

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH
2008/8

Beteiligungsverwaltung

Schutz vor Naturgefahren;
Verwendung der Mittel aus
dem Katastrophenfonds

Umsetzung des
Natura 2000–Netzwerks
in Österreich

Bisher erschienen:

Reihe Niederösterreich 2008/1	Bericht des Rechnungshofes – Tätigkeit im Jahr 2007
Reihe Niederösterreich 2008/2	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Mödling
Reihe Niederösterreich 2008/3	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Baden
Reihe Niederösterreich 2008/4	Bericht des Rechnungshofes – Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau
Reihe Niederösterreich 2008/5	Bericht des Rechnungshofes – Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn
Reihe Niederösterreich 2008/6	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Mödling – Stadtgemeinde Baden – Gemeindeverband Schulgemeinde der Polytechnischen Schule Krems an der Donau – Gemeindeverband Abwasserbeseitigung Raum Pöchlarn

Bericht des Rechnungshofes

Beteiligungsverwaltung

**Schutz vor Naturgefahren; Verwendung
der Mittel aus dem Katastrophenfonds**

**Umsetzung des Natura 2000–Netzwerks
in Österreich**

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Landtag</u>	<u>1</u>
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	<u>1</u>
Niederösterreich	<u>Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich</u>	
	<u>Beteiligungsverwaltung</u>	<u>3</u>
	<u>Schutz vor Naturgefahren; Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds</u>	<u>25</u>
	<u>Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich</u>	<u>65</u>

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMLF	für Land- und Forstwirtschaft
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
OÖ (Oö.)	Oberösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
VA	Voranschlag
Z	Ziffer(n)

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der RH erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Abs. 6 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

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

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

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

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Beteiligungsverwaltung

Die Beteiligungsverwaltung des Landes Niederösterreich wurde von den jeweils zuständigen Fachbereichen unterschiedlich wahrgenommen. Ein Gesamtkonzept im Sinne einheitlicher Grundlagen und Standards war nicht verbindlich festgelegt. Durch die Neuordnung von wesentlichen Finanzbeteiligungen über die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH ist laut Vorscheurechnung ab dem Jahr 2007 ein jährlicher Mehrertrag für das Land Niederösterreich von rd. 19 Mill. EUR zu erwarten.

Kurzfassung

Prüfungsziel war die Beurteilung des Beteiligungsmanagements des Landes Niederösterreich sowie der Errichtung und bisherigen Geschäftstätigkeit der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH. (TZ 1)

Die Beteiligungen des Landes sind jeweils einer Gruppe bzw. Abteilung im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung zugeordnet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren entsprechende organisatorische Strukturen und einheitliche Grundsätze für das Beteiligungsmanagement und -controlling nicht vorgesehen. (TZ 5)

Ende 2004 erfolgte die Neuordnung von vier wesentlichen Finanzbeteiligungen des Landes Niederösterreich (EVN AG, Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank Aktiengesellschaft, Flughafen Wien Aktiengesellschaft, UNIQA Versicherungen AG). Dabei wurden diese Beteiligungen über eine Zwischenholding (NÖ Holding GmbH) an die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH übertragen. Ziel der Neuordnung war es insbesondere, einen Mehrertrag aus der Gruppenbesteuerung zu lukrieren sowie ein zeitgemäßes, betriebswirtschaftlichen Anforderungen gerecht werdendes Beteiligungsmanagement und -controlling zu implementieren. Ein von der NÖ Landesbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH. verwalteter Anteil an der Flughafen Wien Aktiengesellschaft wurde vorerst aus rechtlichen Gründen nicht übertragen. (TZ 9)

Die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH schloss mit der EVN AG im Oktober 2005 einen Gruppen- und Steuerausgleichsvertrag ab. Darin wurde die EVN AG an den Vorteilen der Gruppenbesteuerung im Ausmaß von max. 0,5 Mill. EUR jährlich beteiligt. Im Rah-

Kurzfassung

men einer Zusatzvereinbarung betreffend die NÖKOM NÖ Telekom Service Gesellschaft m.b.H. erfolgte eine weitere Begünstigung der EVN AG. (TZ 13)

Der Kaufpreis für die im Jahr 2004 in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH eingebrachten vier Beteiligungen des Landes betrug rd. 933 Mill. EUR. Davon wurden 73 Mill. EUR dem laufenden Landeshaushalt zugeführt. 67 Mill. EUR dienten im Wesentlichen dazu, den 51 %igen Beteiligungsanteil des Landes an der EVN AG zu halten. Der übrige Kaufpreisanteil von 860 Mill. EUR wurde veranlagt. (TZ 14)

Der zu veranlagende Anteil der Verwertungserlöse der eingebrachten Beteiligungen wurde an die Land Niederösterreich Vermögensverwaltung GmbH & Co OEG übertragen. Die Zielsetzungen dieser Veranlagung bestanden im Wesentlichen darin, eine längerfristige Rendite von rd. 5 % zu erreichen und einen Teil davon jährlich an den Landeshaushalt auszuschütten. Dabei sollten möglichst geringe Risiken eingegangen werden. (TZ 14)

Von dem laut Vorscheurechnung zu erwartenden Mehrertrag entfällt jeweils rund die Hälfte auf die Veranlagung (Differenz zwischen den Fremdfinanzierungszinsen und dem Erfolg der Veranlagung) und auf die zu erzielenden Steuervorteile. (TZ 15)

Der Nachweis über die Landesbeteiligungen enthielt jährlich aktualisiert die direkten Landesbeteiligungen. Diese Darstellung entspricht zwar den Anforderungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997, allerdings werden damit nur die direkten Beteiligungen des Landes ausgewiesen. Wesentliche Beteiligungen – wie beispielsweise jene an der EVN AG – sind daher nicht mehr ersichtlich. (TZ 16)

Der Stellenwert des Beteiligungsmanagements und -controllings wurde durch die organisatorische Neuordnung der Finanzbeteiligungen an die dafür bestehenden Anforderungen angepasst. (TZ 12) In der Gruppe Wirtschaft, Sport und Tourismus waren Maßnahmen zur Verbesserung des Beteiligungsmanagements und -controllings bereits eingeleitet. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben war in der Abteilung Wirtschaft, Tourismus und Technologie eine Stabsstelle eingerichtet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren ein Gesamtkonzept und ein (jährlicher) Beteiligungsbericht noch nicht erstellt. (TZ 7)

Bei einer Reihe von Gesellschaften, vor allem im Kultur-, Wirtschafts- und Umweltbereich, bestand sowohl eine Beteiligung des Landes als auch eine Förderung durch Landesmittel; Beteiligungs- und Förderungsverwaltung waren nicht aufeinander abgestimmt. (TZ 3)

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2006 die Beteiligungsverwaltung des Landes Niederösterreich. Prüfungsziel war die Beurteilung des Beteiligungsmanagements des Landes sowie der Errichtung und bisherigen Geschäftstätigkeit der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH.

Zu dem im Juni 2007 übermittelten Prüfungsergebnis gab die Niederösterreichische Landesregierung im September 2007 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2007.

Beteiligungen

Grundsätze

- 2.1 Unternehmensbeteiligungen auf privatrechtlicher Basis leisten einen Beitrag zur Aufgabenwahrnehmung von Gebietskörperschaften. Dafür ist es auch notwendig, organisatorische Strukturen für die Verwaltung dieser Beteiligungen zu schaffen sowie die Einhaltung von formalen und inhaltlichen Vorgaben bei den Beteiligungsgesellschaften zu überwachen.

Die Funktion der Beteiligungsverwaltung zeigt sich insbesondere in der Gestaltung und verbindlichen Anordnung von einheitlichen Vorgaben und Standards für die finanziellen, rechtlichen sowie organisatorischen Grundlagen, wie z.B. für Verträge, für die Form des Rechnungswesens oder die IT-Ausstattung, für das Berichtswesen und das Controlling. Eine weitere wichtige Funktion ist die Abstimmung mit anderen Bereichen wie der Förderungsverwaltung und dem Beteiligungsmanagement bzw. -controlling anderer Organisationseinheiten.

Verschiedene Entwicklungen in der Aufgabenstellung und Organisation, wie etwa die Übertragung von Aufgaben der Landesverwaltung an andere Rechtsträger oder die Errichtung einer Holdinggesellschaft des Landes Niederösterreich, haben zu unterschiedlichen Strukturen in der Verwaltung der Beteiligungen in den jeweiligen Bereichen (Gruppen, Abteilungen) des Landes geführt.

Beteiligungen

- 2.2 Der RH stellte fest, dass die Beteiligungsverwaltung des Landes in den jeweils zuständigen Fachbereichen unterschiedlich wahrgenommen wurde. Ein Gesamtkonzept im Sinne einheitlicher Grundlagen und Standards war nicht verbindlich festgelegt.

Auch wenn die unterschiedlichen Bereiche spezifische Strategien für die betreffende Beteiligungsverwaltung erfordern, erachtete der RH ein Gesamtkonzept für zweckmäßig. Er empfahl, einheitliche Grundlagen und gemeinsame Standards festzulegen.

- 2.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung werde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Abteilung Finanzen mit dem Ziel eingerichtet, einheitliche Grundlagen und gemeinsame Standards zur Beteiligungsverwaltung zu erarbeiten. Diese sollten die Entwicklung eines entsprechenden Gesamtkonzepts unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten ermöglichen.*

Förderungsverwaltung

- 3.1 Bei einer Reihe von Gesellschaften, vor allem im Kultur-, Wirtschafts- und Umweltbereich, bestand sowohl eine Beteiligung des Landes als auch eine Förderung durch Landesmittel.

Dies erfordert im Bereich der Förderungsverwaltung organisatorische Strukturen und möglichst einheitliche Grundlagen. Der Überwachung und Steuerung der eingesetzten Fördermittel sowie deren widmungsgemäßen Verwendung kommen dabei besondere Bedeutung zu.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war eine Abstimmung zwischen Förderungs- und Beteiligungsverwaltung nicht vorgesehen.

- 3.2 Der RH empfahl, Beteiligungs- und Förderungsverwaltung jedenfalls aufeinander abzustimmen. Dabei wäre zu überlegen, ob aufgrund des Beteiligungsausmaßes und der jeweiligen Zielsetzung ein eigenes Beteiligungsmanagement bzw. -controlling einzurichten ist.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung würden in jenen Bereichen, in denen sowohl Beteiligungen als auch Förderungen bestehen, entsprechende Abstimmungen und Überlegungen hinsichtlich eines entsprechenden Beteiligungsmanagements vorgenommen werden.*

Zuständigkeiten

- 4.1** Gemäß der Geschäftsverteilung der Landesregierung obliegt dem Landeshauptmann die Verwaltung der Gesellschaftsanteile und der daraus erzielten Einnahmen, soweit diese Angelegenheiten keinem anderen Mitglied der Landesregierung zugewiesen sind.

Die Geschäftsverteilung der Landesregierung schließt gemeinsame Zuständigkeiten nicht aus. So können aufgrund einer Unternehmensbeteiligung etwa kulturelle Angelegenheiten dem (politischen) Zuständigkeitsbereich des Landeshauptmannes, dem Bereich Wirtschaft, Technologie, Tourismus oder dem Bereich Arbeit, Soziales, Kultur obliegen.

- 4.2** Der RH erachtete die Erstellung eines Gesamtkonzepts sowie von Beteiligungsstrategien bzw. –berichten für die jeweiligen Aufgabenbereiche für zweckmäßig. Verbindliche Grundlagen würden die Koordination und eine wirtschaftliche Beteiligungsverwaltung wirksam unterstützen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung würde die Anregung des RH unter Berücksichtigung der in der Geschäftsordnung der Landesregierung festgelegten Zuständigkeiten in der einzurichtenden Arbeitsgruppe thematisiert werden.*

Zuordnung der Beteiligungen

Allgemeines

- 5.1** Die Beteiligungen des Landes sind organisatorisch und nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung jeweils einer Gruppe bzw. Abteilung zugeordnet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatten folgende Gruppen bzw. Abteilungen direkte Beteiligungen des Landes zu betreuen:

Gruppe/Abteilung	Beteiligungsausmaß in %				Summe
	100	≥ 50	< 50 bis ≥ 25	< 25	
	Anzahl				
Finanzen	3	1	–	3	7
Wirtschaft, Sport und Tourismus	2	3	7	1	13
Kultur, Wissenschaft und Unterricht	–	1	–	–	1
Land- und Forstwirtschaft	–	–	–	1	1 ¹⁾
Gebäudeverwaltung	–	1	–	1	2
Straße	–	–	1	–	1
Raumordnung, Umwelt und Verkehr	2	2	2	–	6
Summe	7	8	10	6	31

¹⁾ ohne landwirtschaftliche Fachschulen; die 15 landwirtschaftlichen Fachschulen sind mit Kleinstanteilen an einer Reihe von (landwirtschaftlichen) Genossenschaften beteiligt

Beteiligungen

Die bedeutendsten Beteiligungen hinsichtlich des Beteiligungsausmaßes fanden sich in den Gruppen Finanzen, Wirtschaft, Sport und Tourismus sowie Raumordnung, Umwelt und Verkehr.

In der Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht bestand eine direkte Beteiligung des Landes zu 55 % an der NÖ Bildungsgesellschaft m.b.H. für Fachhochschul- und Universitätswesen. Die restliche Beteiligung wird von der ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH gehalten.

An der NÖ Kulturwirtschaft GesmbH., einer Holding über jeweils fünf Veranstaltungs- und Ausstellungsbetriebsgesellschaften, hielt das Land eine indirekte Beteiligung.¹⁾ Mehrheitlich stellte die NÖ Kulturwirtschaft GesmbH. eine Beteiligung der HBV Beteiligungs-GmbH, einer Tochtergesellschaft der Niederösterreichischen Landesbank-Hypothekbank Aktiengesellschaft (HYPO NÖ), dar.

¹⁾ Es bestand eine Beteiligung im Ausmaß von 6,78 % der Niederösterreich-Werbung GmbH, die zu 95 % im Eigentum des Landes war.

In der Abteilung Gebäudeverwaltung bestanden Beteiligungen an der NÖ. Landeshauptstadt – Planungsgesellschaft m.b.H. mit 51 % und an der VIA DOMINORUM Grundstückverwertungs Gesellschaft mit 5 %.

In der Gruppe Straße bestand seit April 2006 eine Beteiligung im Ausmaß von 25 % an der ASFINAG Autobahn Service GmbH Ost.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren entsprechende organisatorische Strukturen und einheitliche Grundsätze für das Beteiligungsmanagement und -controlling nicht vorgesehen.

- 5.2** Der RH empfahl, jedenfalls in den Bereichen, in denen ein Beteiligungsausmaß von zumindest 25 % oder sonstige definierte Eigentümerinteressen des Landes vorliegen, entsprechende organisatorische Strukturen und einheitliche Grundsätze für das Beteiligungsmanagement und -controlling vorzusehen.

Da das Land der NÖ Kulturwirtschaft GesmbH. jährlich erhebliche Mittel zur Verfügung stellte (22,5 Mill. EUR im Jahr 2005), empfahl der RH, diese indirekte Beteiligung wie eine direkte zu behandeln und die Interessen des Landes durch entsprechende Vorgaben abzusichern. Eine Abstimmung des Beteiligungsmanagements und -controllings zwischen der NÖ Kulturwirtschaft GesmbH. und der Abteilung Kultur und Wissenschaft wäre dabei zweckmäßig.

5.3 Laut Stellungnahme der Landesregierung sei in der Abteilung Kultur und Wissenschaft angesichts der im Laufe der Zeit gewachsenen Strukturen im September 2006 eine Stabsstelle Controlling eingerichtet und fachspezifisch besetzt worden. Ein professionelles Beteiligungsmanagement und –controlling sei durch die Einbindung der neuen Stabsstelle in allen damit zusammenhängenden Aufgabengebieten gewährleistet.

Obwohl bei der NÖ Kulturwirtschaft GesmbH. kein direktes Beteiligungsverhältnis bestehe, werde diese von der Abteilung Kultur und Wissenschaft in allen Verantwortungsbereichen wie eine direkte Beteiligung behandelt.

Gruppe Finanzen

6.1 In der Gruppe Finanzen bestanden folgende direkte Beteiligungen:

Unternehmen	Anteil in %
NÖ Holding GmbH	100,00
Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH	100,00
NÖ Landesbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH.	100,00
Schloß Laxenburg Betriebsgesellschaft m.b.H.	50,00
Österreichische Volksbanken-Aktiengesellschaft	0,01
RAIFFEISEN-HOLDING NIEDERÖSTERREICH-WIEN registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung	0,04
Austrian Airlines AG	0,05

Der Unternehmensgegenstand der Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH war neben der Verwaltung von Beteiligungen insbesondere auch die Unterstützung des Landes bei der Entwicklung, Strukturierung und Umsetzung von Finanzierungs- sowie Beteiligungsmodellen.

Die NÖ Landesbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH. verwaltete noch einen Anteil von 2,62 % der Flughafen Wien Aktiengesellschaft, der aufgrund eines gemeinsamen Beteiligungsmodells erst in den folgenden Jahren in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH eingebracht werden wird.

Beteiligungen

6.2 Bis zum Jahr 2004 waren – mit Ausnahme von teilweise erfolgten Kapitalerhöhungen – bei den Finanzbeteiligungen des Landes keine sonstigen aktiven Bewirtschaftungsmaßnahmen vorgenommen worden. Die Beteiligungsverwaltung auf Landesebene beschränkte sich hauptsächlich auf die Vorbereitung für die Hauptversammlungen der Gesellschaften und die Teilnahme an diesen.

Beteiligungsmanagement und –controlling nahmen bis zur Neuordnung der wesentlichen Finanzbeteiligungen im Jahr 2004 nur einen untergeordneten Stellenwert ein.

Gruppe Wirtschaft, Sport und Tourismus

7.1 In dieser Gruppe bestanden folgende direkte Beteiligungen:

Unternehmen	Anteil in %
ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH	100
tecnet capital Technologiemanagement GmbH	100
Niederösterreich-Werbung GmbH	95
RIZ Niederösterreichs Gründeragentur Ges.m.b.H.	55
Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.	50
Donau Schiffsstationen GmbH	49
Weinviertel Tourismus GmbH	40
Destination Waldviertel GmbH	34
Donau Niederösterreich Tourismus GmbH	30
Mostviertel Tourismus GmbH	30
Wiener Alpen in Niederösterreich Tourismus GmbH	26
Wienerwald Tourismus GmbH	26
NÖ Beteiligungsfinanzierungen GmbH	5

Von den genannten Unternehmen hielten die ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH zehn direkte sowie fünfzehn indirekte, die tecnet capital Technologiemanagement GmbH drei direkte und eine indirekte sowie die Niederösterreich-Werbung GmbH drei direkte und über die 6,78 %ige Beteiligung an der NÖ Kulturwirtschaft GesmbH. zehn indirekte Beteiligungen.

Weiters hielten die RIZ Niederösterreichs Gründeragentur Ges.m.b.H. vier Beteiligungen an den jeweiligen Regional-Innovationszentren und die regionalen Tourismusgesellschaften durchschnittlich sechs bis acht

Beteiligungen an zahlreichen örtlichen Tourismuseinrichtungen größtenteils mit einem Minderheitsanteil von unter 10 %.

Die Beteiligungsverwaltung in der Gruppe Wirtschaft, Sport und Tourismus wurde von der Abteilung Wirtschaft, Tourismus und Technologie wahrgenommen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben war in der Abteilung eine Stabsstelle Organisation und Personal eingerichtet.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren ein Gesamtkonzept und ein (jährlicher) Beteiligungsbericht noch nicht erstellt.

- 7.2** Der RH stellte fest, dass die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung des Beteiligungsmanagements und –controllings zweckmäßig waren. Er empfahl, diesen Prozess fortzusetzen und nach Möglichkeit ein Gesamtkonzept zu erarbeiten. Weiters wäre die Erstellung eines (jährlichen) Beteiligungsberichts in diesem Bereich zweckmäßig.

Besonders sollten dabei jene Unternehmen beachtet werden (z.B. ecoplus.Niederösterreichs Wirtschaftsagentur GmbH), die ihrerseits ebenfalls eine Vielzahl an direkten und indirekten Beteiligungen halten, um deren Beteiligungsmanagement und –controlling mit dem des Landes abzustimmen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung werde den Empfehlungen des RH gefolgt. Bereits eingeleitete Maßnahmen zum Beteiligungsmanagement bzw. –controlling würden fortgesetzt werden; an der Umsetzung eines jährlichen Beteiligungsberichts werde gearbeitet.*

Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr

- 8.1** In dieser Gruppe bestanden folgende direkte Beteiligungen:

Unternehmen	Anteil in %
NUA – Niederösterreichische Umweltschutzanstalt GmbH	100
Niederösterreichische Verkehrsorganisationsges.m.b.H.	100
Niederösterreichische Schneebergbahn GmbH	50
Nationalpark Thayatal GmbH	50
Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H.	44
Nationalpark Donau-Auen GmbH	25

Beteiligungen

Im Bereich der Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr wurden die Beteiligungen in drei Abteilungen verwaltet, wobei in die Nationalparkgesellschaften jährlich auch Finanzmittel für den allgemeinen Betrieb sowie als Abgeltung für erbrachte Leistungen flossen. Damit lag auch hier eine Mischform aus Förderungs- und Beteiligungsverwaltung vor.

- 8.2 Der RH empfahl, zur Erreichung einer einheitlichen Struktur und abgestimmten Vorgehensweise in der Beteiligungsverwaltung, die in anderen Bereichen (etwa bei den Finanz- und Wirtschaftsbeteiligungen) entwickelten Grundsätze und Standards des Landes zu berücksichtigen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung würden von jenen Abteilungen, die Beteiligungen in der Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr verwalten, die in anderen Bereichen bereits erarbeiteten einschlägigen Standards angewendet werden.*

Neuordnung von Finanzbeteiligungen

Zielsetzungen

- 9.1 Aufgrund des Landtagsbeschlusses vom 9. Dezember 2004 erfolgten die Gründung einer Landesholding und die Ermächtigung der Landesregierung, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH wurde als Tochter der selbst nicht mit operativen Aufgaben ausgestatteten Zwischenholding, der NÖ Holding GmbH, eingerichtet.

Unter anderem war vorgesehen, die folgenden, bis dahin direkt oder indirekt vom Land gehaltenen Beteiligungen an die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH zu übertragen:

- EVN AG: direkte Landesbeteiligung zu ca. 51 %;
- HYPO NÖ: direkte Landesbeteiligung zu rd. 16,63 %; weiters Beteiligung über die NÖ Landesbank-Hypothekenbank-Holding zu rd. 42,56 % (durchgerechnete Landesbeteiligung rd. 59,19 %);
- Flughafen Wien Aktiengesellschaft: direkte Landesbeteiligung zu rd. 17,38 %. Der von der NÖ Landesbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH. verwaltete Anteil von 2,62 % an der Flughafen Wien Aktiengesellschaft wurde vorerst aus rechtlichen Gründen nicht übertragen.
- UNIQA Versicherungen AG (UNIQA): direkte Landesbeteiligung zu rd. 5,22 %.

Weiters beschloss der Landtag, die NÖ Landesbank-Hypothekenbank-Holding zu liquidieren und deren Vermögen auf das Land zu übertragen, das auch in sämtliche Rechte und Pflichten der Holding eintrat.

Die Übertragung der Beteiligungen des Landes an die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH hatte folgende Ziele:

- Nutzung der ab dem Veranlagungsjahr 2005 geschaffenen abgabenrechtlichen Möglichkeit, gemäß § 9 Körperschaftsteuergesetz steuerliche Ergebnisse der (steuerrechtlichen) Gruppenmitglieder mit den abzugsfähigen Fremdkapitalzinsen der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH zu verrechnen;
- Erzielung von maastrichtrelevanten Einnahmen durch Veranlagung des Verwertungserlöses des Landes;
- Implementierung eines den zeitgemäßen, betriebswirtschaftlichen Anforderungen gerecht werdenden Beteiligungsmanagements und -controllings;
- Bündelung der Beteiligungsverwaltung mit klaren Management- und Aufsichtsstrukturen;
- Aufbau eines strategischen Beteiligungsportfolios.

Aus abgabenrechtlichen Gründen war die Bildung einer steuerlichen Gruppe mit der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH als Gruppenträger erforderlich.

Neuordnung von Finanzbeteiligungen

- 9.2** Der RH erachtete die Neuordnung der Finanzbeteiligungen als nachvollziehbar. Aufgrund der Zielsetzungen sah er darin auch eine Aufwertung des Beteiligungsmanagements und –controllings, dem bis dahin nur ein untergeordneter Stellenwert zukam.

In Bezug auf die noch bestehende Beteiligung des Landes an der Flughafen Wien Aktiengesellschaft über die NÖ Landesbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH. von rd. 2,62 % empfahl der RH, sobald die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, auch diesen Anteil an der Flughafen Wien Aktiengesellschaft in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH einzubringen. Die NÖ Landesbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH. könnte nach dem Wegfall ihres Gesellschaftszwecks liquidiert werden.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung werde der Empfehlung des RH betreffend die NÖ Landesbeteiligungs-Verwaltungsgesellschaft mbH. nachgekommen, sobald die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt seien.*

Überblick über die Finanzdaten der Transaktionen

- 10.1** Auf Grundlage von Bewertungsgutachten für die Beteiligungsanteile an der EVN AG, der Flughafen Wien Aktiengesellschaft, der HYPO NÖ und der UNIQA sowie von Fachgutachten zu rechtlichen Fragestellungen wurde eine rd. 25 %ige Eigenkapitalausstattung der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH vom Gesamtausmaß des Transaktionsvolumens von 1,25 Mrd. EUR festgelegt.

Die Eigenkapitalausstattung erfolgte in Form einer Einbringung eines Teils der Aktien der EVN AG in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH. Die übrigen Anteile der EVN AG sowie die Anteile der drei anderen Gesellschaften erwarb die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH durch einen fremdfinanzierten Kauf.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den jeweiligen Kaufpreis, die Anzahl der übertragenen Aktien und das Transaktionsvolumen:

	Stück Anzahl	Kaufpreis	Kaufpreis/Stück in EUR
EVN AG: Verkaufsanteil	13.379.543	561.940.806	42,00
EVN AG: Einbringungsanteil	7.470.000	313.740.000	42,00
Flughafen Wien Aktiengesellschaft	3.650.000	183.960.000	50,40
UNIQA	6.252.400	54.708.500	8,75
HYPONÖ von Land	860.000	37.324.000	43,40
HYPONÖ von NÖ Landesbank- Hypothekenbank-Holding	2.200.000	95.480.000	43,40
<hr/>			
	in %	in EUR	
Summe gesamt	100,00	1.247.153.306	
davon			
Kauf	74,84	933.413.306	
Einbringung	25,16	313.740.000	

10.2 Der RH erachtete die Eigenkapitalausstattung der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH mit rd. 25 % unter den gegebenen Rahmenbedingungen als angemessen. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf zusätzlich vorhandene Bewertungsreserven.¹⁾

¹⁾ Die Bewertungsreserven ergeben sich aus der Differenz zwischen den nach dem Niederstwertprinzip angesetzten Buchwerten und den höheren Marktwerten von Kapitalanlagen. Sie werden erst durch Veräußerung der Kapitalanlagen realisiert.

Umsetzung der
Transaktionen zur
Neuordnung

11.1 Auf Basis des Landtagsbeschlusses vom 9. Dezember 2004 und des Regierungsbeschlusses vom 14. Dezember 2004 erfolgten zunächst folgende wesentliche Umsetzungsschritte:

- Anteilskauf- und Abtretungsverträge an das Land sowie Gesellschaftsverträge der NÖ Holding GmbH und der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH vom 14. Dezember 2004 (beide keine Neugründungen, sondern Übernahmen von Mantelgesellschaften eines beigezogenen Beratungsunternehmens);
- Einbringungsvertrag zwischen dem Land und der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH über die Einbringung von Aktien der EVN AG in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH vom 14. Dezember 2004;

Neuordnung von Finanzbeteiligungen

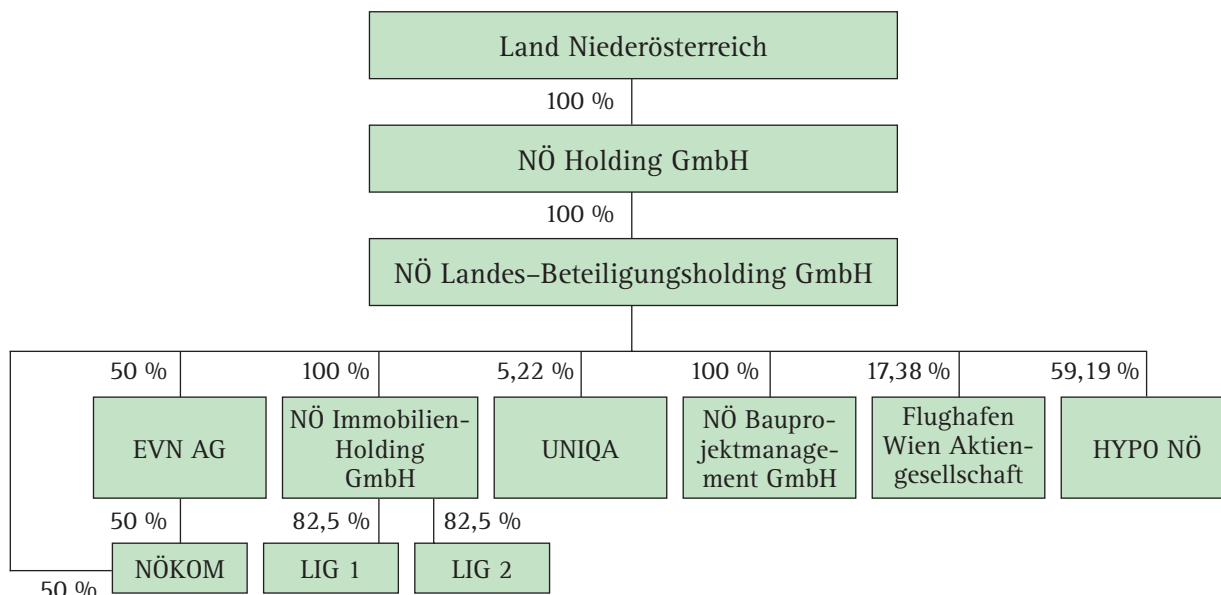
- Kaufverträge der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH mit dem Land über Aktien der EVN AG, der UNIQA, der Flughafen Wien Aktiengesellschaft und dem Landesanteil an der HYPO NÖ vom 14. Dezember 2004;
- Kaufvertrag der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH mit der NÖ Landesbank-Hypothekenbank-Holding über deren Aktienanteil an der HYPO NÖ vom 14. Dezember 2004;
- Managementvertrag zwischen der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH und der Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH vom 14. Dezember 2004, in dem der Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH insbesondere die Besorgung des Geschäftsbetriebs der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH übertragen wurde;
- Gruppen- und Steuerausgleichsvertrag zwischen der EVN AG und der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH vom 13. Oktober 2005.

Im Laufe des Jahres 2006 wurden die Beteiligungen der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH durch folgende Unternehmensanteile erweitert:

- NÖKOM NÖ Telekom Service Gesellschaft m.b.H. (NÖKOM): 50 %ige Direktbeteiligung des Landes; die übrigen 50 % befinden sich im Eigentum der EVN AG;
- NÖ Bauprojektmanagement GmbH: Neugründung, zu 100 % im Eigentum der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH;
- NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. (LIG 1) und Land Niederösterreich Immobilienverwaltungsgesellschaft m.b.H. (LIG 2): je zu 82,5 % im Eigentum des Landes, Einbringung in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH über eine zu 100 % in deren Eigentum stehende Zwischenholding (NÖ Immobilien Holding GmbH).

Diese Erweiterungen der Beteiligungen der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen; auch lagen Bewertungen und mittelfristige Ergebniserwartungen dieser weiteren Gruppenmitglieder noch nicht endgültig vor. Eine vertiefte Überprüfung dieses Vorgangs wurde daher nicht in die gegenständliche Gebarungsüberprüfung durch den RH aufgenommen.

Somit stellte sich die Neuordnung der Finanzbeteiligungen Ende 2006 wie folgt dar:



Der RH sah stichprobenweise sowohl auf Holding- als auch auf Beteiligungsebene die Jahres-, Quartals- und Monatsberichte ein und verschaffte sich daraus einen ersten Überblick über die Implementierung des Beteiligungsmanagements und -controllings.

11.2 Die Umsetzungsschritte waren geeignet, eine den Zielsetzungen des Landes entsprechende Neuordnung der Beteiligungsverwaltung herbeizuführen. Im Hinblick auf den relativ kurzen Beobachtungszeitraum und die laufende Verbesserung dieser Prozesse ergaben sich keine weiteren Empfehlungen.

Aufgaben der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH

12.1 Der Leiter der Finanzabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung nahm die Geschäftsführung der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH und der NÖ Holding GmbH wahr. Die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH hatte im Wesentlichen folgende Aufgabenbereiche:

Neuordnung von Finanzbeteiligungen

- betriebswirtschaftliche, steuerliche und rechtliche Planung, Führung des Rechnungswesens, Erstellung der Jahresabschlüsse;
- Abwicklung des Steuerausgleichsvertrags;
- Finanzierung des Kaufpreises, Monitoring und Erneuerung der Fremdfinanzierungsinstrumente;
- Beteiligungsmanagement, Berichtswesen und Beteiligungscontrolling;
- Information und Beratung der zuständigen Organe sowie Entscheidungsträger des Landes in Beteiligungsfragen, Vorbereitung der erforderlichen Beschlüsse für die Landesorgane.

Aufgrund des Managementvertrags vom 14. Dezember 2004 besorgte die Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH den Geschäftsbetrieb der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH. Weiters wurde vereinbart, dass die Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH bei der Ausarbeitung einschlägiger steuerlicher und rechtlicher Lösungen beraten und von der Holding auch auf der Grundlage des § 28 GmbH-Gesetz für die Dauer des Managementvertrags mit Handlungsvollmacht ausgestattet wird.

- 12.2** Der Stellenwert des Beteiligungsmanagements und -controllings wurde durch die organisatorische Neuordnung der Finanzbeteiligungen an die dafür bestehenden Anforderungen angepasst. Diese Maßnahmen waren geeignet, die an die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH übertragenen Aufgaben und Zielsetzungen zu erfüllen.

Die im Bereich der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH und der Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH bestehende personelle Ausstattung mit Finanz- und Steuerexperten lässt auch die angestrebte Implementierung eines zeitgemäßen, betriebswirtschaftlichen Anforderungen gerecht werdenden Beteiligungsmanagements und -controllings erwarten.

Gruppen- und Steuerausgleichsvertrag

- 13.1** Zur Erzielung der abgabenrechtlichen Wirkungen einer Unternehmensgruppe hat der Gruppenantrag gemäß § 9 Körperschaftsteuergesetz auch eine Regelung über den Steuerausgleich zwischen den verbundenen Gesellschaften zu enthalten. Die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH als Gruppenträger hat mit der EVN AG als Gruppenmitglied im Oktober 2005 einen ab dem Wirtschaftsjahr 2006 wirksamen Gruppen-

und Steuerausgleichsvertrag abgeschlossen. Dieser stellt im Wesentlichen die EVN AG nach der so genannten „stand alone“-Methode so, als wäre sie weiterhin gesondert steuerpflichtig.

Die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH tritt dabei verrechnungstechnisch zwischen die EVN AG und die Abgabenbehörde. Die EVN AG überweist eine Steuerumlage in Höhe ihres steuerlich maßgeblichen Ergebnisses multipliziert mit dem jeweils gültigen Körperschaftsteuersatz an die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH. Im Rahmen der gesetzlichen Regelungen über die Gruppenbesteuerung ist die Holding berechtigt, diese (positive) Steuerumlage mit den sonstigen (insgesamt negativen) steuerlichen Ergebnissen der Holding selbst und anderer Mitglieder zu saldieren.

Der verbleibende Differenzbetrag bildet die steuerliche Gesamtbelastung für die Holding samt allen ihren Gruppenmitgliedern. Zusammenfassend mindern somit insgesamt negative Ergebnisse von Gruppenmitgliedern die insgesamt positiven steuerlichen Ergebnisse der übrigen Gruppenmitglieder.

In dem Gruppen- und Steuerausgleichsvertrag wurde eine Beteiligung der EVN AG an den durch die Gruppenbesteuerung erzielten Gruppenvorteilen in der Höhe von jährlich höchstens 0,5 Mill. EUR vereinbart.

Im Oktober 2005 wurde im Rahmen der Erweiterung der Beteiligungen der Holding in einer Zusatzvereinbarung festgehalten, die NÖKOM in die steuerliche Unternehmensgruppe der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH einzubeziehen.

Zusammenfassend regelt diese Zusatzvereinbarung, dass die Vorteile der Gruppenmitgliedschaft der NÖKOM bei den in den nächsten Jahren erzielten Unternehmensergebnissen nicht ausschließlich der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH als Gruppenholding, sondern zur Hälfte der EVN AG (Gruppenmitglied und Hälfteigentümerin der NÖKOM) zu Gute kommen.

- 13.2** Nach Ansicht des RH ist die Beteiligung der EVN AG an den Vorteilen der Gruppenbesteuerung im Ausmaß von bis zu 0,5 Mill. EUR jährlich nachvollziehbar. Damit wird auch dem hohen Stellenwert der Unternehmensergebnisse der EVN-Gruppe für die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH und einem entstehenden zusätzlichen Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand für die EVN AG Rechnung getragen.

Neuordnung von Finanzbeteiligungen

Für die darüber hinaus vereinbarte Begünstigung der EVN AG durch die Gruppenmitgliedschaft der NÖKOM fehlt eine wirtschaftliche Begründung. Der RH verwies darauf, dass die NÖKOM durchgerechnet in rd. 75 %igem Eigentum der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH bzw. des Landes steht. Das Gruppenmitglied EVN AG hätte als deren Miteigentümerin auch keine Möglichkeit gehabt, die NÖKOM in die eigene Unternehmensgruppe aufzunehmen und auf diesem Wege abgabenrechtlich von deren Unternehmensergebnissen zu partizipieren.

Der RH empfahl, bei Abschluss künftiger Steuerausgleichsverträge die Vorteile der Gruppenbesteuerung überwiegend sowie direkt dem Gruppenträger und damit dem Land zukommen zu lassen.

13.3 *Die Landesregierung teilte dazu mit, die Empfehlung des RH bei Abschluss künftiger Steuerausgleichsverträge zu berücksichtigen.*

Verwendung des Verwertungserlöses

14.1 Der Kaufpreis für die im Jahr 2004 in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH eingebrachten vier Beteiligungen des Landes betrug rd. 933 Mill. EUR. Davon wurden 73 Mill. EUR dem laufenden Landeshaushalt zugeführt; rd. 67 Mill. EUR dieses Anteils dienten im Wesentlichen dazu, den rd. 51 %igen Beteiligungsanteil des Landes an der EVN AG zu halten. Der übrige Kaufpreisanteil in Höhe von 860 Mill. EUR wurde veranlagt.

Die Zielsetzungen dieser Veranlagung bestanden im Wesentlichen darin, eine längerfristige Rendite von rd. 5 % zu erreichen und einen Teil davon jährlich an den Landeshaushalt auszuschütten. Dabei sollten möglichst geringe Risiken eingegangen werden. Weiters sollte längerfristig der Kapitalstock nominell erhalten bleiben.

Zu diesem Zweck wurde der zu veranlagende Anteil der Verwertungserlöse der eingebrachten Beteiligungen in Höhe von 860 Mill. EUR an die Land Niederösterreich Vermögensverwaltung GmbH & Co OEG, einem 100 %igen Tochterunternehmen der Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH, übertragen.

Im Rahmen einer Genussrechtsvereinbarung wurde festgelegt, dass dem Land einmal jährlich vom jeweils bestehenden Nettoinventarwert zum Jahresende mindestens ein Erlös in der Höhe der Sekundärmarktrendite auszuschütten ist.

Aus der Veranlagung ergab sich ein Kapitalzuwachs bis zum Ablauf des dritten Quartals 2006 in der Höhe von insgesamt rd. 8,6 % bzw. für das Jahr 2005 eine Rendite von durchschnittlich 5,7 % pro Jahr.

14.2 Der RH anerkannte, dass die durchschnittlich angestrebte langfristige Rendite von 5 % bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung überschritten wurde.

Mittelfristige
Ergebnisvorschau

15.1 Das Land Niederösterreich erstellte für die Neuordnung der Beteiligungen eine Mittelfristprognose und Berechnungen bezüglich der Vorteilhaftigkeit der angestrebten Maßnahmen.

Dabei wurden die zu erwartenden Dividenden der vier Beteiligungen den geschätzten Erträgen und Aufwendungen der Holding gegenübergestellt. Es wurden die Zinsaufwendungen für die Fremdkapitalaufnahme, die Aufwendungen und Sonstigen Erträge der Holding, der wirtschaftliche Vorteil durch die Gruppenbesteuerung sowie die Veranlagungserträge berücksichtigt.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Ist	Ist	Ist	Plan	Plan	Plan
	in Mill. EUR					
Dividenden	24,73	32,04	38,24	61,46	51,97	54,04
Zinsaufwendungen ¹⁾	–	– 22,26	– 30,64	– 41,50	– 36,84	– 36,60
Zinsaufwendungen für Rückkauf und Kapitalerhöhung HYPO NÖ ²⁾	–	–	–	– 3,50	– 5,95	– 5,74
Aufwendungen Holding	–	– 0,74	– 2,19	– 1,00	– 1,02	– 1,02
Sonstige Erträge Holding	–	0,10	0,55	0,38	1,70	2,26
Steuervorteil Gruppe ³⁾	–	–	15,94	10,15	12,21	11,53
Veranlagungserträge netto ⁴⁾	–	23,94	57,80	50,74	43,00	43,00
Gesamtergebnis Land						
ohne Holding	24,73	32,04	38,24	57,96	46,02	48,30
mit Holding	–	33,08	79,70	76,73	65,07	67,47
Mehrertrag	–	1,04	41,46	18,77	19,05	19,17

¹⁾ für den Kaufpreis von 933 Mill. EUR

²⁾ im Jahr 2007 Erwerb weiterer 41 % an der HYPO NÖ durch die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH; dadurch Anstieg der Zinsaufwendungen sowie der Dividenden von der HYPO NÖ

³⁾ aus Gruppenbesteuerung

⁴⁾ Zielrendite von 5 % für Veranlagungsbetrag von 860 Mill. EUR

Quelle: Land Niederösterreich Finanz- und Beteiligungsmanagement GmbH

Neuordnung von Finanzbeteiligungen

- 15.2** Der RH stellte fest, dass das Jahr 2006 von einer Reihe an außerordentlichen Ergebnisbeiträgen gekennzeichnet war. Daraus ergab sich ein Mehrertrag für das Land im Jahr 2006 von 41,46 Mill. EUR. Laut Vorscheurechnung ist ab dem Jahr 2007 ein jährlicher Mehrertrag für das Land von rd. 19 Mill. EUR zu erwarten. Dabei entfällt jeweils rund die Hälfte auf die Veranlagung (Differenz zwischen den Fremdfinanzierungszinsen und dem Erfolg der Veranlagung) und auf die zu erzielenden Steuervorteile.

Den finanziellen Vorteilen stehen aber Risiken der Transaktion gegenüber. So können statt der finanziellen Vorteile nachhaltig finanzielle Belastungen für das Land entstehen, wenn sich bspw. Dividenden, Fremdfinanzierungskosten, Veranlagung und Höhe der Gruppenergebnisse (wesentliche Faktoren der Vorscheurechnungen) anders entwickeln. Die Risiken können durch entsprechende Maßnahmen zur laufenden Kontrolle und Qualitätssicherung reduziert werden.

Ein Restrisiko im Gesamtsystem der Finanzbeteiligungen kann nach Ansicht des RH bei außerordentlich tiefgreifenden, breit auftretenden und lang anhaltenden Marktstörungen an den internationalen Finanzmärkten nicht ganz ausgeschlossen werden. Der RH empfahl, weiterhin ständig aktuelle Marktbeobachtungen, Marktprognosen und Bewertungen sowie entsprechende Kontrollen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung durchzuführen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung werde es auch weiterhin ständig aktuelle Marktbeobachtungen, Marktprognosen und Bewertungen sowie entsprechende Kontrollen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung geben.*

Auswirkungen auf den Landeshaushalt

- 16.1** Die Neuordnung der Finanzbeteiligungen und die Gründung der NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH zeigten sowohl Auswirkungen auf den laufenden Landeshaushalt als auch auf den Nachweis über die Landesbeteiligungen. Dieser bildet gemäß den Bestimmungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997) eine Beilage zum Rechnungsabschluss.

Der Wegfall der Direktbeteiligungen mit Ablauf des Jahres 2004 zog im laufenden Haushalt auch den Wegfall der direkt vereinnahmten Dividenden nach sich. Diese wurden seit 2005 für die in ihrem Eigentum stehenden Beteiligungen durch die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH vereinnahmt. Im Landeshaushalt wurden diese Einnahmen durch die jährlich wiederkehrenden Ausschüttungen aus dem Genussrecht ersetzt.

Der Nachweis über die Landesbeteiligungen enthielt jährlich aktualisiert die direkten Landesbeteiligungen und hinsichtlich dieser Direktbeteiligungen das prozentuelle Beteiligungsausmaß des Landes sowie die nominellen Anfangs- und Schlusssstände der jeweiligen Beteiligungsansätze.

- 16.2** Der RH hielt fest, dass diese Darstellung den Anforderungen der VRV 1997 entspricht. Allerdings werden damit nur die direkten Beteiligungen des Landes, nicht jedoch die von diesen Beteiligungsgesellschaften gehaltenen, wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen ausgewiesen. So sind die Beteiligungen an der EVN AG, an der Flughafen Wien Aktiengesellschaft und an der HYPO NÖ nicht mehr ersichtlich. Die NÖ Holding GmbH weist lediglich auf weitere bestehende Unternehmensbeteiligungen des Landes hin. Für weitere Informationen müssen andere Quellen herangezogen werden.

Der RH empfahl, im Sinne einer übersichtlichen und transparenten Rechnungslegung die Beteiligungsnachweise des Landes über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus in der Weise zu gestalten, dass daraus alle wesentlichen Beteiligungen des Landes zu ersehen sind. Im Hinblick auf die Vielzahl an Beteiligungen und Unterbeteiligungen könnte dieser Nachweis nach Maßgabe der strategischen und ökonomischen Bedeutung der jeweiligen Gesellschaften gestaltet werden.

Darüber hinaus wäre eine übersichtliche und einheitlich strukturierte Darstellung der Landesbeteiligungen sämtlicher Gruppen im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen des zu erstellenden Beteiligungsberichts zweckmäßig.

- 16.3** *Die Landesregierung verwies in ihrer Stellungnahme auf die auch vom RH festgestellte Rechtmäßigkeit der bisherigen Darstellungen der Beteiligungen im Rechnungsabschluss. Den Anregungen des RH würde dem Sinne nach in der Form entsprochen werden, dass dem Landtag jährlich, im Bericht über die Landesentwicklung, auch über die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH berichtet wird.*
- 16.4** Der RH entgegnete, dass damit seiner Empfehlung nicht entsprochen wird.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

17 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Einheitliche Grundlagen und gemeinsame Standards zur Beteiligungsverwaltung sollten festgelegt werden. (TZ 2, 8)

(2) In den Bereichen, in denen ein Beteiligungsausmaß von zumindest 25 % oder sonstige definierte Eigentümerinteressen des Landes vorliegen, wären entsprechende organisatorische Strukturen und einheitliche Grundsätze für das Beteiligungsmanagement und –controlling vorzusehen. (TZ 5)

(3) Sobald die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, sollte die indirekte Beteiligung an der Flughafen Wien Aktiengesellschaft in die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH eingebracht werden. (TZ 9)

(4) Der Abschluss künftiger Steuerausgleichsverträge wäre so zu gestalten, dass die Vorteile der Gruppenbesteuerung überwiegend sowie direkt dem Gruppenträger und damit dem Land zukommen. (TZ 13)

(5) Es sollten weiterhin ständig aktuelle Marktbeobachtungen, Marktprognosen und Bewertungen sowie entsprechende Kontrollen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung durchgeführt werden. (TZ 15)

(6) Im Sinne einer übersichtlichen und transparenten Rechnungslegung sollten die Beteiligungsnachweise des Landes über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus in der Weise gestaltet werden, dass daraus alle wesentlichen Beteiligungen des Landes zu ersehen sind. (TZ 16)

(7) Eine übersichtliche und einheitlich strukturierte Darstellung der Landesbeteiligungen sämtlicher Gruppen im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen des zu erstellenden Beteiligungsberichts wäre zweckmäßig. (TZ 16)

(8) Ein Gesamtkonzept zur Verbesserung des Beteiligungsmanagements und –controllings sollte erarbeitet werden. Weiters wäre die Erstellung eines (jährlichen) Beteiligungsberichts zweckmäßig. (TZ 4, 7)

(9) Beteiligungs- und Förderungsverwaltung sollten aufeinander abgestimmt werden. (TZ 3)

Schutz vor Naturgefahren; Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds

Kompetenzzersplitterungen erschweren die einheitliche Abwicklung von Katastrophenschutzmaßnahmen. Gegen den Willen von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und ohne deren Zustimmung zu einer finanziellen Beteiligung können keine Schutzmaßnahmen gesetzt werden. Wegen der hohen Lasten wurden daher notwendige Maßnahmen teilweise nicht im erforderlichen Umfang ausgeführt.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Mittelflüsse und –verwendung des Katastrophenfonds (KatFonds), der Entscheidungsgrundlagen sowie der Aufgabenverteilung und der Koordination zwischen Bundes–, Landes– und Gemeindestellen. (TZ 1)

Verwaltung und Auszahlung der KatFonds–Mittel

Eine einheitliche Regelung hinsichtlich des Schutzes vor Naturgefahren ist in der österreichischen Rechtsordnung nicht gegeben. (TZ 2)

Das BMF verwaltet die Mittel des KatFonds. In den Jahren 2002 bis 2006 wurden insgesamt 1.873,71 Mill. EUR an Fördermitteln ausgeschüttet. (TZ 4)

Die Auszahlung der KatFonds–Mittel für Schadensregulierungen erfolgte in einigen Ländern so zeitverzögert, dass diese längerfristig über teilweise umfangreiche Guthaben verfügten. (TZ 7)

Abwicklung von Schutzmaßnahmen

Mit der Umsetzung der Aufgaben bezüglich des Schutzes vor Hochwasser, Lawinen, Muren etc. sind mehrere Bundesministerien und die neun Länder betraut. Im BMLFUW waren zwei Abteilungen mit den Aufgaben der Wildbach- und Lawinenverbauung sowie der Schutzwasserwirtschaft befasst. Die Aufgaben der Wildbach- und Lawinenverbauung wurden in unmittelbarer Bundesverwaltung durch nachgeordnete Dienststellen in den Ländern vollzogen. (TZ 3, 9)

Die Durchführung der Förderungsmaßnahmen gemäß Wasserbautenförderungsgesetz 1985 (Schutzwasserbau) wurde im Jahr 1969 mittels Übertragungsverordnung vom damaligen BMLF und im Jahr 2006 vom BMVIT an die Landeshauptleute übertragen (Bundeswasserbauverwaltung). (TZ 3, 16) Die daraus erwachsene Kompetenzzer-splitterung gestaltete es schwierig, eine einheitliche Vorgangsweise bezüglich der förderbaren Maßnahmen und Kosten sicherzustellen. (TZ 13, 17)

Die im BMVIT für Schutzwasserwirtschaft zuständige Abteilung hatte eine Vielzahl an Aufgaben wahrzunehmen, woraus ein gravierendes Umsetzungsdefizit bei den Kollaudierungen und bei der Verwirklichung von Hochwasserschutzmaßnahmen resultierte. (TZ 16)

Personaleinsatz

In Ermangelung genauer Grundlagen (Kostenrechnung etc.) konnte der Personaleinsatz der einzelnen Bundesländer nur aufgrund der von den Ländern übermittelten Daten beurteilt werden. Diese wiesen signifikante Unterschiede auf. (TZ 11)

Geschäftsfeld „Schutz vor Naturgefahren“

Trotz der Einsetzung eines Geschäftsfelds „Schutz vor Naturgefahren“ im BMLFUW konnte eine optimale Koordinierung und Zusammenarbeit aller für diesen Bereich zuständigen Organisationseinheiten bisher nicht erreicht werden. (TZ 27)

Schadensregulierungen durch die Länder

Die Regelungen bezüglich Anerkennung, Bewertung und Vergütungshöhe von Katastrophenschäden im Vermögen physischer und juristischer Personen unterschieden sich in den einzelnen Ländern mitunter erheblich. Der Bund gewährte aufgrund seines fixen 60 %-Anteils an den von den Ländern festgesetzten Beihilfen daher den Bürgern im Katastrophenfall je nach Land unterschiedlich hohe Entschädigungsleistungen. (TZ 20)

Die Parameter für die zu gewährenden Beihilfen an physische und juristische Personen waren seitens der Länder mitunter nicht klar definiert und zum Teil für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. (TZ 19)

Darstellung und Bekanntmachung der Gefahrenzonen

Den Gefahrenzonenplänen lagen unterschiedliche Bewertungs- und Bemessungsmethoden zugrunde, je nachdem, welche Behörde (Wildbach- und Lawinenverbauung oder Bundeswasserbauverwaltung) diese ausarbeitete. Dies könnte an einem Gewässerlauf zu verschiedenen Zonenausweisungen führen. (TZ 21)

Die Veröffentlichung von Gefahrenzonenplänen im Internet war nicht generell geregelt. (TZ 22)

Die Kenntlichmachung von Gefahrenzonen in Raumordnungsplänen sowie die Widmungsverbote und -beschränkungen im Bauland waren in den jeweiligen Raumordnungsgesetzen der Länder unterschiedlich geregelt. (TZ 23)

Umsetzung präventiver Schutzwasserbaumaßnahmen

Die Errichtung von Schutzwasserbauten war von zahlreichen Interessenkonflikten zwischen den jeweiligen Interessenten (Gemeinden bzw. Gemeindeverbände) und den verschiedenen öffentlichen Aufgaben (Schutz vor Naturgefahren, Förderung der Wirtschaft, Schutz der Eigentumsrechte etc.) geprägt. (TZ 12, 18)

Die Abwicklung von Schutzwasserbauprojekten erstreckte sich in vielen Fällen aufgrund dieser Rahmenbedingungen über zehn Jahre. (TZ 18)

Kurzfassung

Das BMVIT schöpfte die ihm budgetär zugewiesenen Mittel für Präventivmaßnahmen zwischen 2001 und 2006 in nur geringem Maße aus. (TZ 5)

Weitergehende Überlegungen hinsichtlich einer der jeweiligen Förderungsmaßnahme angepassten Aufteilung von Bundes- und Interessentenmitteln im Bereich des Schutzwasserbaus sowie entsprechende Förderungsmodelle wurden zwar angestellt, entsprechende Richtlinien jedoch nicht in Kraft gesetzt. (TZ 15)

Die Höhe des zu entrichtenden Interessentenanteils orientiert sich an der Art des Gewässers. Dabei sind Interessenten an Grenzgewässern gegenüber jenen an vom Bund betreuten Gewässern begünstigt; Letztere sind gegenüber Interessenten an übrigen Gewässern bevorzugt. (TZ 14)

Vorhandene Retentionsflächen (Überflutungs- und Hochwasserrückhalteflächen) waren weder durchgehend registriert noch in die überörtlichen Raumplanungsprogramme aufgenommen. Rechtliche Rahmenbedingungen, die überörtlichen Festlegungen eine Bindungswirkung für die örtliche Raumplanung sichern, fehlten. (TZ 24)

EU-Hochwasserrichtlinie

Die Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EU-Hochwasserrichtlinie) sieht eine Erfassung und Bewertung der Hochwasserrisiken in den Einzugsgebieten der Mitgliedstaaten bis spätestens Dezember 2013, national und international koordinierte Maßnahmen sowie eine weitgehende Information der Öffentlichkeit vor. Die Bewertung von Gefährdungsräumen sowie eine einheitliche Information der Öffentlichkeit sind in Österreich noch nicht generell gewährleistet. (TZ 25)

Restrisiko

Auch bei nach dem aktuellen Stand der Technik errichteten Hochwasserschutzbauten besteht für die geschützten Bereiche weiterhin das Restrisiko einer Überflutung bzw. eines Schadenseintritts im Fall von die Planungsgrundlagen übersteigenden Ereignissen. (TZ 26)

Kenndaten zur Verwendung der Mittel des Katastrophenfonds (einschließlich der Mittel aus dem Hochwasseropferentschädigungs- und Wiederaufbau-Gesetz 2002 bzw. 2005)

Rechtsgrundlagen

EU-Rechtsgrundlage	Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken
Nationale Rechtsgrundlagen	Katastrophenfondsgesetz 1996, BGBl. Nr. 201/1996 i.d.g.F. Hochwasseropferentschädigungs- und Wiederaufbau-Gesetz 2002 (HWG 2002), BGBl. I Nr. 155/2002 ¹⁾ Hochwasseropferentschädigungs- und Wiederaufbau-Gesetz 2005 (HWG 2005), BGBl. I Nr. 112/2005 ²⁾ Wasserbautenförderungsgesetz 1985, BGBl. Nr. 148/1985 i.d.g.F. Forstgesetz 1975, BGBl. Nr. 440/1975 i.d.g.F.

Gebarung	2002		2003		2004	
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %
Präventivmaßnahmen	159,70	36	158,27	33	155,16	62
Beihilfen an physische und juristische Personen	169,70	39	160,61	33	8,92	4
Vermögensschäden von Gebietskörperschaften	71,12	16	125,35	26	46,10	18
Feuerwehr, Warn- und Alarmsysteme	27,48	6	23,98	5	28,07	11
Hagelversicherung	11,36	3	11,85	3	11,98	5
Sonstige	–	–	1,06	–	–	–
Summe	439,36	100	481,12	100	250,23	100
<i>davon Zahlungen aus dem HWG 2002 bzw. 2005</i>	<i>154,57</i>	<i>35</i>	<i>236,67</i>	<i>49</i>	<i>–</i>	<i>–</i>

¹⁾ außer Kraft getreten mit Ablauf des 31. Dezember 2003

²⁾ außer Kraft getreten mit Ablauf des 31. Dezember 2006

Gebarung	2005		2006		Durchschnitt 2002 bis 2006	
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %
Präventivmaßnahmen	162,27	54	176,31	44	162,34	43
Beihilfen an physische und juristische Personen	42,57	14	36,59	9	83,68	22
Vermögensschäden von Gebietskörperschaften	54,94	19	133,75	33	86,25	23
Feuerwehr, Warn- und Alarmsysteme	27,82	9	33,08	8	28,08	8
Hagelversicherung	12,18	4	12,13	3	11,90	3
Sonstige	–	–	11,37	3	2,49	1
Summe	299,78	100	403,23	100	374,74	100
<i>davon Zahlungen aus dem HWG 2002 bzw. 2005</i>	<i>33,70</i>	<i>11</i>	<i>136,04</i>	<i>34</i>	<i>112,20</i>	<i>30</i>
	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2002 bis 2006
	in Mill. EUR					
zusätzliche Landesmittel:						
Bundeswasserbauver- waltung (Schutzwasserbau)	39,26	34,11	31,64	46,41	54,53	41,19
Beihilfen an physische und juristische Personen	173,21	29,23	61,53	25,02	54,59	68,72
Wildbach- und Lawinenerverbauung	23,30	21,51	18,84	21,35	21,25	21,25
Summe	235,77	84,85	112,01	92,78	130,37	131,16

Quelle: RH auf Basis von Daten des BMLFUW und der Ämter der Landesregierung

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2006 die Gebarung des BMF, des BMLFUW, des BMVIT sowie der neun Ämter der Landesregierung betreffend den Schutz vor Naturgefahren bzw. die Verwendung der Mittel des Katastrophenfonds (KatFonds).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Mittelflüsse und –verwendung des KatFonds, der Entscheidungsgrundlagen sowie der Aufgabenverteilung und der Koordination zwischen Bundes-, Landes- und Gemeindestellen.

Schutz vor Naturgefahren; Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds

Für die gegenständliche Überprüfung sandte der RH gleich lautende Fragebögen an alle neun Länder; Prüfungshandlungen an Ort und Stelle fanden im BMF, BMLFUW und BMVIT sowie in den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten und Wien statt. Die Gefahrenzonenplanung wurde zusätzlich in den Ländern Steiermark und Tirol einer näheren Betrachtung unterzogen.

Zu dem im Juni 2007 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMF, das BMLFUW, das BMVIT sowie die Länder zwischen September und November 2007 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2008. Die Oberösterreichische Landesregierung gab im März 2008 eine weitere Stellungnahme ab. Zu dieser Stellungnahme erstattete der RH seine Gegenäußerung im März 2008.

Rechtliche Grundlagen

- 2 Eine einheitliche Regelung hinsichtlich des Schutzes vor Naturgefahren ist in der österreichischen Rechtsordnung nicht gegeben. Die Gesetzgebung und die Vollziehung sind je nach Sachmaterie verschiedenen Gebietskörperschaften zugewiesen (z.B. Bund: Forstwesen und Wasserrecht sowie Wildbach- und Lawinenverbauung; Länder: Raumordnung und Bau-recht), die auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (z.B. bei der Gefahrenprävention und der Schadensabwicklung) tätig werden.

Verwaltungsstruktur des Bundes

- 3 Mit der Umsetzung der Aufgaben bezüglich des Schutzes vor Naturgefahren sind mehrere Bundesministerien und die neun Länder betraut.
 - Dem BMLFUW obliegen die Bereiche Forstwesen, Wildbach- und Lawinenverbauung, die Angelegenheiten des Wasserrechts und der Wasserwirtschaft mit Ausnahme der wasserbautechnischen Angelegenheiten der Wasserstraßen (Schutzwasserbau) sowie – von Ausnahmen abgesehen – die Wahrung der wasserrechtlichen und wasserwirtschaftlichen Belange bezüglich der Grenzgewässer gegenüber dem Ausland.
 - Das BMVIT ist für Angelegenheiten des Wasserbaus hinsichtlich der schiffbaren Flüsse Donau, March und Thaya von der Staatsgrenze bei Bernhardsthal bis zur Mündung in die March und sonstiger Wasserstraßen zuständig.
 - Das BMF verwaltet die Mittel des KatFonds, aus dem ein Großteil der Maßnahmen zur Vorbeugung gegen künftige und zur Beseitigung von eingetretenen Katastrophenschäden finanziert wird.

- Das BMI koordiniert die Angelegenheiten des staatlichen Katastrophenschutzmanagements.
- Die Länder tragen die Verantwortung für die Durchführung von Förderungsmaßnahmen gemäß dem Wasserbautenförderungsgesetz 1985 (WBFG 1985). Im Juli 1969 übertrugen das damalige BMLF und im September 2006 das BMVIT die Besorgung der Geschäfte der Bundeswasserbauverwaltung (Durchführung) den Landeshauptleuten.

BMF

Katastrophenfonds

- 4 Die KatFonds-Mittel wurden nach den Vorgaben des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes aus dem Aufkommen an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer aufgebracht (derzeit 1,1 %). Nicht ausgeschüttete Mittel waren einer – seit 1997 auf 29 Mill. EUR beschränkten – Rücklage zuzuführen.

Das Katastrophenfondsgesetz 1996 (KatFG 1996) bestimmt, für welche Zwecke und in welcher Höhe (in Prozent der gesamten Fondseinkünfte) Mittel des KatFonds verwendet werden dürfen. Der Großteil (bis 73 % der Fondseinkünfte) war

- der Beseitigung und Vorbeugung von Hochwasser- und Lawinenschäden,
- der Finanzierung passiver Hochwasserschutzmaßnahmen,
- der Erhebung der Wassergüte,
- der Finanzierung des Warn- und Alarmsystems sowie
- der Förderung der Frost- und Hagelversicherung (Präventivmaßnahmen) gewidmet.

Weitere Verwendungszwecke waren im Wesentlichen

- die Beseitigung naturkatastrophenbedingter Schäden im Vermögen der Gebietskörperschaften,
- die Unterstützung der Länder bei der Abgeltung von naturkatastrophenbedingten Schäden im Vermögen physischer und juristischer Personen (Schadensregulierungen) sowie
- die Beschaffung von Einsatzgeräten der Feuerwehr.

Für die außergewöhnlichen Katastrophen 2002 und 2005 stellte der Bund mit Sondergesetzen (Hochwasserentschädigungs- und Wiederaufbau-Gesetz 2002 bzw. 2005 (HWG 2002 bzw. 2005)) zusätzliche Mittel in Höhe von 500 Mill. EUR und 251 Mill. EUR bereit.

Gebahrung des Katastrophenfonds	2002	2003	2004	2005	2006
			in Mill. EUR		
Einnahmen	279,33	269,62	267,60	266,09	279,55
Aufstockung durch das HWG 2002 bzw. 2005	500,00	–	–	33,70	136,04 ¹⁾
Summe	779,33	269,62	267,60	299,79	415,59
Ausgaben	284,78	244,46	250,23	266,07	267,19
Ausgaben aus dem HWG 2002 bzw. 2005	154,57	236,67	–	33,70	136,04
Summe	439,35	481,13	250,23	299,77	403,23

¹⁾ inklusive 9,86 Mill. EUR aus dem EU-Solidaritätsfonds

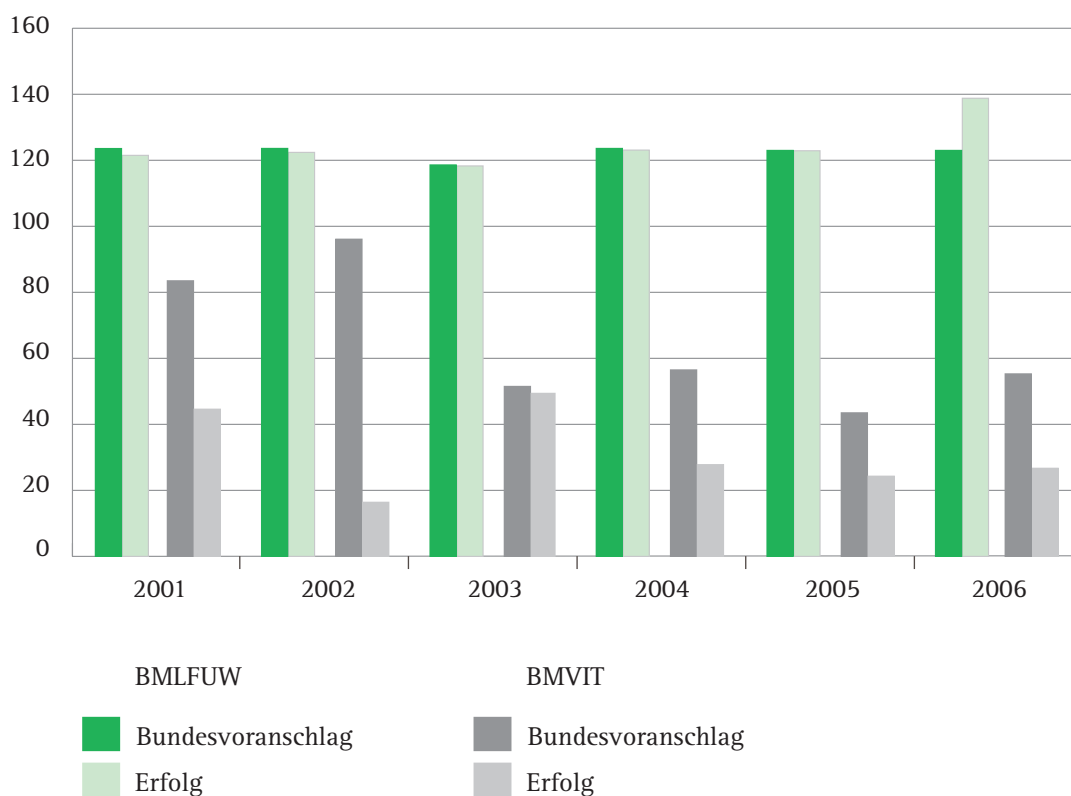
Mittel für Präventiv- maßnahmen

5.1 Die zum Zweck der Prävention budgetierten Mittel wurden im überprüften Zeitraum im Wesentlichen fortgeschrieben, wobei das BMLFUW einen über die Jahre relativ konstanten Betrag und das BMVIT die restlichen zur Verfügung stehenden Mittel veranschlagten.

Im überprüften Zeitraum schöpfte das BMLFUW die ihm budgetär zugewiesenen Mittel annähernd zur Gänze aus, während das BMVIT die ihm zur Verfügung stehenden Mittel für Präventivmaßnahmen in nur geringem Maße verausgabte. So wurden in den Jahren 2001 bis 2005 rd. 160 Mill. EUR nicht genutzt.

Veranschlagte und verausgabte KatFonds-Mittel für Präventivmaßnahmen (ohne Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005)

in Mill. EUR



Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse, Daten des BMF

Erstmalig im Jahr 2006 konnte eine Forcierung von Präventivmaßnahmen im Bereich des BMLFUW, die eine Erhöhung der präliminierten Kosten um 15 Mill. EUR bedingte, durch Umschichtung aus den nicht verbrauchten Budgetansätzen des BMVIT abgedeckt werden.

5.2 Vor allem im Bereich des BMVIT wurden die zur Verfügung stehenden Mittel für Präventivmaßnahmen aus dem KatFonds nicht ausgeschöpft; der RH empfahl, nicht genutzte Mittel – wie im Jahr 2006 – für andere Projekte bereitzustellen.

5.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW werde eine „Virementfähigkeit“ der Mittel aus dem KatFonds zwischen BMVIT und BMLFUW für sinnvoll erachtet.

Das BMVIT teilte mit, dass durch die mit BGBl. II Nr. 67/2007 vom 20. März 2007 kundgemachte Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Vorhaben des Hochwasserschutzes im Bereich der österreichischen Donau der Kritik des RH bereits Rechnung getragen werde.

- 5.4** Der RH hielt zu der Stellungnahme des BMVIT fest, dass eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Abwicklung und Durchführung von Präventivmaßnahmen nicht automatisch sicherstellen kann, dass die vorgesehenen Jahresmittel auch tatsächlich verbraucht werden können. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, jedenfalls sicherzustellen, dass nicht genutzte Mittel für andere Projekte herangezogen werden können.

Schadensregulierungen im Vermögen der Gebietskörperschaften

- 6.1** Das KatFG 1996 sieht die Verwendung von Fondsmitteln für die Begleichung von Schäden im Vermögen des Bundes bzw. der Länder und Gemeinden vor. Im Bereich des Bundes waren die Zahlungen vorrangig dem Zuständigkeitsbereich des BMLFUW und des BMVIT zuzuzählen, wobei die Mittel für die Schadensregulierungen des BMVIT im Wege der Budgetvoranschläge zur Verfügung gestellt wurden. Im Bereich des BMLFUW waren im Wesentlichen Flächen der österreichischen Bundesforste betroffen. Dabei wurden die Schadensmeldungen der österreichischen Bundesforste über das BMLFUW dem BMF übermittelt und von diesem beglichen.

**Ausgaben von KatFonds-Mitteln für Schäden im Vermögen von
Gebietskörperschaften (inklusive Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005)**

	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR				
Bund	21,29	10,58	8,13	17,10	59,11
Länder	25,03	49,42	19,54	11,39	34,64
Gemeinden	24,80	65,35	18,42	26,45	40,01
Summe	71,12	125,35	46,09	54,94	133,76

Für die Begleichung der Schäden im Vermögen der Länder und Gemeinden sehen die Durchführungsbestimmungen des BMF nach Maßgabe der vorhandenen Mittel eine Deckung bis 50 % vor. Die Beantragung der Zahlungen aus dem KatFonds erfolgt anhand einer Auflistung der Schadensfälle für jeweils eine Schadensperiode (Oktober bis September) durch die Ämter der Landesregierung beim BMF.

Eine Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Mittel durch das BMF erfolgte im durch den RH überprüften Zeitraum ein einziges Mal.

6.2 Der RH empfahl dem BMF, zumindest stichprobenartig die Mittelverwendung zu prüfen. Er wiederholte damit eine bereits anlässlich einer Gebarungsüberprüfung der KatFonds-Mittel im BMF im Jahr 1996 ausgesprochene Empfehlung (Reihe Bund 1997/5 S. 133).

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden die eingereichten Abrechnungen überprüft sowie fallweise einer Kontrolle an Ort und Stelle unterzogen. Da die Überprüfung durch den RH in diesem Bereich keine Beanstandungen ergeben habe, sei der Schluss gezogen worden, dass die bisherigen Prüfmaßnahmen durch das BMF sachgerecht durchgeführt wurden. Die Anregungen des RH würden jedoch zum Anlass genommen, im Rahmen der verfügbaren Ressourcen vermehrt Kontrollen an Ort und Stelle durchzuführen.*

Schadensregulierungen im Vermögen physischer und juristischer Personen

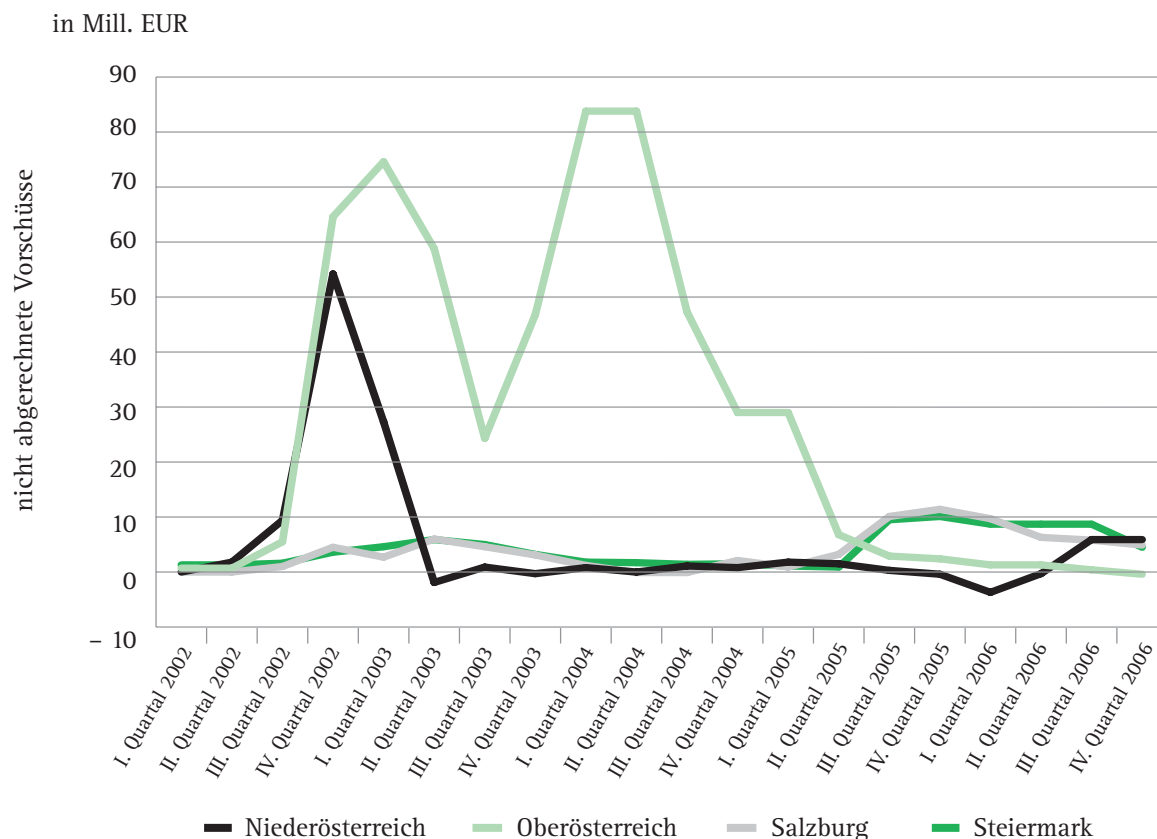
7.1 Die Gewährung finanzieller Hilfe an private Geschädigte oblag den Ländern und erfolgte autonom. Laut KatFG 1996 konnte der Bund eine Unterstützung im einzelnen Schadensfall bis zu 60 % der Beihilfe des Landes aus dem KatFonds gewähren. Es wurde bisher stets der maximale Anteil ausgeschüttet.

Ausgaben von KatFonds-Mitteln für physische und juristische Personen

	2002	2003	2004	2005	2006
			in Mill. EUR		
KatFonds-Mittel	49,76	18,11	8,92	22,48	11,15
Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005	119,94	142,50	–	20,09	25,44
Summe	169,70	160,61	8,92	42,57	36,59

In der Regel erhielten die Länder auf Basis ihrer Angaben einen Vorschuss auf die erst nach Feststellung der tatsächlichen Zahlungen zu ermittelnden und abzurechnenden Bundesmittel. Aufgrund verschiedener Unzukömmlichkeiten bei der Evidenthaltung und Abrechnung der Vorschüsse im BMF verfügten manche Länder längerfristig teilweise über umfangreiche Guthaben.

Übersicht über die nicht abgerechneten Vorschüsse der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark



Quelle: BMF

7.2 Der RH bemängelte die längerfristigen Guthaben der Länder. Er empfahl dem BMF, den Stand der noch offenen Vorschüsse ereignisbezogen ersichtlich zu machen. So könnten nach gänzlicher Abrechnung eines Schadensereignisses oder nach Ablauf der im KatFG 1996 vorgesehenen Frist zur Einreichung der Zahlungen (drei Jahre nach Eintritt des Schadens) die noch vorhandenen Mittel einem anderen Zweck zugeführt werden.

7.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, die der Empfehlung des RH zugrunde liegende Auffassung zu teilen, dass die Auszahlung von Vorschüssen gegen spätere Abrechnung grundsätzlich ein Interesse der Länder an möglichst hohen Vorschüssen wecken könnte. Überlegungen hinsichtlich der Auszahlung von Vorschüssen würden angestellt.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung würde die Auszahlung für Beihilfen zur Behebung von Katastrophenschäden immer aus Landesmitteln vorfinanziert. Die Abrechnung mit dem BMF erfolge zeitverzögert. Die vom RH vorgebrachte Kritik sei daher für das Land Salzburg zu relativieren.

- 7.4 Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass ihre zwischen Juni 2002 und März 2004 sowie zwischen Mai 2005 und November 2006 nicht abgerechneten Vorschüsse bis zu 5 Mill. EUR betragen haben.

Schadensregulierungen im Vermögen von Unternehmen der Gebietskörperschaften

- 8.1 Bei der Widmung der KatFonds-Mittel zum Zweck der Schadensbeseitigung differenziert das KatFG 1996 nach der Rechtsnatur des Geschädigten. Mittel zur Wiedergutmachung von Schäden im Vermögen der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden werden unter anderen Voraussetzungen zur Verfügung gestellt als Mittel für eine Schadensregulierung im Vermögen von Privaten. So erfolgte eine Vergabe von Mitteln für Privatschäden nur dann, wenn die Länder auch aus ihren Mitteln Zahlungen tätigten.

Das BMF zählte in diesem Zusammenhang Unternehmen im Eigentum von Gebietskörperschaften als Private und zahlte an diese direkt keine Mittel aus dem KatFonds aus. Die Ämter der Landesregierung agierten bei Schadenstilgungen bei im Eigentum des Bundes stehenden Unternehmen eher zurückhaltend, so dass im Zuge einer Schadenswiedergutmachung für diese mitunter keine KatFonds-Mittel zur Verfügung standen.

- 8.2 Nach Ansicht des RH entsprach die Vorgangsweise, dass Unternehmen, bei denen eine Beteiligung einer Gebietskörperschaft gegeben ist, keine Fondsmittel nach § 3 Z 1 KatFG 1996 (Behebung von Schäden im Vermögen von Gebietskörperschaften) ausbezahlt werden, den gesetzlichen Vorgaben.

- 8.3 *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung werde sie sich dafür einsetzen, dass das KatFG 1996 insofern geändert wird, als Unternehmen – unabhängig von ihrer Rechtsform – entsprechend der Beteiligung am Stammkapital oder an den Aktien der jeweiligen Gebietskörperschaft zugerechnet werden; damit könne die Finanzierung der Wiederaufbaubeihilfen aus dem KatFonds bedeckt werden.*

- 8.4 Der RH pflichtete der Tiroler Landesregierung bei, dass eine Klärung dieser Frage auf Ebene der Gesetzgebung zu erfolgen hätte.

BMLFUW

Organisation

9 Im BMLFUW nahmen die Organisation des Hochwasserschutzes die Abteilung Schutzwasserwirtschaft (Maßnahmen für die Regulierung und Betreuung von Gewässern) sowie die Abteilung Wildbach- und Lawinenverbauung wahr.

Die Aufgaben der Regulierung und Betreuung von Gewässern nahmen die Landeshauptleute (bzw. Ämter der Landesregierung) nach Maßgabe und Weisung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Grundlage einer Übertragungsverordnung wahr.

Mittleinsatz

10 (1) Das BMLFUW setzte in den Jahren 2002 bis 2006 für den Schutzwasserbau aus dem KatFonds insgesamt 276,76 Mill. EUR ein. Dazu kamen zusätzlich nach dem HWG 2002 bzw. 2005 Mittel von 63,47 Mill. EUR. Einschließlich der Mittel von 10,50 Mill. EUR aus dem EU-Solidaritätsfonds im Jahr 2003 wurden von 2002 bis 2006 insgesamt rd. 350,73 Mill. EUR ausgeschüttet.

Schutzwasserbau; Mittleinsatz – Überblick

VA-Ansatz	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR				
1/60058 Vollziehung des Hydrographiegesetzes; Aufwendungen	4,97	5,90	5,94	6,28	5,06
1/60858 Bundesflüsse; Bau-, Projektierungs- kosten, Gefahrenzonenpläne (ohne Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005)	24,42	24,69	24,42	23,83	29,23
<i>Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005</i>	<i>2,37</i>	<i>1,64</i>	–	<i>4,00</i>	<i>18,12</i>
1/60876 Interessentengewässer; Bundeszu- schüsse für Bau-, Projektkosten, Gefahrenzonenpläne (ohne Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005)	23,16	20,38	23,16	23,16	32,16
<i>Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005</i>	<i>12,00</i>	–	–	<i>6,50</i>	<i>18,84</i>
Summe KatFonds	52,55	50,97	53,52	53,27	66,45
Summe Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005 und KatFonds	66,92	52,61	53,52	63,77	103,41
EU-Solidaritätsfonds	–	10,50	–	–	–
Summe	66,92	63,11	53,52	63,77	103,41

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse und BMF

BMLFUW

(2) Für den Bereich Wildbach- und Lawinenverbauung setzte das BMLFUW in den Jahren 2002 bis 2006 aus dem KatFonds insgesamt 348,68 Mill. EUR ein. Dazu kamen in den Jahren 2002 bis 2006 zusätzlich 25,11 Mill. EUR gemäß HWG 2002 bzw. 2005 sowie im Jahr 2003 aus dem EU-Solidaritätsfonds 8,50 Mill. EUR. In Summe wurden in den Jahren 2002 bis 2006 rd. 382,28 Mill. EUR ausgeschüttet.

Wildbach- und Lawinenverbauung; Mitteleinsatz – Überblick

VA-Ansatz	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR				
1/60126 ¹⁾ Erschließung von Wildbacheinzugsgebieten	7,64	8,41	8,64	8,66	8,76
1/60836 Bundeszuschüsse für vorbeugende Maßnahmen (ohne Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005)	59,47	56,72	57,52	57,28	57,67
Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005	8,71	2,29	–	6,40	5,75
1/60838 Projektierungskosten für Wildbach- und Lawinenverbauungen (ohne Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005)	2,76	2,18	3,45	3,64	5,88
Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005	0,19	0,81	–	0,08	0,88
Summe KatFonds	69,87	67,31	69,61	69,58	72,31
Summe Mittel gemäß HWG 2002 bzw. 2005 und KatFonds	78,77	70,41	69,61	76,06	78,94
EU-Solidaritätsfonds	–	8,50	–	–	–
Summe	78,77	78,91	69,61	76,06	78,93

¹⁾ Die Beträge zum VA-Ansatz 1/60126 umfassen nur die zweckgebundenen Ausgaben aus Mitteln des KatFonds.

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse und BMF

Personaleinsatz

11.1 Der RH überprüfte die Mitarbeiterstände in den einzelnen Ländern in Bezug zu den im Schutzwasserbau eingesetzten Bundes- und Landesmitteln, um den Personaleinsatz bewerten zu können. In Ermangelung genauer Grundlagen (Kostenrechnung etc.) ersuchte der RH die Länder mittels Fragebogen um Bekanntgabe der in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiter. Die auf Grundlage dieser Daten errechneten Relationen von Mitarbeitern zu bewegten Mitteln zeigten signifikante Unterschiede (Burgenland: 840.000 EUR/Mitarbeiter; Oberösterreich: 190.000 EUR/Mitarbeiter).

11.2 Der RH empfahl den Ländern, diese Vergleichsdaten zum Anlass für eine eigene Analyse zu nehmen.

11.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich habe es unabhängig von der Überprüfung durch den RH in den letzten sieben Monaten einen „Effizienzvergleich der Wasserwirtschaften“ der Länder Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark erstellt. Das Fehlen einer detaillierten Kostenrechnung in den Ländern Niederösterreich und Steiermark habe die Erhebungsarbeiten erschwert. Aufgrund dieser Erhebungen ergebe sich ein Personaleinsatz für die Förderung und Bauabwicklung im Verhältnis Oberösterreich zu Steiermark zu Niederösterreich von 1 : 1,29 : 1,66.*

11.4 Nach Ansicht des RH entspricht dieser „Effizienzvergleich der Wasserwirtschaftsverwaltungen“ der Empfehlung des RH, eigene Analysen hinsichtlich des Mitarbeiterereinsatzes durchzuführen. Das vorliegende Ergebnis stellt einen wichtigen Schritt in Richtung Benchmarking dar, der in weiterer Folge zu einer Effizienzsteigerung der teilnehmenden Landesverwaltungen führen könnte.

Initiative zur
Maßnahmensetzung

12.1 Die Initiative für die Inangriffnahme von Schutzmaßnahmen ging sowohl im Schutzwasserbau als auch bei der Wildbach- und Lawinenverbauung in der Regel von den Interessenten (Gemeinden bzw. Gemeindeverbände) aus, die einen Antrag hiezu stellten und die einen Beitrag zu den Kosten zu leisten hatten. Gegen den Willen der Interessenten und ohne deren Zustimmung zu einer finanziellen Beteiligung wurden weder die Abteilung Schutzwasserwirtschaft noch die Abteilung Wildbach- und Lawinenverbauung tätig.

Jene Gemeinden, die einen Antrag für ein Schutzprojekt stellten, hatten auch alle damit verbundenen Lasten (Finanzmittel, aber auch Flächenbereitstellungen) zu tragen. Andere Gemeinden – z.B. die Unterlieger am Gewässer – können aus diesen Maßnahmen Nutzen ziehen, ohne eigene Finanzmittel oder Grundflächen bereitzustellen. Aus diesem Grund zögerten Interessenten häufig, bestehende Schutzdefizite zu beheben.

12.2 Um den hemmenden Einfluss dieser unterschiedlichen Interessenlagen auf die Verwirklichung notwendiger Schutzmaßnahmen zu verhindern, regte der RH gegenüber dem BMLFUW an, Modelle zum Lastenausgleich zwischen den Gemeinden mit hoher überörtlicher Schutzwirkung (Schlüsselgemeinden) und solchen, die davon profitieren, zu erarbeiten.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW erstrecke sich die Tätigkeit der Bundeswasserbauverwaltung in der Regel auf den gesamten Gewässerlauf; sie sei daher gemeindeübergreifend. Ein weiterer Regelungsbedarf werde als nicht erforderlich erachtet, weil dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden wäre.*

Laut Mitteilung der Oberösterreichischen Landesregierung ermögliche die Einrichtung von Hochwasserschutzverbänden eine gewisse Interessenabstimmung bei den Mitgliedsgemeinden. Grundsätzlich bestehe aber das Problem der Beschaffung von Grundstücken von privaten Grundeigentümern, die nicht bereit seien, zu aktuellen und ortsüblichen Preisen Grundflächen abzugeben. Eine Enteignung sei in der Regel nicht möglich, so dass sich dadurch die Ausführung von Vorhaben um Jahre verzögern könne.

Förderbare
Maßnahmen

- 13.1** Insbesondere im Bereich des Schutzwasserbaus des BMLFUW, aber auch im BMVIT bestanden nur wenige Regelungen, welche konkreten Maßnahmen zu fördern wären und welche Faktoren eine Kürzung oder Ablehnung der Förderung zur Folge haben sollten.
- 13.2** Der RH empfahl dem BMLFUW und dem BMVIT, in Anbetracht des erheblichen Interpretationsspielraums und der gebotenen Gleichbehandlung von Antragstellern mit gleichartigen Voraussetzungen, die förderbaren Maßnahmen und Kosten in einer einheitlichen, für den gesamten Bundesbereich geltenden Form zu definieren.
- 13.3** *Nach Ansicht des BMLFUW seien die Schutzziele in den Richtlinien klar und deutlich geregelt; diese würden den primären Förderungsgegenstand darstellen. Für Schutzsysteme, die eine komplexe Maßnahmenkombination fordern, erscheine eine taxative Aufzählung der förderbaren Maßnahmen nicht sinnvoll.*

Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung sei diese Empfehlung aus Sicht der Länder zu unterstützen. Hinsichtlich der Förderungen seien für alle Bundesländer ein und dieselben Kriterien anzuwenden.

- 13.4** Nach Ansicht des RH sollte zumindest die Förderung von Begleitmaßnahmen abgeklärt und bundesweit einheitlich geregelt werden.

Finanzierungs-
regelungen

- 14.1** Die Förderung der Planungen und Ausführungen, das Ausmaß der möglichen Förderungen durch Bund und Länder sowie die Höhe des Interessentenanteils sind im Bereich der Schutzwasserwirtschaft im Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG) 1985 geregelt. Die Höhe des zu entrichtenden Interessentenanteils orientiert sich an der Art des Gewässers (Grenzwässer, vom Bund betreute Gewässer und übrige Gewässer (Interessentengewässer und Wildbäche)).

Dabei sind Interessenten an Grenzwässern gegenüber jenen an vom Bund betreuten Gewässern begünstigt; Letztere sind gegenüber Interessenten an übrigen Gewässern bevorzugt. Demnach sind für Schutz und Regulierungsbauten bei vom Bund betreuten Gewässern vom Bund 85 % und von den Interessenten 15 % der anerkannten Kosten zu finanzieren; hingegen ist bei den Grenzwässern eine Kostenbeteiligung der Interessenten (Uferanrainer) nur in besonderen Ausnahmefällen vorzusehen.

Die Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung (RIWA-T) sehen bei Interessentengewässern in der Regel eine Kostenverteilung von 40 % Bundesmittel, 40 % Landesmittel und 20 % Interessentenmittel vor, wobei der Bundesanteil zugunsten des Interessentenanteils erhöht werden kann.

- 14.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, die Sonderstellung einzelner Gewässer dahingehend zu prüfen, ob diese nach den derzeitigen Gegebenheiten sachlich noch gerechtfertigt ist, und gegebenenfalls eine Änderung der Bestimmungen des WBFG 1985 anzustreben.

- 14.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW werde im Rahmen des Projekts „Schutz vor Naturgefahren“ formuliert, dass gegenüber den Förderungswerbern eine transparente und nachvollziehbare Gleichbehandlung erfolgen sollte sowie ein einheitlicher Förderungsschlüssel anzustreben sei. Die Empfehlungen des RH würden somit die laufenden Überlegungen des BMLFUW unterstützen.

Laut Mitteilung der Oberösterreichischen Landesregierung habe der Interessentenanteil bei vom Bund betreuten Gewässern bis 2001 5 % bis 10 % betragen. Im Jahr 2001 sei dieser auf 15 % erhöht worden (Interessentengewässer 20 %). Eine Gleichbehandlung der Interessenten möge sinnvoll und korrekt erscheinen, jedoch könnten Private aber auch Kommunen dadurch an die Grenze ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit stoßen.

Die Vorarlberger Landesregierung teilte mit, dass eine unterschiedliche Behandlung von Interessenten in Vorarlberg aufgrund der Regelungen für Bedarfszuweisungen nicht gegeben sei. Hinsichtlich des höheren Interessentenanteils bei vom Bund betreuten Gewässern wies sie darauf hin, dass wegen höherer Abflusskapazitäten auch ein größeres Investitionsvolumen anfallen würde.

14.4 Zur Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung bemerkte der RH, dass auch eine Senkung des Beitrags im Hinblick auf die Finanzkraft von Privaten und Kommunen erwogen werden könnte.

15.1 Das WBFG 1985 regelt ferner die Finanzierung bzw. Förderung von Schutzmaßnahmen und Planungen für den Bereich der Wildbach- und Lawinenverbauung, wobei der Bund rd. 75 % der anerkannten Kosten übernimmt, wenn das Land sich mit 15 % beteiligt. Der Beitrag der örtlichen Interessenten ist mit 10 % beschränkt. Weitergehende Überlegungen hinsichtlich einer der jeweiligen Förderungsmaßnahme angepassten Aufteilung der Bundes- und Interessentenmittel sowie entsprechende Förderungsmodelle wurden im Interesse eines möglichst umfangreichen Schutzes vor Naturgefahren zwar angestellt, entsprechende Richtlinien jedoch nicht in Kraft gesetzt.

15.2 Der RH beurteilte diese Initiative als positiv. Er empfahl, die erwogenen Richtlinien hinsichtlich der Festlegung der Beiträge weiter zu beraten und in Kraft zu setzen.

BMVIT

Aufgaben- wahrnehmung

16.1 Die Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen im BMVIT hatte – abgesehen von vorbeugenden Hochwasserschutzmaßnahmen an Donau, March und Thaya – eine Vielzahl an Aufgaben wahrzunehmen, unter anderem

- Budgetcontrolling,
- Liegenschaftsmanagement für die Bundesgrundstücke in den Gesellschaften via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H., der Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal und der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz¹⁾,

¹⁾ 1927 gegründeter Hochwasserschutzverband mit eigener Rechtspersönlichkeit (BGBl. Nr. 372/1927); Mitglieder: Bund sowie die Länder Niederösterreich und Wien

Schutz vor Naturgefahren; Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds

- Aufgabenwahrnehmung für die Wasserstraßeninfrastruktur (österreichische Vertretung bei den Donaukommissionen, Teilnahme bei EU-Maßnahmen, Koordination von Flussbau-Projekten etc.),
- Abwicklung von Wasserbautenförderungen (Evaluierung der eingereichten Hochwasserschutzprojekte: Prioritätenreihung, Projekt-, Ausschreibungs-, Vergabe-, Bau- und Abrechnungscontrolling, Kollaudierungen),
- Plan- und Zielvorgaben für die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz,
- Kommissionsteilnahmen (Donauinselkommission, Donaukanalkommission),
- Leitung des Hochwasserdienstes der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz sowie
- internationale Vertretung der Republik Österreich (Donaukonvention, Verhandlungen hinsichtlich des Donauschutzübereinkommens, Ausarbeitung der Wasserrahmenrichtlinie, Treffen bezüglich des ECE-Übereinkommens¹⁾ über Haupt- und Binnenwasserstraßen).

¹⁾ Economic Commission for Europe; Wirtschaftskommission für Europa

Obwohl der Mitarbeiterstand von fünf (2005) auf acht (2007) erhöht worden war, zeigte sich ein gravierendes Umsetzungsdefizit²⁾ bei den Kollaudierungen und bei der Verwirklichung von Hochwasserschutzmaßnahmen.

²⁾ Von 115 abrechnungspflichtigen Zahlungen seit 2003 (94 Mill. EUR) sind zwölf (1,50 Mill. EUR) abgerechnet.

16.2 Nach Ansicht des RH war die Personalausstattung nicht geeignet, die Vielzahl der dieser Abteilung übertragenen Aufgaben in vollem Umfang wahrzunehmen. Er empfahl dem BMVIT, eine Evaluierung der Tätigkeiten durchzuführen, zumindest die besonders arbeitsintensiven Kollaudierungen den Ländern zu übertragen und sich auf stichprobenweise Kontrollen zu beschränken.

16.3 Laut Stellungnahme des BMVIT seien Besetzungsverfahren für zwei A-Bedienstete (Kostenverfolgung, Kollaudierung und Controlling) im Laufen.

16.4 Der RH entgegnete, dass gerade die Kollaudierungen entweder den Ländern oder an Zivilingenieure übertragen werden könnten.

- 17.1** Bereits 1969 übertrug das BMLF die Besorgung der Geschäfte der Bundeswasserbauverwaltung den Landeshauptleuten. Seitens des BMVIT erfolgte eine analoge Aufgabenübertragung an die Landeshauptleute von Wien, Niederösterreich und Oberösterreich im September 2006.

Die Bereitstellung von KatFonds-Mitteln ist nach dem WBFG 1985 davon abhängig, ob die Abwicklung der zur Förderung beantragten Maßnahmen der vom zuständigen Bundesminister zu erlassenden Richtlinie entspricht. Die Übertragungsverordnung sieht zwar vor, dass die Durchführung der Förderungsmaßnahmen nach Maßgabe der Allgemeinen Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln und der vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie zu erlassenden Richtlinie erfolgen sollte, das BMVIT hat jedoch keine diesbezügliche Richtlinie erlassen.

- 17.2** Der RH regt an, zur Erreichung einer gleichartigen Abwicklung von Förderungen im BMLFUW und im BMVIT die bereits bewährte Richtlinie des BMLFUW zu übernehmen und zu erlassen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei im Jahr 2007 ein Entwurf für Durchführungsbestimmungen erstellt und zur Begutachtung ausgesandt worden.*

Schutz vor Naturgefahren in den Ländern

Mittelverwendung
und Schutzwasserbau

- 18.1** (1) Die Länder verwendeten die Mittel des KatFonds – in der Regel mit eigenen Mitteln kofinanziert – im Wesentlichen für folgende Aufgabengebiete:

- Schutzwasserbau zur Sicherung bestehender Gefährdungsbereiche,
- Vergabe von Beihilfen im Katastrophenfall,
- Abdeckung von Katastrophenschäden im Vermögen des Landes und von Gemeinden,
- Feuerwehr, Warn- und Alarmsysteme sowie
- Hydrographie (Bereitstellung und Auswertung von hydrologischen Daten).

Der Sachbereich Raumordnung/Bauordnung spielte eine wesentliche Rolle im vorbeugenden Schutz vor Naturgefahren. In diesen Bereich flossen jedoch keine Mittel des KatFonds.

(2) Die Länder waren bezüglich der Errichtung von Schutzwasserbauten Förderungsabwicklungsstellen für Projekte der jeweiligen Interessenten. Eine österreichweite bzw. landesweite Steuerung des Hochwasserschutzes war weder vorgesehen noch nach Auffassung des RH sinnvoll möglich, weil ohne den Willen und die Kooperation der jeweiligen Interessenten Projekte nicht umsetzbar waren.

Die Abwicklung von Schutzwasserbauprojekten¹⁾ erstreckte sich in vielen Fällen von der Feststellung einer Gefährdung bis zu den ersten konkreten Planungsschritten bzw. zur Errichtung und Fertigstellung über zehn Jahre. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung stellte der RH fest, dass es in etlichen Fällen trotz bereits länger bekannter Gefährdung bebauter Bereiche bis 2006 zu keiner Einleitung von Schutzmaßnahmen gekommen war.

¹⁾ Kärnten: St. Veit, Friesach (1. Konzept 1982), Niederösterreich: Kamp, Lilienfeld, Scheibbs, Wilhelmsburg; Oberösterreich: Machland Nord, Mattigtal (1. Konzept 1966), Wien: Petersbach, Schablerbach

Die grundsätzliche Herausforderung zahlreicher schutzwasserbaulicher Projekte stellte die notwendige Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden dar. Es waren daher für viele Projekte nicht allein die Willensbildung und Mittelaufbringung in einer Gemeinde erforderlich. Mitunter war ein komplizierter Interessenausgleich zwischen zwei oder mehreren Gemeinden herbeizuführen. In diesen Bereichen war eine starke Verknüpfung zwischen Schutzwasserbau und Raumordnung gegeben.

18.2 Die lange Dauer der Verwirklichung von Schutzwasserbauprojekten war nach Ansicht des RH nicht auf konkrete Fehlentscheidungen oder -handlungen, sondern auf die vorhandenen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Diese waren ein Ergebnis des Spannungsfelds zwischen privaten Eigentumsrechten, föderaler bzw. subsidiärer Kompetenzverteilung und dem Wunsch, Gefährdungen aus Naturgefahren hintanzuhalten.

Eine raschere Reaktion auf erkannte Gefährdungen würde sich auf das Interesse „Schutz vor Naturgefahr(en)“ zu Lasten anderer Interessen (z.B. Eigentum, Wirtschaft, Freizeit) konzentrieren. Eine solche Priorisierung des Schutzinteresses würde allerdings eine Ausstattung des Schutzwasserbaus – und der Raumordnung – mit wesentlich mehr Kompetenzen gegenüber den Gemeinden erfordern.

Der RH regte daher an:

- Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Spannungsfeldes zwischen langer Verfahrensdauer und dem Interesse an rascher Umsetzung wirkungsvoller Schutzmaßnahmen wäre das Raumordnungs- und Baurecht entsprechend zu evaluieren.
- Zur verpflichtenden Freihaltung von festzulegenden Rückhalt- und Überströmungsflächen (Hochwasserabflussgebieten) wären überregionale Raumordnungspläne zu verordnen.
- Die Länder sollten – unter Einbindung der Gemeinden – überregionale schutzwasserwirtschaftliche Konzepte erstellen, die auch eine entsprechende Finanzierung dieser Maßnahmen durch Bund und Land beinhalten sollten.
- Ferner sollte auch eine Intensivierung der Moderations- und Koordinationsfunktion des Schutzwasserbaus (und der Raumordnung) in Bezug auf die Gemeinden durch Schulung der damit befassten Mitarbeiter überlegt werden.

Weiters gab der RH zu bedenken, dass den Ländern – unter Verzicht auf die Interessentenbeiträge – die Kompetenz zur Einleitung und Umsetzung von Schutzwasserbaumaßnahmen übertragen werden könnte. Dies würde allerdings eine Veränderung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen erfordern.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Schaffung neuer Instrumente zur interkommunalen Zusammenarbeit, die über Wasserverbände und Genossenschaften hinausgehen, wünschenswert. Eine Anpassung des Raumordnungs- und Baurechts sei in einigen Ländern bereits erfolgt.*

Die Burgenländische Landesregierung stimmte den Ausführungen des RH zu. Derzeit sei es nicht möglich, ohne Willen und ohne Kooperation der jeweiligen Gemeinde bzw. Gemeindeverbände Projekte umzusetzen.

Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung werde im Sinne einer ordnungsgemäßen Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten und einer gesamtheitlichen Betrachtung die Übernahme der Projektkoordination durch die Fachabteilung des Landes für sinnvoll erachtet.

Die Kärntner Landesregierung teilte mit, dass die überlange Projektdauer mancher Maßnahmen wegen der komplizierten Interessenausgleiche bzw. Kompetenzregelungen entstanden sei. Aufgrund der österreichischen Rechtsordnung könnten Grundeigentümer behördliche Verfahren lange Zeit verzögern. Ebenfalls seien durch die geringe finanzielle Ausstattung bis 2007 Projekte nur verzögert abgewickelt worden. Hinsichtlich der Anpassung des Raumordnungs- und Baurechts sowie der Verordnung über regionaler Raumordnungspläne würden weitere abteilungsübergreifende Gespräche geführt werden.

Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung seien mit der Novellierung des Oö. Raumordnungsgesetzes 1994 im Jahr 2005, der Oö. Bauordnung 1994 sowie des Oö. Bautechnikgesetzes im Jahr 2006 wesentliche Schritte zur besseren Berücksichtigung von Risikozonen in Raumordnungsfragen und Flächenwidmungen gesetzt worden.

Hinsichtlich einer Übertragung von Kompetenzen zur Einleitung und Umsetzung von Schutzmaßnahmen an die Länder wies sie auf die dadurch notwendigen tiefgreifenden Änderungen hin, die auch eine wesentliche Ausweitung des Verantwortungs- und Abwicklungsbereichs bedeuten würden.

Die Steiermärkische Landesregierung gab bekannt, dass eine landesweite Steuerung des Hochwasserschutzes auf Grundlage der Hochwasserabflussuntersuchungen und den dabei ausgewiesenen hochwassergefährdeten Siedlungsbereichen erfolge. Eine Prioritätenreihung sei aufgrund des Schadenspotenzials bzw. der vorhandenen Mittel durchgeführt worden, wobei Projekte nur in Übereinstimmung und Kooperation mit den jeweiligen Gemeinden umgesetzt werden könnten.

Eine stärkere Kompetenz hinsichtlich der Umsetzung der Schutzwasserbaumaßnahmen werde befürwortet. Dies würde jedoch eine wesentliche Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen, vor allem betreffend der Eigentumsrechte (Enteignung, Einräumung von Zwangsrechten), bedeuten. Ein Verzicht auf Interessenbeiträge erscheine nicht sinnvoll.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei beabsichtigt, im Zuge der bevorstehenden Novellierung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2006 die Ermächtigung für verbindliche Festlegungen in überörtlichen Raumordnungsprogrammen zum Schutz des Siedlungsraums vor Naturgefahren zu normieren.

Die Vorarlberger Landesregierung teilte mit, dass im Entwicklungskonzept Alpenrhein bereits Notentlastungsflächen planlich festgehalten seien.

Schutz vor Naturgefahren in den Ländern

Beihilfen zur Schadensregulierung

18.4 Der RH anerkannte Einzelregelungen als grundsätzlich zweckmäßig, jedoch sollten für die gebotene ganzheitliche Betrachtung bundesweit einheitliche Lösungsansätze in Umsetzung der Empfehlungen des RH angestrebt werden.

19.1 Etwa ein Viertel der Mittel des KatFonds floss in die Abgeltung von katastrophengebundenen Schäden im Vermögen physischer und juristischer Personen. Nicht alle Länder¹⁾ haben Richtlinien bezüglich solcher Beihilfen verabschiedet bzw. veröffentlicht.

¹⁾ In Tirol und Wien bestanden keine Richtlinien; im Burgenland waren diese nicht veröffentlicht.

Lediglich im Burgenland waren konkrete Anweisungen vorhanden, wie soziale Überlegungen in die Beihilfenbemessung einfließen sollten bzw. wann Beihilfen zu kürzen oder überhaupt abzulehnen wären.

Die meisten Länder schränkten eine Beihilfengewährung für Luxusgüter ein oder schlossen sie gänzlich aus. Welche Gegenstände als Luxusgüter betrachtet wurden, war zumeist nicht definiert und nicht schriftlich niedergelegt.

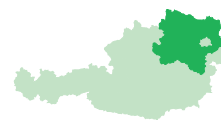
19.2 Im Sinne einer bürgerorientierten Verwaltung erachtete es der RH als wünschenswert, die Bürger möglichst weitgehend darüber zu informieren, welche Hilfe sie im Katastrophenfall erwarten können. Eine derartige Information wäre auch eine Voraussetzung für die Betroffenen, ihre Risiken zu bewerten und über Vorsorgemaßnahmen entscheiden zu können. Der RH empfahl den Ländern, Richtlinien zu erstellen und zu veröffentlichen. Darin wären die verschiedenen Beihilfenparameter möglichst weitgehend zu definieren.

19.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die Richtlinien des Landes öffentlich und zwischenzeitlich online gestellt worden.*

Die Kärntner Landesregierung teilte mit, dass die Schadenskommissionsleiter an der derzeitigen Regelung der Bekanntgabe der Richtlinien festhalten wollen, weil sie diese als ausreichend befinden.

Laut Mitteilung der Tiroler Landesregierung werde unter Bedachtnahme auf das Argument der möglichen verstärkten Eigenvorsorgemotivation die Erlassung von Richtlinien sorgfältig geprüft.

19.4 Der RH sprach sich auch in diesem Bereich dafür aus, eine bundesweit einheitliche Lösung anzustreben.



Bundesanteil an der
Beihilfe für physische
und juristische
Personen

- 20.1** Die Regelungen bezüglich Anerkennung, Bewertung und Vergütungshöhe von Schäden unterschieden sich in den einzelnen Ländern mitunter erheblich. Der Bund trug generell 60 % der Beihilfe, unabhängig davon, welche Beihilfenhöhe (Prozentsatz der Schadensdeckung) das jeweilige Land gewährte. Wo das Land eine Beihilfe ablehnte (beispielsweise in einigen Ländern bei Schäden an Zweitwohnsitzen), fiel daher auch keine Leistung des KatFonds an.

Demzufolge gewährte der Bund den Bürgern im Katastrophenfall je nach Land unterschiedlich hohe Entschädigungsleistungen, parallel zu den im jeweiligen Land geltenden Beihilfenregelungen. Die den KatFonds finanzierenden Steuern waren aber bundesweit gleich.

- 20.2** Der RH erachtete die unterschiedlichen Beihilfenleistungen des Bundes an die Geschädigten in den einzelnen Ländern für sachlich nicht begründet, zumal die Mittel des KatFonds durch bundesweit einheitliche Besteuerung aufgebracht werden.

Der RH empfahl daher dem BMF bzw. dem BMLFUW, Verhandlungen mit den Ländern über die Kofinanzierung der Beihilfen aufzunehmen. Dabei sollte ein angemessener und finanziell vertretbarer einheitlicher Beihilfenprozentsatz – eventuell mit zu vereinbarenden Bandbreiten gemäß sozialer oder anderer Kriterien – vereinbart bzw. festgelegt werden. Die Länder könnten diesen einheitlichen Satz entweder übernehmen oder selbst höhere Beihilfen gewähren, wobei der den einheitlichen Satz übersteigende Anteil zu 100 % aus Landesmitteln zu tragen wäre.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei die Anwendung unterschiedlicher Richtlinien in den Ländern dem Föderalismus immanent. Die Anregungen des RH würden jedoch zum Anlass genommen, österreichweit einheitliche Hilfsmaßnahmen zu diskutieren.*

Laut Mitteilung der Burgenländischen Landesregierung bedürfe der vom RH vorgeschlagene einheitliche Beihilfenprozentsatz einer Änderung der gesetzlichen Grundlage.

Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass gegen eine bundeseinheitliche Orientierungshilfe zur Abwicklung der Beihilfengewährung kein Einwand bestehe, wenn Bemerkungen zur unbürokratischen Abwicklung mitberücksichtigt würden.

Schutz vor Naturgefahren in den Ländern

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei die Bemessung der Beihilfen nach geltender Rechtslage eine ausschließliche Angelegenheit der Länder, die auch in unmittelbarer Verantwortung gegenüber den Betroffenen stehen. Das KatFG 1996 biete keine Grundlage für den Bund, das Beihilfenwesen im Sinne der Empfehlungen des RH insbesondere durch einheitliche Beihilfensätze und Ausschließungsgründe zu harmonisieren.

Nach Ansicht der Vorarlberger Landesregierung sollte bei der Festlegung eines einheitlichen Beihilfensatzes die Bandbreite so gewählt werden, dass regionale und/oder je nach Katastrophenereignis sich ergebende Verhältnisse berücksichtigt werden können. Bei besonderen Katastrophen müssten Sonderregelungen möglich sein.

- 20.4** Der RH entgegnete, dass die realen Schadensabgeltungen sowie die Berechnungen, auf denen die Schadensermittlungen fußen, bundeseinheitlich geregelt werden sollten.

Gefahrenzonen- planung

- 21.1** Gefahrenzonenpläne sind fachliche Gutachten (ohne direkter rechtlicher Bindungswirkung), die als Grundlage für die Planung von Schutzmaßnahmen und für Entscheidungen der Raumordnungs- und Baubehörden dienen. Die rechtlichen Grundlagen der Gefahrenzonenplanung waren für die Wildbach- und Lawinenverbauung mit dem Forstgesetz 1975 sowie den Schutzwasserbau mit dem WBFG 1985 unterschiedlich.

Auch bezüglich der Erstellung der Gefahrenzonenpläne gab es in den beiden Bereichen teilweise unterschiedliche Vorgangsweisen (z.B. „Bemessungsereignisse“ mit Eintrittswahrscheinlichkeit „einmal in 100 Jahren“ und „einmal in 150 Jahren“). Dies könnte insbesondere dort zu Problemen führen, wo die Nahtstelle zwischen den Kompetenzbereichen von Bundeswasserbauverwaltung sowie Wildbach- und Lawinenverbauung nicht an der Mündung, sondern im Gewässerlauf – mitunter auch inmitten einer Gemeinde – liegt.

- 21.2** Die genaue Kenntnis der Gefahrenpotenziale stellt eine Grundvoraussetzung für Entscheidungen der Raumordnungs- und Baubehörden sowie für fachlich fundierte Informationen zum Schutz der Bevölkerung und von Vermögenswerten dar. Deshalb empfahl der RH dem BMLFUW und den Ländern, die Schaffung einer bundesweit einheitlichen rechtlichen Grundlage für die Erstellung von Gefahrenzonenplänen im siedlungsrelevanten Bereich zu überlegen.

Weiters regte er an, zugunsten einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise von Gewässern die zwischen Wildbach- und Lawinenverbauung sowie Bundeswasserbauverwaltung unterschiedlichen Vorgangsweisen weitgehend zu vereinheitlichen und möglichst den gesamten Verlauf eines Gewässers durch einen Dienst betreuen zu lassen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden die Empfehlungen, die unterschiedlichen Bemessungsereignisse der Wildbach- und Lawinenverbauung sowie der Bundeswasserbauverwaltung und die unterschiedlichen Gefahrenzonendarstellungen zu vereinheitlichen, soweit wie möglich realisiert.*

Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung erfolge die Gefahrenzonenausweisung derart, dass die Ergebnisse durch die Raumordnungsabteilung für die weitere Verwendung in der Flächenwidmung übernommen werden können.

Nach Ansicht der Kärntner Landesregierung wäre bei der Schaffung von bundesweit einheitlich rechtlichen Grundlagen für eine durchgehende Erstellung von Gefahrenzonenplänen in siedlungsrelevanten Bereichen darauf Rücksicht zu nehmen, dass es sich um kein statisches, sondern ein Änderungen unterworfenen Instrument handle. Weiters könne grundsätzlich einer Vereinheitlichung bzw. Annäherung der Richtlinien zur Gefahrenzonenplanung zugestimmt werden. Es sei jedoch darauf zu verweisen, dass die Prozesse im Bereich der Wildbäche und jene im Bereich der Tieflandflüsse unterschiedlich seien und eine gänzliche Vereinheitlichung daher nicht möglich sein werde.

Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung sei im Endbericht der „Arbeitsgemeinschaft Gefahrenzonenplan“ von Mai 2007 die Verankerung der Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung im Wasserrecht als unabdingbar bezeichnet worden. Mit Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie sollte dies in den nächsten zwei Jahren erfolgen.

Hinsichtlich einer einheitlichen Zuständigkeit für gesamte Gewässerläufe verwies sie auf das Einvernehmen der Dienststellen Wildbach- und Lawinenverbauung sowie Bundeswasserbauverwaltung bei der Festlegung der Einzugsgebiete.

Nach Ansicht der Steiermärkischen Landesregierung sei mit Inkrafttreten der EU-Richtlinie über die „Bewertung und das Management von Hochwasser“ österreichweit eine einheitliche Betrachtungsweise bzw. Bewertungs- und Darstellungsmethode der Gefahrenzonenpläne erforderlich.

Schutz vor Naturgefahren in den Ländern

Die Tiroler Landesregierung begrüßte die vom RH empfohlene Schaffung bundesweit einheitlicher Regelungen für die Erstellung von Gefahrenzonenplänen. Die organisatorischen bzw. kompetenzrechtlichen Unterschiede zwischen Wildbach- und Lawinenverbauung sowie Bundeswasserbauverwaltung zugunsten einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise ganzer Gewässerläufe seien in Tirol im Jahr 2006 umgesetzt worden.

Die Vorarlberger Landesregierung teilte mit, dass bis 2012 an allen Hauptgewässern ein Gefahrenzonenplan erstellt sein soll. Die Harmonisierung verschiedener technischer Vorschriften werde grundsätzlich begrüßt.

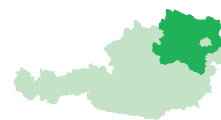
Veröffentlichung von Gefahrenzonenplänen

- 22.1** In einigen Ländern standen die digitalen Gefahrenzonenpläne im Internet zur Verfügung. Der freie Zugriff für die Allgemeinheit war aber nicht überall möglich.¹⁾

¹⁾ So steht z.B. in Tirol (tiris – Tiroler Raumordnungs-Informationssystem) der freie Internetzugang (mit der parzellenscharfen Ausweisung der Gefahrenzonen) nur einem eingeschränkten Personenkreis von beruflich Betroffenen zur Verfügung.

Das BMLFUW hat gemeinsam mit dem Verband der Versicherungsunternehmen ein Hochwasser- und Naturkatastrophen-Risikozonierungssystem in Österreich (HORA) eingerichtet. Hierin werden österreichweit alle von Hochwasser betroffenen Gebiete ausgewiesen. Die Darstellung erfolgt allerdings nicht parzellengenau; die ausgewiesenen Zonen stellen das Gefährdungspotenzial bei Versagen von bestehenden Schutzmaßnahmen (z.B. bei einem Dammbruch) dar.

- 22.2** Der RH erachtete die Bereitstellung der Gefahrenzonenpläne im Internet und die Schaffung einer möglichst weitgehenden Zugangsmöglichkeit als notwendige Voraussetzung, um den Betroffenen fundierte Entscheidungen über Vorsorgemaßnahmen zu ermöglichen. Er empfahl dem BMLFUW und den Ländern, die Veröffentlichung der Gefahrenzonenpläne bundesweit einheitlich zu regeln. Die Gefahrenzonen und Hochwasseranschlagslinien sollten dabei so weit als möglich parzellengenau und unter Berücksichtigung der bestehenden Schutzbauten dargestellt werden.



- 22.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW seien verschiedene Naturgefahrenskarten unter www.hochwasserrisiko.at (HORA) abrufbar, wobei eine Fachkarte auch den Gefahrenzonenplan/Hochwasseranschlagslinien (Bundeswasserbauverwaltung) betreffen würde. Bis Ende 2007 würden alle digital verfügbaren Gefahrenzonenpläne und Abflussuntersuchungen auf dieser einheitlichen Plattform zur Verfügung stehen.

Die Niederösterreichische Landesregierung gab bekannt, dass die Ergebnisse von Abflussuntersuchungen im Internet veröffentlicht würden und allgemein zugänglich seien.

Laut Mitteilung der Oberösterreichischen Landesregierung würde intensiv an einer Veröffentlichung und digitalen Bereitstellung der schon vorliegenden Gefahrenzonenpläne gearbeitet.

Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung könne eine unreflektierte Bereitstellung solcher Daten in der Öffentlichkeit zu Verunsicherung und Unklarheiten führen. Der freie Zugang zu den Gefahrenzonenplänen als eigenständiges Dokument im Internet erscheine vor diesem Hintergrund weder zweckmäßig noch erforderlich.

- 22.4** Hiezu hielt der RH fest, dass die vom BMLFUW angekündigte Verfügbarkeit Ende 2007 nicht erreicht wurde, weil auch im Februar 2008 nur einzelne Teilbereiche abrufbar waren. Zu den von der Tiroler Landesregierung vorgebrachten Bedenken bemerkte der RH, dass die Veröffentlichung der Gefahrenzonenpläne und der Hochwasseranschlagslinien eine Gefahrenbewusstseinsbildung sowie Information der betroffenen Bürger ermöglicht. Die derzeit von der Tiroler Landesregierung praktizierte Verfügbarstellung der Unterlagen ausschließlich für bestimmte Unternehmen oder Branchen beurteilt er als unzweckmäßig.

Raumordnung

- 23.1** Die Vorschriften der Länder zur örtlichen Raumordnung (Flächenwidmungspläne) waren bezüglich des Ausweises gefährdeter Bereiche sowie der Beschränkung der Bauwidmung teilweise erheblich unterschiedlich.
- 23.2** Der RH empfahl dem BMLFUW und den Ländern, Gefährdungsbereiche einheitlich zu definieren und diese in Raumordnungsplänen verpflichtend auszuweisen. Verpflichtende Widmungsbeschränkungen für besonders gefährdete Bereiche sollten österreichweit festgelegt werden.

Schutz vor Naturgefahren in den Ländern

Überregionale Maßnahmen

23.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die EU-Hochwasserrichtlinie ein integrales Hochwassermanagement vorsehen, das von der Raumordnung und Flächenwidmung über die Vorsorgemaßnahmen bis zum Katastrophenschutz quer über die Kompetenzbereiche reicht.*

24.1 Die überregionale Bedeutung von Hochwässern mit den damit verbundenen Ursachen und Wirkungen erfordert auch für die Prävention überregionale Maßnahmen, wie beispielsweise das Vorsehen von Überflutungs- und Hochwasserrückhalteflächen (Retentionsflächen). Eine Registrierung dieser Flächen und die Aufnahme in überörtliche Raumplanungsprogramme erfolgten bis jetzt nicht durchgängig.

24.2 Um fundierte Planungsgrundlagen für die überörtliche Raumplanung schaffen zu können, empfahl der RH den Ländern, neben einer Gesamterhebung aller Retentionsflächen auch deren Aufnahme in überörtliche Raumordnungsprogramme vorzusehen. Weiters regte er an, entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, so dass überörtlichen Festlegungen neben einer Information auch eine Bindungswirkung für die örtliche Raumplanung zukommt.

24.3 *Die Burgenländische Landesregierung beurteilte die Anregung, eine Gesamterhebung aller Gefährdungsbereiche und Retentionsflächen durch die Ämter der Landesregierung vornehmen zu lassen, positiv. Diese Erhebung werde als wichtige Planungsgrundlage für die überörtliche und örtliche Raumplanung angesehen.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei die Umsetzung dieser Empfehlung bereits geprüft, jedoch aus praktischen Gründen als nicht möglich erachtet worden.

Die Kärntner Landesregierung teilte mit, dass sich die Anregungen mit der Zielsetzung der Wasserwirtschaft decken würden. Mit der Gefahrenzonenplanung stehe ein Instrument zur Verfügung, das genau diese Erhebungen gewährleiste.

Nach Ansicht der Oberösterreichischen Landesregierung werde eine flächendeckende Erhebung und Darstellung aller Retentionsflächen für das Landesgebiet nur schwer zu erreichen sein, weil auch bei der Gefahrenzonenplanung das Augenmerk auf den Siedlungszonen liege. Eine Erhebung und Darstellung sämtlicher Retentionsflächen entlang der oberösterreichischen Donau sei beauftragt worden.

Laut Mitteilung der Steiermärkischen Landesregierung werde den Anregungen des RH bereits jetzt vollinhaltlich entsprochen. Die Freihaltung gefährdeter Bereiche von Baulandwidmungen sei rechtlich klar normiert. Wesentlich sei, dass die Ausweisung von Überflutungsflächen nicht nur in Orts- und Siedlungsbereichen, sondern durchgehend auch in den dazwischen liegenden Freilandbereichen durchgeführt werde. Eine Aktualisierung der vorhandenen Abflussuntersuchungen sei jedoch erforderlich.

Die Tiroler Landesregierung teilte mit, dass den Empfehlungen des RH im Rahmen der Novelle zum Tiroler Raumordnungsgesetz 2006 nachgekommen werde.

Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung könnten im Landesraumplan überörtliche Regelungen im Zusammenhang mit Naturgefahren – soweit dies kompetenzrechtlich möglich ist – erlassen werden.

EU-Hochwasser- richtlinie

25.1 Die Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EU-Hochwasserrichtlinie) sieht eine Erfassung und Bewertung der Hochwasserrisiken in den Einzugsgebieten der Mitgliedstaaten bis spätestens Dezember 2013 vor. Bis Dezember 2015 haben die Mitgliedstaaten auch – falls nötig, international abgestimmte – Pläne für das Hochwasserrisikomanagement vorzulegen. Weiters ist die aktive Einbeziehung aller interessierten Stellen und eine weitgehende Information der Öffentlichkeit vorgesehen.

25.2 Es war nach Ansicht des RH davon auszugehen, dass die auf mehrere Bundesministerien – und dort wieder auf verschiedene Dienststellen – und die Länder verteilten Kompetenzen sowohl die rasche Umsetzung der Richtlinie auf innerstaatlichem Gebiet als auch die Koordination und Abstimmung mit den Nachbarstaaten erschweren werden. Daher wäre zumindest die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in den Ländern unterschiedliche Handhabung der Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit betreffend das Risiko durch – und den Schutz vor – Naturgefahren an die Informationserfordernisse der EU-Hochwasserrichtlinie anzupassen.

EU-Hochwasserrichtlinie

- 25.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Umsetzung dieser Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Projekt „Schutz vor Naturgefahren“ diskutiert und soweit wie möglich realisiert werden.

Die Kärntner Landesregierung teilte die Einschätzung des RH, dass die föderalistische Struktur einer raschen Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie entgegensteht, nicht. Sie verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie¹⁾ trotz der Kompetenzverteilung aufgrund des föderalen Bundesstaates keine Probleme aufgetreten seien.

¹⁾ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Laut Mitteilung der Steiermärkischen Landesregierung sehe die Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie einen gestaffelten, kurzfristigen Zeitplan vor. Demzufolge wäre unverzüglich unter Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion des BMLFUW mit der Umsetzung zu beginnen.

Die Tiroler Landesregierung verwies zu der empfohlenen Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit erneut darauf, dass eine unreflektierte Bereitstellung von Daten zur Verunsicherung der Öffentlichkeit führen könnte.

- 25.4** Der RH wies darauf hin, dass selbst durch die Einrichtung eines Geschäftsfelds „Schutz vor Naturgefahren“ im BMLFUW bisher das Ziel einer optimalen Koordinierung und Zusammenarbeit aller mit Naturgefahren befassten Institutionen nicht erreicht werden konnte. Weiters verwies er auf die in der EU-Hochwasserrichtlinie verankerten Informationserfordernisse.

Restrisiko

- 26.1** Schutzwasserbauliche Maßnahmen sowie Abflussuntersuchungen erfolgten nach dem jeweiligen Stand der Technik und waren auf bestimmte „Bemessungsereignisse“ (wie 100-jährliche Hochwässer) ausgerichtet. Die Risikoberechnungen beruhten auf bisherigen Wasserhaushalten und Niederschlagsmustern. Eine künftige Klimaveränderung mit noch nicht abzuschätzenden möglichen Änderungen dieser Parameter könnte die Grundlagen der bestehenden Planungen und Maßnahmen in Frage stellen.

Je nach Geländebeschaffenheit und Bebauung können Hochwässer mit größeren Wassermengen nur eine geringfügige Ausweitung des Schadensbereichs bzw. –potenzials mit sich bringen oder aber schon bei geringer Steigerung der Wassermenge eine wesentlich erhöhte Schadenswirkung aufweisen (wie z.B. in engen Tälern).

- 26.2** Schutzmaßnahmen sollten nach Ansicht des RH nicht darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin das Risiko von selteneren, jedoch schwerwiegenden Ereignissen besteht und auch nach dem technischen Stand geschützte Bereiche trotzdem Hochwassergefahren ausgesetzt sind.

Der RH empfahl dem BMLFUW, dem BMVIT und den Ländern, das auch bei vorhandenen Schutzbauten bestehende Restrisiko im öffentlichen Bewusstsein deutlich zu machen, und keine unrealistischen Erwartungen zu fördern. Weiters regte er an, Restrisikozonen dahingehend zu analysieren, wo Hochwasserereignisse mit hohen Jährlichkeiten (z.B. ein 300-jährliches Hochwasser) nur geringe zusätzliche Gefährdungspotenziale erwarten lassen, und in welchen Zonen mit größeren zusätzlichen Gefährdungsgebieten oder wesentlich höherer Gefährdungsintensität zu rechnen sein wird.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde seit dem Hochwasserereignis 2002 in allen öffentlichen Präsentationen auf ein eventuelles Restrisiko hingewiesen.*

Die Tiroler Landesregierung erachtete die Empfehlung des RH, die Restrisikozonen dahingehend zu analysieren, in welchen Gebieten die Hochwasserereignisse mit hohen Jährlichkeiten geringe oder hohe zusätzliche Gefährdungspotenziale erwarten lassen, auch aus raumordnungsfachlicher Sicht für sinnvoll.

Neuorganisation des Geschäftsfelds „Schutz vor Natur- gefahren“

27.1 Bereits 1994 richtete das BMLF einen Arbeitskreis „Wildbach- und Lawinenverbauung – Bundeswasserbauverwaltung“ und 2001/2002 ein Geschäftsfeld „Schutz vor Naturgefahren“ zur strategischen, sektionsübergreifenden Abstimmung aller mit Naturgefahren befassten Organisationseinheiten ein.

27.2 Aus Sicht des RH konnte trotz der Einsetzung dieses Geschäftsfelds eine optimale Koordinierung und Zusammenarbeit aller mit Naturgefahren befassten Organisationseinheiten bisher nicht erreicht werden. Eine Verbesserung gegenüber dem Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung war auch aufgrund der verstreuten kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten (BMLFUW, BMVIT und Bundeswasserbauverwaltung durch die Länder) nicht zu erwarten.

Der RH empfahl dem BMLFUW, dem BMVIT und den Ländern zu prüfen, inwieweit durch die Zusammenführung der personellen Ressourcen von Bund und Ländern Synergieeffekte für den strategischen Schutz vor Naturgefahren ermöglicht werden können.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es zur Prüfung der Bündelung von Maßnahmen ein entsprechendes Projekt eingerichtet.*

Die Oberösterreichische Landesregierung verwies auf das derzeit laufende Projekt „Schutz vor Naturgefahren“.

Laut Ansicht der Salzburger Landesregierung seien von der vorgeschlagenen Bündelung der Agenden die Interessen der Länder massiv betroffen. Im Falle einer Ausgliederung würde der Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsspielraum des Landes geringer. Die Sinnhaftigkeit von Harmonisierungsmaßnahmen sei jedoch unbestritten.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung seien Vorteile durch eine Ausgliederung der Aufgaben „Schutz vor Naturgefahren“ unter Einbeziehung der Länder bzw. von deren diesbezüglichen Agenden nicht zu erkennen.

27.4 Unter Hinweis auf die gegenwärtig zersplitterten Zuständigkeiten erachtete der RH den einheitlicheren und gezielteren Schutz vor Naturgefahren für erforderlich.

Sonstige Feststellungen

28 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

- die Durchführungsbestimmungen des BMF bezüglich des KatFonds;
- die Auswertungsmöglichkeiten der Flussbaukartei;
- die Erarbeitung einer Ereignisdatenbasis im BMLFUW und den Ländern;
- die Erbringung von Leistungen für Interessenten durch die Ämter der Landesregierung;
- die Erstellung und Überprüfung von Betriebsordnungen für Hochwasserschutzanlagen;
- den Nachweis der Anspruchsberechtigung und deren Kontrolle;
- den Stand der Umsetzung der Gefahrenzonenplanung;
- die mögliche Zusammenarbeit zwischen dem KatFonds und der Versicherungswirtschaft;
- die Kompetenzverteilung zwischen BMLFUW und BMVIT.

Schluss- bemerkungen/ Schluss- empfehlungen

29 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

BMLFUW, BMVIT und
Länder

(1) Es wäre zu prüfen, inwieweit durch die Zusammenführung der personellen Ressourcen von Bund und Ländern Synergieeffekte für den strategischen Schutz vor Naturgefahren ermöglicht werden können. (TZ 27)

(2) Das auch bei vorhandenen Schutzbauten bestehende Restrisiko wäre im öffentlichen Bewusstsein deutlich zu machen. Weiters wären Restrisikozonen dahingehend zu analysieren, wo Hochwasserereignisse mit hohen Jährlichkeiten (z.B. ein 300-jährliches Hochwasser) nur geringe zusätzliche Gefährdungspotenziale erwarten lassen, und in welchen Zonen mit größeren zusätzlichen Gefährdungsgebieten oder wesentlich höherer Gefährdungsintensität zu rechnen sein wird. (TZ 26)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMLFUW

(3) Um den hemmenden Einfluss der unterschiedlichen Interessenlagen auf die Verwirklichung notwendiger Schutzmaßnahmen zu verhindern, sollten Modelle für einen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden erarbeitet werden. (TZ 12)

(4) Die erwogenen Richtlinien hinsichtlich der Festlegung der Beiträge von Bund und Interessenten bei Schutzmaßnahmen im Bereich der Wildbach- und Lawinenverbauung sollten weiter beraten und in Kraft gesetzt werden. (TZ 15)

(5) Die Sonderstellung einzelner Gewässer wäre dahingehend zu prüfen, ob diese nach den derzeitigen Gegebenheiten sachlich noch gerechtfertigt ist. (TZ 14)

BMLFUW und Länder

(6) Es sollten weitere Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit geschaffen werden. In diesem Zusammenhang regte der RH an:

- Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Spannungsfeldes zwischen langer Verfahrensdauer und dem Interesse an rascher Umsetzung wirkungsvoller Schutzmaßnahmen wäre das Raumordnungs- und Baurecht entsprechend zu evaluieren.
- Zur verpflichtenden Freihaltung von festzulegenden Rückhalt- und Überströmungsflächen (Hochwasserabflussgebieten) wären überregionale Raumordnungspläne zu verordnen.
- Die Länder sollten – unter Einbindung der Gemeinden – überregionale schutzwasserwirtschaftliche Konzepte erstellen, die auch eine entsprechende Finanzierung dieser Maßnahmen durch Bund und Land beinhalten sollten.
- Ferner sollte auch eine Intensivierung der Moderations- und Koordinationsfunktion des Schutzwasserbaus (und der Raumordnung) in Bezug auf die Gemeinden durch Schulung der damit befassten Mitarbeiter überlegt werden. (TZ 18)

(7) Die Veröffentlichung von Gefahrenzonenplänen sollte bundesweit einheitlich geregelt werden. (TZ 22)

(8) Die Gefährdungsbereiche sollten einheitlich definiert und in den Raumordnungsplänen verpflichtend ausgewiesen werden. Für besonders gefährdete Bereiche wären verpflichtende Widmungsbeschränkungen festzulegen. (TZ 23)

(9) Die Schaffung einer bundesweit einheitlichen rechtlichen Grundlage für die Erstellung von Gefahrenzonenplänen im siedlungsrelevanten Raum sollte überlegt werden. Weiters wären zugunsten einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise von Gewässern die unterschiedlichen Vorgangsweisen zwischen Wildbach- und Lawinnenverbauung sowie Bundeswasserbauverwaltung weitgehend zu vereinheitlichen. (TZ 21)

BMF und BMLFUW

(10) Es sollten Verhandlungen mit den Ländern über die Kofinanzierung der Beihilfen zur Behebung von Katastrophenschäden im Vermögen physischer und juristischer Personen aufgenommen werden, um eine österreichweit einheitliche Höhe der Beihilfen aus dem KatFonds (ausgedrückt in einem Prozentsatz der Schadenssumme) zu erreichen. (TZ 20)

BMLFUW und BMVIT

(11) Die förderbaren Maßnahmen und Kosten sollten in einer einheitlichen, für den gesamten Bundesbereich geltenden Form definiert werden. (TZ 13, 17)

BMF

(12) Bei der Abrechnung von Schadensereignissen sollten zumindest stichprobenweise die Mittelverwendung geprüft sowie der Stand der noch offenen Vorschüsse ereignisbezogen ersichtlich gemacht werden. Damit könnten nach erfolgter Abrechnung bzw. nach Ablauf der vorgesehenen Frist zur Einreichung der Zahlungen noch vorhandene Mittel einem anderen Zweck zugeführt bzw. an den Bund rücküberwiesen werden. (TZ 6, 7)

BMVIT

(13) Nicht ausgeschöpfte Mittel für Präventivmaßnahmen aus dem KatFonds sollten für andere Projekte bereitgestellt werden. (TZ 5)

(14) Es sollte eine Evaluierung der Tätigkeiten der Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen vorgenommen werden. Zumindest wären die besonders arbeitsintensiven Kollaudierungen den Ländern zu übertragen. (TZ 16)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Länder

(15) Die in den Ländern unterschiedliche Handhabung der Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit betreffend das Risiko durch – und den Schutz vor – Naturgefahren wäre an die Informationsanfordernisse der EU-Hochwasserrichtlinie anzupassen. (TZ 25)

(16) Es sollten Richtlinien bezüglich der Gewährung von Beihilfen zur Behebung von Katastrophenschäden im Vermögen physischer und juristischer Personen erstellt und veröffentlicht werden. Darin wären die verschiedenen Beihilfenparameter möglichst weitgehend zu definieren. (TZ 19)

(17) Die vorhandenen Retentionsflächen (Überflutungs- und Hochwasserrückhalteflächen) wären gesamtheitlich zu erheben und in die Raumordnungsprogramme aufzunehmen. Weiters sollten entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, so dass überörtlichen Festlegungen neben einer Informations- auch eine Bindungswirkung für die örtliche Raumplanung zukommt. (TZ 24)

(18) Analysen des Personaleinsatzes beim Schutzwasserbau wären vorzunehmen. (TZ 11)

Umsetzung des Natura 2000–Netzwerks in Österreich

Die Errichtung des Natura 2000–Netzwerks in Österreich war noch nicht abgeschlossen. Wesentliche Mängel betrafen die rechtliche Umsetzung sowie die Bereiche Gebietsmanagement und Monitoring.

Durch die Ausdehnung des Schutzes von Lebensräumen auch auf Flächen, die keine Schutzgebiete im klassischen Sinne waren, stellt das EU–weit einzurichtende Natura 2000–Netzwerk eine neue Dimension des Naturschutzes dar. Für rd. 6.900 km² der Natura 2000–Gebiete bedeutete Natura 2000 eine Verbesserung des Schutzes.

Kurzfassung

Der RH überprüfte die Umsetzung des Natura 2000–Netzwerks in Österreich. Ziele der Überprüfung waren der Stand der rechtlichen Umsetzung zweier EU–Richtlinien und die Nominierung der Gebiete. Weiters wurde die Qualität der Schutzmaßnahmen, des Gebietsmanagements und vorhandener Monitoring–Systeme bewertet. (TZ 1)

Natura 2000 geht weit über den traditionellen Naturschutz hinaus. Im Mittelpunkt der geplanten Maßnahmen steht das Ziel, eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der Arten zu verhindern. Darüber hinaus bewirkt der generelle Schutz der Lebensräume deren Erhaltung und allenfalls Verbesserung auch außerhalb der unter Schutz gestellten Flächen. (TZ 2)

Anfang 2007 waren in Österreich 215 Gebiete mit einer Gesamtfläche von rd. 12.300 km² nominiert. Sie umfassten rd. 14,7 % der Gesamtfläche Österreichs. (TZ 6)

In den sechs vom RH überprüften Ländern – in diesen befinden sich rd. 90 % der Natura 2000–Flächen Österreichs – standen etwa 40 % der als Natura 2000–Gebiet nominierten Flächen schon vor ihrer Nominierung unter hochwertigem Schutz. Durch die Nominierung gewannen rd. 60 % der Natura 2000–Flächen – das sind rd. 6.900 km² – an Schutz. (TZ 7)

Kurzfassung

Anfang 2007 war erst ein Teil der notwendigen Schutzgebietsverordnungen erlassen. Ein vorläufiger Schutz der Gebiete war allerdings durchwegs gewährleistet. (TZ 8, 9)

Eine nähere Konkretisierung des Schutzzwecks erfolgte nur in Niederösterreich und Salzburg; ansonsten war der entsprechende Handlungsrahmen (Gebote und Verbote) kaum festgelegt. (TZ 9)

Managementpläne waren in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden bzw. in Bearbeitung. Sie waren in Umfang, Inhalt und Qualität sehr unterschiedlich; die Erstellung erfolgte zumeist ohne klare Prioritätenreihung. Durch ihren Charakter als Leitlinien waren die Managementpläne rechtlich nicht verbindlich. (TZ 11, 12)

In den überprüften Ländern waren in unterschiedlichem Ausmaß Gebietsbetreuer eingesetzt. Deren konkrete Aufgaben waren – wenn überhaupt – in jedem Land anders festgelegt. (TZ 13)

Ein flächendeckendes Monitoring-System zur Überwachung des Erhaltungszustands der geschützten Gebiete und Arten war in keinem der Länder eingerichtet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die Länderarbeitsgruppe für internationale Naturschutzangelegenheiten an den Grundlagen für ein bundesweit einheitliches Monitoringkonzept. (TZ 16)

Die Länder finanzierten das Natura 2000-Netzwerk nicht nur aus den Naturschutzbudgets, sondern zu einem großen Teil auch durch Mittel aus anderen Bereichen (z.B. Wasserbau, Landwirtschaft einschließlich ländlicher Entwicklung, Raumplanung). Bezogen auf die einzelnen Länder reichte der EU-Mittelanteil von knapp 27 % bis über 60 %. (TZ 17)

Eine weitere Feststellung betraf die Verbesserung der bundesländerübergreifenden Zusammenarbeit hinsichtlich des Natura 2000-Netzwerks. (TZ 14)

Kenndaten zum Natura 2000-Netzwerk in Österreich

EU-Rechtsgrundlagen	<p>Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, geändert durch Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)</p> <p>Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (Vogelschutz-Richtlinie)</p>
Nationale Rechtsgrundlagen	<p>Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz, LGBL. Nr. 27/1991 i.d.g.F.</p> <p>Kärntner Naturschutzgesetz 2002, LGBL. Nr. 79/2002 i.d.g.F.</p> <p>NÖ Naturschutzgesetz 2000, LGBL. 5500 i.d.g.F.</p> <p>OÖ Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001, LGBL. Nr. 129/2001 i.d.g.F.</p> <p>Salzburger Naturschutzgesetz 1999, LGBL. Nr. 73/1999 i.d.g.F.</p> <p>Steiermärkisches Naturschutzgesetz 1976, LGBL. Nr. 65/1976 i.d.g.F.</p> <p>Tiroler Naturschutzgesetz 2005, LGBL. Nr. 26/2005 i.d.g.F.</p> <p>(Vorarlberger) Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBL. Nr. 22/1997 i.d.g.F.</p> <p>Wiener Naturschutzgesetz, LGBL. Nr. 45/1998 i.d.g.F.</p>

Natura 2000-Gebiete je Land¹⁾

Land	Anzahl der Natura 2000-Gebiete	Natura 2000-Fläche in km ²	Anteil an der Fläche des Landes (in %)
Burgenland	15	1.078	27,2
Kärnten	31	549	5,8
Niederösterreich	36	4.429	23,1
Oberösterreich	24	748	6,2
Salzburg	28	1.084	15,2
Steiermark	41	2.314	14,1
Tirol	13	1.836	14,5
Vorarlberg	23	211	8,1
Wien	4	55	13,2
Österreich gesamt	215	12.304	14,7

Natura 2000-Ausgaben 2006

Land	Landesbudget- Naturschutz	ÖPUL- Naturschutz ²⁾	LIFE-Projekte ³⁾	gesamt
in 1.000 EUR				
Burgenland	562	3.300	988	4.850
Kärnten	246	131	766	1.143
Niederösterreich	1.023	8.622	2.733	12.378
Oberösterreich	697	175	625	1.497
Steiermark	1.189	952	1.287	3.428
Tirol	466	60	1.118	1.644

¹⁾ Stand Anfang 2007

²⁾ Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft, EU-kofinanziert

³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2007 die Umsetzung des Natura 2000–Netzwerks in Österreich. Ziele der Überprüfung waren der Stand der rechtlichen Umsetzung der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung wild lebender Vogelarten, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (Vogelschutz–Richtlinie), der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, geändert durch Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 (Fauna–Flora–Habitat–Richtlinie) sowie die Nominierung der Gebiete.

Weiters sollte die Qualität der Schutzmaßnahmen, des Gebietsmanagements sowie vorhandener Monitoring–Systeme bewertet werden. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2001 bis 2006.

Im Vorfeld der Überprüfung übersandte der RH einen Fragebogen an alle Länder. Das Hauptaugenmerk bei der Auswertung wurde auf die Anzahl und Größe der Gebiete, Konflikte bei Umsetzung und Nutzung, vorhandenen Nachnominierungsbedarf sowie laufende Vertragsverletzungsverfahren gelegt. Prüfungshandlungen an Ort und Stelle erfolgten in den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol. In diesen sechs Ländern lagen rd. 90 % der Natura 2000–Flächen in Österreich.

Das BMLFUW und das Land Salzburg verzichteten auf eine Stellungnahme zu dem im September 2007 übermittelten Prüfungsergebnis. Das Land Kärnten übermittelte seine Stellungnahme im Februar 2008, die übrigen Länder übersandten diese zwischen November 2007 und Jänner 2008. Gegenäußerungen des RH waren nicht erforderlich.

Rechtlicher Rahmen und Zweck des Schutzgebiets–Netz- werks

- 2.1 Natur im weitesten Sinne und intakte Umwelt sind wichtige Wirtschaftsfaktoren. Der Verlust der biologischen Vielfalt (Biodiversität) führt zu einer Abnahme der von natürlichen Systemen zur Verfügung gestellten „Ökosystemleistungen“¹⁾. Ziel der EU ist das Aufhalten des Rückgangs der Biodiversität bis 2010. Natura 2000 stellt innerhalb der EU einen Meilenstein und das Hauptinstrument zur Erreichung dieses Zieles dar.

¹⁾ z.B. die Erzeugung von Lebensmitteln, Brennstoffen, Fasern und Medizin, die Regulierung von Wasserhaushalt, Luft und Klima sowie die Aufrechterhaltung der Fruchtbarkeit der Böden und der Nährstoffflüsse

Die beiden wichtigsten Naturschutzrichtlinien der EU, die Vogelschutz-Richtlinie und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, bilden die Grundlage für ein europaweites Netzwerk auf dem Gebiet des Naturschutzes (Natura 2000-Netzwerk). Die Vogelschutz-Richtlinie zielt darauf ab, für wild lebende Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine entsprechende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wiederherzustellen. Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie weitet diese Zielsetzung auf die übrigen wild lebenden Tiere und Pflanzen sowie auf natürliche Lebensräume aus.

Die Arten und Lebensräume, die in den Anhängen dieser EU-Richtlinien angeführt sind, sollen durch die Ausweisung von Schutzgebieten dauerhaft gesichert werden. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für die ausgewiesenen Gebiete einen entsprechenden Schutz zu gewährleisten.

Die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen haben den Fortbestand oder erforderlichenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der verschiedenen Lebensraumtypen und der Lebensräume (Habitats) der Arten zu gewährleisten. Der günstige Erhaltungszustand eines Lebensraumtyps ist dann gegeben, wenn sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen. Im Falle der Arten darf deren natürliches Verbreitungsgebiet weder abnehmen noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen.

Ein zentraler Punkt der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie ist das „Verschlechterungsverbot“.¹⁾ Demnach muss vorbeugend alles vermieden werden, was für das Gebiet zur Verschlechterung der Lebensräume oder Störung der Arten führen könnte.

¹⁾ Das in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie normierte Verschlechterungsverbot gilt auch für Gebiete, die nach der Vogelschutz-Richtlinie ausgewiesen sind.

Natura 2000 geht weit über den traditionellen Naturschutz hinaus; im Mittelpunkt der geplanten Maßnahmen steht das Gebietsmanagement. Das Ziel, eine Verschlechterung der Lebensräume und der Lebensbedingungen der Arten zu verhindern, gilt für das gesamte Staatsgebiet, nicht nur für die definitiv als Natura 2000-Gebiete ausgewiesenen Flächen. Die Schutzgebiete bilden die zentrale Struktur des Netzwerks.

Rechtlicher Rahmen und Zweck des Schutzgebiets-Netzwerks

- 2.2** Schon der Begriff „Natura 2000-Netzwerk“ besagt, dass es sich dabei nicht nur um konservierenden Schutz von einzelnen, voneinander unabhängigen Flächen handelt. Vielmehr ist es Ziel und Zweck des Netzwerks, durch den generellen Schutz der angeführten Lebensräume deren Erhaltung und allenfalls Verbesserung auch außerhalb der unter Schutz gestellten Flächen zu gewährleisten.

Nach Ansicht des RH erfordert Natura 2000 in vielen Bereichen des klassischen Naturschutzes ein Umdenken. Dies betrifft nicht nur die damit befassten Behörden, sondern sollte auch im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit berücksichtigt werden. Bürger, die bisher nur als Rechtsunterworfenen mit Verboten und/oder Sanktionen aus dem Naturschutzrecht in Kontakt kamen, sind nun aufgerufen und gefordert, aktive Beiträge in Form von Duldungen oder Managementmaßnahmen zu leisten.

Nationale Umsetzung

- 3.1** Naturschutz fällt in Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz der Länder. Die beiden EU-Richtlinien mussten daher in jedem der neun Landesrechte in einer Vielzahl von Landesgesetzen umgesetzt werden. Die wichtigsten davon waren die Naturschutz-, die Jagd-, die Fischerei-, die Nationalpark- und die Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze sowie die darauf basierenden Verordnungen.

Die beiden EU-Richtlinien hätten bereits zum Zeitpunkt des Beitritts Österreichs zur EU (1. Jänner 1995) umgesetzt werden müssen. Tatsächlich begannen die meisten Länder erst um das Jahr 2000 mit der Adaptierung der jeweiligen Landesgesetze. Sie dauerte im Wesentlichen bis zum Jahr 2006 an. Die Europäische Kommission beurteilte die rechtliche Umsetzung als unzureichend und leitete Vertragsverletzungsverfahren ein. In der Folge verurteilte der Europäische Gerichtshof Österreich im Mai und im Juli 2007 wegen mangelhafter rechtlicher Umsetzung.

- 3.2** Der Transformationsprozess auf gesetzlicher Ebene nahm einen langen Zeitraum in Anspruch. Die auf europäischer Ebene aufgezeigten Mängel waren meist in Kompromissen begründet, die von den betroffenen Ländern eingegangen wurden und den naturschutzfachlichen Anforderungen nicht voll entsprachen. Der RH empfahl, die nationalen Normen zügig anzupassen, um eine weitere Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof und als deren Konsequenz Geldstrafen für die Republik Österreich zu vermeiden.
- 3.3** *Laut Stellungnahmen der Landesregierungen von Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Wien seien zwischenzeitlich alle Umsetzungsmängel behoben worden.*

Nominierung der Gebiete

Nominierungs- verfahren

- 4.1 Zur Errichtung des europäischen Schutzgebietsnetzes sehen die beiden EU-Richtlinien unterschiedliche Vorgangsweisen hinsichtlich der Nominierung der Schutzgebiete vor. Der in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie enthaltene Zeitplan erwies sich als unrealistisch; der Nominierungsprozess war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Anfang 2007 europaweit nicht abgeschlossen.

In den sechs vom RH überprüften Ländern wurden im Durchschnitt 66 % der Flächen nachnominiert. Der Anteil der nachnominierten Flächen lag in Tirol bei rd. 3 % und erreichte in der Steiermark rd. 96 %.

- 4.2 Der Ablauf des Nominierungsprozesses ließ erkennen, dass Umfang, Dauer und benötigte Ressourcen in Österreich und in der gesamten EU zu Beginn des Verfahrens vielfach unterschätzt wurden. Wenn auch der vorgesehene Zeitplan europaweit bei Weitem nicht eingehalten werden konnte und sich das Verfahren als aufwendig erwies, war der Prozess Anfang 2007 weitgehend abgeschlossen.

Vertragsverletzungs- verfahren

- 5.1 In einem Vertragsverletzungsverfahren¹⁾ wegen der unzureichenden Ausweisung von Vogelschutzgebieten bemängelte die Europäische Kommission 2001, dass die bis dahin nominierten Schutzgebiete nicht die nach ornithologischen Kriterien am besten geeigneten seien.

¹⁾ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 1999/2115

Ein weiteres, 1997 eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren²⁾ betraf die unzureichende Ausweisung von Gebieten zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

²⁾ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 1996/2089

In der Folge modifizierte Österreich mehrfach die Gebietslisten, vertrat aber in seinen Stellungnahmen die Auffassung, dass das Verfahren nicht dem Ablauf gefolgt sei, der in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie vorgesehen war.

Nominierung der Gebiete

5.2 Der RH hielt fest, dass der weitaus größte Teil der Lebensräume und Arten durch die bisherigen Nominierungen bereits erfasst ist. Es war nicht nachvollziehbar, dass trotz des Aufwands und der Länge der Verfahren für den verbleibenden, vergleichsweise geringen Rest noch keine Einigung erzielt werden konnte. Der RH teilte die Ansicht, dass das in der Fauna–Flora–Habitat–Richtlinie vorgesehene Verfahren von der Europäischen Kommission nicht eingehalten wurde.

5.3 *Laut Stellungnahme der Länder Burgenland und Niederösterreich befindet sich die Ausweisung der entsprechenden Gebiete in Umsetzung.*

Natura 2000–Gebiete in Österreich

Verteilung und Größen

6.1 Anfang 2007 waren in Österreich 215 Gebiete mit einer Gesamtfläche von rd. 12.300 km² nominiert. Sie umfassten damit rd. 14,7 % der Gesamtfläche Österreichs.

Die nach der Vogelschutz–Richtlinie ausgewiesene Fläche betrug rd. 9.720 km², die nach der Fauna–Flora–Habitat–Richtlinie ausgewiesene Fläche rd. 8.890 km². Etwa die Hälfte der Gebiete war nach beiden Kategorien nominiert.

Der Anteil an der Fläche des jeweiligen Landes war im Burgenland mit rd. 27 %, gefolgt von Niederösterreich (rd. 23 %) am größten. Den geringsten Flächenanteil wiesen Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg auf (jeweils weniger als 10 % der Landesfläche). Der geringe Anteil in Kärnten war auch darauf zurückzuführen, dass überwiegend sehr kleinräumige Flächen als Natura 2000–Gebiete ausgewiesen wurden (rd. 65 % der Gebiete mit Flächen unter 100 ha).

Insgesamt acht Natura 2000–Gebiete in Österreich hatten eine Größe von über 50.000 ha. Der Großteil der Natura 2000–Gebiete war deutlich kleiner. So umfassten rd. 60 % der Gebiete nicht mehr als 1.000 ha; bei etwa einem Drittel der Gebiete war die Fläche kleiner als 100 ha.

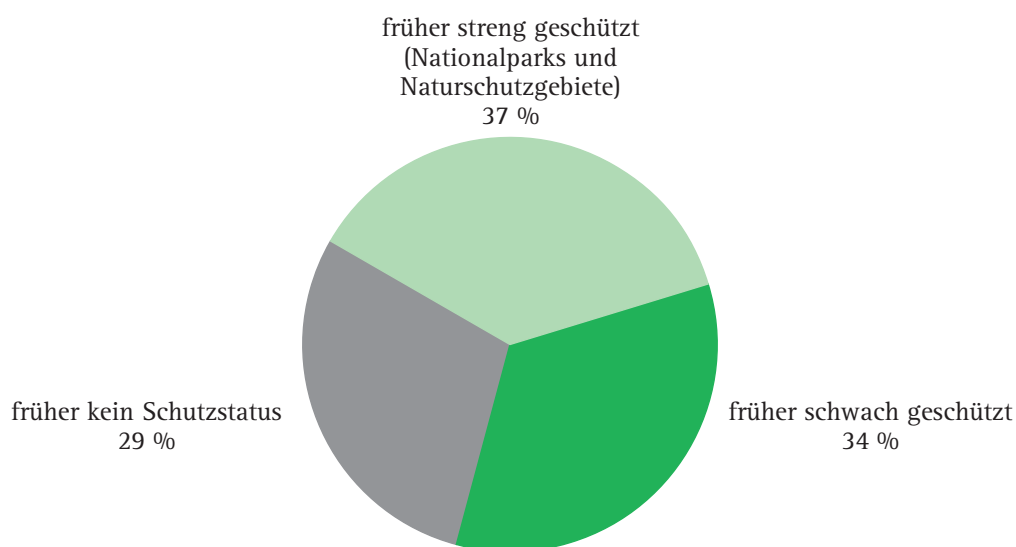
6.2 Aus Sicht des RH ließen sich die unterschiedlichen Anteile an den Landesflächen nicht nur auf fachliche Gründe bei der Nominierung zurückführen, sondern waren auch Ausdruck der jeweiligen Nominierungsstrategie der Länder.

Während Niederösterreich und Burgenland eine großzügige Nominierungsstrategie verfolgten, waren Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg bei der Ausweisung von Schutzgebieten eher zurückhaltend.

Verbesserung des
Schutzstatus durch
die Nominierung

7.1 Etwa 40 % der nominierten Flächen in den vom RH überprüften Ländern standen auch schon vor ihrer Nominierung unter hochwertigem Schutz. Durch die Nominierung gewannen rd. 60 % der Natura 2000–Flächen – das sind rd. 6.900 km² – an Schutz.

Schutzstatus der Natura 2000–Gebiete vor der Nominierung



Die Länder Kärnten und Steiermark nominierten überwiegend Schutzgebiete mit bereits bestehendem, hohem Schutzniveau, während Niederösterreich und das Burgenland zum Großteil Gebiete nominierten, die keinen oder relativ geringen Schutz aufwiesen.

7.2 Der Schutzstatus vieler Flächen wurde durch die Nominierung als Natura 2000–Gebiet verbessert; insbesondere in Niederösterreich und im Burgenland verbesserte sich der Schutz von Naturräumen durch die Nominierung deutlich. Nach Ansicht des RH bedeutete die Umsetzung der beiden EU–Richtlinien eine Verbesserung des Naturschutzes in Österreich sowohl hinsichtlich des flächenmäßigen Umfangs als auch in Bezug auf die Qualität des Schutzes zahlreicher Gebiete.

Schutzgebietsverordnungen

Erlassung der Schutzgebietsverordnungen

- 8.1** Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die nominierten Gebiete innerstaatlich als „Besondere Schutzgebiete“ auszuweisen. Während die Vogelschutz-Richtlinie eine sofortige Ausweisung der Gebiete vorsieht, räumt die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie den Mitgliedstaaten eine Frist bis längstens 2009 für die alpine Region bzw. 2010 für die kontinentale Region ein.

Die meisten Länder sahen in ihren Naturschutzgesetzen eine Verpflichtung der Landesregierung vor, die nominierten Gebiete mit Schutzgebietsverordnungen unter Schutz zu stellen. Eine Frist zur Erlassung der Verordnungen bestand nicht. Besonderheiten wiesen die Systeme von Tirol und Vorarlberg auf.¹⁾

¹⁾ Vorarlberg: Die Ausweisung des Gebiets und der Schutzgüter der einzelnen Gebiete erfolgte im Anhang zur „Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung“, LGBL. Nr. 8/1998 i.d.g.F.; gesonderte Schutzgebietsverordnungen sind grundsätzlich nicht vorgesehen.

Tirol: Das Tiroler Naturschutzgesetz sieht eine „Kundmachung“ der der EU namhaft gemachten Gebiete und der von der Europäischen Kommission in die Gemeinschaftsliste aufgenommenen Gebiete vor. Für diese Gebiete hat die Landesregierung sodann mit Verordnung Erhaltungsziele festzulegen.

Anfang 2007 war erst ein Teil der notwendigen Schutzgebietsverordnungen erlassen. Ein (zumindest) vorläufiger Schutz der Gebiete war allerdings in allen Ländern gewährleistet.

Obwohl die für die Erlassung der Verordnungen notwendigen fachlichen Grundlagen in fast allen Fällen bereits vorhanden waren, zögerten viele Landesregierungen, die Verordnungen zu erlassen. Sie begründeten dies mit der Bemühung, die Verordnungen in Übereinstimmung mit den betroffenen Gemeinden und Grundeigentümern zu erlassen sowie mit oft langwierigen Verhandlungen. Weiters gaben sie an, Vereinbarungen hinsichtlich Entschädigungen und Förderungszahlungen abzuwarten.

- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass im Juli 2007 erst für 43 % der Gebiete entsprechende Schutzgebietsverordnungen vorlagen, obwohl der Großteil der nominierten Gebiete bereits seit Veröffentlichung der Gemeinschaftslisten im Jahr 2003 und 2004 feststand.

Der RH empfahl, die noch ausstehenden Schutzgebietsverordnungen zügig zu erlassen.

8.3 *Laut Stellungnahme der Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich befinde sich die Erlassung der Verordnungen – teilweise nach Maßgabe der Ressourcen – in Umsetzung.*

Inhalt der Schutz- gebietsverordnungen

9.1 Die Schutzgebietsverordnungen enthielten die flächenmäßige Begrenzung des Gebietes und eine Festlegung der Schutzgüter. Diese Daten waren bereits Grundlage für die Nominierung der Gebiete. In Kärnten und Tirol sehen die Naturschutzgesetze die Festlegung der Schutzgüter nicht ausdrücklich vor; auch nach den Vorstellungen der Tiroler Landesregierung war eine Aufnahme der Schutzgüter in die Verordnungen nicht erforderlich.

Eine nähere Konkretisierung des Schutzzwecks – neben der Bewahrung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes – erfolgte nur in Niederösterreich und Salzburg.

Durch die Festlegung der notwendigen Gebote und Verbote wird klargestellt, welche Maßnahmen und Eingriffe jedenfalls eine Verschlechterung des Lebensraumes oder Beeinträchtigung der geschützten Art darstellen. Darüber hinaus kann allenfalls auch – wie z.B. in Oberösterreich – festgehalten werden, welche Nutzungen mit dem Schutzzweck vereinbar sind.

Die bestehenden Schutzgebietsverordnungen bzw. die Vorbereitungsarbeiten zeigten die Tendenz, keine oder nur wenige Verbote und Gebote festzuschreiben; besonders deutlich war dies in Niederösterreich und in der Steiermark.

9.2 Die Gebietsgrenzen waren überwiegend exakt bestimmt. Die in den Standarddatenbögen¹⁾ angeführten Lebensräume und Arten waren in den vorhandenen Schutzgebietsverordnungen bis auf Einzelfälle enthalten.

¹⁾ Standarddatenbögen sind von der EU vorgegebene Formulare mit den relevanten Informationen über das Gebiet und die im Gebiet ausgewiesenen Schutzgüter. In erster Linie sind die maßgeblichen Lebensraumtypen, Tier- und Pflanzenarten mit ihrem jeweiligen Erhaltungszustand aufgelistet.

Schutzgebietsverordnungen

Der RH empfahl, in den Schutzgebietsverordnungen den Schutzzweck näher zu konkretisieren und den entsprechenden Handlungsrahmen (Gebote und Verbote) festzulegen. Eine konkrete Definition des Schutzzwecks und die Klarstellung, welche Handlungen mit diesem jedenfalls unvereinbar sind, leisten einen wesentlichen Beitrag zur Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit des Vollzuges.

9.3 *Die Landesregierungen von Oberösterreich, Steiermark und Tirol betrachteten die Festlegung von Geboten und Verboten bzw. eine Konkretisierung des Schutzzwecks als nicht notwendig und sahen keinen weiteren Handlungsbedarf.*

Hoheitlicher versus vertraglicher Naturschutz

10.1 Nutzungen und Maßnahmen, die mit dem Schutzzweck unvereinbar sind, können einerseits in der Schutzgebietsverordnung oder andererseits über eine vertragliche Verpflichtung der Grundeigentümer/Nutzungsberechtigten (Förderungsverträge) unterbunden werden.

Nach den Feststellungen des RH gaben viele Länder dem Vertragsnaturschutz den Vorzug. Managementpläne wiesen allerdings immer wieder auf die Notwendigkeit hin, in die Schutzgebietsverordnungen Gebote und Verbote aufzunehmen, um störende Eingriffe auszuschließen.

10.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, neben vertraglichen auch hoheitliche Naturschutzmaßnahmen vorzuschreiben. Hoheitlicher und vertraglicher Naturschutz sollen einander sinnvoll ergänzen. Dem Vertragsnaturschutz ist in jenen Fällen der Vorzug zu geben, in welchen aktives Handeln der Eigentümer, wie etwa eine bestimmte Art der Bewirtschaftung oder Bepflanzung, erforderlich ist. Der hoheitliche Naturschutz stellt eher klar, welche Handlungen mit dem Schutzzweck keinesfalls vereinbar sind; er gewährleistet damit den Schutz vor wesentlichen Beeinträchtigungen des Lebensraums. Er ist insbesondere dort unabdingbar, wo nicht nur der Grundeigentümer, sondern jedermann zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden soll.

Gebietsmanagement

Managementpläne

11.1 In den überprüften Ländern waren Managementpläne in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden bzw. in Bearbeitung.

Die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für große Schutzgebiete stellte die Länder oft vor Finanzierungsprobleme. Die Landesregierungen entwickelten unterschiedliche Konzepte, um bei der flächendeckenden Erstellung von Managementplänen stufenweise vorzugehen. So erstellte das Burgenland für alle Gebiete einen Rahmenplan, der potenzielle Lebensräume, Hinweise auf zu erwartende Schutzgüter sowie – für Teilbereiche – Erhaltungsziele und –maßnahmen festlegte.

11.2 Der RH erachtete die Erstellung von Managementplänen als wesentliche Grundlage für die Entwicklung, Bewirtschaftung und langfristige Sicherung von Natura 2000-Gebieten. Er empfahl, zuerst jene Gebiete zu identifizieren, für die ein Managementplan nicht erforderlich ist (z.B. Naturwaldreservate). Für die anderen Gebiete sollte eine klare Prioritätenreihung erstellt werden. Dabei sollten weniger die bestehende Datenlage und die kurzfristige Finanzierbarkeit, sondern vor allem der Nutzungsdruck auf das Gebiet das Entscheidungskriterium sein. Der Burgenländische Rahmenplan stellte für den RH einen guten Lösungsansatz dar.

12.1 Die vorliegenden Managementpläne waren in Umfang, Inhalt und Qualität sehr unterschiedlich. Sie hatten mit wenigen Ausnahmen den Charakter von Leitlinien und waren damit rechtlich nicht verbindlich. Wegen der großen Unterschiede in den Anforderungen der Gebiete existierten keine internationalen Vorgaben zu Inhalt und Aufbau von Managementplänen. In Österreich bestanden – im Gegensatz zu zentral verwalteten Staaten, wie z.B. Frankreich, – auch keine nationalen Richtlinien. Einige Länder versuchten, durch die Gestaltung der Ausschreibungen oder landesinterne Leitlinien Standards festzulegen.

12.2 Nach Ansicht des RH sollten Managementpläne neben der Darstellung des Gebietes und der Schutzgüter folgende Inhalte aufweisen:

- eine Erhebung und Bewertung des Erhaltungszustands der Lebensräume und Arten;
- die Formulierung von (kurzfristigen und langfristigen) Erhaltungs- und Entwicklungszielen;

Gebietsmanagement

- die Festlegung der Maßnahmen;
- eine Kostenschätzung und einen Finanzierungsplan inklusive Zeitplanung (Prioritäten) sowie
- Überlegungen zum Monitoring.

Managementpläne sollen dynamische Instrumente zur Unterstützung der Entwicklung von Natura 2000-Gebieten sein. Eine rechtliche Verbindlichkeit ist nach Ansicht des RH nicht erforderlich. Die Managementpläne sollten jedoch den Landesregierungen zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Dadurch könnte eine gewisse Selbstbindung hinsichtlich der Umsetzung der Pläne und auch für die damit verbundenen Kosten sowie Verantwortlichkeiten erreicht werden.

Gebietsbetreuung

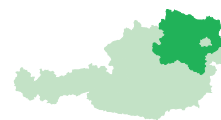
- 13.1** In den überprüften Ländern waren in unterschiedlichem Ausmaß Gebietsbetreuer eingesetzt. Deren konkrete Aufgaben waren – wenn überhaupt – in jedem Land anders festgelegt.

In der Steiermark und in Tirol war die Gebietsbetreuung bereits gut eingeführt. In Tirol bestand zudem ein strategisches Betreuungskonzept für alle Schutzgebietskategorien, um die Gebietsbetreuung auf alle geschützten Flächen auszudehnen. Dabei wurden kleinere Gebiete zu regionalen Betreuungseinheiten zusammengefasst.

Die Gebietsbetreuer waren in der Regel externe Mitarbeiter, die über Werk- oder Förderungsverträge finanziert wurden.

Die Länder berichteten von der positiven Wirkung der Gebietsbetreuer, unter anderem hinsichtlich der Akzeptanz von Natura 2000 bei der Bevölkerung und der Durchführung von Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren.

- 13.2** Der RH empfahl, eine flächendeckende Gebietsbetreuung sicherzustellen.



Bundesländer- übergreifende Zusammenarbeit

14.1 An mehreren Bundesländergrenzen bestanden grenzüberschreitende Natura 2000-Gebiete.¹⁾ Zwischen den Ländern fand ein regelmäßiger Informationsaustausch auf fachlicher Ebene statt. Dennoch erwiesen sich sowohl der gesamtösterreichische Nominierungsprozess als auch die operative Unterstützung von grenzüberschreitenden Projekten teilweise als schwierig.²⁾

¹⁾ z.B. das Hörfeld zwischen Kärnten und der Steiermark, die Natura 2000-Gebiete im Nationalpark Hohe Tauern in Salzburg, Kärnten und Tirol, die Lafnitzauen zwischen dem Burgenland und der Steiermark oder der Nationalpark Donau-Auen zwischen Wien und Niederösterreich

²⁾ als Beispiel sei die gemeinsame Studie über Waldvögel im Nationalpark Hohe Tauern erwähnt, die auch Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens war

14.2 Im Sinne des Netzwerkgedankens und damit der Grundidee von Natura 2000 wäre die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit verstärkt zu beachten. Eine Zusammenarbeit würde durch definierte Verfahren und Schnittstellen erleichtert.

Schutz vor Eingriffen

15 Pläne und Projekte, die ein Natura 2000-Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen bzw. Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, sind einer Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu unterziehen. Die rechtliche Umsetzung dieser Vorgabe erfolgte in allen Ländern durch Aufnahme entsprechender Regelungen in die Naturschutzgesetze.

Zuständig für die Durchführung von Naturverträglichkeitsprüfungen waren im Burgenland und in der Steiermark die Landesregierungen, in den anderen überprüften Ländern die Bezirksverwaltungsbehörden. Die Umweltanwälte hatten in diesen Verfahren Parteistellung und nahmen diese auch wahr.

Die Abklärung, ob durch einen Eingriff Beeinträchtigungen, d.h. negative Auswirkungen³⁾ auf die für das jeweilige Gebiet relevanten Schutzgüter zu erwarten sind, erfolgte meist in Vorprüfungen. Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark erstellten Richtlinien, in denen Eingriffe angeführt waren, die keiner Verträglichkeitsprüfung bedürfen.

³⁾ Beeinträchtigungen könnten beispielsweise durch die Zerstörung einer Schutzgutfläche (z.B. durch Abtragung oder Überbauung), die Veränderung der standörtlichen Gegebenheiten einer Fläche (z.B. durch Düngung, Entwässerung oder Nutzungsänderung) oder aber auch durch Störungen (z.B. Lärm, Beleuchtung, Schadstoffe) auftreten.

Monitoring und Berichtslegung

- 16.1** Die Mitgliedstaaten haben den Erhaltungszustand der geschützten natürlichen Lebensräume sowie wild lebenden Tier- und Pflanzenarten zu überwachen. Ein entsprechendes flächendeckendes Monitoring-System war in keinem der Länder eingerichtet. Es lagen bundesweit verschiedene, teils auf den Einzelfall bezogene, teils systematische Erhebungen vor, die sich aber in Art, Umfang und Aktualität unterschieden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die Länderarbeitsgruppe für internationale Naturschutzangelegenheiten an den Grundlagen für ein bundesweit einheitliches Monitoringkonzept.
- 16.2** Der RH empfahl, die Systematik und Regelungstiefe des Monitoring besonders unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Finanzierbarkeit und der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu konzipieren. Ziel sollte sein, einen Überblick über die Erfüllung der Verpflichtungen aus verschiedenen (internationalen) Naturschutzvorschriften zu geben und Aussagen über die Effizienz der Management- bzw. Erhaltungsmaßnahmen zu treffen. Die Ergebnisse sollten als Steuerungsinstrument nutzbar sein.

Mitteleinsatz

- 17.1** Die wichtigsten Ausgaben in Verbindung mit Natura 2000 fielen an für:
- umweltgerechte land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung der Flächen;
 - Erstellung von Managementplänen;
 - Gebietsbetreuung, Investitionen zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Erhaltungszustandes der Gebiete;
 - Monitoring und Öffentlichkeitsarbeit.

Daneben war noch der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung bei den Ämtern der Landesregierungen zu berücksichtigen.

Die Länder finanzierten die Maßnahmen für das Natura 2000-Netzwerk nicht nur aus den Naturschutzbudgets, sondern zu einem großen Teil auch durch Mittel aus anderen Bereichen (z.B. Wasserbau, Landwirtschaft einschließlich ländlicher Entwicklung, Raumplanung). In einigen Ländern (Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) standen projektbezogen auch Finanzmittel aus Fonds, die von so genannten Naturverbrauchsabgaben gespeist werden, zur Verfügung.

Neben der Finanzierungsverpflichtung der Länder sieht die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie eine finanzielle Beteiligung der EU vor. Die Länder setzten bisher unterschiedliche EU-Finanzierungsquellen zur Kofinanzierung ein. Neben dem dafür vorgesehenen EU-Programm LIFE-Natur lag der Schwerpunkt bei den Agrar-Umweltmaßnahmen (ÖPUL)¹⁾, die jedoch auf landwirtschaftlich genutzte Flächen beschränkt sind.

¹⁾ Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft

Die nachfolgende Tabelle gibt für die vom RH geprüften Länder einen Überblick über die in einem Jahr gemachten Ausgaben für Natura 2000.²⁾

²⁾ Basis 2006 nach Angaben der Länder: Es wurden die Naturschutzbudgets, einschließlich der Mittel aus den Landesfonds, die LIFE-Projekte und die ÖPUL-Prämien erfasst. Von der Ermittlung weiterer Ausgaben, vor allem aus „artfremden“ Budgets und anderen EU-kofinanzierten Projekten wurde abgesehen. Die angeführten Ausgaben enthalten nicht die Zahlungen von Bund und Ländern für die Nationalparks (rd. 24,4 Mill. EUR). Die Nationalparks beinhalten rd. 20 % der Natura 2000-Flächen in Österreich.

Land	Landesbudget- Naturschutz	ÖPUL- Naturschutz	LIFE- Projekte	Gesamt
	in 1.000 EUR			
Burgenland ¹⁾	562	3.300	988	4.850
Kärnten ¹⁾	246	131	766	1.143
Niederösterreich ²⁾	1.023	8.622	2.733	12.378
Oberösterreich ¹⁾	697	175	625	1.497
Steiermark ²⁾	1.189	952	1.287	3.428
Tirol ¹⁾	466	60	1.118	1.644

¹⁾ Angaben bzw. Schätzungen der Länder

²⁾ Auswertung BMLFUW

Die Ausgaben beliefen sich für die sechs Länder in Summe auf rd. 25 Mill. EUR. Bezogen auf die einzelnen Länder reichte der Anteil der EU-Mittel von knapp 27 % (Oberösterreich) bis über 60 % (Burgenland). Der Unterschied ergab sich daraus, dass einige Länder (z.B. Burgenland, Kärnten und Niederösterreich) EU-kofinanzierte Programme und Projekte stärker nutzten.³⁾

³⁾ Beispielsweise liefen allein in Niederösterreich sechs LIFE-Projekte im Jahr 2006. Das Burgenland und auch Niederösterreich finanzierten einen Großteil der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungskosten über ÖPUL.

Mitteleinsatz

Der Bund beteiligte sich indirekt im Rahmen der Mitfinanzierung der Nationalparks sowie bei kofinanzierten Programmen und Projekten (z.B. ÖPUL, LIFE).

Die Aufteilung der Ausgaben auf einzelne Flächen war höchst unterschiedlich, weil z.B. Gebirgsgebiete in der Regel kaum Bewirtschaftungsmaßnahmen erfordern, während bei landwirtschaftlichen Flächen mit hohen Kosten zu rechnen ist (durchschnittlich 37.000 EUR/km²). Die ÖPUL-Maßnahmen, die rd. 50 % der gesamten Ausgaben ausmachten, betrafen nur rd. 2,6 % der österreichischen Natura 2000-Flächen.

- 17.2** Der RH bewertete die Nutzung von EU-Mitteln positiv und empfahl, vermehrt EU-kofinanzierte Projekte einzusetzen. Da zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nur in Ausnahmefällen (meist Nationalparks) eine Dokumentation über die Entwicklung von Lebensräumen und/oder Arten vorlag (Monitoring), war eine Bewertung der Effizienz der eingesetzten Mittel noch nicht möglich.

Stand der Umsetzung in den Ländern

- 18** Der Umsetzungsprozess des Natura 2000-Netzwerks in Österreich war in den Ländern unterschiedlich weit fortgeschritten. Positiv hervorzuheben waren das Burgenland und Niederösterreich, die beide sehr große Teile ihrer Landesflächen als Natura 2000-Gebiete auswiesen und durch ihre Finanzierungsstrategien umfangreiche EU-Finanzmittel lukrierten. Niederösterreich nominierte zudem sehr viele großflächige Gebiete.

Das Burgenland entwickelte ein zweckmäßiges Konzept zur Erstellung von Managementplänen. Ein umfassendes Konzept zur Schutzgebietsbetreuung bestand in Tirol; der Einsatz der Gebietsbetreuer war auch in der Steiermark weit fortgeschritten. Die Steiermark hatte bereits alle Schutzgebietsverordnungen erlassen.

Handlungsbedarf bestand nach Ansicht des RH in den meisten Ländern bei der

- Erlassung von Schutzgebietsverordnungen,
- Erstellung praxisnaher Managementpläne,
- Umsetzung von Managementmaßnahmen,
- Gebietsbetreuung,
- Installierung eines Monitoring-Systems.

**Schluss-
bemerkungen/
Schluss-
empfehlungen**

19 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an die Länder hervor.

(1) Die noch ausstehenden Schutzgebietsverordnungen sollten zügig erlassen werden. (TZ 8)

(2) In den Schutzgebietsverordnungen wären neben der Gebietsausweisung und der Festlegung der Schutzgüter auch der Schutzzweck näher zu konkretisieren sowie ein entsprechender Handlungsrahmen (Gebote und Verbote) festzulegen. (TZ 9)

(3) Bei der Erstellung der Managementpläne wäre eine klare Prioritätenreihung vorzunehmen, wobei vor allem der Nutzungsdruck auf das Gebiet das Entscheidungskriterium sein sollte. Die Managementpläne sollten den Landesregierungen zur Beschlussfassung vorgelegt werden. (TZ 11, 12)

(4) In den Natura 2000-Gebieten sollte eine flächendeckende Gebietsbetreuung sichergestellt werden. (TZ 13)

(5) Systematik und Regelungstiefe des Monitoring sollten besonders unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Finanzierbarkeit und der zur Verfügung stehenden Ressourcen konzipiert werden. (TZ 16)

(6) Zur Finanzierung der Natura 2000-Ausgaben wären vermehrt EU-kofinanzierte Projekte einzusetzen. (TZ 17)

(7) Die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit hinsichtlich des Natura 2000-Netzwerks sollte verstärkt werden. (TZ 14)

Wien, im Juni 2008

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Reihe
Niederösterreich 2008/7

Bericht des Rechnungshofes
– Patientenentschädigungsfonds der Länder Niederösterreich,
Steiermark und Wien
– Kinderbetreuung

Auskünfte

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:	Rechnungshof 1031 Wien, Dampfschiffstraße 2 http://www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Druck:	Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH
Herausgegeben:	Wien, im Juni 2008