	8,8	3.955	29.131
2013	2.500	21.782	8,71	3,8	1.950	23.732
2014	2.500	24.723	9,89	13,5	1.900	26.623

¹ Ab 2013 wurden die Druckexemplare nicht mehr über die beauftragte Druckerei, sondern über die Poststelle des BMLFUW versendet und über eine Postscheckkarte verrechnet; die angeführten Kosten basieren auf Angaben des BMLFUW gemäß der internen Verrechnung.

Quelle: RH

Das BMLFUW holte seit dem Jahr 2005 weder Vergleichsangebote ein noch überprüfte es die Preisangemessenheit der Druckaufträge auf andere Weise (etwa in Form von Preislisten oder unverbindlichen Auskünften bei Fachleuten oder alternativen Anbietern). Das BMLFUW erachtete die Preisangemessenheit unter Hinweis auf das konstante Niveau der Angebote und die stabile Preislage als gegeben. Dennoch stiegen die Druckkosten bspw. vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 um

rd. 14 % bei gleicher Auflagenstärke.⁵⁹ Auch die Druckkosten pro Stück erhöhten sich von 7,38 EUR (2010) auf 9,89 EUR (2014) bzw. um rd. 34 %.

Das BMLFUW beauftragte bis einschließlich 2012 das Druckereiunternehmen auch mit dem Versand der gedruckten Exemplare, ab dem Jahr 2013 führte es den Versand über die eigene Poststelle durch. Dies führte zu einer Reduktion der Versandkosten.

Mit der grafischen und typografischen Neugestaltung des Grünen Berichts im Jahr 2009 beauftragte das BMLFUW ein Grafikunternehmen für eine Auftragssumme von 3.360 EUR (inkl. USt). Das BMLFUW holte nach eigenen Angaben ein weiteres Angebot ein; eine diesbezügliche Dokumentation lag nicht vor.

11.2 Der RH bemängelte, dass das BMLFUW seit dem Jahr 2005 das gleiche Unternehmen mit dem Druck des Grünen Berichts beauftragt hatte, ohne die Preisangemessenheit der Druckaufträge regelmäßig zu überprüfen. Er wies darauf hin, dass die Druckkosten allein von 2013 auf 2014 um rd. 14 % gestiegen waren; dies widerlegte die Ansicht des BMLFUW, es habe seit der Ausschreibung im Jahr 2005 ein konstantes Niveau der Angebote und keine wesentlichen Teuerungen gegeben. Zudem hielt der RH kritisch fest, dass das BMLFUW auch die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung des Grünen Berichts weder durch Vergleichsangebote noch durch Preislisten dokumentiert hatte.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, künftig die Angemessenheit der Preise für Druck- und Grafikaufträge laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren.

11.3 Das BMLFUW begründete in seiner Stellungnahme die angeführten Kostensteigerungen bei den Druckkosten von 2013 auf 2014 insbesondere mit der Umsetzung der neuen Layout-Vorgaben. Gerade im Jahr 2013 seien die Druckkosten sehr niedrig gewesen und gegenüber dem Jahr 2012 erheblich gesunken, sodass ein Vergleich des Jahres 2014 – sie stiegen in diesem Jahr wieder auf das ursprüngliche Niveau – mit dem Jahr 2013 ungünstig ausfalle. Bei einem Vergleich der absoluten Zahlen von 2005 und 2014 ergebe sich für den Druckauftrag annähernd der gleiche Betrag von rund 24.500 EUR. Was die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung

⁵⁹ Die Kostensenkungen von 2010 auf 2011 und von 2012 auf 2013 waren auf eine Veränderung der Auflagezahl zurückzuführen.

Vergabe von externen Leistungen

des Grünen Berichts anlange, so stehe bei der Vergabe dieser Arbeiten die Qualität und vor allem die Idee der Umsetzung im Vordergrund.

11.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Druckkosten pro Stück von 2010 bis 2014 um rd. 31 % (rd. 7,7 % jährlich) angestiegen waren. Auch vor der Umsetzung der neuen Layout-Vorgaben (von 2010 bis 2013) hatten sich die Druckkosten pro Stück bereits um rd. 17 % (rd. 5,7 % jährlich) erhöht. Den absoluten Vergleich des BMLFUW zwischen den Jahren 2005 und 2014 hielt der RH aufgrund der unterschiedlichen Stückzahlen (4.150 Exemplare im Jahr 2005 zu 2.500 Exemplaren im Jahr 2014) für unzulässig. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, künftig die Angemessenheit der Preise für Druck- und Grafikaufträge laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren.

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Überblick über die Kostenentwicklung

12.1 (1) Einen wesentlichen Teil der Arbeiten für den Grünen Bericht vergab das zuständige Ressort an externe Auftragnehmer (durchschnittlich rd. 91 % der Gesamtkosten); interne Kosten (durchschnittlich rd. 9 % der Gesamtkosten) entstanden durch Tätigkeiten des BMLFUW sowie bei nachgeordneten Dienststellen (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen). Folgende Tabelle zeigt die im überprüften Zeitraum angefallenen externen und internen Kosten (inkl. USt) für die in diesen Jahren erstellten Grünen Berichte:

Tabelle 6: Externe und interne Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts

	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
externe Kosten	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9
interne Kosten	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6
Summe	3.481.081	3.599.080	3.726.125	3.720.046	3.764.585	8,1

Quelle: RH

Während die externen Kosten im überprüften Zeitraum um rd. 6 % anstiegen, war bei den internen Kosten eine signifikante Erhöhung um rund ein Drittel zu verzeichnen (siehe TZ 15).



Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Erstellung des Grünen Berichts

Eine Evaluierung der inhaltlichen Erfordernisse und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad und den Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und tabellarischen Darstellungen lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

12.2 Der RH wies kritisch auf die insgesamt hohen jährlichen Kosten des Grünen Berichts zwischen rd. 3,5 Mio. EUR und rd. 3,8 Mio. EUR sowie auf die deutliche Steigerung der internen Kosten im überprüften Zeitraum insbesondere vor dem Hintergrund der eingeschränkten Repräsentativität der Einkommensergebnisse (siehe TZ 3) und der fehlenden Plausibilisierung der erbrachten Leistungen (siehe TZ 9, 17) hin.

Angesichts dieser hohen Gesamtkosten empfahl der RH dem BMLFUW eine Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick darauf, ob er auch weiterhin in diesem Umfang und Detaillierungsgrad erforderlich ist und in der Praxis Verwendung findet.

12.3 Das BMLFUW merkte in seiner Stellungnahme betreffend die Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick auf den Detaillierungsgrad an, dass mit den erhobenen Daten im Rahmen des Grünen Berichts auch die Erfordernisse des INLB abzudecken seien und der Detaillierungsgrad aufgrund der bisherigen Praxis und Erfahrungen mit dem INLB über die Jahre höher geworden sei. In diesem Zusammenhang sei insbesondere der Bereich Erhebung von umweltrelevanten Daten (Dünger, Pflanzenschutz etc.) zu nennen.

12.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die für das INLB zu erhebenden Daten in den relevanten EU-Rechtsvorschriften definiert waren und ein Mindestfordernis im Rahmen der Erhebung der Buchführungsdaten darstellten. Darüber hinaus wurden für den Grünen Bericht aber zahlreiche weitere Daten erhoben, ausgewertet und textlich bzw. tabellarisch umfassend aufbereitet. Daher bedürfe es nach Ansicht des RH einer Evaluierung des laufend gestiegenen Umfangs und Detaillierungsgrads des Grünen Berichts im Hinblick auf das tatsächliche Erfordernis.

Externe Kosten

Überblick

13 Folgende Tabelle zeigt einen Überblick über die im überprüften Zeitraum angefallenen externen Kosten (inkl. USt) für die in diesen Jahren erstellten Grünen Berichte:

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Tabelle 7: Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts

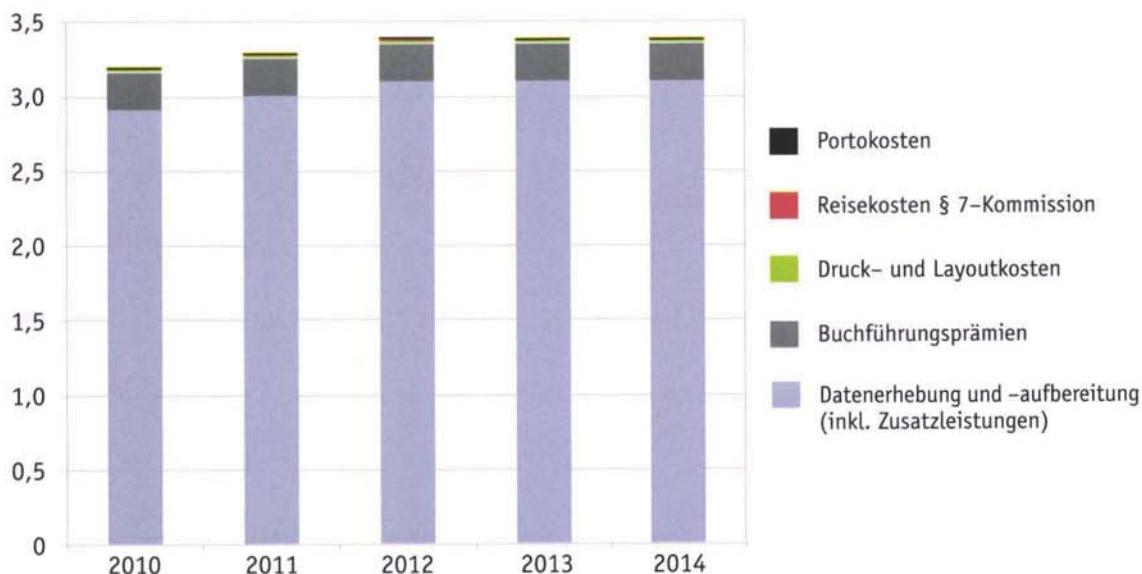
	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
externe Kosten			in EUR			in %
Datenerhebung und –aufbereitung (inkl. Zusatzleistungen)	2.910.600	3.009.300	3.108.000	3.108.000	3.108.000	6,8
Buchführungsprämien	248.330	248.420	245.020	240.480	238.820	- 3,8
Druckkosten	23.602	23.138	25.177	21.782	24.723	4,8
Layout		720	1.296	1.824	1.140	58,3
Reisekosten § 7-Kommission	3.569	2.937	2.931	3.283	3.541	- 0,8
Portokosten	3.440	3.440	3.955	1.950	1.900	- 44,8
Summe	3.189.541	3.287.956	3.386.378	3.377.319	3.378.124	5,9

Quellen: BMLFUW; RH

Die wesentlichen Kostenfaktoren stellten die Datenerhebung und –aufbereitung sowie die an die buchführenden Betriebe ausbezahlten Prämien dar (Details dazu siehe TZ 14). Darüber hinaus fielen Druck- und Layoutkosten, der Reisekostenersatz für die Mitglieder der § 7-Kommission⁶⁰ sowie die Postgebühren für die Versendung von Druckexemplaren an. Folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der externen Kosten im überprüften Zeitraum:

Abbildung 5: Entwicklung der externen Kosten für den Grünen Bericht 2010 bis 2014

in Mio. EUR



Quelle: RH

⁶⁰ in Übereinstimmung mit der Geschäftsordnung der § 7-Kommission (Punkt 6)



Im Vergleich zu den gesamten externen Kosten für den Grünen Bericht belief sich der Anteil für die Datenerhebung und –aufbereitung (inkl. der im Werkvertrag mit der Wirtschaftstreuhandgesellschaft beauftragten Zusatzleistungen) im überprüften Zeitraum auf durchschnittlich rd. 92 %. Die Buchführungsprämien für die an den Erhebungen teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe wiesen einen Anteil von rd. 7 % auf. Rund 1 % entfiel auf die sonstigen externen Kosten für Druck, Layout, Reisespesen und Porto.

Kosten der Einkommenserhebung und –aufbereitung

14.1 (1) Die mit der Betreuung der buchführenden Betriebe beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt gemäß Werkvertrag aus dem Jahr 2010 jährlich rd. 2,49 Mio. EUR für die Datenbeschaffung bei rd. 2.200 landwirtschaftlichen Betrieben. Für die Aufbereitung der Hauptabschlüsse (Aufbau eines elektronischen Datenbestands inkl. Erstellung der Tabellen für den Grünen Bericht) und für die Kommentierung der Ergebnisse im Grünen Bericht war weiters ein Entgelt von 398.160 EUR vereinbart. Die Kosten für die Betreuung der buchführenden Betriebe beliefen sich somit im überprüften Zeitraum auf rd. 1.300 EUR je landwirtschaftlichen Betrieb pro Jahr. Neben den Datenerhebungen und –auswertungen bei den buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben beauftragte das BMLFUW die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mit Zusatzleistungen in der Höhe von jährlich rd. 221.790 EUR; dazu zählten auch ergänzende Erhebungen bei rd. 110 Forstbetrieben, die mit rd. 37.860 EUR pro Jahr abgegolten wurden. Insgesamt erhielt diese auf Basis des Werkvertrags 2010 für die Jahre 2012 bis 2014 eine Pauschalabgeltung von 3,11 Mio. EUR.⁶¹

(2) Vom BMLFUW angestellte internationale Vergleiche ergaben, dass die in Österreich anfallenden Kosten der Einkommenserhebung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung hoch waren. Während das BMLFUW der Wirtschaftstreuhandgesellschaft für die Datenerfassung und die Erstellung der Hauptabschlüsse umgerechnet rd. 1.300 EUR⁶² pro Betrieb und Jahr bezahlte, fielen in wirtschaftlich mit Österreich vergleichbaren EU-Staaten teilweise sogar weniger als ein Drittel der Kosten für die Einkommenserhebung an (Schweden: 200 EUR bis 300 EUR, Deutschland: 326 EUR, Dänemark: 400 EUR).⁶³ Allerdings bestand für die Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe

⁶¹ bzw. von 2.910.600 EUR für das Jahr 2010 auf Basis des Werkvertrags 2006 und von 3.009.300 EUR für das Jahr 2011 infolge des Übergangs auf den Werkvertrag 2010

⁶² Zahlen auf Basis der Ausschreibung 2010

⁶³ Zahlen aus dem Jahr 2010

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

in diesen Ländern eine Buchführungspflicht; in Österreich unterlag ein Großteil der erfassten Betriebe keiner Buchführungspflicht, wodurch grundsätzlich von einem höheren Aufwand für die Datenerfassung auszugehen war.⁶⁴ In den anderen EU-Staaten führten mehrheitlich staatliche Stellen ohne Beauftragung von Privaten die Einkommenserhebung und -auswertung durch, wobei die Daten großteils von Buchstellen angekauft wurden.

14.2 Der RH wies auf die hohen Kosten der Einkommenserhebung in Österreich im Vergleich mit anderen EU-Staaten hin, die größtenteils mit der fehlenden Buchführungspflicht in Österreich begründet waren. Der RH empfahl dennoch, unter Berücksichtigung der bereits angestellten Reformüberlegungen, Kosteneinsparungen insbesondere bei diesen Leistungspositionen anzustreben.

14.3 *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen des RH, wonach ein Vergleich mit anderen Ländern nur sehr schwer möglich sei, weil einerseits in vielen Ländern Buchführungspflicht bestehe und anderseits die Bearbeitung meist durch öffentlich rechtliche Institute erfolge. Die vom RH empfohlenen Kosteneinsparungen würden mit der Reduktion der Zahl der Buchführungsbetriebe umgesetzt. Eine Verlagerung von Aufgaben für den Grünen Bericht an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei in Umsetzung begriffen.*

14.4 Der RH entgegnete, dass die vom BMLFUW angeführte Reduktion der Buchführungsbetriebe lediglich eine teilweise Umsetzung der vom RH aufgezeigten Einsparungspotenziale darstellen konnte. Er wies darauf hin, dass weitere Kosteneinsparungen nicht nur durch eine Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft möglich waren, sondern – wie in TZ 9 und TZ 15 ausgeführt – u.a. auch durch eine Ausschreibung in Losen, die Reduzierung von Leistungspositionen oder eine Reform des bestehenden Anreizsystems erzielt werden konnten.

Kosten des Anreizsystems

15.1 (1) Das Landwirtschaftsgesetz sah eine freiwillige Mitwirkung der landwirtschaftlichen Betriebe an der Erhebung der Buchführungsergebnisse vor. Das BMLFUW gewährte jenen Landwirten, die ihre Buchführungsunterlagen zur Auswertung für den Grünen Bericht bereitstellten, eine Buchführungsprämie. Diese war als Anreiz und Aufwandsentschädigung vor allem für kleinere Betriebe gedacht und wurde gemäß

⁶⁴ In Frankreich wurden z.B. im Jahr 2010 an die Buchstellen 500 EUR für die Abschlüsse von buchführungspflichtigen Betrieben und 1.200 EUR für die Abschlüsse von freiwillig buchführenden Betrieben bezahlt.



Werkvertrag im Wege der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ausbezahlt. Betriebe erhielten im ersten Jahr ihrer Teilnahme 70 EUR, im zweiten Jahr 90 EUR und ab dem dritten Jahr 110 EUR für die Bereitstellung ihrer Buchführungsaufzeichnungen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für diese Prämie im überprüften Zeitraum auf jährlich durchschnittlich 244.000 EUR. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erhielt für die Auszahlung der Buchführungsprämien jährlich rd. 14.400 EUR (gemäß Ausschreibung 2010).

Die Grundlage für die Auszahlung der Prämien an die freiwillig buchführenden Landwirte bildeten nach Auskunft des BMLFUW sowohl das Landwirtschaftsgesetz 1960 als auch Richtlinien bzw. Vereinbarungen mit dem BMF. Das BMLFUW konnte weder die diesbezügliche Vereinbarung noch eine andere rechtliche Grundlage für die Gewährung der Prämien vorlegen.

(2) Auch die Erstellung von Jahresabschlüssen für die buchführenden Betriebe war nicht für den Grünen Bericht nach § 9 LWG 1992 erforderlich, sondern stellte nur einen Anreiz für die Teilnahme der Betriebe dar, weil diese aufgrund ihrer geringen Größe in der Regel keiner Buchführungspflicht unterlagen (siehe TZ 9).

15.2 Der RH wies auf die Kosten des Anreizsystems hin, welche sich aus den Buchführungsprämien in der Höhe von jährlich durchschnittlich 244.000 EUR, den mit der Auszahlung verbundenen Kosten von jährlich rd. 14.400 EUR und dem Aufwand der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung für die Erstellung der Jahresabschlüsse für alle buchführenden Betriebe ergaben. Insbesondere kritisierte der RH die hohen Kosten, die der externe Auftragnehmer für die Auszahlung der Prämien an die buchführenden Betriebe erhielt. Er empfahl eine Evaluierung des Anreizsystems im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten–Nutzen–Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen.

Für den Fall der Beibehaltung der Buchführungsprämien wäre jedenfalls eine rechtliche Grundlage (Richtlinie) dafür zu schaffen. Darüber hinaus empfahl der RH, kostengünstigere Optionen für die Auszahlung der Prämien zu evaluieren.

15.3 Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf eine dem RH vorgelegte Kalkulation der Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien, aus der hervorgehe, dass die Abwicklung dieser Aufgabe über das BMLFUW erheblich teurer kommen würde. Neben den an die Buchhaltungsagentur zu zahlenden Kosten für die laufende Verrechnung und

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

anteilig für die Mitwirkung bei der Jahresbestands- und -erfolgsrechnung sowie für die Schnittstellenadministration würden auch interne Kosten durch die Erfassung und Freigabe aller Buchungen im BMLFUW anfallen.

Zur Beibehaltung der Buchführungsprämien würden im BMLFUW Überlegungen angestellt, ob diese Prämie durch Sachleistungen ersetzt werden könnte. Diese Sachleistung wäre z.B. eine Auswertung von gleichartigen Vergleichsbetrieben, die dem Buchführungsbetrieb zur Verfügung gestellt würden (per E-Mail als PDF) oder die monetäre Bewertung der Betriebsabschlüsse.

15.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien durchschnittlich rd. 6 % der Auszahlungssumme betragen und die Kosten des Anreizsystems damit zusätzlich erhöhten. Die vom BMLFUW angeführten Kosten für die Auszahlung der Buchführungsprämien waren auf Basis allgemeiner Kostensätze der Buchhaltungsagentur des Bundes ermittelt worden und stellten keine umfassende Analyse alternativer Lösungsmöglichkeiten dar. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, das Anreizsystem im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen zu evaluieren. Die bereits angestellten Überlegungen zu Alternativen beurteilte der RH positiv, gab allerdings zu bedenken, dass auch im Falle des Ersatzes der Prämie durch Sachleistungen Kosten für die Erbringung dieser Leistungen (intern oder extern) zu erwarten sind.

Interne Kosten

16.1 (1) Neben der für den Grünen Bericht zuständigen Abteilung des BMLFUW wirkten auch die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und die Bundesanstalt für Bergbauernfragen wesentlich an dessen Erstellung mit (siehe TZ 5, 9). Beim BMLFUW sowie bei den beiden nachgeordneten Dienststellen entstanden im überprüften Zeitraum folgende Kosten:⁶⁵

⁶⁵ Darüber hinaus lieferten zahlreiche weitere externe Stellen regelmäßig Daten für den Grünen Bericht. Für den damit verbundenen Aufwand lagen keine Angaben vor.



Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Erstellung des Grünen Berichts

Tabelle 8: Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen

	2010	2011	2012	2013	2014	Entwicklung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
BMLFUW ¹	235.600	251.500	229.400	229.200	296.400	25,8
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft	52.013	55.597	106.220	109.400	85.834	65,0
Bundesanstalt für Bergbauernfragen	3.927	4.027	4.127	4.127	4.227	7,6
Summe	291.540	311.124	339.747	342.727	386.461	32,6

¹ Kalkulation auf Basis des eingesetzten Personals

Quelle: RH

(2) In der für den Grünen Bericht verantwortlichen Abteilung des BMLFUW arbeiteten im überprüften Zeitraum zwischen 2,86 und 3,80 Vollbeschäftigte äquivalente (VBÄ) an der Erstellung mit. Auf Basis der angegebenen Kostensätze je VBÄ ergaben sich für die Jahre 2010 bis 2014 somit Kosten zwischen rd. 229.000 EUR und 296.000 EUR.

Der Personaleinsatz in der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft stieg zwischen 2010 und 2014 von 5,5 Personenmonaten auf 19,5 Personenmonate. Die deutlich erhöhten Kosten in den Jahren 2012 und 2013 waren gemäß Angaben des BMLFUW auf die Umstellung auf den neuen Streuungsplan, die Anpassung der Software und die Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems auf den Standardoutput zurückzuführen.

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen erstellte insbesondere Grafiken für den Grünen Bericht und betreute die Homepage, auf der die diesbezüglichen Dokumente und Daten veröffentlicht wurden. Die entstandenen Kosten für die Homepage setzten sich aus Personalkosten und der Internet-Gebühr zusammen.

Die nachgeordneten Dienststellen (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bundesanstalt für Bergbauernfragen) verrechneten die Kosten für den Grünen Bericht (siehe Tabelle 8) nicht, weil diese über die jeweiligen – mit dem BMLFUW akkordierten – Budgets abgedeckt wurden.

Die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft führte auf Basis der Daten des Grünen Berichts im Auftrag einzelner Bundesländer zusätzliche Auswertungen für die Länderberichte durch und erzielte dafür Einnahmen in der Höhe von rd. 10.000 EUR pro Jahr (rd. 49.800 EUR in den Jahren 2010 bis 2014).

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

16.2 Der RH hielt dazu fest, dass für die Erstellung des Grünen Berichts zusätzlich zu den externen Kosten jährlich interne Kosten beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen zwischen rd. 292.000 EUR und rd. 386.000 EUR anfielen. Der Anstieg der Kosten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 war auf einen erhöhten Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Umstellung des Betriebsklassifizierungssystems zurückzuführen.

Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer

17.1 (1) Die mit der Datenerhebung und -aufbereitung beauftragte LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung übermittelte dem BMLFUW viermal jährlich eine Honorarnote und ersuchte um Überweisung der jeweiligen pauschalen Quartalsrate gemäß Werkvertrag. Sie listete weder die erbrachten Leistungen auf noch wies sie den entstandenen Aufwand nach. Auch forderte das BMLFUW keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und des entstandenen Reiseaufwands (Leistungsnachweis) ein mit der Begründung, „die Leistung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung sei der Grüne Bericht“.

Der RH hatte die vorgelegten Leistungsabrechnungen bereits im Rahmen einer Begleitprüfung des Europäischen Rechnungshofes im Jahr 2002 (Reihe Bund 2002/4) als nicht zweckmäßig beurteilt und eine regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit des Pauschalentgelts empfohlen. Da der Werkvertrag keine Verpflichtung zu einer leistungsbezogenen Abrechnung enthielt, führte das BMLFUW auch zur Zeit der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung keine Plausibilisierung der Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bezogen auf den in Rechnung gestellten Betrag durch (siehe TZ 9).

(2) In Anbetracht der eingesetzten Mittel überprüfte das BMLFUW jährlich die Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch den Auftragnehmer direkt vor Ort. Daher organisierte die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung jährlich für die zuständige Fachabteilung im BMLFUW Besuche bei landwirtschaftlichen Betrieben zu Kontrollzwecken und begleitete diese.⁶⁶ Weder der Prozess der Auswahl der Betriebe noch der Ablauf und der Inhalt der Betriebsbesuche war dokumentiert.

17.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Leistungsabrechnung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mangels Verpflichtung zur Vorlage detaillierter Nachweise im Werkvertrag in Form pauschalierter Quartalsabrechnungen erfolgte und der Auftraggeber keine

⁶⁶ bspw. eine zweitägige „Bereisung“ bei fünf Betrieben im Jahr 2013



Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Erstellung des Grünen Berichts

Kontrolle der sachlichen Richtigkeit im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz durchführte. Er empfahl dem BMLFUW, – in Verbindung mit einer Verpflichtung zur nachvollziehbaren Kalkulation der Leistungen und einer leistungsbezogenen Abrechnung im Rahmen der Ausschreibung sowie im Werkvertrag (siehe TZ 9) – eine Plausibilisierung anhand von detaillierteren Leistungsnachweisen vorzunehmen.

(2) Zudem hielt der RH auch die jährlich von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung organisierten Betriebsbesichtigungen nicht für Kontrollzwecke geeignet, da diese vom Auftragnehmer organisiert wurden. Er empfahl dem BMLFUW, die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung zu objektivieren (z.B. mittels Checklisten bzw. Dokumentation) und die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Anwesenheit abzufragen.

17.3 Gemäß *Stellungnahme des BMLFUW seien Betriebsbesichtigungen zu Kontrollzwecken ohne Beisein von Vertretern des externen Unternehmens in Österreich nicht zweckmäßig. Eine derartige Überprüfung könne sich nur auf das Vorhandensein des landwirtschaftlichen Betriebs sowie die vollständige Vorlage der Buchführungsunterlagen beschränken. Inhaltliche und fachliche Fragen, die sich bei solchen Betriebsbesichtigungen ergeben würden, könnten nur von den Experten des externen Unternehmens beantwortet werden.*

17.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Betriebsbesichtigungen, wie sie bisher durchgeführt wurden, nur der Überprüfung der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen sowie dem fachlichen Austausch, nicht aber der Kontrolle des Auftragnehmers durch Erhebung der Zufriedenheit der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe mit dessen Leistungen dienen konnten. Ein objektives Feedback war seiner Ansicht nach nur ohne Anwesenheit des Auftragnehmers zu erwarten.

Reformüberlegungen

Bisherige Szenarien

18.1 (1) Überlegungen zu Reformen bei der Beauftragung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung aufgrund zu hoher anfallender Kosten waren im BMLFUW zwischen den Jahren 2002 und 2010 mehrfach dokumentiert.⁶⁷ Diese Überlegungen betrafen bspw. eine Verlagerung von Aufgaben der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und

⁶⁷ 2002, 2004, 2005, 2008 und 2010

Reformüberlegungen

eine Reduzierung der buchführenden Betriebe, welche auch in Ausschreibungsvarianten⁶⁸ zum Ausdruck kam.

(2) Eine im Herbst 2014 vom BMLFUW erarbeitete Unterlage sah vier Varianten mit Alternativszenarien vor. Bei den ersten beiden Varianten hielt das BMLFUW den bei der Ausschreibung der Buchführungsarbeiten an die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung vergebenen Leistungsumfang aufrecht und hob die Untergrenze der zu erfassenden Betriebe an.⁶⁹ Durch den Wegfall von 170 Testbetrieben wären laut Berechnungen des BMLFUW quantifizierte Einsparungen von rd. 200.000 EUR und eine Verringerung des Werbeaufwands zu erwarten. Die Variante zwei sah zusätzlich noch eine Optimierung der Testbetriebe in den einzelnen Schichten auf das unbedingt notwendige Ausmaß vor. Ein Vorteil der beiden Varianten wäre – gemäß den Ausführungen des BMLFUW – auch eine realistischere Darstellung des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe, weil es seit Jahrzehnten bereits zu einer vermehrten Spezialisierung der Betriebe und zu einer Zunahme der Betriebsgrößen kam und trotz dieses Trends Nebenerwerbsbetriebe bei der Erfassung und Auswertung der Betriebe im Verhältnis zu sonstigen Betrieben in hoher Anzahl repräsentiert waren.

In der dritten Variante sah das BMLFUW in einer geänderten Aufgabenverteilung die Trennung der reinen Datenerhebung und Datenaufbereitung von der Auswertung und Kommentierung der Datensätze sowie den sonstigen Tätigkeiten wie bspw. Agrarpreisindex vor. Dabei sollte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mehrere Aufgaben übernehmen, die bisher die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung durchführte:

- Tabellenerstellung für den Einkommensbericht,
- Kommentierung,
- Notwendige Mitarbeit in den Gremien,
- Arbeiten im Rahmen des INLB,
- Erstellung der Buchführungsergebnisse,

⁶⁸ Datenerhebung und Auswertung für 1.800, 2.000 oder 2.200 Betriebe

⁶⁹ Untergrenze beim Standardoutput 15.000 EUR statt wie bisher 8.000 EUR

- Agrarindex,
- Abwicklung der Buchführungsprämie.

Vorteile dieser Variante waren gemäß den Ausführungen des BMLFUW eine klare Trennung zwischen Datenerhebung und –auswertung, die stärkere Verzahnung von Einkommenserhebung und Wissenschaft, eine höhere Kostentransparenz, die Wahrnehmung der INLB-Aufgaben durch eine Bundesanstalt und eine Reduzierung des Ausschreibungsaufwands. Dadurch würde sich auch die Möglichkeit ergeben, die Datenerhebung gebietsweise (in Losen) auszuschreiben, um eventuell den Bieterkreis zu erweitern und einen Wettbewerb zu erzielen. Als Nachteil wurden die (im Eigentum der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und daher) nicht zur Verfügung stehenden Softwarerechte genannt.

Die vierte Variante sah wie die dritte Variante eine Trennung von Datenerhebung und auswertung vor, die Leistungen (ausgenommen jene der Datenerhebung) sollte jedoch eine vom BMLFUW eigens gegründete GmbH erbringen (Eingliederung der Aufgaben). Dabei würden sich aus Sicht des BMLFUW zusätzlich personelle und finanzielle Vorteile ergeben.

(3) Zudem gab es im BMLFUW noch Überlegungen zur Abweichung von der jährlichen Veröffentlichung. Da die Einkommensdaten jedoch auch im Fall einer nur zwei- oder dreijährigen Berichtslegung (insbesondere auch für das INLB) weiterhin jährlich erhoben werden müssten, wäre bei dieser Reform allenfalls von einer rd. 20 %igen Einsparung in den Jahren ohne Veröffentlichung auszugehen.⁷⁰

Die Grenzen für die Buchführungspflicht in Österreich waren im internationalen Vergleich sehr hoch angesetzt. Buchführungspflichtige Betriebe fielen zudem aufgrund der Obergrenze⁷¹ aus der Erfassung. Der Aufwand zur Datenerfassung der buchführenden Betriebe war dadurch im internationalen Vergleich sehr hoch (siehe TZ 14).

Das BMLFUW hat bei den Reformüberlegungen⁷² die finanziellen Folgen nicht oder wie bei den ersten beiden Varianten nur ansatzweise kalkuliert und auch keine weiteren konkreten Schritte zur Umsetzung dieser Überlegungen gesetzt.

⁷⁰ für den Fall einer Beauftragung der Wirtschaftstreuhandgesellschaft

⁷¹ 350.000 EUR Standardoutput

⁷² mit Ausnahme der Kosteneinsparung durch eine Reduzierung der buchführenden Betriebe

Reformüberlegungen

18.2 Der RH kritisierte, dass die zumindest seit dem Jahr 2002 aufgrund hoher Kosten bestehenden Reformüberlegungen trotz vorliegender Konzepte bisher noch nicht durchkalkuliert und umgesetzt worden waren. Er empfahl dem BMLFUW, Reformvorschläge mit klarem Verbesserungspotenzial ehestmöglich umzusetzen und weiterführende, strukturelle Änderungen auf ihr Einsparungspotenzial hin zu evaluieren. Der RH wies insbesondere auf folgende Reformpotenziale hin:

- Trennung der Datenerhebung und -aufbereitung von der Datenauswertung verbunden mit einer Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft;
- Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe.

18.3 Laut *Stellungnahme des BMLFUW* werde die Trennung der Datenerhebung und Aufbereitung von der Datenauswertung mit der Verlagerung von Aufgaben an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft mit der nächsten Ausschreibung, die im Jahr 2016 für den Grünen Bericht 2017 durchzuführen sei, umgesetzt. Die Empfehlung des RH zur Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe sei bereits in Umsetzung begriffen.

Datenbeschaffung
durch die Bundes-
anstalt Statistik
Österreich

19.1 (1) Die Bundesanstalt Statistik Österreich war als Organ (der Bundesstatistik) eingerichtet, Statistiken zu erstellen und statistische Erhebungen durchzuführen, die ihr durch Bundesgesetz oder durch Verordnung (bzw. durch internationalen Rechtsakt) angeordnet waren.⁷³ Die Erstellung von Statistiken umfasste auch die einzelnen dafür erforderlichen Teilprozesse wie die Erhebung von Daten. Die näheren Regelungen wie etwa die Erhebungsmasse, die statistische Einheit, der Stichtag der Erhebung und die Mitwirkungspflichten der durch Bundesgesetz angeordneten Statistiken waren in einer Verordnung zu präzisieren, wenn sie im Bundesgesetz nicht ausreichend geregelt waren.⁷⁴

Bisher gab es im BMLFUW keine Überlegungen, die Bundesanstalt Statistik Österreich nach § 9 Abs. 4 LWG 1992 zu beauftragen, obwohl sie durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits

⁷³ Nach dem Bundesstatistikgesetz 2000 hat die Bundesanstalt Statistik Österreich Statistiken zu erstellen und die statistischen Erhebungen durchzuführen, die über die Interessen eines einzelnen Bundeslandes hinausgehen und die durch einen innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt, durch Bundesgesetz oder durch eine Verordnung gem. § 4 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz 2000 angeordnet sind.

⁷⁴ siehe § 3 Z 5 und 19 i.V.m. § 4 Abs. 1 bis 4 Bundesstatistikgesetz 2000

über Fachwissen im Bereich der Erstellung landwirtschaftlicher Ein-kommensberichte verfügte.

Eine Beauftragung der Bundesanstalt Statistik Österreich auf Basis des § 9 Abs. 4 LWG 1992 als eine für die Belange der landwirtschaftlichen Buchführung hinreichend ausgestattete Institution wäre im Wege einer Inhouse-Vergabe⁷⁵ (ohne Ausschreibung) möglich, weil es sich bei diesem Rechtsträger um eine Bundesanstalt handelt, die finanziell und organisatorisch vom Bund beherrscht wird und überwiegend Leistungen für den Bund erbringt.⁷⁶

(2) Die von der beauftragten LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung den teilnehmenden Betrieben kostenlos zur Verfügung gestellten Jahresabschlüsse, die auf Basis der Buchführungsergebnisse erstellt wurden, gehörten nicht zu den verpflichtend bzw. definitionsgemäß bei der Erstellung des Grünen Berichts nach § 9 LWG 1992 zu erfüllenden Aufgaben (siehe TZ 9). Eine derartige Leistung fiel auch nicht in das im Bundesstatistikgesetz definierte Aufgabenfeld der Bundesanstalt Statistik Österreich.

19.2 Der RH wies auf die Möglichkeit der Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich hin und empfahl dem BMLFUW im Hinblick auf den fehlenden Wettbewerb und die dadurch entstandene Abhängigkeit von der beauftragten Wirtschaftstreuhandgesellschaft, bei der Bundesanstalt Statistik Österreich die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer Leistungen, die bisher durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbracht wurden, zu erheben. Zu berücksichtigen wären hier allerdings erhöhte Anfangskosten für die Entwicklung und Gestaltung des Erhebungsprozesses. Sollte die Bundesanstalt Statistik Österreich diese Leistungen mittelfristig günstiger als die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbringen können, wäre von einer künftigen Beauftragung des externen Unternehmens abzusehen.

⁷⁵ siehe § 10 Z 7 BVergG 2006

⁷⁶ Mit der Ausgliederung der Bundesanstalt Statistik Österreich aus dem Bundeskanzleramt im Jahr 2000 legte das Bundesstatistikgesetz 2000 fest, dass die Bundesanstalt Statistik Österreich jährlich eine Pauschalabgeltung von rd. 50 Mio. EUR für die von ihr nach diesem Gesetz wahrzunehmenden Aufgaben erhielt (deren Höhe wurde bisher nicht verändert). Im Rahmen einer Novellierung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 2002 wurden die pauschal abgegoltenen Aufgaben der Bundesanstalt Statistik Österreich in Form eines Katalogs im Anhang präzisiert. Die Leistungen im Zusammenhang mit der Erstellung des Grünen Berichts gehörten nicht zu den gesetzlich definierten Aufgaben der Bundesanstalt Statistik Österreich und müssten daher gesondert abgegolten werden (siehe § 32 i.V.m. § 23 Abs. 1 und Anlage II Bundesstatistikgesetz 2000).

Reformüberlegungen

19.3 Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf seine bisherige Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt Statistik Österreich und führte aus, dass diese die Erhebungen bei den Betrieben mit einem entsprechenden Qualitätsanspruch ohne entsprechende Buchführungskenntnisse nicht kostengünstiger abwickeln könne. Die vom externen Unternehmen durchgeführten Jahresabschlüsse könnten von der Bundesanstalt Statistik Österreich zudem nicht erstellt werden. Diesbezügliche Gespräche würden zwar geführt, realistisch erscheine eine Übernahme dieser Aufgaben nur bei einer gesetzlichen Verpflichtung der landwirtschaftlichen Betriebe, sich an Einkommenserhebungen zu beteiligen.

19.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Bundesanstalt Statistik Österreich durch die Erstellung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits über umfangreiche Erfahrung im Bereich der Erstellung landwirtschaftlicher Einkommensberichte verfügte. Er wiederholte auch seine Rechtsansicht, dass die Erstellung von Jahresabschlüssen auf Basis der Buchführungsergebnisse nicht zu den gemäß § 9 LWG 1992 verpflichtend bzw. definitionsgemäß zu erfüllenden Aufgaben bei der Erstellung des Grünen Berichts gehörte. Unter diesen Voraussetzungen sollte das BMLFUW bei der Bundesanstalt Statistik Österreich als ersten Schritt die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls für weitere Leistungen erheben. Eine gesetzliche Verpflichtung der landwirtschaftlichen Betriebe, sich an Einkommenserhebungen zu beteiligen, sollte in einem weiteren Schritt dann in Erwägung gezogen werden, wenn eine freiwillige Zusammenarbeit der Betriebe mit der Bundesanstalt Statistik Österreich in der Praxis nicht funktioniert und somit einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich entgegen steht.

Weitere Vorgangsweise

20.1 Das zur Zeit der Geburungsüberprüfung durchgeführte Vergabeverfahren für die Buchführungsarbeiten sah einen Beauftragungszeitraum von zwei Jahren (für die Jahre 2015 und 2016 bzw. die Grünen Berichte 2016 und 2017) mit der Verlängerungsoption für ein Jahr vor. Demnach waren eine neuerliche Ausschreibung der externen Leistungen bzw. eine strukturelle Änderung des Erhebungs- und Auswertungsprozesses für den Grünen Bericht frühestens ab dem Grünen Bericht 2018 möglich. Unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorlaufzeiten wären bis zum Frühjahr 2016 die sachlichen Grundlagen aufzubereiten und die politischen Entscheidungen über die weitere Vorgangsweise zu treffen.

20.2 Im Sinne von künftigen Kosteneinsparungen empfahl der RH dem BMLFUW, strukturelle Reformen umgehend umzusetzen. Als ersten Schritt erachtete der RH eine Evaluierung des Inhalts und des Umfangs des Grünen Berichts im Hinblick auf den erforderlichen Detaillierungsgrad und Informationsgehalt der Berichtsbeiträge und der tabellarischen Darstellungen als erforderlich (siehe TZ 12).

Darauf aufbauend sollte für die der Erhebung vor- und nachgelagerten Prozesse eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft überprüft und im Rahmen der organisatorischen und budgetären Möglichkeiten durchgeführt werden (siehe TZ 9).

Für den Prozess der Einkommenserhebung bei den buchführenden Betrieben sollte das BMLFUW nach Ansicht des RH bei der Bundesanstalt Statistik Österreich jene Kosten erheben, die diese für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer erforderlicher Leistungen dem BMLFUW verrechnen würde. Wäre die Leistungserbringung auf diese Weise mittelfristig günstiger möglich, so sollten diese Tätigkeiten künftig von der Bundesanstalt Statistik Österreich durchgeführt werden (siehe TZ 19).

Andernfalls müssten auch künftig Neuaußschreibungen für die Einkommenserhebung bei den Buchführungsbetrieben durchgeführt werden. Dabei wäre nach Ansicht des RH jedenfalls darauf zu achten, dass die Ausschreibung rechtzeitig erfolgt, das Leistungsverzeichnis hinreichend konkretisiert ist, das Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter entfällt, die Regelung der Bewertung der Zuschlagskriterien nachvollziehbar ist und die Formalerfordernisse der Ausschreibung eingehalten werden (siehe TZ 8, 9).

20.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei bereits eine Arbeitsgruppe, die den derzeitigen Detaillierungsgrad und Informationsgehalt der Erhebungen bei den Betrieben kritisch sichte und hinterfrage, eingesetzt worden.*

Die Änderung des Auswahlrahmens mit der Anhebung der Untergrenze von 8.000 EUR auf 15.000 EUR – Standardoutput und Öffnung des Auswahlrahmens nach oben – sei im Gange. Eine weitere Verlagerung von Arbeiten an die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sei im Laufen und werde bereits mit der nächsten Ausschreibung umgesetzt werden. Durch die Fokussierung der Aufgaben für den Auftragnehmer auf die Datenerfassung werde es auch für potenzielle Mitbewerber leichter, ein entsprechendes Angebot zu legen.

Schlussempfehlungen

21 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an das BMLFUW hervor:

- (1) Bei der Kommunikation von Ergebnissen des Grünen Berichts für die politische Diskussion wäre künftig jedenfalls auf die unterschiedlichen Datengrundlagen und Berechnungsmethoden hinzuweisen. (TZ 3)
- (2) Eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft sollte geprüft und das externe Unternehmen (oder die Bundesanstalt Statistik Österreich) künftig nur mehr mit jenen Aufgaben beauftragt werden, die vom BMLFUW oder der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft nicht zweckmäßiger wahrgenommen werden können. (TZ 5)
- (3) Die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung sollten objektiviert und Gespräche über die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Teilnahme durchgeführt werden. (TZ 7)
- (4) Allfällige künftige Vergabeverfahren sollten bereits im ersten Quartal vor Durchführung der Vorarbeiten (wie der Werbung neuer Betriebe) abgeschlossen werden, um potenziellen Mitbietern die Möglichkeit zu geben, rechtzeitig entsprechende Strukturen aufzubauen und eine vertragslose und vergabegesetzwidrige Situation zu vermeiden. (TZ 8)
- (5) Bei allfälligen künftigen Ausschreibungen der Buchführungsarbeiten sollten die Ausschreibungspositionen im Leistungsverzeichnis mit einem detaillierten Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungen mit den beteiligten Institutionen versehen werden, um potenziellen Mitbietern die Teilnahme an der Ausschreibung zu erleichtern. (TZ 8)
- (6) Das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter sollte bei derartigen Vergaben künftig nicht mehr in das Leistungsverzeichnis aufgenommen werden. (TZ 8)

(7) Künftig wären bei Vergabeverfahren auch die Formalerforderungen (Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots) zu beachten. (TZ 8)

(8) Künftig sollten die für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise geregelt werden. (TZ 8)

(9) Vor künftigen Neuausschreibungen der Buchführungsarbeiten sollte die Bundesanstalt Statistik Österreich befasst werden. (TZ 8)

(10) In den Ausschreibungsunterlagen und in einem abzuschließenden Werkvertrag wäre eine genaue Kalkulation (Stunden, Stundensätze, Reisekosten) inklusive einer Abrechnung der erbrachten Leistungen von den BieterInnen bzw. vom Auftragnehmer einzufordern. (TZ 9)

(11) Eine Kosten–Nutzen–Analyse sollte im Hinblick darauf, ob die zahlreichen Zusatzleistungen zweckmäßigerweise überhaupt weiterhin beauftragt werden sollten, durchgeführt werden. (TZ 9)

(12) Die Angemessenheit der Preise für Druck- und Grafikaufträge wäre laufend durch Vergleichsangebote oder durch Preislisten zu überprüfen und die Überprüfung zu dokumentieren. (TZ 11)

(13) Eine Evaluierung des Grünen Berichts im Hinblick darauf, ob er auch weiterhin in diesem Umfang und Detaillierungsgrad erforderlich ist und in der Praxis Anwendung findet, sollte umgehend durchgeführt werden. (TZ 12)

(14) Unter Berücksichtigung der bereits angestellten Reformüberlegungen sollten Kosteneinsparungen insbesondere bei der Einkommenserhebung angestrebt werden. (TZ 14)

(15) Eine Evaluierung des Anreizsystems im Hinblick auf eine Optimierung des Kosten–Nutzen–Verhältnisses der eingesetzten Maßnahmen sollte durchgeführt werden. (TZ 15)

(16) Für den Fall der Beibehaltung der Buchführungsprämien wäre jedenfalls eine rechtliche Grundlage (Richtlinie) dafür zu schaffen. Darüber hinaus sollten kostengünstigere Optionen für die Auszahlung der Prämien evaluiert werden. (TZ 15)

Schlussempfehlungen

- (17) In Verbindung mit einer Verpflichtung zur nachvollziehbaren Kalkulation der Leistungen und einer leistungsbezogenen Abrechnung im Rahmen der Ausschreibung sowie im Werkvertrag sollte eine Plausibilisierung der Leistungsabrechnung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung anhand von detaillierteren Leistungsnachweisen vorgenommen werden. (TZ 17)
- (18) Die bei den Betrieben vorgenommenen Überprüfungen der Sorgfalt und Richtigkeit der Aufzeichnungen bzw. Verbuchung durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wären zu objektivieren (z.B. mittels Checklisten bzw. Dokumentation) und die Zufriedenheit mit den Leistungen des Auftragnehmers ohne dessen Anwesenheit abzufragen. (TZ 17)
- (19) Reformvorschläge mit klarem Verbesserungspotenzial wie die Trennung der Datenerhebung und –aufbereitung von der Datenauswertung verbunden mit einer Verlagerung von Aufgaben in die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und die Anhebung der Untergrenze der zu erfassenden Betriebe verbunden mit einer Reduzierung der Testbetriebe sollten ehestmöglich umgesetzt und weiterführende, strukturelle Änderungen auf ihr Einsparungspotenzial hin evaluiert werden. (TZ 18)
- (20) Bei der Bundesanstalt Statistik Österreich sollten ehestmöglich die Kosten für die Datenbeschaffung, Zusammenstellung und Auswertung der Buchführungsergebnisse für den Grünen Bericht sowie allenfalls weiterer Leistungen, die bisher durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbracht wurden, erhoben werden. (TZ 19)
- (21) Im Sinne von künftigen Kosteneinsparungen sollten strukturelle Reformschritte umgehend evaluiert, die dazu erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und zum frühestmöglichen Zeitpunkt umgesetzt werden. (TZ 20)



Bericht des Rechnungshofes

Das Donauhochwasser 2013



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	461
Tabellenverzeichnis	462
Abkürzungsverzeichnis	463
Glossar	465

BMLFUW
BMVIT
BMWFW

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
 Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
 Verkehr, Innovation und Technologie
 Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

Das Donauhochwasser 2013

KURZFASSUNG	467
Prüfungsablauf und -gegenstand	480
Ausgangslage und Rahmenbedingungen	482
Donauhochwasser 2013	482
Lage der Donaukraftwerke	483
Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten	483
Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser	488
Gewässeraufsicht	488
Wehrbetrieb	496
Sedimentmanagement	503



Inhalt

Sohlgrundaufnahmen	517
Pegeldaten für den Wehrbetrieb	524
Hochwasserprognose und Alarmierung	529
Katastrophenschutzplanung	549
Katastrophenschutzpläne	549
Hochwasseralarmpläne	553
Kontrolle der Katastrophenschutzpläne	557
Evaluierungen und Auftragsvergaben	559
Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 hinsichtlich der Organisation und Kommunikation	559
Auftragsvergaben zur Analyse des Donauhochwassers 2013	562
Zusammenfassende Beurteilung	569
Schlussempfehlungen	570
ANHANG	
Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen	577

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kraftwerke an der österreichischen Donau	483
Abbildung 2:	Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement	487
Abbildung 3:	Anlagen eines Donaukraftwerks	497
Abbildung 4:	Schema der Steuerung eines Donaukraftwerks in einer Beckenlandschaft	498
Abbildung 5:	Verlandungsentwicklung der Stauräume an der Donau seit Stauerrichtung und im Zuge des Hochwassers 2013	504
Abbildung 6:	Verlauf der Stromsohlenänderungen im Stauraumbereich Aschach	505
Abbildung 7:	Beispiel: Stromsohlenaufnahmen Stauraum Aschach seit dem Jahr 2000	519
Abbildung 8:	Beispiel: Stromsohlenaufnahmen Stauraum Greifenstein seit dem Jahr 2000	520
Abbildung 9:	Übersicht Hydrographischer Datenverbund Donau	530

Tabellen

R
H

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement	485
Tabelle 2: Auszug Zuständigkeit Gewässeraufsicht Donaukraftwerke	489
Tabelle 3: Überblick über die Vorschreibungen betreffend Sedimentmanagement in den Bewilligungs- und Überprüfungsbescheiden der Donaukraftwerke	507
Tabelle 4: Möglichkeiten der Informationsbeschaffung während des Donauhochwassers 2013	545
Tabelle 5: Analysen und Aufträge im Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013	563



Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bzw.	beziehungsweise
cm	Zentimeter
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GKW	Grenzkraftwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
HQ _n	n-jährliches Hochwasser
HWRPL	Hochwasserrahmenplan
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
KW	Kraftwerk
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
m ü.A.	Meter über Adria
m ³ /s	Kubikmeter pro Sekunde
MA 45	Magistratsabteilung 45 – Wiener Gewässer
Mio.	Millionen



Abkürzungen

NÖ	Niederösterreich
NÖ KHG	NÖ Katastrophenhilfegesetz
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich, oberösterreichisch
Oö. KatSchG	Oberösterreichisches Katastrophenschutzgesetz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SKKM	Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement
StF	Stammfassung
TU	Technische Universität
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt.	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VHP	VERBUND Hydro Power GmbH
W-KKG	Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz
WKEV	Wasserkreislaufhebungsverordnung
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar**Aufspiegelung**

Erhöhung des Wasserspiegels

Freibord

Abstand zwischen einem Wasserspiegel und der Oberkante eines Dammes

Hundertjährliches Hochwasser (HQ₁₀₀)

Hochwasser mit einer Auftrittswahrscheinlichkeit von 100 Jahren

Hydrographie

Jener Teil der Hydrologie, der sich mit der quantitativen Erfassung und Beschreibung des Wasserkreislaufes auf und unter der Erdoberfläche und mit der Behandlung der damit zusammenhängenden Fragen beschäftigt (ÖNORM B 2400)

Hydrologie

Wissenschaft vom Wasser, seinen Erscheinungsformen, seinen Eigenschaften und seinem Verhalten auf und unter der Erdoberfläche (ÖNORM B 2400)

Hydromorphologie

Wissenschaft von der Gestalt des Wassers, beschreibt die Strukturen und Dynamik von Gewässern (wie Gewässerverlauf, Ufer und Sohle)

Pegel

Einrichtungen zum Messen von Wasserständen oberirdischer Gewässer¹

¹ aus: BMLFUW (2007): Pegelordnung



Glossar

Sediment

Im Zuge der Sedimentation abgelagerte Feststoffe

Sedimentation

Vorgang der Ablagerung der durch ein oberirdisches Gewässer oder durch oberirdisch flächenhaft abfließendes Wasser transportierten Feststoffe (ÖNORM B 2400)

Schleusenvorhafen

Hafenbereich vor einer Schleuse

Sohlhöhe

Seehöhe des Gerinnebettes eines Gewässers

Stauraum

Raum für das aufgestaute Wasser eines Kraftwerks



BMLFUW BMVIT BMWFW

Das Donauhochwasser 2013

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

Das Donauhochwasser 2013

Die Wehrbetriebsordnungen wurden bei den meisten Donaukraftwerken beim Hochwasserereignis 2013 vollständig eingehalten. Deutliche Abweichungen hinsichtlich der Wasserspiegellagen traten beim Kraftwerk Aschach auf. Die Frage, ob die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung die Hochwasserschäden vergrößert hatten, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht restlos geklärt. Laut den vorliegenden Berichten war jedoch davon auszugehen, dass die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung nahezu keine Auswirkungen auf die entstandenen Hochwasserschäden hatten.

Die durchgeführten Evaluierungen waren umfangreich und zweckmäßig. Teilweise waren die erarbeiteten Verbesserungsvorschläge bereits in der Umsetzungsphase. Hinsichtlich des Sedimentmanagements waren jedoch die meisten Problemstellungen zumindest seit dem Hochwasser 2002 bekannt, aber noch nicht gelöst.

In Niederösterreich und Oberösterreich verfügten nicht alle an der Donau gelegenen Gemeinden über einen allgemeinen Katastrophenschutzplan bzw. über einen auf Hochwasserszenarien abzielenden speziellen Notfallplan.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

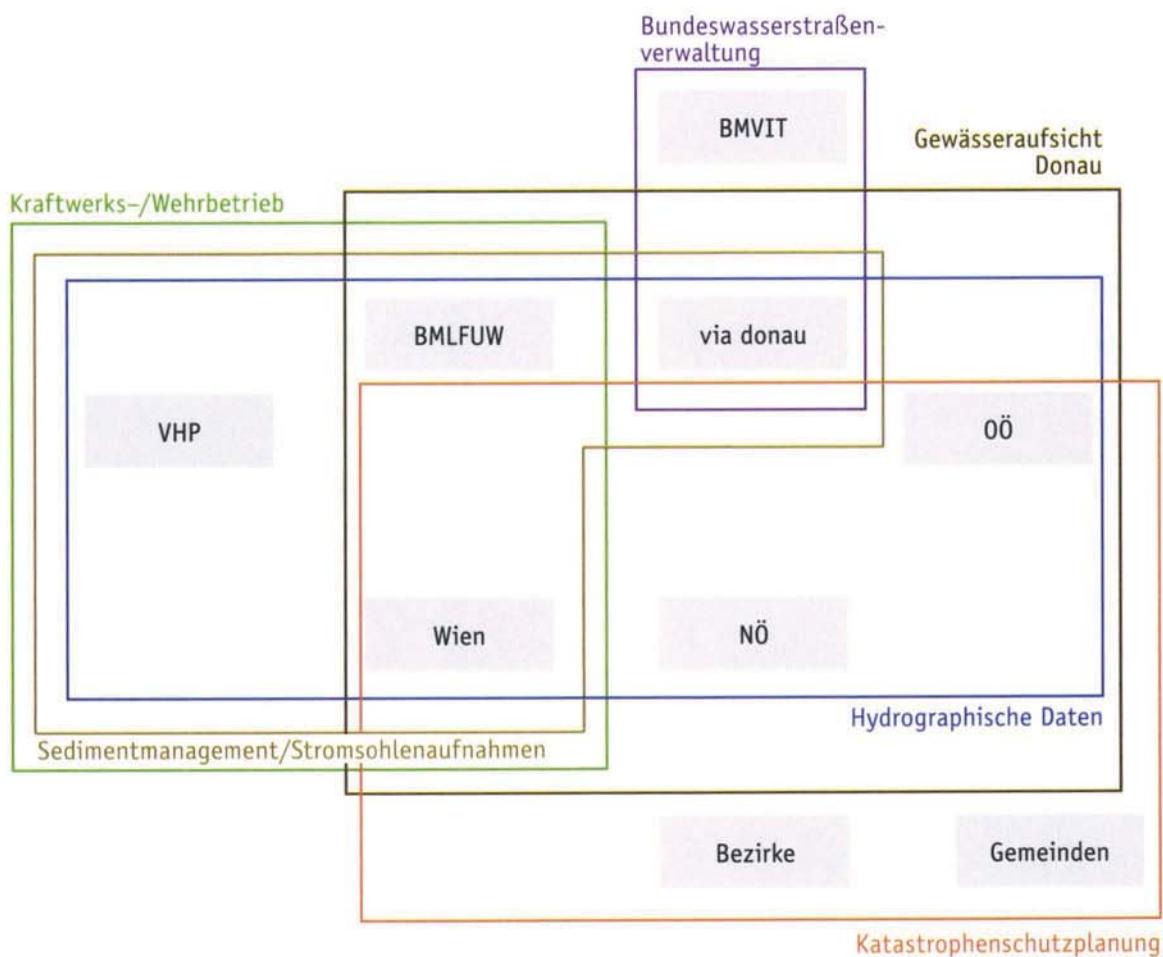
Ziele der Überprüfung waren die Darstellung der Rechtsgrundlagen, die Beurteilung der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen an der Donau beim Hochwasserereignis 2013 anhand der vorliegenden Bezug nehmenden Berichte bzw. Studien sowie die Beurteilung der Alarmpläne und der Katastrophenschutzplanung. (TZ 1)

Kurzfassung

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Die Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement war komplex. Abstimmungsbedarf bestand insbesondere bei der Gewässeraufsicht. (TZ 4)

Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement



BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

NÖ Niederösterreich

0Ö Oberösterreich

VHP VERBUND Hydro Power GmbH

Quellen: WRG; Wasserstraßengesetz; WKEV

Der BMLFUW war zuständig für die Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligungen der Donaukraftwerke und des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau sowie für Teilbereiche der Gewässeraufsicht. Der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau) oblag die Mitwirkung an der Gewässeraufsicht. (TZ 4)



BMLFUW BMVIT BMWFW

Kurzfassung

Das Donauhochwasser 2013

Betreiber des Kraftwerks Jochenstein¹ war die Grenzkraftwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GKW), die anderen Kraftwerke betrieb die VERBUND Hydro Power GmbH (VHP). Der Betrieb der Wehre der Neuen Donau als Entlastungsgerinne für den Donauhochwasserschutz der Stadt Wien erfolgte durch die Magistratsabteilung 45 – Wiener Gewässer. Die Betreiber hatten für die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen und die Instandhaltung der Stauräume zu sorgen. (TZ 4)

Die Länder nahmen Teilbereiche der Gewässeraufsicht wahr und waren zuständig für die Hochwasserprognose und -information. Weiters waren sie im Zusammenwirken mit den Bezirken und Gemeinden für die Katastrophenschutzplanung zuständig. (TZ 4)

Zuständigkeiten hinsichtlich der Donaukraftwerke

Die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht (BMLFUW, Landeshauptleute, via donau) waren aufgrund der gesetzlichen Regelungen komplex. Der Prozess zur verbindlichen schriftlichen Festlegung der Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht zwischen BMLFUW, via donau und Landeshauptleuten nahm von der ersten Anfrage im Jahr 1999 bis zum Bezug nehmenden Erlass aus dem Jahr 2007 mehr als sieben Jahre in Anspruch. Eine verbindliche Festlegung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau fehlte im Erlass. (TZ 5)

Die vorliegenden Listen der Dauervorschreibungen gemäß den einzelnen wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden der Kraftwerke mit der Zuordnung der Aufsicht über Auflagen waren ein zweckmäßiges Instrument, um die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht klar abzugrenzen, die Anmerkungen zu manchen Dauervorschreibungen waren aber teilweise nicht aktuell. (TZ 5)

Zuständigkeiten hinsichtlich der Neuen Donau

Zwischen der Stadt Wien und dem Land Niederösterreich bestanden Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Vollziehung der Gewässeraufsicht über das Einlaufbauwerk Langenzersdorf als Teil des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau. (TZ 6)

Gewässeraufsichtsberichte der via donau

¹ Die Wehranlage liegt auf der österreichischen Flussseite, die Schleusenanlage auf der deutschen Seite – dazwischen ist das Krafthaus angeordnet.

Kurzfassung

Die Gewässeraufsichtsberichte deckten in den ersten Jahren ihrer Erstellung (ab 2007) nicht den gesamten Zuständigkeitsbereich der via donau für die Gewässeraufsicht ab und waren teilweise in den einzelnen Donauabschnitten nicht einheitlich strukturiert; dadurch war kein vollständiger Überblick gegeben. Die via donau erweiterte jedoch ihre Gewässer- und Wehraufsichtsberichte schrittweise in Umfang und Inhalt. Mit dem Bericht für das Jahr 2013 war eine den gesamten Donauraum behandelnde einheitliche Berichtsstruktur gegeben. (TZ 7)

In den Gewässer- und Wehraufsichtsberichten der via donau waren im Berichtsjahr durchgeführt, aber nur in Einzelfällen die für die nächsten Jahre geplanten Stromsohlenaufnahmen angegeben. Dies entsprach zwar der Vorgabe des BMLFUW, die durchgeführten Gewässeraufsichtstätigkeiten zu dokumentieren, ein vollständiger Überblick über das Prüfungsprogramm war damit aber nicht sichergestellt. (TZ 7)

Maßnahmen durch das BMLFUW

Das BMLFUW veranlasste zu den Gewässeraufsichtsberichten der via donau seit dem Jahr 2010 regelmäßig weitergehende Überprüfungen oder Instandhaltungsmaßnahmen. Das BMLFUW forderte als Oberbehörde das Land Oberösterreich erst im Jahr 2010 zur Aufklärung des Sachverhalts bezüglich wasserrechtlich nicht bewilligter Stegquerungen bei einem Begleitgerinne auf; dieser war bereits im Gewässeraufsichtsbericht der via donau für das Jahr 2007 ersichtlich. In diesem Fall bestand ein Verklausungsrisiko. (TZ 8)

Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen

Entsprechend dem Bericht des BMLFUW über die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen während des Hochwassers vom 30. Mai bis 5. Juni 2013 an der österreichischen Donau „wurden die Wehrbetriebsordnungen bei den meisten Donaukraftwerken vollständig eingehalten, deutliche Abweichungen traten nur beim Kraftwerk Aschach auf“. (TZ 10)

Die Frage, ob die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung die Hochwasserschäden im Jahr 2013 vergrößert hatten, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht restlos geklärt, wiewohl laut dem angeführten Bericht des BMLFUW und der vom Amt der oberösterreichischen Landesregierung beauftragten Über-



prüfung durch ein deutsches Ingenieurbüro davon auszugehen war, dass die festgestellten Abweichungen von der Wehrbetriebsordnung nahezu keine Auswirkungen auf die entstandenen Hochwasserschäden hatten. (TZ 10)

Anpassung der Wehrbetriebsordnungen

Die Wehrbetriebsordnungen wurden auf Basis der im Betrieb gewonnenen Erfahrungen weiterentwickelt. Damit können Lehren aus der Vergangenheit nutzbringend gezogen werden. (TZ 11)

Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Donau

Die Regelungen in den Kraftwerksbescheiden – auch im zeitlichen Verlauf der Bewilligungserteilung – betreffend Baggerungen zur Entfernung von Anlandungen in der Donau unterschieden sich teilweise. Vor allem bezüglich Sedimentanlandungen im Donau-Vorland bestanden bei den einzelnen Kraftwerken deutlich unterschiedliche bzw. keine Regelungen, was zu Unklarheiten über Zuständigkeiten und einer uneinheitlichen Vorgehensweise bezüglich Räumung der Anlandungen oder Entschädigungen führte. (TZ 13)

Vorgaben zur Staurauminstandhaltung an der Neuen Donau

Die Stadt Wien kam ihren bescheidmäßigen Verpflichtungen zu Baggerungen im Einlaufbereich zur Neuen Donau erst verspätet nach. Dadurch war der projektgemäße Abflussquerschnitt nicht vollständig gegeben. (TZ 14)

Abstimmungen zum Sedimentmanagement seit dem Hochwasser 2002

Im Rahmen der Task-Force Donau-Hochwasser wurden nach dem Hochwasser 2013 Fragen des Sedimentmanagements an der Donau in einem breiten fachlichen Abstimmungsprozess diskutiert, um Lösungsansätze unter Berücksichtigung wasserbautechnischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte zu entwickeln. Die Erarbeitung von Empfehlungen, um das kurz-, mittel- und langfristige Sedimentmanagement zu verbessern, war zweckmäßig. (TZ 15)

Kurzfassung

Die meisten der diskutierten Problemstellungen (insb. Vereinheitlichung der Regelungen, Sedimenträumung, Entschädigungen) waren zumindest seit dem Hochwasser 2002 bekannt, aber weder zur Zeit des Donauhochwasser 2013 noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gelöst. (TZ 15)

Sedimentmanagement bei der Schleuse Kraftwerk Aschach

Die VHP führte die Kontrollen der Sohle oberhalb der Schleuse des Kraftwerks Aschach nicht in den erforderlichen Intervallen durch und veranlasste trotz Überschreitens der festgelegten Maximalwerte im Februar 2013 keine Entfernung der Ablagerungen. (TZ 16)

Die Darstellung der Wassertiefen in der Dokumentation der via donau, die vorrangig auf die Kontrolle der Fahrwasserverhältnisse für die Schifffahrt ausgerichtet war, erschwerte die Überprüfung der absoluten Sohlhöhe. (TZ 16)

Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen an der Donau

Die Ausarbeitung eines Erlasses über die Gewässeraufsicht in den freien Fließstrecken durch das BMLFUW war positiv, weil damit klare Festlegungen über die Mitwirkung der via donau bei der Gewässeraufsicht getroffen werden können. (TZ 17)

Stromsohlenaufnahmen an der Donau

Die VHP hielt nach dem Jahr 2002 die vorgeschriebenen Intervalle für Sohlgrundaufnahmen nicht in allen Stauräumen ein. Die Zusammenarbeit von VHP und via donau² nach den Hochwässern 2002 und 2013 war grundsätzlich zweckmäßig, eine zeitliche Abstimmung der Aufnahmen in den übrigen Jahren war nicht immer nachvollziehbar. Bei manchen Kraftwerken bestanden bei Berücksichtigung der Aufnahmen durch die VHP und die via donau Abstände von Messungen von bis zu drei Jahren (Kraftwerke Abwinden-Asten, Melk, Altenwörth, Greifenstein). Dadurch war das Ziel des BMLFUW, zeitnahe Messdaten vor Hochwässern zur Verfügung zu haben, nicht überall erfüllt. (TZ 18)

² vormalss Wasserstraßendirektion



Vorgaben für Stromsohlenaufnahmen und Durchführung an der Neuen Donau

Die Stadt Wien kam ihren bescheidgemäßen Verpflichtungen zur Durchführung von Sohlgrundaufnahmen erst verspätet nach. (TZ 19)

Pegel der VHP

Die vorgesehene redundante Ausführung der Pegel war im wasserrechtlichen Überprüfungsbescheid bestätigt worden. Die Dokumentation der Funktionsfähigkeit der Pegel erfolgte in den überprüften Jahren 2012 und 2013 nicht im vorgeschriebenen Umfang. (TZ 20)

Datenübermittlung

Die via donau erhielt nach ihren Angaben von der VHP – auch nach Reduktion des Umfangs der online zu übermittelnden Daten im Zuge der Anpassung der Wehrbetriebsordnungen im Jahr 2015 – die für die Kontrolle der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen erforderlichen Daten und verfügte über geeignete Instrumente zu deren Aufbereitung und Visualisierung. (TZ 21)

Pegel der via donau

Die unabhängige Datenerfassung an den Wendepegeln durch die via donau war als Kontrollmessung zweckmäßig, jedoch war ein Optimierungspotenzial hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung von Messdaten vorhanden. (TZ 22)

Datenausfälle an der Donau während der Hochwässer 2002 und 2013

Die Datenausfälle wurden gegenüber dem Hochwasser 2002 um 50 % reduziert. Die VHP verfügte während des Hochwassers 2013 trotz Datenausfällen über die für die Wehrsteuerung wesentlichen Daten der Wende- und Oberwasserpegel. Beim Oberwasserpegel des Kraftwerks Aschach fielen im Jahr 2013 wie beim Hochwasser im August 2002 Daten aus, wodurch nach Ablesung vom Lattenpegel teilweise eine manuelle Eingabe am Kraftwerk erfolgen musste. (TZ 23)



Kurzfassung

Datenausfälle an der Neuen Donau während des Hochwassers 2013

Beim Hochwasser 2013 entsprachen die Aufzeichnungen während der Datenausfälle am Wehr 1 nicht dem in der Dienstanweisung vorgesehenen Umfang, wodurch keine vollständige Dokumentation vorlag. (TZ 24)

Hydrographischer Datenverbund

Die hydrographischen Dienste der Länder Niederösterreich und Oberösterreich, die via donau und die VHP arbeiteten hinsichtlich der Datenerhebung und –weiterleitung zusammen und verfügten grundsätzlich über die für die Veröffentlichung und Hochwasserprognose erforderlichen Daten. Der Datenaustausch erfolgte jedoch nicht einheitlich. (TZ 25)

Die klare Aufgabenteilung zwischen dem Land Niederösterreich und der via donau bezüglich der Erhebung und Weiterleitung der Daten der Donaupiegel war zweckmäßig. (TZ 25)

Das Land Oberösterreich nutzte bis zum Hochwasser 2013 die Daten des für die Donau zuständigen hydrographischen Dienstes (via donau) für die Veröffentlichung und die Hochwasserprognose nicht (und danach nur für einzelne Pegel), während es eigene Messeinrichtungen betrieb und Daten der Kraftwerksbetreiber heranzog. Erst Mitte Jänner des Jahres 2015 schlossen das Land Oberösterreich und die via donau eine Vereinbarung betreffend den Austausch von hydrologischen Messwerten. (TZ 25)

Die Stadt Wien war in einen Datenverbund mit der VHP eingebunden, direkte Datenübertragungen zu den Hydrographischen Diensten der Länder, der via donau oder dem Hydrographischen Zentralbüro im BMLFUW bestanden nicht. (TZ 25)

Hochwasserprognose

Die für die Verbreitung von hydrographischen Nachrichten zuständigen Länder Niederösterreich und Oberösterreich hatten die Modelle zur Prognose von Wasserständen und Durchflüssen an der Donau seit dem Hochwasser 2002 verbessert. Die Zusammenarbeit der beiden Länder war aus technischer und wirtschaftlicher Sicht zweckmäßig. Die Auftragsvergaben erfolgten abgestimmt. (TZ 26)



Die Stadt Wien betrieb aufgrund des auf ein mehrtausendjährliches Ereignis ausgelegten Hochwasserschutzes kein eigenes Prognosemodell für die Donau. (TZ 26)

In Niederösterreich bestand vor dem Hochwasser 2013 ein System zur Prognose der Überflutungszonen, das zumindest 50 % der an der Donau gelegenen Gebiete abdeckte, während in Oberösterreich ähnliche Berechnungen erst nach dem Hochwasser 2013 beauftragt wurden. (TZ 26)

Hochwasserprognose während des Hochwassers 2013

Die Prognosen der Höhe der maximalen Wasserstände an der Donau trafen trotz Fehlens wesentlicher Eingangsdaten aufgrund von Datenausfällen laut den nachträglichen Evaluierungen ein, teilweise bestanden Abweichungen bei den Zeitpunkten. Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich evaluierten nach dem Hochwasser 2013 die Qualität der Hochwasserprognosen und sahen Maßnahmen zur Verbesserung der Prognosegüte (wie z.B. die Nachrechnung des Prognosemodells oder eine redundante Auslegung von Pegelmessungen und Übertragungsleitungen) vor. (TZ 27)

Wasserstandsnachrichtendienst

In Niederösterreich bot die vorliegende Dienstanweisung des Amtes der Landesregierung, in der Aufgaben und Zuständigkeiten klar geregelt waren, eine strukturierte Grundlage für die Abwicklung des Wasserstands- und Hochwassernachrichtendienstes. (TZ 28)

In Oberösterreich waren die wesentlichen Aufgaben des hydrographischen Dienstes (wie z.B. Erstellung und Veröffentlichung von Hochwasserberichten, Erstellung von Prognosen) in einer Checkliste und in Anleitungen beschrieben, aber auf unterschiedliche Dokumente verteilt, wodurch der Gesamtüberblick über die Aufgaben und Zuständigkeiten erschwert war. (TZ 28)

Die Dienstanweisung der Stadt Wien über den Hochwasserdienst in der Zentrale der MA 45 war in Hinblick auf den geringeren Aufgabenumfang als in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich zweckmäßig. (TZ 28)

Kurzfassung

Warnung und Alarmierung

In Niederösterreich waren die Warn- und Alarmwerte in den Sonderalarmplänen der Bezirke festgeschrieben sowie im Sonderalarmplan Hochwasser des Landes und im Alarmmanager, einem Softwareprogramm, das der Hydrographische Dienst betrieb, hinterlegt. Die Eingabe und Wartung dieser Werte im Sonderalarmplan Hochwasser erfolgte mittels einer Software direkt durch die jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörden. Die Eingabe der Werte im Alarmmanager erfolgte durch die Landeswarnzentrale. In Niederösterreich waren bei der Bezirkshauptmannschaft Melk beim Pegel Ybbs falsche Daten für die Warnung und Alarmierung sowohl im Sonderalarmplan Hochwasser als auch im Alarmmanager hinterlegt. Die Warn- und Alarmwerte des Pegels Melk fehlten überhaupt. Die fehlerhaften Werte korrigierten die Bezirkshauptmannschaft Melk und das Land Niederösterreich noch während der Gebarungsprüfung durch den RH. (TZ 29)

Der Hydrographische Dienst und die Landeswarnzentrale des Landes Oberösterreich wandten unterschiedliche Hochwasserrahmenpläne (HWRPL) beim Hochwasser 2013 an. Die vorgesehenen Verständigungen der Stellen waren bei beiden Versionen ident und die zu verständigenden Stellen der beiden HWRPL im Wesentlichen gleich. Die Landeswarnzentrale protokollierte die durchgeführten Verständigungen nicht. Der für die Warnung und Alarmierung der Bezirkshauptmannschaft Perg wesentliche Pegel Grein war nicht im „Oö. Notfallplan – Donauhochwasser“ enthalten. Bei diesem Pegel waren beim Hochwasser 2013 die Wasserstände für die Alarmstufe 0 (Vorwarnung) um 45 Minuten und bei der Alarmstufe 3 um elf Stunden früher als beim flussaufwärts liegenden Pegel Mauthausen erreicht. (TZ 29)

In der Dienstanweisung der Stadt Wien war der Empfängerkreis der Hochwasserberichte nicht umfassend geregelt, wodurch die Information aller maßgebenden Stellen nicht gewährleistet war. (TZ 29)

Informationen durch die Länder

Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Stadt Wien hatten verschiedene Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung bezüglich eines Hochwassers eingerichtet. Dadurch war es für die betroffene Bevölkerung möglich, sich über die aktuelle Situation sowie über die aktuellen Prognosen zu informieren. (TZ 30)



BMLFUW BMVIT BMWFW

Kurzfassung

Das Donauhochwasser 2013

Informationen durch die VHP

Aufgrund der Hochwasseralarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden waren unterschiedliche Stellen durch die VHP zu informieren. (TZ 31)

Die Informationsweitergabe an die hydrographischen Dienste der Länder war doppelt abgesichert (online und E-Mail). Die Veranlassung des Diensthabenden zur telefonischen Verständigung aufgrund der Hochwasseralarmpläne der Bezirksverwaltungsbehörden erfolgte durch die Arbeitsanweisungen – Hochwasserbetrieb und zusätzlich über die quittierungspflichtige Automatisierung im Hochwasser-Fahrplan ebenfalls doppelt. (TZ 31)

Die Alarmwerte zweier Hochwasseralarmpläne (für die Bezirke Korneuburg und Gänserndorf) waren, obwohl eine Verständigung durch den Kraftwerksbetreiber vorgesehen war, weder in der Arbeitsanweisung für den Hochwasserbetrieb noch im Hochwasser-Fahrplan dokumentiert, dadurch erfolgte auch keine Verständigung beim Hochwasser 2013. In einigen Fällen waren die vorgesehenen Verständigungen nicht dokumentiert. (TZ 31)

Katastrophenschutzpläne

Beim Land Niederösterreich lagen die Katastrophenschutzpläne der an der Donau gelegenen Bezirke und Gemeinden nicht zur Gänze auf, dadurch existierten keine vollständigen Informationen über das Vorliegen bzw. die Qualität der vorliegenden Katastrophenschutzpläne. Die Einführung der elektronischen Datenbankanwendung „Feuerwehrdateninformationssystem und Katastrophenschutzmanagement“ mit ihrer zentralen Erfassung der wesentlichen Feuerwehrdaten sowie der Möglichkeit, die (Sonder)Katastrophenschutzpläne der Gemeinden, Bezirke und des Landes zentral zu verwalten, war positiv, wurde jedoch nicht von allen Gemeinden und Bezirken genutzt. (TZ 32)

In Niederösterreich verfügten nicht alle (an der Donau gelegenen) Gemeinden, wie im NÖ KHG vorgesehen, über einen (allgemeinen) Katastrophenschutzplan; weiters wurden nicht, wie in der Richtlinie Katastrophenschutzpläne vorgesehen, alle Katastrophenschutzpläne der Gemeinden zumindest einmal jährlich an die Bezirksverwaltungsbehörde übermittelt. (TZ 32)

Kurzfassung

In Oberösterreich verfügten nicht alle an der Donau gelegenen Katastrophenschutzbehörden über einen Katastrophenschutzplan. (TZ 32)

Die Einführung des Digitalen Katastrophenschutzplans durch das Land Oberösterreich sowie die vorgesehene, verpflichtende Verwendung durch alle Katastrophenschutzbehörden war positiv. Durch die verpflichtende Verwendung könnten alle Vorteile, wie z.B. die einheitliche Struktur der Katastrophenschutzpläne, die zentrale Verfügbarkeit von Personen- und Ressourcendaten oder die einheitliche Erstellung von Einsatzprotokollen bzw. Einsatzdokumentationen, voll ausgenutzt werden. (TZ 32)

Hochwasseralarmpläne

In Niederösterreich hatten nicht alle Gemeinden, die an der Donau gelegen und deren Siedlungsgebiete von einem Hochwasser gefährdet waren, einen Sonderkatastrophenschutzplan Hochwasser erstellt. Ein bestehender Hochwasserschutz stellte keinen Grund für die Nichterstellung eines Sonderkatastrophenschutzplans dar, weil auch das Thema Restrisiko (z.B. Hochwasserstände über dem Bemessungsergebnis von Schutzbauten, Dammbruch) der Erstellung eines Sonderkatastrophenschutzplans mitberücksichtigt werden sollte. Auch der Argumentation einer Gemeinde, wonach der Sonderkatastrophenschutzplan wegen begrenzter Personal- und Zeitressourcen noch nicht erstellt worden war, konnte nicht gefolgt werden, weil spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des NÖ KHG, also im Jahr 1976, ein entsprechender Katastrophenschutzplan – inkl. Gebietsanalyse mit Überflutungsgebieten und Gefahrenbeurteilungen, wie z.B. Gefährdung durch Dammbrüche – vorliegen hätte müssen. (TZ 33)

In Oberösterreich verfügten nicht alle von einem Donauhochwasser betroffenen Gemeinden und Bezirke über einen speziellen Notfallplan, der den Bestimmungen der Allgemeinen Richtlinien entsprach. Positiv war, dass nach dem Hochwasser im Jahr 2013 begonnen wurde, die Alarmpläne zu evaluieren, und dass sowohl auf Bezirksebene als auch Gemeindeebene ein Musterplan für ein Donauhochwasser erstellt wurde. (TZ 33)

Die Qualität der Sonderkatastrophenschutzpläne in Niederösterreich bzw. der speziellen Notfallpläne Hochwasser in Oberösterreich war sehr unterschiedlich (z.B. hinsichtlich Maßnahmen bei konkreten Pegelständen, Berücksichtigung des Restrisikos). Dadurch war nicht überall eine ausreichende Vorbereitung auf derartige Ereignisse sichergestellt. (TZ 33)



Die Stadt Wien verfügte über einen speziellen Einsatzplan Hochwasser. (TZ 33)

Kontrolle der Katastrophenschutzpläne

Sowohl in Niederösterreich als auch in Oberösterreich waren regelmäßige Überprüfungen der Katastrophenschutzpläne durch die Behörden, die auch für deren Erstellung zuständig waren, vorgesehen, eine inhaltliche Überprüfung durch eine übergeordnete Stelle fehlte jedoch. In Wien fehlte überhaupt eine Bestimmung zur Überprüfung und Überarbeitung des Katastrophenschutzplans. (TZ 34)

Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 hinsichtlich der Organisation und Kommunikation

Die durchgeführten Evaluierungen des Donauhochwassers 2013 waren umfangreich und zweckmäßig. Teilweise waren die erarbeiteten Verbesserungsvorschläge bereits in der Umsetzungsphase (z.B. Verlängerung der veröffentlichten Prognosefrist, verbesserter Internetauftritt und Vereinbarungen mit Medien in Oberösterreich). In Wien war der Prozess zur Evaluierung des Donauhochwassers 2013 zur Zeit der Gebarungsprüfung noch nicht abgeschlossen. (TZ 35)

Auftragsvergaben zur Analyse des Donauhochwassers 2013

Im überprüften Anlassfall des Hochwassers 2013 war nachvollziehbar, dass die beteiligten Organisationen kurzfristig im Wege von Direktvergaben Aufträge zur Analyse des Hochwassers vergaben und dabei auf das Fachwissen und die Erfahrungen von – mit dem Arbeitsbereich aus vorangegangenen Aufträgen vertrauten – Unternehmen aufbauten. Eine dauerhafte Beauftragung von Auftragnehmern könnte jedoch einschränkend auf einen potenziellen Bieterkreis und wettbewerbshemmend sowie kostentreibend wirken. (TZ 36)

Bei den Auftragsvergaben zur Analyse des Donauhochwassers 2013 gab es Mängel (nicht klar nachvollziehbare Kostenaufteilung, fehlende Kalkulationsgrundlagen, fehlende unterzeichnete Gegen-schlussbriefe und Stundennachweise, Unklarheiten hinsichtlich des förderbaren Anteils der Auftragssumme). (TZ 36)



Kenndaten „Das Donauhochwasser 2013“

Rechtsgrundlagen	Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F. Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004 i.d.g.F. Wasserkreislaufhebungsverordnung (WKEV), BGBl. II Nr. 478/2006 NÖ Katastrophenhilfegesetz (NÖ KHG), LGBl. 4450-0 i.d.g.F. Oö. Katastrophenschutzgesetz (Oö. KatSchG), LGBl. Nr. 32/2007 i.d.g.F. Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG), LGBl. Nr. 60/2003 i.d.g.F.
-------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Rechtsträger

Bund	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)
Länder	Oberösterreich Niederösterreich Wien
Unternehmen	VERBUND Hydro Power GmbH (VHP) via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau)

Wehranlagen an Donau und Neuer Donau

Donaukraftwerke	Lage	Kraftwerk/Anlage	Betreiber
	Bayern/Oberösterreich	Jochenstein	Grenzkraftwerke GmbH
	Oberösterreich	Aschach Ottenheim-Wilhering Abwinden-Asten Wallsee-Mitterkirchen	VERBUND Hydro Power GmbH
	Niederösterreich	Ybbs-Persenbeug Melk Altenwörth Greifenstein	
	Wien	Freudenau	
Hochwasserschutz Wien – Neue Donau	Niederösterreich/Wien	Einlaufbauwerk Langenzersdorf/ Wehr 1, Wehr 2	Stadt Wien

Hochwasser 2013

Zeitraum	Ende Mai/Anfang Juni 2013		
Schäden¹	Oberösterreich 55,6 Mio. EUR	Niederösterreich 82,3 Mio. EUR	Wien -

¹ vom Katastrophenfonds anerkannte Schäden (durch das Donauhochwasser) im Vermögen von Privaten und Gemeinden
Quellen: Ämter der Nieder- und Oberösterreichischen Landesregierung; Magistrat der Stadt Wien; VHP

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Mai 2014 bis Jänner 2015 die Gebarung im Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013 beim BMLFUW, bei den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, bei der Stadt



BMLFUW BMVIT BMWFW

Prüfungsablauf und –gegenstand

Das Donauhochwasser 2013

Wien, der VERBUND Hydro Power GmbH³ (VHP) und der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau)⁴. Weitere Erhebungen fanden beim BMVIT statt. Wien wurde einerseits als Land im Zuge der Gewässeraufsicht bzw. als Stadt beim Betrieb des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau tätig. In weiterer Folge wird Wien aus Vereinfachungsgründen als Stadt bezeichnet.

Ziele der Überprüfung durch den RH waren die Darstellung der Rechtsgrundlagen, die Beurteilung der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen (diese sahen bei den Donaukraftwerken die wasserstandsabhängige Steuerung von Wehren und Schleusen durch die Kraftwerksbetreiber vor; siehe TZ 9) anhand der vorliegenden Bezug nehmenden Berichte bzw. Studien sowie die Beurteilung der Alarmpläne und der Katastrophenschutzplanung. Der Oberösterreichische Landesrechnungshof behandelte Aspekte der Raumordnung in hochwassergefährdeten Gebieten generell in seinen Berichten Raumordnung des Landes OÖ⁵ bzw. in seinem Bericht Hochwasserschutz Machland Nord⁶.

Der überprüfte Zeitraum umfasste neben dem Zeitraum des Hochwassers 2013 im Wesentlichen die Jahre vom letzten großen Donauhochwasser 2002 bis 2013.

(2) Zu dem im Oktober 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die via donau im November 2015, die VHP im Dezember 2015, das BMLFUW und die Länder Niederösterreich sowie Oberösterreich⁷ im Jänner 2016 und die Stadt Wien im Februar 2016 Stellung. Das BMVIT verzichtete im Dezember 2015 auf die Abgabe einer Stellungnahme, das BMWFW im Jänner 2016. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das BMLFUW, an das Land Oberösterreich, an die Stadt Wien sowie an die VHP im Mai 2016. An das Land Niederösterreich und an die via donau war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

³ Mit 30. April 2014 wurde die VERBUND Hydro Power AG in die VERBUND Hydro Power GmbH umgewandelt. Gesellschafter waren die VERBUND AG (80,42 %), die KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft (10,02 %), die Energie Steiermark AG (5,31 %), die WIEN ENERGIE GmbH (2,92 %), die EVN AG (0,70 %), die Energie AG Oberösterreich (0,42 %) und die TIWAG-Tiroler Wasserkraft AG (0,22 %).

⁴ Die via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. wurde mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2005 als Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion errichtet. Eigentümervertreter war das BMVIT.

⁵ Initiativprüfung GZ LRH-100000-3/8-2014-MÜ, Folgeprüfung LRH-100000-3/16-2015-MÜ

⁶ Initiativprüfung LRH-100000-12/9-2014-LI

⁷ Die Stellungnahme des Landes Oberösterreich erfolgte getrennt nach den Dienststellen Bezirkshauptmannschaft Eferding, Bezirkshauptmannschaft Perg, Direktion Innenres und Kommunales sowie Abteilung Oberflächengewässerwirtschaft.

Prüfungsablauf und –gegenstand

(3) Die Stadt Wien hielt zum gegenständlichen Bericht des RH vorab fest, dass sie eine der weltweit besten und modernsten Hochwasserschutzeinrichtungen besitze und dadurch in der Lage sei, ein Projekt-hochwasser mit einer Abflussmenge von bis zu 14.000 m³ pro Sekunde schadlos zu bewältigen. Das würde in Wien einem Ereignis entsprechen, das statistisch alle 1.000 Jahre eintrete. Nach Ansicht der Stadt Wien sollte die objektiv hohe Qualität ihres weltweit beachteten Hochwasserschutzes im Bericht des RH auch ihren Niederschlag finden.

(4) Der RH erinnerte die Stadt Wien an die Ziele der Überprüfung (Darstellung der Rechtsgrundlagen, Beurteilung der Anwendung der Wehrbetriebsordnungen anhand der vorliegenden Bezug nehmenden Berichte bzw. Studien sowie Beurteilung der Alarmpläne und der Katastrophenschutzplanung). Die spezifische Beurteilung der Hochwasserschutzeinrichtungen entlang des österreichischen Teils der Donau war daher nicht im Fokus der Gebarungsüberprüfung.

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Donauhochwasser 2013

2 Die hohen Niederschlagssummen vom 29. Mai bis zum 4. Juni 2013 und die Vorbefeuchtung der Böden im Mai führten in großen Teilen Österreichs und im bayerischen Donaueinzugsgebiet zu einer extremen Hochwassersituation. Für die oberösterreichische Donau bedeutete die ungünstige Überlagerung der Wellen von bayerischer Donau und Inn Pegelstände, welche die Werte des Hochwassers 2002 bei Weitem übertrafen. Das Hochwasser 2013 mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit kleiner gleich einem 100-jährlichen Hochwasser (HQ₁₀₀) verursachte durch Wasser und Sediment vom Katastrophenfonds anerkannte Schäden im Vermögen von Privaten und Gemeinden in Niederösterreich von zusammen rd. 82,3 Mio. EUR, in Oberösterreich von rd. 55,6 Mio. EUR⁸.

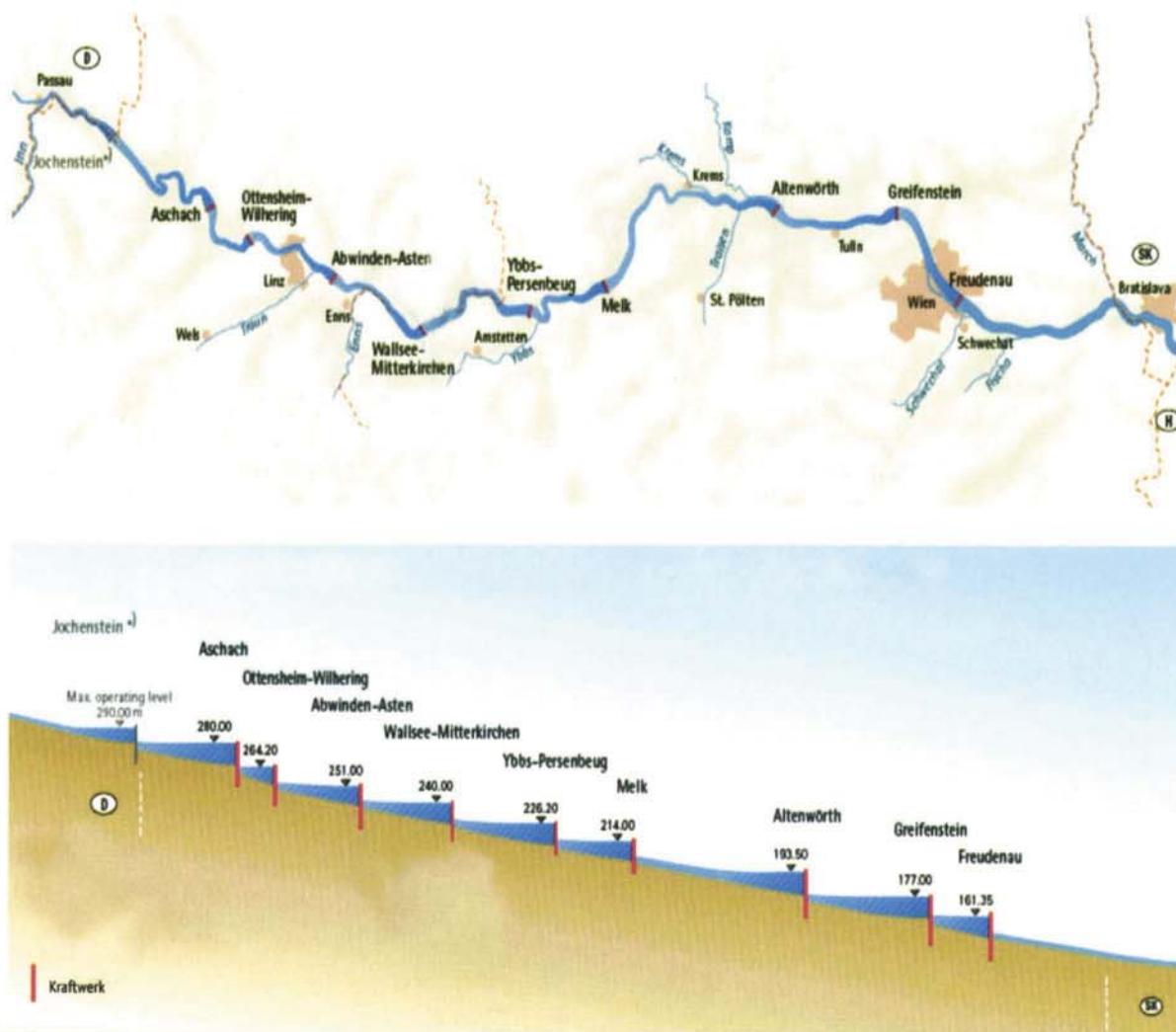
Wesentliche wasserwirtschaftliche Abläufe im Zusammenhang mit dem Donauhochwasser 2013 bildeten die Gewässeraufsicht, der Wehrbetrieb, das Sedimentmanagement, die Sohlgrundaufnahmen, die Nutzung der Pegeldaten sowie die Hochwasserprognose und Alarmierung. Weiters relevant war die Katastrophenschutzplanung.

⁸ Angaben durch Ämter der Landesregierungen

Lage der Donau-kraftwerke

- 3** An der österreichischen Donau befanden sich zehn Donaukraftwerke: Jochenstein, Aschach, Ottensheim-Wilhering, Abwinden-Asten, Wallsee-Mitterkirchen, Ybbs-Persenbeug, Melk, Altenwörth, Greifenstein und Freudenau.

Abbildung 1: Kraftwerke an der österreichischen Donau



Quelle: VHP

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

- 4.1** (1) Die gesetzliche Grundlage für den Betrieb der Donaukraftwerke bildete in erster Linie das Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959). Weiters relevant waren das Wasserstraßengesetz und die Wasserkreislaufverbandsverordnung.



Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Das WRG 1959 regelte u.a. die für Errichtung und Betrieb der Anlagen und die für die Gewässeraufsicht zuständigen Behörden sowie die Hydrographie. Im Wasserstraßengesetz waren u.a. die Mitwirkungspflichten der via donau bei der Gewässeraufsicht und Aufgaben im Bereich der Hydrographie geregelt. In der Wasserkreislaufhebung verordnung waren die Grundsätze zum hydrographischen Messnetz in Österreich festgelegt.

Die Kraftwerke mussten gemäß den Bewilligungsbescheiden und gemäß den genehmigten Wehrbetriebsordnungen betrieben werden.

Die gesetzliche Grundlage für die Katastrophenschutzplanung bildete in Niederösterreich das NÖ Katastrophenhilfegesetz (NÖ KHG), in Oberösterreich das Oberösterreichische Katastrophenschutzgesetz (Oö. KatSchG) und in Wien das Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG).

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement mit TZ-Verweisen auf die nachfolgende Behandlung im Bericht. Anschließend an die Tabelle werden wesentliche Aufgaben verbalisiert.



BMLFUW BMVIT BMWFW

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Das Donauhochwasser 2013

Tabelle 1: Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement

Stelle	Tätigkeit	TZ Verweis	Zusammenwirken mit
BMLFUW	Wasserrechtliche Bewilligung von Kraftwerken inklusive Wehrbetriebsordnung	TZ 5	Wien, VHP
	Gewässeraufsicht über Kraftwerksbetrieb an der Donau (in Teilbereichen)	TZ 5	via donau, NÖ, OÖ, Wien, VHP
	Teilnehmer am Datenverbund mit den Ländern und via donau (Hydrographischer Datenverbund)	TZ 25	via donau, NÖ, OÖ
BMVIT via donau	Eigentümervertreter bei via donau	TZ 5	via donau
	Mitwirkung an der Gewässeraufsicht an der Donau	TZ 5	BMLFUW, NÖ, OÖ, Wien, VHP
	Stromsohlenaufnahmen an der Donau	TZ 17, 18	BMLFUW, VHP
NÖ, OÖ	Betrieb von Pegeln an der Donau	TZ 21, 22, 25	BMLFUW, NÖ, OÖ, VHP
	Gewässeraufsicht an der Donau (in Teilbereichen); NÖ auch an Neuer Donau (in Teilbereichen)	TZ 5, 6	BMLFUW, via donau, VHP
	Betrieb von Pegeln an Donauzubringern (in OÖ auch an der Donau)	TZ 25	BMLFUW, via donau, VHP
Wien	Hochwasserprognosen für die Donau	TZ 26, 27	
	Wasserstandsnachrichtendienst	TZ 28	BMLFUW, Wien, Bezirke (NÖ, OÖ), Gemeinden (NÖ, OÖ)
	Katastrophenschutzbehörde auf Landesebene	TZ 32	
	Katastrophenschutzpläne auf Landesebene	TZ 32, 33, 34	Bezirke (NÖ, OÖ)
	Warnung und Alarmierung	TZ 29	Bezirke (NÖ, OÖ)
Bezirke (NÖ, OÖ)	Einholung und Weitergaben von Informationen	TZ 30	Bezirke (NÖ, OÖ), Gemeinden (NÖ, OÖ), VHP, Bürger
	Betrieb Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau	TZ 4	BMLFUW
	Einhaltung Wehrbetriebsordnung an der Neuen Donau	TZ 10	BMLFUW
	Gewässeraufsicht an Donau und Neuer Donau (in Teilbereichen)	TZ 5, 6	BMLFUW, via donau, VHP
	Staurauminstandhaltung Neue Donau	TZ 14	
	Stromsohlenaufnahmen Neue Donau	TZ 19	VHP
	Betrieb von Pegeln an Donauzubringern und Neuer Donau	TZ 24, 25	BMLFUW, VHP
	Wasserstandsnachrichtendienst	TZ 28	BMLFUW, Bürger
	Katastrophenschutzbehörde auf Landesebene	TZ 32	
	Katastrophenschutzpläne auf Landesebene	TZ 32, 33, 34	
Gemeinde (NÖ, OÖ)	Warnung und Alarmierung	TZ 29	
	Einholung und Weitergaben von Informationen	TZ 30	VHP, Bürger
	Katastrophenschutzbehörde auf Bezirksebene	TZ 32	
	Katastrophenschutzpläne auf Bezirksebene	TZ 32, 33, 34	NÖ, OÖ, Gemeinden (NÖ, OÖ)

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

VHP	Kraftwerksbetrieb inklusive Instandhaltung an der Donau	TZ 4	
	Einhaltung der Wehrbetriebsordnung an der Donau	TZ 10, 11	BMFLUW, via donau
	Staurauminstandhaltung an der Donau	TZ 13, 15, 16	BMFLUW, via donau
	Stromsohlenaufnahmen an der Donau	TZ 17, 18	via donau, NÖ, OÖ
	Betrieb von Pegeln an der Donau	TZ 20, 21, 23, 25	BMFLUW, via donau, NÖ, OÖ
	Informationsweitergabe im Hochwasserfall	TZ 31	via donau, NÖ, OÖ, Bezirke (NÖ, OÖ)
Bürger	Einholung von Informationen	TZ 30	NÖ, OÖ, Gemeinden (NÖ, OÖ)

BMFLUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

NÖ Land Niederösterreich

OÖ Land Oberösterreich

VHP VERBUND Hydro Power GmbH

Aufgabenbereiche (siehe auch Abbildung 2):

- [Green] Kraftwerks-/Wehrbetrieb
- [Dark Grey] Gewässeraufsicht Donau
- [Brown] Sedimentmanagement/Stromsohlenaufnahmen
- [Blue] Hydrographische Daten
- [Orange] Katastrophenschutzplanung
- [Purple] Bundeswasserstraßenverwaltung

Quellen: WRG; Wasserstraßengesetz; WKEV

Der BMFLUW war zuständig für die Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligungen der Donaukraftwerke und des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau sowie für Teilbereiche der Gewässeraufsicht.

Der via donau oblag die Mitwirkung an der Gewässeraufsicht.

Betreiber des Kraftwerks Jochenstein⁹ war die Grenzkraftwerke Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GKW), die anderen Kraftwerke betrieb die VHP. Der Betrieb der Wehre der Neuen Donau als Entlastungsgerinne für den Donauhochwasserschutz der Stadt Wien erfolgte durch die Magistratsabteilung (MA) 45 – Wiener Gewässer. Die Betreiber hatten für die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen und die Instandhaltung der Stauräume zu sorgen.

Die Länder nahmen Teilbereiche der Gewässeraufsicht wahr und waren zuständig für die Hochwasserprognose und -information. Weiters waren sie im Zusammenwirken mit den Bezirken und Gemeinden für die Katastrophenschutzplanung zuständig.

(3) Nachstehende Abbildung zeigt das Zusammenwirken der Beteiligten beim Hochwassermanagement.

⁹ Die Wehranlage liegt auf der österreichischen Flussseite, die Schleusenanlage auf der deutschen Seite – dazwischen ist das Krafthaus angeordnet.

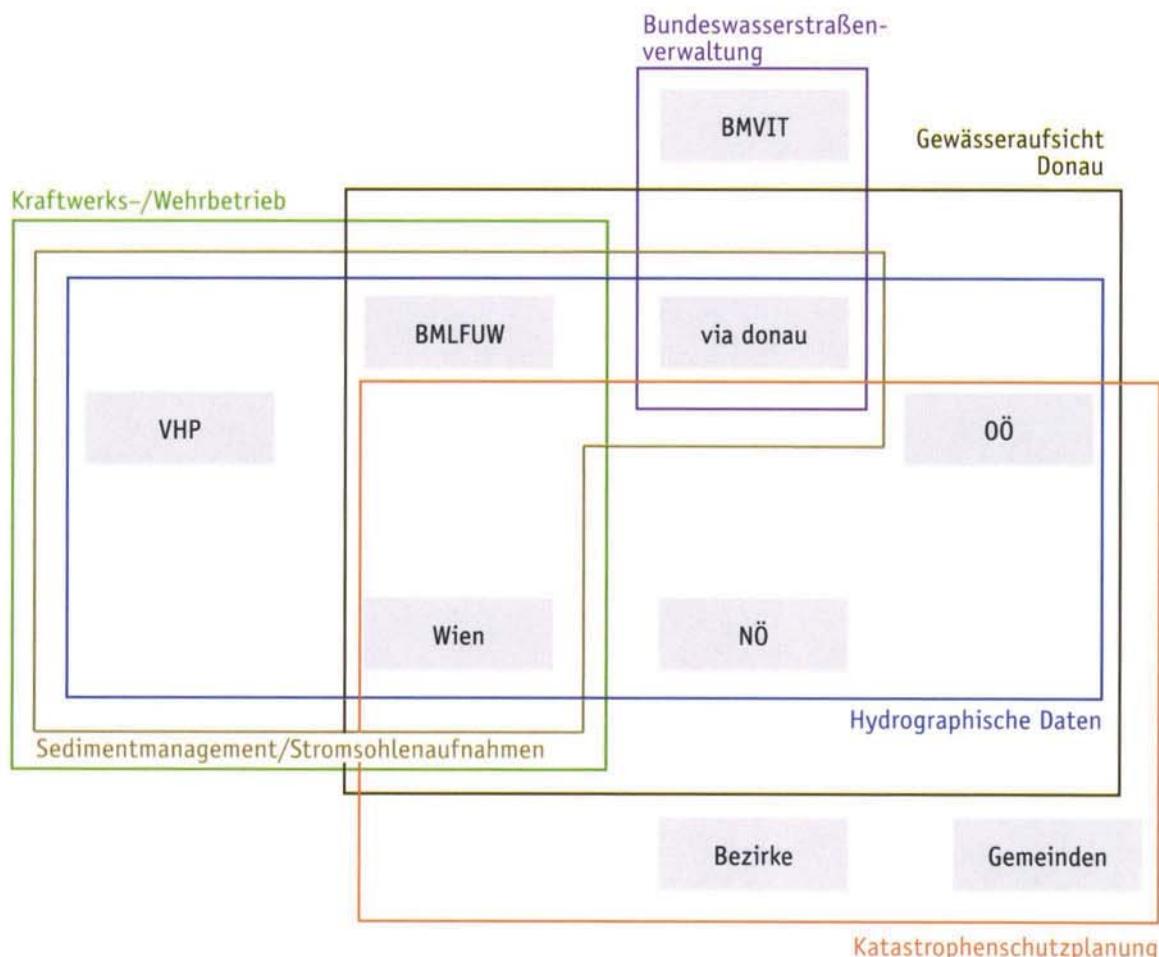


BMLFUW BMVIT BMWF

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Das Donauhochwasser 2013

Abbildung 2: Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement



BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

NÖ Niederösterreich

OÖ Oberösterreich

VHP VERBUND Hydro Power GmbH

Quellen: WRG; Wasserstraßengesetz; WKEV

4.2 Der RH erachtete die Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit dem Hochwassermanagement als komplex. Abstimmungsbedarf bestand insbesondere bei der Gewässeraufsicht (siehe TZ 5).

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Gewässeraufsicht

Zuständigkeiten hinsichtlich der Gewässeraufsicht bei den Donaukraftwerken

- 5.1** (1) Gemäß § 100 Abs. 1 lit. b WRG 1959 war der BMLFUW als oberste Wasserrechtsbehörde zuständig für die wasserrechtliche Bewilligung der Errichtung und des Betriebs der Anlagen zur Ausnützung der Wasserkräfte der Donau. Zuständig für die Gewässeraufsicht war bei den im § 100 WRG 1959 definierten Gewässern und Anlagen der Landeshauptmann, sonst die Bezirksverwaltungsbehörde. Im Bedarfsfall konnte die Aufsicht von den Oberbehörden auch unmittelbar ausgeübt werden. Hinsichtlich der Donau, der Grenzgewässer und der Wildbäche konnte der BMLFUW ebenfalls Kontrollen vornehmen. An der Donau bestanden bei der Gewässeraufsicht Mitwirkungspflichten der via donau.
- (2) Das Land Oberösterreich forderte vom BMLFUW im Oktober 1999 die Klärung von Zuständigkeiten betreffend die Gewässeraufsicht an der Donau ein, weil die Aufsichtstätigkeit in der langjährigen Vollzugspraxis durch den BMLFUW wahrgenommen worden war, aber verbindliche schriftliche Festlegungen dazu fehlten.

Im Rahmen des Projektes „FloodRisk“¹⁰ definierten Vertreter des BMLFUW auf der Grundlage von Besprechungen mit den betroffenen Dienststellen¹¹ in den Jahren 2003 und 2004 die beabsichtigten Eckpunkte der Zuständigkeiten.

Das BMLFUW hielt schließlich in einem Erlass vom 2. Februar 2007 die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht bei den zehn Donaukraftwerken in Österreich fest. In diesem Erlass wies das BMLFUW sich selbst, den Landeshauptleuten, der via donau und der MA 45 Aufgabenpakete zu, die in der nachfolgenden Tabelle übersichtsartig dargestellt sind.

¹⁰ zur Analyse der Hochwassereignisse vom August 2002

¹¹ Ämter der Ober- und Niederösterreichischen Landesregierung sowie der (damaligen) Wasserstraßendirektion (nunmehr via donau)



BMLFUW BMVIT BMWFW

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim
Donauhochwasser

Das Donauhochwasser 2013

Tabelle 2: Auszug Zuständigkeit Gewässeraufsicht Donaukraftwerke

Stelle	Zuständigkeitsbereich
BMLFUW	Kontrollen im Rahmen der Gewässeraufsicht (§ 131 Abs. 2 und 3 WRG 1959): <ul style="list-style-type: none"> - Kraftwerk, Wehr, Schleusen und Ufermauern im unmittelbaren Anschluss an das Hauptbauwerk - Einhaltung der projektgemäßen Spiegellagen im Donaustrom und im Hinterland (inkludiert eine allfällige Aktualisierung der Hochwasserangaben) - Klärung von Fachfragen (z.B. Schwebstofftransport) mit Hilfe der von der via donau und anderen Stellen bereitgestellten Messungen bzw. Unterlagen - Betreffend das KW Freudenau: Prüfung der Beweissicherungsunterlagen für den Bereich Grundwasser und Geschiebezugabe und Kolsicherung in der Erhaltungsstrecke
Landeshauptmann	Kontrolle des gesamten Bereichs landseits des Dammfußes der Rückstaudämme bzw. Ländenmauern im Rahmen der Gewässeraufsicht (§ 131 Abs. 1), insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> - Begleiterinne und Gerinneverlegungen (inklusive Sonderbauwerke wie Durchlässe) - Mündung von Zubringern (unter Berücksichtigung der Mitwirkung der via donau) - Dotation von Fischaufstiegshilfen - Kontrolle der Dämme der Donauzubringer, Anlagen der Grundwasserbewirtschaftung in baulicher Hinsicht - Einhaltung der Betriebsordnungen von Dotationsbauwerken und Pumpwerken
via donau	Mitwirkung bei der Gewässeraufsicht gemäß § 10 Abs. 2 Z. 4 Wasserstraßengesetz und §§ 130 ff. WRG 1959: <ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle des Strombettes und der Dämme (alle Kraftwerke außer KW Freudenau); weiters werden die von der VHP durchgeföhrten oder beauftragten Sohlgrundaufnahmen zur frühzeitigen Erkennung von Auskolkungen am Dammfuß überprüft (Kontrolle 3-monatlich und zusätzlich nach jedem Hochwasser ab HQ10) - Kontrolle der Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen - Veranlassung und Prüfung von Schwebstoffmessungen nach Vorgabe des BMLFUW - Prüfung der Sohlgrundaufnahmen im Hinblick auf lokale Anlandungen im Zuflussbereich zu Wehr und Schleuse und in Einlaufbereichen (z.B. Neue Donau, Marchfeldkanal) - Jährliche Vorlage eines zusammenfassenden Berichtes über die durchgeföhrte Gewässeraufsichtstätigkeit einschließlich der zu überprüfenden Dauervorschreibungen an den Landeshauptmann
MA 45	als vom Landeshauptmann für Wien zur Durchführung der Gewässeraufsicht herangezogene Stelle: <ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle der Dämme des Kraftwerks Freudenau (zugleich Hochwasserschutzdämme Wien)

Quelle: Schreiben BMLFUW, GZ. BMLFUW-UW.4.1.11/0447-I/6/2006 vom 2. Februar 2007

Ein ergänzender Erlass mit Festlegungen der Zuständigkeiten hinsichtlich der Böschungsbereiche und Donauzubringer sowie ein Erlass hinsichtlich der freien Fließstrecken der Donau erging im Juni 2015.

(3) Das BMLFUW stellte zur Unterstützung der Gewässeraufsichtstätigkeit ergänzend Listen der Dauervorschreibungen (Bescheidauflagen) der einzelnen wasserrechtlichen Bewilligungsbescheide der Kraftwerke zusammen und teilte darin die Zuständigkeit für die Gewässeraufsicht auf. Die Anmerkungen zu den Dauervorschreibungen waren zumin-

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

dest teilweise nicht mehr aktuell (z.B. Verweise auf nicht mehr geltende Wehrbetriebsordnungen oder auf Erledigungen durch nicht mehr aktuell bezeichnete Organisationseinheiten).

(4) Da das BMLFUW der MA 45 nur die Kontrolle der Dämme des Kraftwerks Freudenau und der via donau die Kontrolle der Stromsohle und der Dämme bei allen Kraftwerken (außer beim Kraftwerk Freudenau) zuwies, fehlte im Erlass eine verbindliche Festlegung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau. In der Liste der Dauervorschreibungen war die Aufsicht über Auflagen betreffend die Stromsohle und deren Aufnahme beim Kraftwerk Freudenau dem BMLFUW zugeordnet.

Die via donau dokumentierte in der Folge in ihren Gewässer- und Wehraufsichtsberichten bis zum Jahr 2012 keine Kontrollen der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau, obwohl sie entsprechende Aufnahmen durchführte. Erst für das Jahr 2013 war ein entsprechendes Berichtskapitel im Gewässer- und Wehraufsichtsbericht der via donau vorgesehen (wenn auch als Leermeldung, weil in diesem Jahr keine Stromsohlenaufnahme der via donau im Stauraum Freudenau erfolgte; siehe TZ 7).

5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Prozess zur verbindlichen schriftlichen Festlegung der Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht zwischen BMLFUW, via donau und Landeshauptleuten von der ersten Anfrage im Jahr 1999 bis zum Bezug nehmenden Erlass aus dem Jahr 2007 mehr als sieben Jahre in Anspruch nahm; dies auch unter Berücksichtigung der inhaltlichen Komplexität des Themas und der durch die Gesetzgebung grundgelegten komplexen Organisation und Kompetenzverteilung und der Errichtung der via donau als Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2005. Eine verbindliche Festlegung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau fehlte im Erlass.

Der RH empfahl dem BMLFUW, den Erlass über die Zuständigkeiten der Gewässeraufsicht bei den Donaukraftwerken hinsichtlich der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau zu ergänzen.

Die vorliegenden Listen der Dauervorschreibungen gemäß den einzelnen wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden der Kraftwerke mit der Zuordnung der Aufsicht über Auflagen erachtete der RH als ein zweckmäßiges Instrument, um die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht klar abzugrenzen. Er bemängelte jedoch die teilweise fehlende Aktualität der Anmerkungen zu manchen Dauervorschreibungen



BMLFUW BMVIT BMWFW

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim
Donauhochwasser

Das Donauhochwasser 2013

und empfahl dem BMLFUW, diese zu überprüfen und zu aktualisieren bzw. zu ergänzen.

5.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW habe die ungewöhnlich lange Dauer der Festlegung der Aufteilung der Gewässeraufsichtstätigkeit u.a. den fachlichen Hintergrund gehabt, dass für zehn Donaukraftwerke mit ca. 200 Einzelbescheiden und mehr als 1.000 Auflagen eine Zuordnung – welche Dienststelle sich um die Einhaltung welcher Dauervorschreibung zu kümmern habe – zu treffen gewesen sei. Der RH selbst habe bereits auf die komplexe Kompetenzverteilung und die Neustrukturierung der via donau in diesem Zeitraum hingewiesen. Entscheidend sei, dass auch in der Bearbeitungszeit eine eindeutige Regelung bezüglich der Gewässeraufsicht bestanden habe. Im Wasserrechtsgesetz sei die Zuständigkeit im § 131 WRG eindeutig geregelt. Der jeweilige Landeshauptmann bzw. die Bezirksverwaltungsbehörde sei für die Donau zuständig. Die Gewässeraufsichtstätigkeit für die Donau sei per Erlass im Detail festgelegt.

Schon die bisherige Formulierung bezüglich der Zuständigkeit für die Kontrolle der Stromsohle beim Kraftwerk Freudenau sei eindeutig gewesen, da sich der einschränkende Klammerausdruck nur auf das unmittelbar vorstehende Objekt „Dämme“ bezogen habe. Das BMLFUW werde allerdings eine Neuformulierung wählen, um die Dinge unmissverständlich klarzustellen.

Die Liste mit den Dauervorschreibungen bzw. der Zuordnung, welche Institution welche Dauervorschreibung im Rahmen der Gewässeraufsichtstätigkeit kontrolliere, werde in kurzen zeitlichen Abständen bezüglich der neu hinzukommenden Wasserrechtsbescheide ergänzt. Es sei richtig, dass sich auch bei alten Bescheiden aus aktueller Sicht Änderungen oder Streitigkeiten einzelner Auflagen ergeben könnten. Im Rahmen der seitens der VHP geplanten Neueinreichung der Betriebsordnungen der Donaukraftwerke in den nächsten Jahren – das Pilotprojekt Betriebsordnung Wallsee sei bereits in fachlicher Bearbeitung – würden auch sämtliche Dauervorschreibungen dahingehend geprüft, ob sie noch zeitgemäß seien. Im Rahmen der Neubewilligung der Betriebsordnungen bzw. der damit verbundenen Abänderung von Dauervorschreibungen werde auch die Zuordnung von Dauervorschreibungen im Rahmen der Gewässeraufsichtstätigkeit aktualisiert werden.

5.4 Der RH wies das BMLFUW betreffend die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht darauf hin, dass gemäß § 131 Abs. 3 Wasserrechtsgesetz 1959 die fakultative Zuständigkeit des BMLFUW für die Gewässeraufsicht zur primären Zuständigkeit der Gewässeraufsichtsbehörden Landeshauptmann und Bezirksverwaltungsbehörde hinzutrat. Für die

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Vollzugspraxis waren die Regelungen – wie das Ansuchen des Landes Oberösterreich um Klärung von Zuständigkeiten betreffend die Gewässeraufsicht an der Donau zeigte – offenbar nur bedingt ausreichend determiniert.

Zuständigkeiten hinsichtlich der Gewässeraufsicht an der Neuen Donau

- 6.1** (1) Da der Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau (im Jahr 1970) als bevorzugter Wasserbau bewilligt worden war, lag die behördliche Zuständigkeit gemäß § 100 Abs. 2 WRG 1959 beim BMLFUW¹² und die Gewässeraufsicht grundsätzlich beim Landeshauptmann.
- (2) Die Wehre 1 und 2 in der Neuen Donau lagen in Wien, das Einlaufbauwerk Langenzersdorf (am oberen Ende der Neuen Donau) in Niederösterreich (Bezirke Wien-Umgebung und Korneuburg).
- (3) Zur Gewässeraufsicht an der Neuen Donau gab es keinen Erlass des BMLFUW, der die Zuständigkeiten näher regelte (in Analogie zum Erlass hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Donaukraftwerke; siehe TZ 5). Bei den überprüften Stellen bestanden unterschiedliche Auffassungen über die Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht über das Einlaufbauwerk Langenzersdorf:
- Die Stadt Wien sah ihre Zuständigkeit für die Gewässeraufsicht über die in Wien gelegenen Wehre 1 und 2 des Donauhochwasserschutzes gegeben, insbesondere über deren baulichen Zustand und Betriebsweise im Hochwasserfall, jedoch keine Zuständigkeit für das Einlaufbauwerk Langenzersdorf in Niederösterreich. Die Stadt Wien wies zudem darauf hin, dass auch das BMLFUW fallweise Gewässeraufgaben wahrnehme, z.B. anlassbezogen hinsichtlich der Einhaltung der Wehrbetriebsordnung des Einlaufbauwerkes in Langenzersdorf.
 - Das Land Niederösterreich gab an, dass der Landeshauptmann von Wien für die Gewässeraufsicht beim Einlaufbauwerk Langenzersdorf (Neue Donau) zuständig sei.
- (4) Die MA 45 erstellte Unterlagen, die auch das Einlaufbauwerk umfassten, anhand derer beim Hochwasser 2013 eine Überprüfung der Einhaltung der Betriebsordnung (Gewässeraufsicht) des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau durch das BMLFUW im Rahmen seines Hochwasserberichts erfolgte.

¹² bis zur Rechtskraft des Überprüfungsbescheides



BMLFUW BMVIT BMWFW

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim
Donauhochwasser

Das Donauhochwasser 2013

- 6.2** Der RH kritisierte, dass zwischen der Stadt Wien und dem Land Niederösterreich Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Vollziehung der Gewässeraufsicht über das Einlaufbauwerk Langenzersdorf als Teil des Donauhochwasserschutzes Wien – Neue Donau bestanden.

Der RH empfahl dem BMLFUW, eine Klärung und verbindliche schriftliche Festlegung der Zuständigkeiten für die Gewässeraufsicht für den Donauhochwasserschutz Wien – Neue Donau vorzunehmen, die insbesondere auch die Einhaltung der Betriebsordnung am Einlaufbauwerk Langenzersdorf umfasst.

- 6.3 (1)** Laut *Stellungnahme des BMLFUW* bestehe eine eindeutige Regelung bzw. Aufteilung der Gewässeraufsichtstätigkeit beim Donauhochwasserschutz Wien auch ohne eigenen Erlass, weil die Vorgaben des § 131 WRG eindeutig seien. Die Anregung des RH werde aufgegriffen und ein Vorschlag für die zweckmäßigste Aufteilung der Gewässeraufsichtstätigkeit den Bundesländern Wien und Niederösterreich übermittelt werden. Aus fachlicher Sicht solle die Gewässeraufsichtstätigkeit für den gesamten Donauhochwasserschutz Wien in einer Hand (Landeshauptmann Wien) liegen, auch dann, wenn einzelne kleine Abschnitte des Projekts auf niederösterreichischem Gebiet lägen. Es werde eine einvernehmliche Regelung mit den Landeshauptleuten von Niederösterreich und Wien angestrebt und in den Erlass „Künftige Vorgangsweise des BMLFUW, der Landeshauptleute von Niederösterreich und Wien und der via donau betreffend die Gewässeraufsicht für die Donau soweit nicht Anlagen der Donaukraftwerke betroffen sind (frei fließende Donau in der Wachau und unterhalb Kraftwerk Freudeneau)“ aufgenommen werden.

(2) Laut *Stellungnahme des Landes Niederösterreich* habe das BMLFUW mit Erlass vom 9. Juni 2015 ausgeführt, dass die Gewässeraufsicht beim Donauhochwasserschutz Wien durch das hauptberührte Bundesland Wien erfolgen solle, auch wenn einzelne Anlagenteile auf niederösterreichischem Gebiet lägen. Dementsprechend sei zwischen Wien und Niederösterreich bereits eine konkrete Vereinbarung erarbeitet worden, die derzeit als Entwurf vorliege und 2016 unterzeichnet werden solle.

Gewässeraufsichtsberichte der via donau

- 7.1 (1)** Die via donau hatte gemäß Erlass des BMLFUW vom 2. Februar 2007 jährlich zusammenfassende Berichte über die durchgeführte Gewässeraufsichtstätigkeit (z.B. Kontrolle der Einhaltung der Wehrbetriebsordnung, Kontrolle des Strombetts und der Dämme) einschließlich der

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

zu überprüfenden Dauervorschreibungen (Gewässeraufsichtsberichte) zu erstellen.

(2) Die via donau erstellte Gewässeraufsichtsberichte ab dem zweiten Halbjahr 2007 zunächst für die Kraftwerksbereiche Ottensheim–Wilhering, Abwinden–Asten und Wallsee–Mitterkirchen. Ab dem Jahr 2009 umfasste der Gewässer- und Wehraufsichtsbericht alle Donaukraftwerke (ausgenommen das Kraftwerk Freudeneau, siehe TZ 5) und integrierte auch die Ergebnisse der (zuvor gesondert dokumentierten) Wehrbetriebskontrollen (Einhaltung Wasserspiegellagen). Es bestanden bei den einzelnen Donauabschnitten bzw. Stauräumen jedoch teilweise Unterschiede in Struktur und Inhalt¹³. Ab dem Berichtsjahr 2013 war der Gewässeraufsichtsbericht einheitlich strukturiert und umfasste auch die Bereiche Kraftwerk Freudeneau und östlich von Wien.

(3) Die Kontrollen der via donau betreffend die Stauraumsohle, die Überströmstrecken und die Zubringermündungen mittels Echolot gründeten laut Gewässeraufsichtsberichten auf routinemäßigen Aufnahmen im Berichtsjahr, sofern entsprechende Auswertungen zum Zeitpunkt des Berichtes bereits vorlagen. Verweise auf vergangene oder geplante Aufnahmen erfolgten nur teilweise.

7.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Gewässeraufsichtsberichte in den ersten Jahren ihrer Erstellung (ab 2007) nicht den gesamten Zuständigkeitsbereich der via donau für die Gewässeraufsicht abdeckten und teilweise in den einzelnen Donauabschnitten nicht einheitlich strukturiert waren; dadurch war kein vollständiger Überblick gegeben. Er merkte jedoch positiv an, dass die via donau ihre Gewässer- und Wehraufsichtsberichte schrittweise in Umfang und Inhalt erweiterte und dass mit dem Bericht für das Jahr 2013 eine den gesamten Donauraum behandelnde einheitliche Berichtsstruktur gegeben war.

Der RH bemängelte, dass in den Gewässer- und Wehraufsichtsberichten im Berichtsjahr durchgeföhrte, aber nur in Einzelfällen die für die nächsten Jahre geplanten Stromsohlenaufnahmen angegeben waren. Dies entsprach zwar der Vorgabe des BMLFUW, die durchgeföhrten Gewässeraufsichtstätigkeiten zu dokumentieren, ein vollständiger Überblick über das Prüfungsprogramm war damit aber nicht sichergestellt.

Der RH empfahl daher der via donau, die Gewässer- und Wehraufsichtsberichte um das geplante Programm für Stromsohlenaufnahmen (gegebenenfalls unter Berücksichtigung der von der VHP geplanten

¹³ z.B. fehlten im Bericht Angaben zur Stauraumsohle



BMLFUW BMVIT BMWFW

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim
Donauhochwasser

Das Donauhochwasser 2013

Aufnahmen, siehe TZ 18) zu ergänzen, um einen vollständigen Überblick über das Prüfungsprogramm zu ermöglichen.

- 7.3** *Die via donau sagte zu, die Gewässer- und Wehraufsichtsberichte ab dem Bericht 2016 (für das Jahr 2015) mit einer entsprechenden Tabelle zu ergänzen, um einen Überblick über das erfolgte bzw. geplante Messprogramm zu geben.*

Maßnahmen durch das BMLFUW

- 8.1** Zu den Gewässer- und Wehraufsichtsberichten der via donau nahm das BMLFUW seit dem Jahr 2010¹⁴ regelmäßig Stellung und veranlasste bei Bedarf weitergehende Überprüfungen (z.B. hinsichtlich ausreichender Freiborde, Eintieflängen) oder Instandhaltungsmaßnahmen (z.B. Pflege von Dämmen, Räumung von Zubringermündungen). Die via donau hatte bereits in ihrem Gewässeraufsichtsbericht 2007 auf nicht wasserrechtlich bewilligte Stegquerungen am Begleitgerinne beim Kraftwerk Ottensheim-Wilheling hingewiesen, für die das BMLFUW als Oberbehörde das Land Oberösterreich erst im Jahr 2010 zur Aufklärung des Sachverhaltes aufforderte. In diesem Fall bestand ein Verklausungsrisiko.
- 8.2** Der RH hielt positiv fest, dass das BMLFUW zu den Gewässeraufsichtsberichten der via donau seit dem Jahr 2010 regelmäßig weitergehende Überprüfungen oder Instandhaltungsmaßnahmen veranlasste. Der RH kritisierte jedoch, dass das BMLFUW als Oberbehörde das Land Oberösterreich erst im Jahr 2010 zur Aufklärung des Sachverhalts bezüglich wasserrechtlich nicht bewilligter Stegquerungen bei einem Begleitgerinne aufforderte; dieser war bereits im Gewässeraufsichtsbericht der via donau für das Jahr 2007 ersichtlich.
- 8.3** *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Gewässeraufsichtsberichte der via donau sowohl an den Landeshauptmann als primär entsprechend den Vorgaben des Wasserrechtsgesetzes für die Gewässeraufsichtstätigkeit zuständiges Organ als auch an das BMLFUW ergingen. Im Erlass sei ausdrücklich festgelegt, dass geringe Mängel nach Möglichkeit im direkten Weg zwischen Gewässeraufsichtsbehörde und Konsensträger (sinngemäß auch zwischen Gewässeraufsichtsbehörde und dem Verantwortlichen für den konsenslosen Zustand) zu regeln seien. Nur im Falle von massiven Mängeln oder einer fehlenden Bereitschaft, den Misstand abzustellen, sei die Anlagenbehörde zuzuziehen.*

¹⁴ jeweils zum Gewässer- und Wehraufsichtsbericht über das vorangegangene Jahr

Wasserwirtschaftliche Abläufe beim Donauhochwasser

Das BMLFUW sei nicht Anlagenbehörde für die Stegquerungen und nicht für damit in Zusammenhang stehende wasserpolizeiliche Aufträge zuständig. Eine großräumige Gefährdung des Hochwasserabflusses sei nicht gegeben gewesen.

Aus Sicht des BMLFUW sei die örtlich zuständige („lokale“) Wasserrechtsbehörde von der zuständigen Gewässeraufsicht – in diesem Fall der Landeshauptmann, weil Bauwerke im Hinterland ausdrücklich der Gewässeraufsicht des Landeshauptmanns zugeordnet werden – auf den Missstand aufmerksam zu machen gewesen. Die örtlich zuständige Wasserrechtsbehörde hätte nach Bekanntwerden des Missstandes aus eigener Initiative entsprechende Verfahrensschritte selbstständig einzuleiten gehabt. Die Wasserrechtsbehörde hätte etwa prüfen müssen, ob eine nachträgliche wasserrechtliche Bewilligung möglich sei oder ein Auftrag zur Entfernung des konsenslos errichteten Bauwerks auszusprechen sei.

Es sei eine gesonderte Aufforderung zur Klärung des Sachverhaltes an das Land Oberösterreich gerichtet worden, nachdem dies nicht zeitgerecht geschehen sei.

- 8.4** Der RH erwiderte, dass gemäß § 131 Abs. 3 WRG eine zur primären Zuständigkeit der Gewässeraufsichtsbehörde hinzutretende aufsichtsbehördliche Zuständigkeit des BMLFUW gegeben war und es deshalb nach Ansicht des RH zweckmäßig gewesen wäre, die Anlagenbehörde schon früher auf den Handlungsbedarf hinzuweisen, der sich aus den Berichten der via donau ergab.

Wehrbetrieb

Grundsätzliches

9 (1) Die Laufkraftwerke waren nach den Bewilligungsbescheiden und nach den behördlich genehmigten Wehrbetriebsordnungen zu betreiben. Die Bewilligungen konnten nur dann erteilt werden, wenn keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt und keine fremden Rechte verletzt wurden. Diese Wehrbetriebsordnungen bildeten auch die Grundlage für den Betrieb der Kraftwerke im Hochwasserfall. In erster Linie legten die Wehrbetriebsordnungen fest, welche Pegelstände an der Donau je Kraftwerk einzuhalten waren.

(2) Die Wehrbetriebsordnungen der Donaukraftwerke sahen eine wasserstandsabhängige Steuerung der Wehre und Schleusen vor. Bei Normalbetrieb waren die Wehre geschlossen und das gesamte Donauwasser lief zur Stromerzeugung über die Kraftwerksturbinen ab. Im Hochwasserfall sahen die Wehrbetriebsordnungen ein gleichmäßiges

