



**Der  
Rechnungshof**

**Unabhängig. Objektiv. Wirksam.**

Reihe BUND 2015/12

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Landeslehrerpensionen**

**Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung**

**Gleichstellungsziel,  
Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ**

**Umsetzung der Wasser-  
rahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im  
Weinviertel**

**Nachhaltiger Güterverkehr –  
Intermodale Vernetzung;  
Follow-up-Überprüfung**

**Medientransparenz in der  
AUVA**

Rechnungshof  
GZ 860.179/002-1B1/15

**Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im August 2015



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,  
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Landeslehrerpensionen**

**Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung**

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ**

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

**Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung;  
Follow-up-Überprüfung**

**Medientransparenz in der AUVA**



# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

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

### Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



## Inhaltsverzeichnis

<b>BKA</b> <b>BMBF</b>	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Bildung und Frauen	
	Landeslehrerpensionen _____	5
<b>BMBF</b> <b>BMF</b>	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen Finanzen	
	Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung _____	107
<b>BKA</b> <b>BMJ</b>	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Justiz	
	Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ _____	143
<b>BMLFUW</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel _____	247
<b>BMVIT</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung _____	367
<b>BMG</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Medientransparenz in der AUVA _____	401







# Bericht des Rechnungshofes

## Landeslehrerpensionen



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

**BKA**  
**BMBF**

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des  
Bundesministeriums für Bildung und Frauen**

**Landeslehrerpensionen**

KURZFASSUNG _____	12
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	27
Rechtsgrundlagen der Landeslehrer _____	29
Daten der Landeslehrer _____	38
Vergleich der Länder _____	70
Maßnahmen _____	87
Diagnosemonitoring _____	101
Schlussempfehlungen _____	104

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Landeslehrer Burgenland _____	39
Tabelle 2:	Landeslehrer Kärnten _____	42
Tabelle 3:	Landeslehrer Niederösterreich _____	45
Tabelle 4:	Landeslehrer Oberösterreich _____	48
Tabelle 5:	Landeslehrer Salzburg _____	51
Tabelle 6:	Landeslehrer Steiermark _____	54
Tabelle 7:	Landeslehrer Tirol _____	57
Tabelle 8:	Landeslehrer Vorarlberg _____	61
Tabelle 9:	Landeslehrer Wien _____	65
Tabelle 10:	Bundeslehrer aus dem Wirkungsbereich des BMBF _	68
Abbildung 1:	Anteile der Versetzung von Landeslehrerbeamten in den Ruhestand im Zeitraum 2008 bis 2013 _____	70
Tabelle 11:	Vergleich der Anteile der Pensionsantrittsarten für Landeslehrerbeamte und Bundeslehrerbeamte _____	71
Tabelle 12:	Durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten _____	74
Tabelle 13:	Entwicklung der Ausgaben für Landeslehrer _____	80
Tabelle 14:	Entwicklung der Ausgaben für Landeslehrer- beamtenpensionen 2008 bis 2013 _____	81
Abbildung 2:	Durchschnittliche jährliche Krankenstandstage der Landeslehrer (Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer) im Zeitraum 2008 bis 2013 im Vergleich mit den Bundeslehrern _____	92

# Tabellen Abbildungen

- Abbildung 3: Zeitliche Entwicklung der Krankenstandstage der Landeslehrerbeamten im Vergleich mit den Bundeslehrerbeamten\_\_\_\_\_ 93
- Abbildung 4: Zeitliche Entwicklung der Krankenstandstage der Landesvertragslehrer im Vergleich mit den Bundesvertragslehrern\_\_\_\_\_ 94

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APG	Allgemeines Pensionsgesetz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMBWF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
LDG 1984	Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz
LLDG 1985	Land- und forstwirtschaftliches Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente

## Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Bildung und Frauen

### Landeslehrerpensionen

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

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

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

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

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

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

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziele

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

### Ausgangslage

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



**Rechtsgrundlagen  
der Landeslehrer**

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

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

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

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

**Kurzfassung**

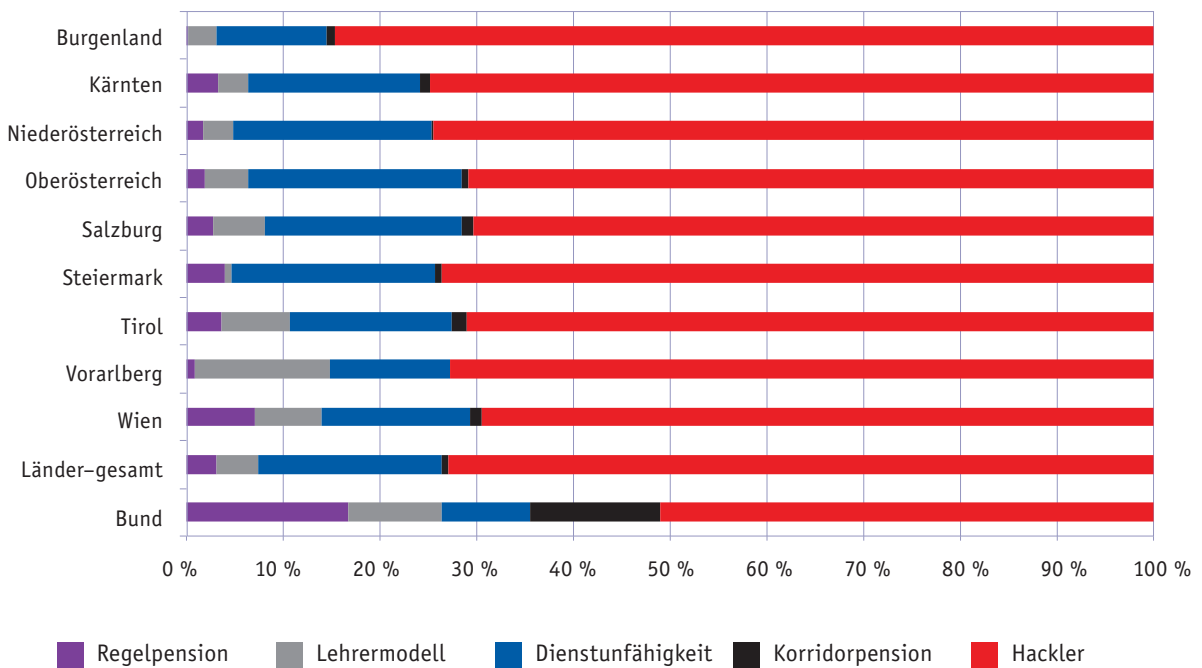
Landesvertragslehrer waren – ebenso wie Vertragsbedienstete des Bundes und der Länder – nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) pensionsversichert, ihre gesetzliche Altersversorgung wurde von der Pensionsversicherung getragen. (TZ 6)

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

**Vergleich der Länder**

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

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



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

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

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

## Kurzfassung

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

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

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

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

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

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

Im September 2008 beschloss der Bundesgesetzgeber für Bundesbeamte und Landeslehrerbeamte eine nochmalige Verlängerung der Ausnahmeregelung einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung (Hacklerregelung-ALT) ab dem 60. Lebensjahr für die Geburtsjahrgänge bis 1953. (Dies galt gleichermaßen für ASVG-Versicherte:

Männer ab 60. Lebensjahr, Frauen ab 55. Lebensjahr.) Weiters gewährte der Bundesgesetzgeber zusätzlich für diese Geburtsjahrgänge trotz vorzeitiger Ruhestandsversetzung auch noch eine Abschlagsfreiheit bei der Berechnung der Höhe des Ruhegenusses. Unter diesen besonders begünstigenden Bedingungen fanden 2008 bis 2013 die Mehrzahl der Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten, das waren 2008 bis 2013 rd. 72,9 % aller Ruhestandsversetzungen, statt. (TZ 49)

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

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

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

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

## Kurzfassung

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

<sup>1</sup> Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer

<sup>2</sup> nicht verfügbar

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



Kurzfassung

# BKA BMBF

## Landeslehrerpensionen

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

### Daten der Landeslehrer

#### Land Burgenland

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

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

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

**Kurzfassung****Land Kärnten**

Im Land Kärnten erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 1.089 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 74,9 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 17,7 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 3,2 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 11)

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

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

**Land Niederösterreich**

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

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

Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 12.137 VBÄ auf 12.057 VBÄ, die Ausgaben hierfür stiegen im gleichen Zeitraum (aufgrund der Struktureffekte und jährlichen Gehaltserhöhungen) von 628,47 Mio. EUR auf 740,03 Mio. EUR, das entsprach einer



Steigerung um 17,8 % bzw. 3,3 % pro Jahr. Die Pragmatisierung (Überleitung von Landesvertragslehrern in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis) entfiel seit ca. 2004. (TZ 17, 18)

#### Land Oberösterreich

Im Land Oberösterreich erfolgten 2008 bis 2013 in Summe 2.270 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 71,0 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 22 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 1,8 % der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 19)

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

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

#### Land Salzburg

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

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

## Kurzfassung

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

### Land Steiermark

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

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

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

### Land Tirol

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

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

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

#### Land Vorarlberg

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

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

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

#### Land Wien

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

## Kurzfassung

der Ruhestandsversetzungen erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter). (TZ 39)

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

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

### Bundeslehrer

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

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

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

## Maßnahmen

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

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

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

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

### Kenndaten 2013 zu Landeslehrern

Rechtsgrundlage	Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz-LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984, Land- und forstwirtschaftliches Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz-LLDG 1985, BGBl. Nr. 296/1985 Landesvertragslehrpersonengesetz 1966-LVG, BGBl. Nr. 172/1966, Land- und Forstwirtschaftliches Landesvertragslehrpersonengesetz (LLVG), BGBl. Nr. 244/1969 Pensionsrecht für Landeslehrerbeamte war grundsätzlich das Pensionsrecht für Bundesbeamte. Im Detail wurden die Grundlagen des Pensionsantritts von Landeslehrerbeamten im LDG 1984 und LLDG 1985 annähernd inhaltsgleich mit dem Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 geregelt.										
	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe	Bund
<b>Landeslehrer</b>	in VBÄ										
Landeslehrerbeamte	965	2.736	7.772	7.393	2.673	3.668	3.865	1.622	5.274	<b>35.970</b>	11.212 <sup>1</sup>
Landesvertragslehrer	1.177	1.809	4.285	4.669	1.682	4.696	2.425	2.056	5.919	<b>28.718</b>	27.136 <sup>2</sup>
<b>Summe</b>	<b>2.142</b>	<b>4.545</b>	<b>12.057</b>	<b>12.062</b>	<b>4.355</b>	<b>8.364</b>	<b>6.290</b>	<b>3.678</b>	<b>11.193</b>	<b>64.687</b>	<b>38.348</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>	in Mio. EUR										
Landeslehrerbeamte	60,51	157,35	450,60	434,80	155,02	258,85	208,39	101,33	299,23	<b>2.126,08</b>	849,97
Landesvertragslehrer	45,75	77,48	155,78	185,65	63,62	204,47	83,57	87,20	206,47	<b>1.109,99</b>	1.338,78
Dienstgeberbeiträge und sonstige Ausgaben	23,52	53,16	133,65	137,86	48,53	99,95	46,94	42,44	119,20	<b>705,23</b>	519,82
<b>Summe</b>	<b>129,78</b>	<b>287,99</b>	<b>740,03</b>	<b>758,31</b>	<b>267,16</b>	<b>563,28</b>	<b>338,90</b>	<b>230,97</b>	<b>624,89</b>	<b>3.941,31</b>	<b>2.708,57</b>
	Anzahl										
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	1.819	3.934	8.574	7.795	2.916	7.752	3.491	1.330	5.846	<b>43.457</b>	20.402
	in Mio. EUR										
Pensionsausgaben	73,09	150,12	333,93	308,66	111,99	299,44	142,71	56,56	221,74	<b>1.698,24</b>	- <sup>3</sup>
- Einnahmen durch Pensions- und Sicherheitsbeiträge	16,29	40,42	126,59	114,95	41,70	69,33	54,09	24,93	72,36	<b>560,66</b>	-
<b>= Nettopensionsausgaben</b>	<b>56,80</b>	<b>109,71</b>	<b>207,33</b>	<b>193,71</b>	<b>70,29</b>	<b>230,12</b>	<b>88,63</b>	<b>31,63</b>	<b>149,39</b>	<b>1.137,58</b>	-

Rundungsdifferenzen möglich

- 1 Bundeslehrerbeamte
- 2 Bundesvertragslehrer
- 3 nicht verfügbar

Quellen: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Landesschulrat Burgenland; Amt der Kärntner Landesregierung; Kärntner Landesschulrat; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Landesschulrat Niederösterreich; Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich; Amt der Salzburger Landesregierung; Landesschulrat Salzburg; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Steiermark; Amt der Tiroler Landesregierung; Landesschulrat Tirol; Amt der Vorarlberger Landesregierung; Landesschulrat Vorarlberg; Magistrat der Stadt Wien; Stadtschulrat Wien; BMBF

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Mai 2014 bis Juni 2014 die Gebarung aller neun Bundesländer hinsichtlich der Pensionen der Landeslehrerbeamten. Der Prüfungszeitraum bezog sich auf die Jahre 2008 bis 2013.

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

Zu dem im Februar 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die überprüften Stellen eine Stellungnahme bzw. einen Stellungnahmeverzicht ab:

Überprüfte Stelle		Gegenäußerung durch den RH
Burgenländische Landesregierung	Stellungnahme Mai 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Burgenland	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Kärntner Landesregierung	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Kärnten	Stellungnahmeverzicht April 2015	-
Niederösterreichische Landesregierung	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Niederösterreich	Stellungnahme Mai 2015	Juli 2015
Oberösterreichische Landesregierung	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Oberösterreich	Stellungnahme März 2015	Juli 2015
Salzburger Landesregierung	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Salzburg	Stellungnahmeverzicht Mai 2015	-
Steiermärkische Landesregierung	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Steiermark	Stellungnahme Mai 2015	Juli 2015
Tiroler Landesregierung	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Tirol	Stellungnahmeverzicht Mai 2015	-
Vorarlberger Landesregierung	Stellungnahme März 2015	Juli 2015
Landesschulrat für Vorarlberg	Stellungnahmeverzicht April 2015	-
Magistratsdirektion der Stadt Wien	Stellungnahmeverzicht April 2015	-
Stadtschulrat für Wien	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Bundeskanzleramt	Stellungnahme April 2015	Juli 2015
Bundesministerium für Bildung und Frauen	Stellungnahme Mai 2015	Juli 2015

## Prüfungsablauf und –gegenstand

2 (1) Der RH hatte 2006 bis 2008 die Systematik der Landesbeamtenpensionen im Rahmen von drei Gebarungsüberprüfungen überprüft:

		<b>gleichlautende Berichte:</b>
1. von Mai 2006 bis September 2006	Bund Burgenland Niederösterreich Salzburg	Reihe Bund 2007/9 Reihe Burgenland 2007/4 Reihe Niederösterreich 2007/8 Reihe Salzburg 2007/5
2. von September 2007 bis November 2007	Kärnten Oberösterreich Steiermark	Reihe Kärnten 2008/4 Reihe Oberösterreich 2008/4 Reihe Steiermark 2008/5
3. von Februar 2008 bis Mai 2008	Bund Tirol Vorarlberg Wien	Reihe Bund 2009/8 Reihe Tirol 2009/3 Reihe Vorarlberg 2009/3 Reihe Wien 2009/4

Von September 2008 bis Oktober 2008 erfolgten zwei ergänzende Gebarungsüberprüfungen zur Aktualisierung der Datenlage. Das Ergebnis dieser Querschnittsüberprüfung veröffentlichte der RH im Bericht „Reformen der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder“ in der Reihe Bund 2009/10.

(2) Teil der damaligen Querschnittsüberprüfungen war auch die Erhebung der Datenlage zu den Landeslehrerbeamten und deren gegenüber dem gesetzlichen Regelpensionsalter überwiegend vorzeitigen Ruhestandsversetzungen. Dabei hatte der RH festgestellt, dass sich das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten im Zeitraum 2004 bis 2007 auf rd. 56,7 Jahre belief. Das gesetzliche Regelpensionsalter – das ist das frühestmögliche abschlagsfreie Pensionsantrittsalter durch Erklärung – hätte 2005 zumindest 61 Jahre und 10 Monate betragen.

In den Jahren von 2004 bis 2007 war die Mehrzahl (49,4 %) der Ruhestandsversetzungen der Landeslehrerbeamten vorzeitig krankheitsbedingt erfolgt. Daher hatte der RH den Ländern empfohlen, Maßnahmen zu setzen, die dazu beitragen sollen, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter zu erhöhen und den Anteil der krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen zu verringern.



## Rechtsgrundlagen der Landeslehrer

Dienstrecht der  
Landeslehrer

**3.1** (1) Landeslehrer waren Lehrer für öffentliche Pflichtschulen (Volksschulen, Neue Mittelschulen, Hauptschulen, Sonderschulen, Polytechnische Schulen, Berufsschulen) sowie der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen. Dienstgeber der Landeslehrer waren die Länder. Das Dienstverhältnis des Landeslehrers war öffentlich-rechtlich (Landeslehrerbeamter) oder privatrechtlich (Landesvertragslehrer).

Das Dienstrecht der Landeslehrer war in Gesetzgebung Bundessache, in Vollziehung Landessache. Für die Beamten galt das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (LDG 1984), BGBl. Nr. 302/1984, sowie das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (LLDG 1985), BGBl. Nr. 296/1985.

(2) Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorschriften hatte der Bund den Ländern den Aktivitätsaufwand (im Rahmen der genehmigten Stellenpläne) für die Landeslehrerbeamten und Landesvertragslehrer sowie den Pensionsaufwand für alle Landeslehrerbeamten zu ersetzen. Hinsichtlich der Aktivitätsbezüge war einfachgesetzlich festgelegt, dass der Bund den Ländern 100 % der Kosten der Besoldung der Landeslehrer an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen und 50 % der Besoldungskosten für Landeslehrer an berufsbildenden Pflichtschulen und an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zu ersetzen hatte.

(3) Dienstgeber der Landeslehrerbeamten und Landesvertragslehrer war das jeweilige Land. Die in jedem Land bestehenden Landeslehrer-Diensthöheitsgesetze legten die konkrete Dienstbehörde bzw. die von den Schulbehörden des Bundes und der Länder wahrzunehmenden einzelnen dienstbehördlichen Aufgaben fest. In den Ländern Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg wurden die dienstbehördlichen Aufgaben von der Landesregierung (und teilweise von den Bezirksverwaltungsbehörden) wahrgenommen. In den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien waren diese Aufgaben (in unterschiedlichem Ausmaß) zwischen der Landesregierung und dem Landesschulrat (bzw. Stadtschulrat für Wien) geteilt.

**3.2** Der RH wiederholte seine Kritik hinsichtlich der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (siehe auch „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12; „Schulstandorte allgemein bildende Pflichtschulen – Oberösterreich und Steiermark“, Reihe

## Rechtsgrundlagen der Landeslehrer

Bund 2014/12; „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4; „Positionen RH“ Verwaltungsreform 2011).

**3.3** Die Niederösterreichische Landesregierung merkte in ihrer Stellungnahme an, dass eine Gebarungsüberprüfung durch den RH u.a. die Übereinstimmung des Verwaltungshandelns mit den bestehenden Vorschriften betreffe und nicht die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse der verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörper umfasse und daher die geltende verfassungsgesetzlich festgelegte Kompetenzverteilung dafür den Maßstab bilde.

**3.4** Der RH stimmte der Niederösterreichischen Landesregierung zu, dass die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung bei Gebarungsüberprüfungen vom RH zu berücksichtigen ist. Sinn und Zweck dieses Grundsatzes könne es aber nicht sein, dass dem RH Aussagen zu (verfassungs)gesetzlichen Regelungen, die zu einer unübersichtlichen und somit unwirtschaftlichen und unzweckmäßigen Gebarung beitragen, gänzlich verwehrt sind.

### Pensionsrecht der Landeslehrer

**4.1** Das für Landeslehrerbeamte geltende Pensionsrecht war grundsätzlich das für Bundesbeamte geltende. Im Detail wurden die Grundlagen des Pensionsantritts von Landeslehrerbeamten im LDG 1984 und im LLDG 1985 – annähernd inhaltsgleich mit dem Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – geregelt. Die Pensionsbeiträge der Landeslehrerbeamten waren im Gehaltsgesetz 1956 (der Bundesbeamten), BGBl. Nr. 54/1956, und das Leistungsrecht im Pensionsgesetz 1965 (der Bundesbeamten), BGBl. Nr. 340/1965, festgelegt. Das Pensionsrecht der Landeslehrerbeamten war daher weitgehend deckungsgleich mit jenem der Bundesbeamten.

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

**4.2** Das Pensionsrecht der Bundesbeamten mit einer Systematik der Ruhegenussberechnung (Rechtslage 2004) eines schrittweise auf 65 Jahre steigenden Regelpensionsalters, einer schrittweise auf 40 Jahre steigenden Durchrechnung und einer Gesamtdienstzeit von 45 Jahren hatte der RH in seinem Bericht „Reformen der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder“, Reihe Bund 2009/10, im Sinne der Leistungsgerechtigkeit und Finanzierbarkeit als zweckmäßig und sparsam beurteilt.

Der RH hatte weiters die Berechnung der Ruhegenüsse der Bundesbeamten nach dem Pensionskonto des Allgemeinen Pensionsgesetzes (APG; Parallelrechnung Rechtslage 2004 und Pensionskonto ab Geburtsjahrgang 1955) als beitragsbezogen, transparent und einfach in der Durchführung beurteilt. Die damit verbundenen künftigen Einsparungen werden in hohem Maße zur Finanzierung der künftigen Ruhegenüsse der Bundesbeamten beitragen.

Pensionsantrittsvoraussetzungen

**5.1** Die konkreten Voraussetzungen für einen Übertritt bzw. eine Versetzung eines Landeslehrerbeamten in den Ruhestand waren im LDG 1984 und im LLDG 1985 geregelt. Das Pensionsrecht legte auch die Abschläge bei gegenüber dem Regelpensionsalter vorzeitiger Ruhestandsversetzung fest. Die Abschläge in Prozentpunkten pro Jahr vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand (ein Prozentpunkt entspricht 1,25 %) waren bei der Pensionsberechnung (Rechtslage 2004) von der 80 %igen Bemessungsgrundlage abzuziehen. Im Ergebnis reduzierten die Abschläge die Höhe der Pension gegenüber einem Pensionsantritt mit dem Regelpensionsalter.

Folgende Varianten für die Versetzung in den Ruhestand bestanden:

**1. Alterspension (keine Abschläge bei der Pensionsberechnung):**

Der Übertritt in den Ruhestand erfolgte (von Gesetzes wegen) mit Ablauf des Jahres, in dem der Landeslehrerbeamte sein 65. Lebensjahr vollendete.

**2. Versetzung in den Ruhestand durch Erklärung zum gesetzlichen Pensionsalter (keine Abschläge bei der Pensionsberechnung):**

Durch schriftliche Erklärung des Landeslehrerbeamten wurde die Versetzung in den Ruhestand mit Ablauf des Monats bewirkt, sofern er das gesetzliche Pensionsalter (Regelpensionsalter) erreicht hatte. Dieses steigt, abhängig vom Geburtsjahrgang von 61,5 schrittweise auf 65 Jahre an und betrug zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung (3. Quartal 2014) 64,17 Jahre bzw. 770 Monate.

Eine Versetzung in den Ruhestand zum gesetzlichen Pensionsalter konnte auch von Amts wegen erfolgen, wenn der Landeslehrer die für den vollen Ruhegenussanspruch (100 % von der 80 %igen Bemessungsgrundlage) erforderliche Dienstzeit aufwies.

## Rechtsgrundlagen der Landeslehrer

### 3. „Lehrermodell“ (Abschläge 4 Prozentpunkte pro Jahr):

Bei dieser nur Lehrern zugänglichen Variante wurde auf schriftlichen Antrag des (hier) Landeslehrerbeamten die Versetzung in den Ruhestand höchstens fünf Jahre vor dem jeweils geltenden gesetzlichen Pensionsalter (Regelpensionsalter, siehe Punkt 2) bewirkt. Diese Antrittsvariante konnte nur von vor dem 1. Jänner 1954 geborenen Landeslehrerbeamten (bzw. Bundeslehrerbeamten) und bis 31. Dezember 2013 gewählt werden. Die Abschläge betragen vier Prozentpunkte von der Bemessungsgrundlage pro Jahr gegenüber dem Regelpensionsalter und waren in Summe nicht gedeckelt.

### 4. Korridorpension (Abschläge 3,36 Prozentpunkte von der Bemessungsgrundlage sowie zusätzlich 2,1 % von der berechneten Gesamtpension pro Jahr):

In dieser Variante wurde die Ruhestandsversetzung durch schriftliche Erklärung des Landeslehrers ab Ablauf des Monats, in dem er sein 62. Lebensjahr vollendet hatte, bewirkt, sofern zu diesem Zeitpunkt 37,5 Jahre ruhegenussfähiger Gesamtdienstzeit vorlagen.

Die Abschläge der Korridorpension-ALT für Geburtsjahrgänge bis 1953 betragen 1,68 Prozentpunkte von der Bemessungsgrundlage pro Jahr gegenüber dem Regelpensionsalter, waren aber unabhängig vom 10 %-Verlustdeckel anzuwenden.

Die Abschläge der Korridorpension-NEU für Geburtsjahrgänge ab 1954 betragen 3,36 Prozentpunkte von der Bemessungsgrundlage pro Jahr gegenüber dem Regelpensionsalter (65 Jahre). Zusätzlich werden 2,1 % Abschläge von der Bruttopension pro Jahr vorzeitiger Ruhestandsversetzung gegenüber dem Regelpensionsalter (65 Jahre) abgezogen. Die für diese Antrittsvariante notwendige Gesamtdienstzeit steigt pro Kalenderjahr um sechs Monate bis 40 Jahre für Pensionsantritte ab dem Jahr 2017.

### 5. Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit („Hacklerregelung“; keine Abschläge für Geburtsjahrgänge bis 1953):

Vor 1954 Geborenen stand diese Variante ab Vollendung des 60. Lebensjahres bei Vorliegen von 40 Jahren beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit offen (Hacklerregelung-ALT). Ein Nachkauf von Schul- und Studienzeiten für die Gesamtdienstzeit war zulässig; Abschläge waren bei der Hacklerregelung-ALT nicht anzuwenden. (Eine dazu gleichartige Hacklerregelung-ALT galt auch für ASVG-Versicherte; das frühest-

mögliche Pensionsantrittsalter betrug bei der Hacklerregelung–ALT bei Männern 60 Jahre, bei Frauen 55 Jahre.)

Die Hacklerregelung–NEU galt für ab 1954 Geborene und ermöglichte eine vorzeitige Ruhestandsversetzung ab Vollendung des 62. Lebensjahrs bei Vorliegen von 42 Jahren beitragsgedeckter (das heißt ohne Schul- und Studienzeiten) Gesamtdienstzeit. Ein Nachkauf von Schul- und Studienzeiten war nicht zulässig; die Abschläge der Rechtslage 2004 beliefen sich auf 3,36 Prozentpunkte pro Jahr gegenüber dem Regelpensionsalter (65 Jahre).

#### 6. Dienstunfähigkeit (Abschläge 3,36 Prozentpunkte pro Jahr):

Die Versetzung in den Ruhestand wegen dauernder Dienstunfähigkeit erfolgte von Amts wegen oder auf Antrag mit Ablauf jenes Monats, in dem der Ruhestandsversetzungsbescheid rechtskräftig wurde. Dienstunfähigkeit lag vor, wenn der Landeslehrerbeamte infolge seiner gesundheitlichen Verfassung seine dienstlichen Aufgaben nicht erfüllen und ihm kein mindestens gleichwertiger Arbeitsplatz zugewiesen werden konnte, dessen Aufgaben er nach seiner gesundheitlichen Verfassung zu erfüllen imstande war und der ihm mit Rücksicht auf seine Verhältnisse billigerweise zugemutet werden konnte. Die Abschläge der Rechtslage 2004 beliefen sich auf 3,36 Prozentpunkte pro Jahr gegenüber dem Regelpensionsalter (65 Jahre ab dem Geburtsjahrgang 2. Oktober 1952) und waren mit 18 Prozentpunkten gedeckelt.

- 5.2 Die Voraussetzungen für die Versetzung in den Ruhestand von Landeslehrerbeamten entsprachen jenen der Bundeslehrerbeamten; die angeführten Varianten entsprachen – mit Ausnahme des „Lehrermodells“ – auch jenen der Bundesbeamten.<sup>1</sup>

Der RH kritisierte erneut, dass die Hacklerregelung–ALT für die Geburtsjahrgänge bis 1953 nicht nur das besonders niedrige Pensionsantrittsalter von 60 Jahren ermöglichte, sondern darüber hinaus trotz vorzeitigen Pensionsantritts keine Abschläge zur Reduzierung der Pensionshöhe angewendet wurden (siehe auch TZ 25 Reihe Bund 2009/10 bzw. TZ 5 Reihe Bund 2013/5).

- 5.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung und der als Dienstbehörde eingerichtete Landesschulrat für Niederösterreich erklärten in ihren Stellungnahmen, dass sie die einschlägigen Bestimmungen des LDG 1984 und des LLDG 1985 über die Versetzung in den Ruhestand*

<sup>1</sup> Die Pensionsantrittsvarianten für ASVG-versicherte Männer sind dazu weitgehend gleich; ASVG-versicherte Frauen weisen bis zum Geburtsdatum 1. Dezember 1963 ein um fünf Jahre geringeres Regelpensionsalter auf.

## Rechtsgrundlagen der Landeslehrer

*bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit für die Geburtsjahrgänge bis 1953 bei Vorliegen der Voraussetzungen und nach Eingang von entsprechenden Erklärungen der Landeslehrerbeamten gesetzesgemäß vollzogen haben; die Kritik des RH richte sich an die Bundesgesetzgebung.*

### Verfügbarkeit von Kennzahlen

**5.4** Der RH wies gegenüber der Niederösterreichischen Landesregierung darauf hin, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass keine Maßnahmen gesetzt wurden, um Landeslehrer länger im Aktivstand zu behalten (siehe dazu auch RH-Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 6, 16).

**6.1** Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung erhob der RH die wesentlichen steuerungsrelevanten Personalkennzahlen der Landeslehrer, wie etwa Personal- und Pensionsstände, Einnahmen und Ausgaben sowie Pensionsantrittsgründe und -alter, durch einen standardisierten Fragebogen. Die Lieferung dieser Kennzahlen durch die Länder erfolgte in unterschiedlicher Geschwindigkeit, Qualität und Aggregation. Hervorzuheben war insbesondere, dass einige Länder nicht einen einzigen, aggregierten Datensatz über alle Landeslehrer lieferten, sondern getrennte Daten für die Landeslehrer aus dem Pflichtschulbereich einerseits und Daten für land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer andererseits. In diesen Ländern wurden auch die dienstbehördlichen Aufgaben hinsichtlich der Landeslehrer aus dem Pflichtschulbereich vom Landesschulrat und hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer von der Landesregierung wahrgenommen.

**6.2** Der RH stellte kritisch fest, dass der Grad der Verfügbarkeit dieser Personalkennzahlen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich war. Da die Verfügbarkeit dieser Daten für einen zielgerichteten Vollzug der pensionsrechtlichen Bestimmungen der Landeslehrer und der Budgetierung von wesentlicher Bedeutung ist, empfahl der RH den Ländern, die genannten Personalkennzahlen (bspw. von Personal- und Pensionsständen, diesbezüglichen Einnahmen und Ausgaben, Pensionsantrittsgründen und vom Pensionsantrittsalter) der Landeslehrer in den IT-Systemen derart zu führen, dass eine rasche Zusammenführung allfällig getrennt geführter Datensätze und somit eine kurzfristige Verfügbarkeit gewährleistet ist. Bei der Definition der Kennzahlen wäre das BMBF einzubinden; ebenso wären die für die Budgetierung der Landeslehrer bzw. Landeslehrerbeamtenpensionen erforderlichen Kennzahlen dem BMBF zur Verfügung zu stellen.

### 6.3 BMBF

*Das BMBF begrüßte in seiner Stellungnahme die Einbindung in die Ermittlung von aussagekräftigen Kennzahlen und wies darauf hin, dass im Rahmen der Diskussionen zur Reform der Bildungsverwaltung die Effizienzsteigerung ein wesentliches Thema sei, wozu auch eine zentrale IT-unterstützte Haltung von Personal- und Besoldungsdaten aller Lehrer zähle. Diese könnte mit geringem technischem Aufwand in der BRZ GmbH (derzeit werden dort die rd. 42.000 Bundeslehrer verwaltet) umgesetzt werden.*

#### *Burgenland*

*Die Burgenländische Landesregierung verwies in ihrer Stellungnahme auf jene des BMBF, in der die Umsetzung einer zentralen IT-unterstützten Haltung von Personal- und Besoldungsdaten aller Lehrer zur Steigerung der Effizienz der Bildungsverwaltung angeführt werde.*

#### *Kärnten*

*Die Kärntner Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Führung von Personalkennzahlen in den landesspezifischen IT-Systemen fest, dass die Landesregierung als für sämtliche Landeslehrer zuständige Dienstbehörde grundsätzlich die IT-technische Voraussetzung bereits geschaffen habe und solche Personalkennzahlen im IT-System bereits geführt werden. Derzeit befinde sich die entsprechende Mitarbeiterschulung im Bereich der Datenbanknutzung und -auswertung im Aufbau.*

#### *Niederösterreich*

*Die Niederösterreichische Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme dazu aus, dass die Diensthoheit über Landeslehrpersonen an öffentlichen allgemeinbildenden und berufsbildenden Pflichtschulen gemäß Art. 14 Abs. 4 lit. a B-VG dem Landesschulrat für Niederösterreich als Schulbehörde des Bundes in Niederösterreich übertragen worden sei. Daraus resultiere zwangsläufig eine getrennte Datenlieferung für Landeslehrpersonen aus dem Pflichtschulbereich einerseits und für land- und forstwirtschaftliche Landeslehrpersonen andererseits. Auch wenn die Datensätze nicht in aggregierter Form vorgelegt worden seien, so habe es dabei dennoch keine Verzögerungen gegeben.*

*Gemäß den Stellungnahmen der Niederösterreichischen Landesregierung und des Landesschulrats für Niederösterreich könnte ein landesspezifisches IT-System für die Personalkennzahlen sinnvoll sein,*

## Rechtsgrundlagen der Landeslehrer

*würde aber im Endeffekt vermutlich wieder nicht dazu führen, dass die notwendigen Daten kurzfristig verfügbar seien. Diese Daten könnten im Rahmen des Landeslehrpersonencontrollings österreichweit erhoben werden.*

### Salzburg

*Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung stünde sie der Erarbeitung von Grundsätzen für eine kennzahlenbasierte Gebarung durch das BMBF offen gegenüber.*

### Steiermark

*Die Steiermärkische Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der unterschiedliche Grad der Verfügbarkeit der Kennzahlen in den Bundesländern eine Folge der durch Art. 14 und 14a des B-VG bedingten Zersplitterung der Kompetenzen im Schulwesen sei.*

### Tirol

*Die Tiroler Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass dem BMF (im Rahmen der Transferzahlungen) und dem BMBF (im Rahmen der Personal-Controllingverordnung) bereits jetzt zahlreiche Personalkennzahlen monatlich übermittelt würden und zählte die entsprechenden Kategorien auf. Die bundeseitige Zusammenführung dieser Daten in einem IT-System werde begrüßt.*

### Vorarlberg

*Die Vorarlberger Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass das „integrierte Personalverwaltungs- und -abrechnungssystem“ die kurzfristige Verfügbarkeit von Kennzahlen ermögliche.*

## 6.4 BMBF

Zum Vorschlag des BMBF bemerkte der RH, dass die Verantwortung für die IT-unterstützte Haltung von Personal- und Besoldungsdaten nur der jeweiligen Verantwortung für personal- und besoldungsrechtliche Angelegenheiten folgen könne. Aus Sicht des RH sei es daher jedenfalls unerlässlich, die bestehenden personal- und besoldungsrechtlichen Kompetenzen vor der IT-mäßigen Abbildung effizient zu gestalten bzw. zu bereinigen. Der RH wies daher in diesem Zusammenhang neuerlich auf seine Kritik zu der verfassungsrechtlich komplexen Kompetenzverteilung und der fehlenden Übereinstimmung von Auf-



gaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (siehe TZ 3) hin.

#### Burgenland

Zu dem von der Burgenländischen Landesregierung unterstützten Vorschlag des BMBF bemerkte der RH, dass die Verantwortung für die IT-unterstützte Haltung von Personal- und Besoldungsdaten nur der jeweiligen Verantwortung für personal- und besoldungsrechtliche Angelegenheiten folgen könne.

#### Kärnten

Der RH bewertete die Schaffung eines IT-Systems für Personalkennzahlen durch die Kärntner Landesregierung als zweckmäßig und hob die Wichtigkeit der zeitnahen Durchführung entsprechender Mitarbeiterschulungen hervor.

#### Niederösterreich

Der RH entgegnete der Niederösterreichischen Landesregierung, dass eine Übertragung der Diensthöhe über eine bestimmte Gruppe von Landeslehrern an den Landesschulrat und eine dadurch gegebene getrennte Datenführung nicht automatisch zu einer getrennten Datenerlieferung durch das Land führen müsse, zumal datenschutzrechtliche Gründe zwischen Behörden dabei nach Ansicht des RH – bei dem vom RH geforderten hohen Aggregierungsgrad der Daten – nicht ins Treffen geführt werden können. Die dargelegte Vorgangsweise der Niederösterreichischen Landesregierung zeige, dass die Möglichkeit einer Zusammenführung von Daten unterschiedlicher Quellen geschaffen werden sollte.

Zum Vorbringen bezüglich eines landesspezifischen IT-Systems in Niederösterreich merkte der RH gegenüber der Niederösterreichischen Landesregierung und dem Landesschulrat für Niederösterreich an, dass es nicht nachvollziehbar sei, warum eine kurzfristige Datenverfügbarkeit aus einem landesinternen System nicht möglich sein sollte, eine solche aus einer österreichweiten Erhebung hingegen schon.

#### Steiermark

Der RH hielt gegenüber der Steiermärkischen Landesregierung fest, dass er auf den unterschiedlich hohen Grad der Verfügbarkeit wesentlicher Personalkennzahlen im Vergleich der Bundesländer hingewiesen hatte. Da alle Bundesländer denselben verfassungsrechtlichen Bestim-

## Rechtsgrundlagen der Landeslehrer

mungen unterlagen, konnten eben diese jedoch nicht der Grund für den unterschiedlichen hohen Verfügbarkeitsgrad sein. Er empfahl der Steiermärkischen Landesregierung daher, die notwendigen Maßnahmen zur Erhöhung der kurzfristigen Verfügbarkeit der Personalkennzahlen entsprechend der Empfehlung zu ergreifen.

### Tirol

Der RH hielt gegenüber der Tiroler Landesregierung fest, dass eine rasche Verfügbarkeit wichtiger Personalkennzahlen in einigen Bundesländern zum Zeitpunkt der Einschau des RH nicht gegeben war. Dies wäre aber für ein effizientes Controlling flächendeckend für alle Bundesländer wesentlich und somit anzustreben.

## Daten der Landeslehrer

### Land Burgenland

**7.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 554 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 84,7 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 11,4 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). Eine einzige Ruhestandsversetzung, das entsprach 0,2 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgte ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).



Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

Tabelle 1: Landeslehrer Burgenland							
Landeslehrer <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,9 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)
„Lehrermodell“	7 (11,9 %)	1 (1,6 %)	3 (2,7 %)	1 (0,8 %)	2 (1,8 %)	2 (2,3 %)	16 (2,9 %)
Dienstunfähigkeit	20 (33,9 %)	7 (11,3 %)	8 (7,3 %)	10 (8,2 %)	12 (10,6 %)	6 (6,8 %)	63 (11,4 %)
Korridormodell	0 (0,0 %)	1 (1,6 %)	3 (2,7 %)	1 (0,8 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	5 (0,9 %)
Hacklerregelung-ALT	32 (54,2 %)	53 (85,5 %)	95 (86,4 %)	110 (90,2 %)	99 (87,6 %)	80 (90,9 %)	469 (84,7 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>59 (100,0 %)</b>	<b>62 (100,0 %)</b>	<b>110 (100,0 %)</b>	<b>122 (100,0 %)</b>	<b>113 (100,0 %)</b>	<b>88 (100,0 %)</b>	<b>554 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	1.487	1.508	1.593	1.684	1.761	1.819	22,3
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	53,13	55,50	58,68	63,45	68,75	73,09	37,6
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	10,97	11,07	11,06	10,68	10,12	16,29	48,5
<b>Netto-Pensionsausgaben</b>	<b>42,15</b>	<b>44,43</b>	<b>47,61</b>	<b>52,77</b>	<b>58,63</b>	<b>56,80</b>	<b>34,7</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	1.453,31	1.389,47	1.286,92	1.166,04	1.058,07	965,03	- 33,6
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	594,81	718,64	863,32	974,95	1.055,31	1.176,83	97,8
<b>Summe</b>	<b>2.048,12</b>	<b>2.108,11</b>	<b>2.150,24</b>	<b>2.140,99</b>	<b>2.113,38</b>	<b>2.141,86</b>	<b>4,6</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	77,90	78,95	75,71	70,11	66,70	60,51	- 22,3
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	21,15	25,23	32,56	35,84	41,68	45,75	116,4
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	11,80	12,89	13,97	15,10	15,70	23,52	99,2
<b>Summe</b>	<b>110,85</b>	<b>117,07</b>	<b>122,24</b>	<b>121,04</b>	<b>124,08</b>	<b>129,78</b>	<b>17,1</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionlehrer

Quellen: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Landesschulrat Burgenland

## Daten der Landeslehrer

**7.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 84,7 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgte im Zeitraum 2008 bis 2013 nur eine einzige von den genannten 554 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen entwickelte sich von 20 im Jahr 2008, das waren 33,9 % aller Ruhestandsversetzungen, auf 6 im Jahr 2013, das waren 6,8 %.

**7.3** *Die Burgenländische Landesregierung und der Landesschulrat für Burgenland wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass der Bund die pensionsrechtlichen (Ausnahme)bestimmungen geschaffen habe und die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen diese Inanspruchnahme ermöglicht haben. Der Dienstgeber bzw. die Dienstbehörde könne auch nicht in persönliche Entscheidungsprozesse der einzelnen Lehrkräfte eingreifen. Der Landesschulrat für Burgenland wies außerdem darauf hin, dass im Bundesland Burgenland zwischen 2008 und 2013 lediglich 11,4 % der Landeslehrer wegen Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt) in den Ruhestand versetzt worden seien.*

**7.4** Der RH stimmte der Burgenländischen Landesregierung und dem Landesschulrat für Burgenland hinsichtlich ihrer Feststellung, das Pensionsrecht der Landeslehrer falle in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, zu. Er wies jedoch darauf hin, dass seine Kritik nicht das Verhalten individueller Lehrpersonen oder der zuständigen Dienstbehörden betraf, sondern er vielmehr eine Empfehlung an die zuständigen Ressorts (siehe TZ 49) ausgesprochen hat.

**8.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 1.487 auf 1.819; das entsprach einer Steigerung um 22,3 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 53,13 Mio. EUR auf 73,09 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 37,6 % bzw 6,6 % pro Jahr.

**8.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Nettopensionsausgaben, das waren die Pensionsausgaben abzüglich der Einnahmen aus Pensionsbeiträgen, von 2008 bis 2013 um 34,7 %, das entsprach 6,1 % pro Jahr<sup>2</sup>, stiegen. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern

<sup>2</sup> geometrisches Mittel wegen Zinseszinsseffekt



und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

**9.1** Der Stand an Landeslehrern stieg von 2008 bis 2013 von 2.048 VBÄ auf 2.142 VBÄ; das entsprach einer Steigerung um 4,6 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 1.453 VBÄ um 33,6 % auf 965 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 595 VBÄ um 98 % auf 1.177 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung ab 2011. Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

**9.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Anzahl an Landeslehrern von 2008 bis 2013 um 4,6 % fest. Er hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.

**10.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 110,85 Mio. EUR auf 129,78 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 17,1 %. Dabei reduzierten sich die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 77,90 Mio. EUR um 22,3 % auf 60,51 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 21,15 Mio. EUR um 116,4 % auf 45,75 Mio. EUR.

**10.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 17,1 %, das entsprach 3,2 % pro Jahr, fest. Dies war auf die Erhöhung der Gesamtzahl an Landeslehrern, auf die Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

Land Kärnten

**11.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 1.089 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 74,9 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 17,7 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 35 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 3,2 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).

## Daten der Landeslehrer

Tabelle 2: Landeslehrer Kärnten							
Landeslehrer <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	4 (4,6 %)	6 (4,4 %)	9 (4,8 %)	7 (3,4 %)	5 (2,3 %)	4 (1,6 %)	35 (3,2 %)
„Lehrermodell“	3 (3,5 %)	7 (5,2 %)	5 (2,7 %)	6 (2,9 %)	3 (1,4 %)	10 (3,9 %)	34 (3,1 %)
Dienstunfähigkeit	33 (37,9 %)	28 (20,6 %)	32 (16,9 %)	36 (17,7 %)	31 (14,4 %)	33 (12,8 %)	193 (17,7 %)
Korridormodell	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,5 %)	4 (1,9 %)	6 (2,3 %)	11 (1,0 %)
Hacklerregelung–ALT	47 (54,0 %)	95 (69,9 %)	143 (75,7 %)	154 (75,5 %)	173 (80,1 %)	204 (79,4 %)	816 (74,9 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>87 (100,0 %)</b>	<b>136 (100,0 %)</b>	<b>189 (100,0 %)</b>	<b>204 (100,0 %)</b>	<b>216 (100,0 %)</b>	<b>257 (100,0 %)</b>	<b>1.089 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	3.309	3.372	3.494	3.624	3.759	3.934	18,9
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	115,77	120,30	125,91	131,60	140,75	150,12	29,7
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	25,11	25,43	25,10	24,24	23,74	40,42	61,0
<b>Netto–Pensionsausgaben</b>	<b>90,66</b>	<b>94,87</b>	<b>100,80</b>	<b>107,36</b>	<b>117,01</b>	<b>109,71</b>	<b>21,0</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	3.665,14	3.577,89	3.402,21	3.182,95	2.960,06	2.736,42	– 25,3
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	1.373,92	1.524,59	1.621,93	1.609,15	1.664,36	1.809,04	31,7
<b>Summe</b>	<b>5.039,06</b>	<b>5.102,48</b>	<b>5.024,14</b>	<b>4.792,10</b>	<b>4.624,42</b>	<b>4.545,46</b>	<b>– 9,8</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	184,44	189,47	184,02	176,20	168,43	157,35	– 14,7
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	51,50	59,07	63,77	65,83	70,95	77,48	50,4
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	28,35	33,10	32,66	32,45	32,51	53,16	87,5
<b>Summe</b>	<b>264,29</b>	<b>281,64</b>	<b>280,44</b>	<b>274,48</b>	<b>271,88</b>	<b>287,99</b>	<b>9,0</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer

<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung; Kärntner Landesschulrat

**11.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 74,9 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgten im Zeitraum 2008 bis 2013 lediglich 35 von den genannten 1.089 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 33 im Jahr 2008, das waren 37,9 % aller Ruhestandsversetzungen, blieb weitgehend konstant und belief sich wiederum auf 33 im Jahr 2013, das waren 12,8 %.

**12.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 3.309 auf 3.934; das entsprach einer Steigerung um 18,9 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 115,77 Mio. EUR auf 150,12 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 29,7 % bzw. 5,3 % pro Jahr.

**12.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 21 %, das entsprach 3,9 % pro Jahr, stiegen. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

**13.1** Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 5.039 VBÄ auf 4.545 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 9,8 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 3.665 VBÄ um 25,3 % auf 2.736 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 1.374 VBÄ um 31,7 % auf 1.809 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung ab dem Schuljahr 2002/2003. Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

**13.2** Der RH hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.

## Daten der Landeslehrer

**14.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 264,29 Mio. EUR auf 287,99 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 9 %. Dabei reduzierten sich die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 184,44 Mio. EUR um 14,7 % auf 157,35 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 51,50 Mio. EUR um 50,4 % auf 77,48 Mio. EUR.

**14.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 9,0 %, das entsprach 1,7 % pro Jahr, fest. Dies war auf Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

Land Niederösterreich **15.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 2.562 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 74,5 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch. Rund 20,5 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 41 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 1,6 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).





Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

<b>Tabelle 3: Landeslehrer Niederösterreich</b>							
Landeslehrer <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	5 (1,7 %)	8 (2,5 %)	14 (3,2 %)	6 (1,4 %)	4 (0,8 %)	4 (0,7 %)	41 (1,6 %)
„Lehrermodell“	28 (9,3 %)	11 (3,4 %)	9 (2,0 %)	8 (1,9 %)	11 (2,2 %)	15 (2,6 %)	82 (3,2 %)
Dienstunfähigkeit	102 (33,8 %)	84 (25,8 %)	95 (21,4 %)	84 (19,7 %)	61 (12,4 %)	98 (17,2 %)	524 (20,5 %)
Korridormodell	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)	4 (0,8 %)	2 (0,4 %)	7 (0,3 %)
Hacklerregelung–ALT	167 (55,3 %)	223 (68,4 %)	327 (73,5 %)	327 (76,8 %)	412 (83,7 %)	452 (79,2 %)	1.908 (74,5 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>302 (100,0 %)</b>	<b>326 (100,0 %)</b>	<b>445 (100,0 %)</b>	<b>426 (100,0 %)</b>	<b>492 (100,0 %)</b>	<b>571 (100,0 %)</b>	<b>2.562 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	7.100	7.268	7.576	7.882	8.217	8.574	20,8
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	250,56	263,89	277,27	292,42	312,65	333,93	33,3
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	64,68	63,65	64,57	63,85	63,60	126,59	95,7
<b>Netto–Pensionsausgaben</b>	<b>185,87</b>	<b>200,24</b>	<b>212,71</b>	<b>228,56</b>	<b>249,05</b>	<b>207,33</b>	<b>11,6</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	9.260,81	9.019,79	9.024,12	8.672,25	8.264,25	7.771,87	– 16,1
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	2.876,48	3.287,56	3.196,10	3.524,37	3.897,13	4.285,14	49,0
<b>Summe</b>	<b>12.137,29</b>	<b>12.307,35</b>	<b>12.220,22</b>	<b>12.196,62</b>	<b>12.161,38</b>	<b>12.057,01</b>	<b>– 0,7</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	466,22	471,39	474,49	470,64	469,12	450,60	– 3,4
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	95,28	110,61	116,20	123,25	139,33	155,78	63,5
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	66,97	71,49	73,36	75,05	77,19	133,65	99,6
<b>Summe</b>	<b>628,47</b>	<b>653,49</b>	<b>664,04</b>	<b>668,93</b>	<b>685,64</b>	<b>740,03</b>	<b>17,8</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Landesschulrat Niederösterreich

## Daten der Landeslehrer

**15.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 74,5 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgten im Zeitraum 2008 bis 2013 lediglich 41 von den genannten 2.562 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 102 im Jahr 2008, das waren 33,8 % aller Ruhestandsversetzungen, entwickelte sich auf 98 im Jahr 2013, das waren 17,2 %.

**15.3** *Die Niederösterreichische Landesregierung und der Landesschulrat für Niederösterreich verwiesen nochmals auf ihre Stellungnahmen zu TZ 5, in denen sie erklärten, dass sie die einschlägigen Bestimmungen des LDG 1984 und des LLDG 1985 über die Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit für die Geburtsjahrgänge bis 1953 bei Vorliegen der Voraussetzungen und nach Eingang von entsprechenden Erklärungen der Landeslehrerbeamten gesetzesgemäß vollzogen haben; die Kritik des RH richte sich an die Bundesgesetzgebung. Ergänzend wurde in ihren Stellungnahmen angemerkt, dass eine hohe Anzahl der vor 1. Jänner 1954 geborenen 2.500 Landeslehrpersonen, die das Modell Hacklerregelung-ALT in Anspruch genommen hatten, zuvor Schul- und Studienzeiten an der Pädagogischen Akademie als beitragsgedeckte Zeit durch Leistung eines besonderen Pensionsbeitrags nachgekauft hatten.*

**15.4** Der RH wies gegenüber der Niederösterreichischen Landesregierung und dem Landesschulrat für Niederösterreich nochmals darauf hin, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass keine Maßnahmen gesetzt wurden, um Landeslehrer länger im Aktivstand zu behalten (siehe dazu auch RH-Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 6, 16).

**16.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 7.100 auf 8.574; das entsprach einer Steigerung um 20,8 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 250,56 Mio. EUR auf 333,93 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 33,3 % bzw. 5,9 % pro Jahr.



Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

- 16.2** Der RH stellte fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 11,6 %, das entsprach 2,2 % pro Jahr, gestiegen waren. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.
- 17.1** Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 12.137 VBÄ auf 12.057 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 0,7 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 9.261 VBÄ um 16,1 % auf 7.772 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 2.876 VBÄ um 49 % auf 4.285 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung seit ca. 10 Jahren. Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.
- 17.2** Der RH hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.
- 18.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 628,47 Mio. EUR auf 740,03 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 17,8 %. Dabei reduzierten sich die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 466,22 Mio. EUR um 3,4 % auf 450,60 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 95,28 Mio. EUR um 63,5 % auf 155,78 Mio. EUR.
- 18.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 17,8 %, das entsprach 3,3 % pro Jahr, fest. Dies war auf Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.
- Land Oberösterreich **19.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 2.270 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 71,0 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 22 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 41 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 1,8 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).

## Daten der Landeslehrer

<b>Tabelle 4: Landeslehrer Oberösterreich</b>							
<b>Landeslehrer<sup>1</sup></b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2008 bis 2013</b>
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	6 (2,8 %)	7 (2,3 %)	9 (2,4 %)	6 (1,5 %)	5 (1,1 %)	8 (1,5 %)	41 (1,8 %)
„Lehrermodell“	12 (5,7 %)	13 (4,3 %)	13 (3,5 %)	19 (4,6 %)	13 (2,9 %)	34 (6,4 %)	104 (4,6 %)
Dienstunfähigkeit	82 (38,7 %)	113 (37,5 %)	82 (21,9 %)	71 (17,3 %)	79 (17,8 %)	72 (13,6 %)	499 (22,0 %)
Korridormodell	4 (1,9 %)	2 (0,7 %)	3 (0,8 %)	3 (0,7 %)	2 (0,5 %)	1 (0,2 %)	15 (0,7 %)
Hacklerregelung–ALT	108 (50,9 %)	166 (55,2 %)	268 (71,5 %)	311 (75,9 %)	345 (77,7 %)	413 (78,2 %)	1.611 (71,0 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>212 (100,0 %)</b>	<b>301 (100,0 %)</b>	<b>375 (100,0 %)</b>	<b>410 (100,0 %)</b>	<b>444 (100,0 %)</b>	<b>528 (100,0 %)</b>	<b>2.270 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	6.333	6.532	6.757	7.043	7.365	7.795	23,1
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	232,70	242,83	254,84	266,89	287,12	308,66	32,6
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	64,54	65,11	68,50	72,36	64,84	114,95	78,1
<b>Netto–Pensionsausgaben</b>	<b>168,16</b>	<b>177,73</b>	<b>186,34</b>	<b>194,53</b>	<b>222,28</b>	<b>193,71</b>	<b>15,2</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	9.409,75	9.145,11	8.772,89	8.359,30	7.949,92	7.392,94	– 21,4
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	3.116,19	3.355,51	3.716,21	3.924,01	4.250,55	4.669,25	49,9
<b>Summe</b>	<b>12.525,94</b>	<b>12.500,62</b>	<b>12.489,10</b>	<b>12.283,31</b>	<b>12.200,47</b>	<b>12.062,19</b>	<b>– 3,7</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	469,70	481,49	473,46	462,68	456,70	434,80	– 7,4
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	113,20	127,03	139,81	153,67	169,48	185,65	64,0
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	68,63	79,76	79,30	82,14	84,71	137,86	100,9
<b>Summe</b>	<b>651,53</b>	<b>688,29</b>	<b>692,57</b>	<b>698,50</b>	<b>710,89</b>	<b>758,31</b>	<b>16,4</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer

<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Landesschulrat Oberösterreich

**19.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 71 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgten im Zeitraum 2008 bis 2013 lediglich 41 von den genannten 2.270 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 82 im Jahr 2008, das waren 38,7 % aller Ruhestandsversetzungen, entwickelte sich auf 72 im Jahr 2013, das waren 13,6 %.

**19.3** *Der Landesschulrat für Oberösterreich bemerkte in seiner Stellungnahme zur kritischen Feststellung des RH, dass 71 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung der „Hacklerregelung-ALT“ in Anspruch genommen hatten, dass der Bundesgesetzgeber diesbezüglich einen Rechtsanspruch normiert und somit seitens der Vollzugsbehörde keinerlei Einwirkungsmöglichkeit bestanden habe.*

**19.4** Der RH wies gegenüber dem Landesschulrat für Oberösterreich darauf hin, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass keine Maßnahmen gesetzt wurden, um Landeslehrer länger im Aktivstand zu behalten (siehe dazu auch RH-Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 6, 16).

**20.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 6.333 auf 7.795; das entsprach einer Steigerung um 23,1 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 232,70 Mio. EUR auf 308,66 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 32,6 % bzw. 5,8 % pro Jahr.

**20.2** Der RH stellte fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 15,2 %, das entsprach 2,9 % pro Jahr, gestiegen waren. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

**21.1** Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 12.526 VBÄ auf 12.062 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 3,7 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 9.410 VBÄ um 21,4 % auf 7.393 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 3.116 VBÄ um 49,8 % auf 4.669 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen

## Daten der Landeslehrer

Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung für Landeslehrer seit 2007 (bzw. seit ca. 15 Jahren für land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer). Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

**21.2** Der RH hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.

**22.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 651,53 Mio. EUR auf 758,31 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 16,4 %. Dabei reduzierten sich die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 469,70 Mio. EUR um 7,4 % auf 434,80 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 113,12 Mio. EUR um 64 % auf 185,65 Mio. EUR.

**22.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 16,4 %, das entsprach 3,1 % pro Jahr, fest. Dies war auf Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

### Land Salzburg

**23.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 885 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 70,4 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 20,3 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 24 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 2,7 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).



<b>Tabelle 5: Landeslehrer Salzburg</b>							
Landeslehrer <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	5 (6,0 %)	3 (2,5 %)	5 (3,1 %)	2 (1,4 %)	5 (2,9 %)	4 (2,0 %)	24 (2,7 %)
„Lehrermodell“	8 (9,5 %)	5 (4,2 %)	4 (2,5 %)	5 (3,4 %)	14 (8,2 %)	11 (5,5 %)	47 (5,3 %)
Dienstunfähigkeit	28 (33,3 %)	30 (25,2 %)	39 (24,1 %)	28 (18,9 %)	28 (16,4 %)	27 (13,4 %)	180 (20,3 %)
Korridormodell	1 (1,2 %)	0 (0 %)	3 (1,9 %)	0 (0,0 %)	2 (1,2 %)	5 (2,5 %)	11 (1,2 %)
Hacklerregelung-ALT	42 (50,0 %)	81 (68,1 %)	111 (68,5 %)	113 (76,4 %)	122 (71,4 %)	154 (76,6 %)	623 (70,4 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>84 (100,0 %)</b>	<b>119 (100,0 %)</b>	<b>162 (100,0 %)</b>	<b>148 (100,0 %)</b>	<b>171 (100,0 %)</b>	<b>201 (100,0 %)</b>	<b>885 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	2.358	2.435	2.568	2.659	2.768	2.916	23,7
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	82,38	87,01	92,07	98,31	104,71	111,99	35,9
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	23,11	24,26	23,68	23,00	23,29	41,70	80,4
<b>Netto-Pensionsausgaben</b>	<b>59,27</b>	<b>62,74</b>	<b>68,40</b>	<b>75,31</b>	<b>81,43</b>	<b>70,29</b>	<b>18,6</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	3.406,19	3.293,38	3.135,64	3.006,12	2.846,38	2.673,14	- 21,5
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	1.077,39	1.191,50	1.365,48	1.455,91	1.549,23	1.681,91	56,1
<b>Summe</b>	<b>4.483,58</b>	<b>4.484,88</b>	<b>4.501,12</b>	<b>4.462,03</b>	<b>4.395,61</b>	<b>4.355,05</b>	<b>- 2,9</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	169,16	172,55	168,42	164,71	162,34	155,02	- 8,4
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	35,17	41,34	47,01	53,26	58,79	63,62	80,9
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	23,12	27,13	27,10	28,32	28,80	48,53	109,9
<b>Summe</b>	<b>227,44</b>	<b>241,02</b>	<b>242,53</b>	<b>246,29</b>	<b>249,92</b>	<b>267,16</b>	<b>17,5</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer

<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Amt der Salzburger Landesregierung; Landesschulrat Salzburg

## Daten der Landeslehrer

**23.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 70,4 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgten im Zeitraum 2008 bis 2013 lediglich 24 von den genannten 885 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 28 im Jahr 2008, das waren 33,3 % aller Ruhestandsversetzungen, blieb weitgehend konstant und belief sich auf 27 im Jahr 2013, das waren 13,4 %.

**24.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 2.358 auf 2.916; das entsprach einer Steigerung um 23,7 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 82,38 Mio. EUR auf 111,99 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 35,9 % bzw. 6,3 % pro Jahr.

**24.2** Der RH stellte fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 18,6 %, das entsprach 3,5 % pro Jahr, gestiegen waren. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

**25.1** Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 4.484 VBÄ auf 4.355 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 2,9 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 3.406 VBÄ um 21,5 % auf 2.673 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 1.077 VBÄ um 56,1 % auf 1.682 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung seit 2007. Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

**25.2** Der RH hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.





Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

**26.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 227,44 Mio. EUR auf 267,16 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 17,5 %. Dabei sanken die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 169,16 Mio. EUR um 8,4 % auf 155,02 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 35,17 Mio. EUR um 80,9 % auf 63,62 Mio. EUR.

**26.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 17,5 %, das entsprach 3,3 % pro Jahr, fest. Dies war auf Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

Land Steiermark

**27.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 2.338 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 73,5 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 20 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 85 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 3,6 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).

## Daten der Landeslehrer

<b>Tabelle 6: Landeslehrer Steiermark</b>							
<b>Landeslehrer<sup>1</sup></b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2008 bis 2013</b>
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	14 (6,9 %)	14 (4,6 %)	13 (3,4 %)	14 (3,4 %)	17 (3,6 %)	13 (2,3 %)	85 (3,6 %)
„Lehrermodell“	8 (4,0 %)	9 (3,0 %)	8 (2,1 %)	3 (0,7 %)	3 (0,6 %)	18 (3,2 %)	49 (2,1 %)
Dienstunfähigkeit	84 (41,6 %)	90 (29,8 %)	76 (19,8 %)	72 (17,4 %)	82 (17,3 %)	64 (11,4 %)	468 (20,0 %)
Korridormodell	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	3 (0,8 %)	9 (2,2 %)	1 (0,2 %)	4 (0,7 %)	17 (0,7 %)
Hacklerregelung–ALT	96 (47,5 %)	189 (62,6 %)	284 (74,0 %)	316 (76,3 %)	370 (78,2 %)	464 (82,4 %)	1.719 (73,5 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>202 (100,0 %)</b>	<b>302 (100,0 %)</b>	<b>384 (100,0 %)</b>	<b>414 (100,0 %)</b>	<b>473 (100,0 %)</b>	<b>563 (100,0 %)</b>	<b>2.338 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	6.156	6.346	6.601	6.890	7.296	7.752	26,0
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	217,34	228,17	240,61	254,92	275,90	299,44	37,8
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	46,48	47,27	46,94	46,27	43,96	69,33	49,1
<b>Netto–Pensionsausgaben</b>	<b>170,85</b>	<b>180,89</b>	<b>193,67</b>	<b>208,64</b>	<b>231,95</b>	<b>230,12</b>	<b>34,7</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	6.024,45	5.723,51	5.312,82	4.889,86	4.389,98	3.668,23	– 39,1
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	3.153,71	3.423,72	3.772,10	4.060,81	4.470,19	4.696,09	48,9
<b>Summe</b>	<b>9.178,16</b>	<b>9.147,23</b>	<b>9.084,92</b>	<b>8.950,67</b>	<b>8.860,17</b>	<b>8.364,32</b>	<b>– 8,9</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	330,04	331,66	319,68	300,60	286,21	258,85	– 21,6
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	126,25	139,11	151,88	168,26	186,87	204,47	62,0
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	59,49	62,58	64,70	67,21	69,10	99,95	68,0
<b>Summe</b>	<b>515,77</b>	<b>533,35</b>	<b>536,25</b>	<b>536,07</b>	<b>542,17</b>	<b>563,28</b>	<b>9,2</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer

<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesschulrat Steiermark

**27.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 73,5 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgten im Zeitraum 2008 bis 2013 nur 85 von den genannten 2.338 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 84 im Jahr 2008, das waren 41,6 % aller Ruhestandsversetzungen, entwickelte sich auf 64 im Jahr 2013, das waren 11,4 %.

**27.3** Die Steiermärkische Landesregierung merkte dazu in ihrer Stellungnahme an, dass die Reduktion der Zahl der krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 41,6 % im Jahr 2008 auf 11,4 % im Jahr 2013 positiv hervorzuheben sei.

**27.4** Der RH beurteilte die Reduktion der krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen in der Steiermark grundsätzlich positiv. Er erinnerte die Steiermärkische Landesregierung allerdings daran, dass zwischen 2008 bis 2013 rd. 20 % der Ruhestandsversetzungen krankheitsbedingt erfolgten. Nur in Oberösterreich, Niederösterreich und Salzburg erfolgten (anteilmäßig) geringfügig mehr krankheitsbedingte Ruhestandsversetzungen. Beim Bund hingegen wurden im selben Zeitraum lediglich 9,3 % der Lehrer – und damit anteilmäßig weniger als die Hälfte als in der Steiermark – krankheitsbedingt in den Ruhestand versetzt (vgl. dazu TZ 47, Tabelle 11).

**28.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 6.156 auf 7.752; das entsprach einer Steigerung um 25,9 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 217,34 Mio. EUR auf 299,44 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 37,8 % bzw. 6,6 % pro Jahr.

**28.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 34,7 %, das entsprach 6,1 % pro Jahr, gestiegen waren. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

## Daten der Landeslehrer

**29.1** Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 9.178 VBÄ auf 8.364 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 8,9 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 6.024 VBÄ um 39,1 % auf 3.668 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 3.154 VBÄ um 48,9 % auf 4.696 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung seit 1983 (Ausnahme Schulleiter). Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

**29.2** Der RH hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.

**30.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 515,77 Mio. EUR auf 563,28 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 9,2 %. Dabei sanken die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 330,04 Mio. EUR um 21,6 % auf 258,85 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 126,25 Mio. EUR um 62 % auf 204,47 Mio. EUR.

**30.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 9,2 %, das entsprach 1,8 % pro Jahr, fest. Dies war auf Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

## Land Tirol

**31.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 1.003 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 71 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 16,8 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 35 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 3,5 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).



Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

Tabelle 7: Landeslehrer Tirol							
Landeslehrer <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	5 (4,4 %)	5 (4,7 %)	6 (3,4 %)	5 (2,8 %)	8 (4,7 %)	6 (2,4 %)	35 (3,5 %)
„Lehrermodell“	15 (13,0 %)	13 (12,2 %)	6 (3,4 %)	4 (2,3 %)	9 (5,2 %)	24 (9,5 %)	71 (7,1 %)
Dienstunfähigkeit	37 (32,2 %)	23 (21,5 %)	22 (12,3 %)	25 (14,2 %)	29 (16,9 %)	32 (12,6 %)	168 (16,8 %)
Korridormodell	4 (3,5 %)	2 (1,9 %)	4 (2,2 %)	2 (1,1 %)	4 (2,3 %)	1 (0,4 %)	17 (1,7 %)
Hacklerregelung-ALT	54 (47,0 %)	64 (59,8 %)	141 (78,8 %)	140 (79,6 %)	122 (70,9 %)	191 (75,2 %)	712 (71,0 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>115 (100,0 %)</b>	<b>107 (100,0 %)</b>	<b>179 (100,0 %)</b>	<b>176 (100,0 %)</b>	<b>172 (100,0 %)</b>	<b>254 (100,0 %)</b>	<b>1.003 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	2.838	2.905	3.042	3.153	3.282	3.491	23,0
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	106,73	112,44	117,82	125,19	133,34	142,71	33,7
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	26,85	28,14	29,25	28,80	29,47	54,09	101,5
<b>Netto-Pensionsausgaben</b>	<b>79,88</b>	<b>84,30</b>	<b>88,57</b>	<b>96,39</b>	<b>103,87</b>	<b>88,63</b>	<b>11,0</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	4.131,48	4.128,71	4.082,32	4.058,74	4.015,51	3.865,59	- 6,4
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	2.365,36	2.343,99	2.349,49	2.284,81	2.286,28	2.425,00	2,5
<b>Summe</b>	<b>6.496,84</b>	<b>6.472,70</b>	<b>6.431,81</b>	<b>6.343,55</b>	<b>6.301,79</b>	<b>6.290,59</b>	<b>- 3,2</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	197,80	206,35	207,15	207,19	212,55	208,39	5,4
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	77,09	78,88	78,73	79,72	80,53	83,57	8,4
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	19,85	23,88	22,56	22,26	22,09	46,94	136,4
<b>Summe</b>	<b>294,75</b>	<b>309,11</b>	<b>308,44</b>	<b>309,17</b>	<b>315,17</b>	<b>338,90</b>	<b>15,0</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung; Landesschulrat Tirol

## Daten der Landeslehrer

**31.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 71 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgten im Zeitraum 2008 bis 2013 nur 35 von den genannten 1.003 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 37 im Jahr 2008, das waren 32,2 % aller Ruhestandsversetzungen, entwickelte sich auf 32 im Jahr 2013, das waren 12,6 %.

**32.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 2.838 auf 3.491; das entsprach einer Steigerung um 23 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 106,73 Mio. EUR auf 142,71 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 33,7 % bzw. 6 % pro Jahr.

**32.2** Der RH stellte fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 11,0 %, das entsprach 2,1 % pro Jahr, gestiegen waren. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

**33.1** Der Stand an Landeslehrern sank von 2008 bis 2013 von 6.497 VBÄ auf 6.291 VBÄ; das entsprach einer Reduktion um 3,2 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 4.131 VBÄ um 6,4 % auf 3.866 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg unwesentlich von 2.365 VBÄ um 2,5 % auf 2.425 VBÄ.

Pragmatisierungen von Landeslehrern werden nach wie vor durchgeführt.

**33.2** Der RH empfahl dem Land Tirol, die Vor- und Nachteile zu prüfen, zukünftig das bei Dienstantritt des Landesvertragslehrers eingegangene vertragliche Dienstverhältnis beizubehalten und von einer Überleitung in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Landeslehrerbeamter) abzusehen.

**33.3** Die Tiroler Landesregierung merkte dazu in ihrer Stellungnahme an, dass das mit der Dienstrechts-Novelle 2013 – Pädagogischer Dienst eingeführte neue Dienstrecht ab 1. September 2019 keine Pragmatisierung mehr zulasse. Die Tiroler Landesregierung habe bisher keine Veranlassung gesehen, eine Pragmatisierung grundsätzlich auszuschließen, da sich die Personalkosten für neu Pragmatisierte nicht markant von jenen für Vertragslehrpersonen unterscheiden und beide Bedienstetengruppen den pensionsrechtlichen Regelungen des APG unterliegen. Die Tatsache, dass bestimmte dienstrechtliche Akte einer (nunmehr vor dem Landesverwaltungsgericht anfechtbaren) Erledigung mit Bescheid bedürfen, werde nicht als Nachteil gesehen. Die Erfahrungen sprechen für den Rechtsschutz im öffentlichen Recht und gegen die Austragung von Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis vor den Arbeits- und Sozialgerichten. Der RH halte die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig, nenne jedoch keine Gründe für diese Auffassung. Die Personalkostenentwicklung scheidet als Argument jedenfalls aus, da diese ein für Tirol günstiges Bild zeigt: nach Kärnten mit 9 % und Steiermark mit 9,2 % liege Tirol mit 15 % an dritter Stelle (gegenüber Oberösterreich 16,4 %, Burgenland 17,1 %, Salzburg 17,5 %, Niederösterreich 17,8 %, Wien 19,9 % und Vorarlberg 24,4 %).

**33.4** Der RH nahm die Argumente der Tiroler Landesregierung zur Kenntnis. Er stimmte der Tiroler Landesregierung zu, dass die Harmonisierung der dienstrechtlichen Statute (vertraglich oder öffentlich-rechtlich) der Landeslehrer bereits weit fortgeschritten sei. Auch die Pensionsberechnung neuer Landeslehrer (vertraglich oder öffentlich-rechtlich) erfolgte nach der gleichen Berechnungsmethode des APG; die Pensionsleistung wurde jedoch beim Landeslehrerbeamten vom Dienstgeber (Land Tirol refundiert durch den Bund), beim Landesvertragslehrer von der Pensionsversicherung getragen. In Abhängigkeit von der statistischen Lebenserwartung im Ruhestand ergaben die Kosten des Ruhestands gegenüber den Minderkosten der Aktivzeit (geringere Dienstgeberbeiträge, Einnahmen aus Pensionsbeiträgen) in Summe Mehraufwendungen des Dienstgebers für Beamte im Vergleich mit Vertragsbediensteten.

Weitere Unterschiede betrafen den Rechtsstatus: So waren für Streitigkeiten aus vertraglichen Dienstverhältnissen die Arbeits- und Sozialgerichte zuständig. Ein wesentlicher Unterschied lag nach Ansicht des RH auch im Vorgehen bei Beendigung eines Dienstverhältnisses. Dies ist bei Landeslehrerbeamten nur nach Durchführung eines rechtsförmigen (Disziplinar-)Verfahrens möglich, währenddessen der Bezugsanspruch des Beamten dem Grunde nach aufrecht bleibt. Die Beendigung eines vertraglichen Dienstverhältnisses und damit

## Daten der Landeslehrer

der Entfall des Entgeltanspruchs tritt dagegen (allenfalls nach Ablauf bestimmter Fristen) relativ unmittelbar in Kraft. Da der Entgeltanspruch auch während eines allfälligen anschließenden arbeitsgerichtlichen Verfahrens nicht wiederauflebt, liegt das Kostenrisiko im Falle der Beendigung eines beamteten Dienstverhältnisses beim Dienstgeber und damit beim Steuerzahler, wohingegen sich das Kostenrisiko im Falle der Beendigung eines vertraglichen Dienstverhältnisses Richtung Dienstnehmer verlagert. Daher sollten aus Sicht des RH alle Vor- und Nachteile der beiden möglichen Statute im Rahmen einer Evaluation – auch im Hinblick auf die mit September 2019 bevorstehende gesetzliche Umstellung auf das vertragsrechtliche Statut – möglichst rasch erhoben und sachlich gegenüber gestellt werden, um eine evidenzbasierte Entscheidung in dieser Angelegenheit zu ermöglichen.

Weiters verwies der RH darauf, dass im Bund und allen anderen Bundesländern Lehrer seit mehreren Jahren nicht mehr pragmatisiert werden.

- 34.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 294,75 Mio. EUR auf 338,90 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 15 %. Dabei stiegen die Ausgaben für Landeslehrerbeamtete von 197,80 Mio. EUR um 5,4 % auf 208,39 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 77,09 Mio. EUR um 8,4 % auf 83,57 Mio. EUR.
- 34.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 15 %, das entsprach 2,8 % pro Jahr, fest. Dies war auf Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

### Land Vorarlberg

- 35.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 411 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamteten; 72,8 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 12,4 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 3 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 0,7 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).





Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

<b>Tabelle 8: Landeslehrer Vorarlberg</b>							
Landeslehrer <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (2,9 %)	1 (0,9 %)	3 (0,7 %)
„Lehrermodell“	6 (15,8 %)	8 (13,8 %)	14 (20,0 %)	10 (14,9 %)	5 (7,1 %)	15 (13,9 %)	58 (14,1 %)
Dienstunfähigkeit	8 (21,1 %)	6 (10,3 %)	5 (7,1 %)	7 (10,5 %)	11 (15,7 %)	14 (13,0 %)	51 (12,4 %)
Korridormodell	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
Hacklerregelung–ALT	24 (63,2 %)	44 (75,9 %)	51 (72,9 %)	50 (74,6 %)	52 (74,3 %)	78 (72,2 %)	299 (72,8 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>38 (100,0 %)</b>	<b>58 (100,0 %)</b>	<b>70 (100,0 %)</b>	<b>67 (100,0 %)</b>	<b>70 (100,0 %)</b>	<b>108 (100,0 %)</b>	<b>411 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	1.042	1.095	1.150	1.184	1.232	1.330	27,6
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	41,33	43,90	46,67	49,39	52,76	56,56	36,8
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherungsbeiträge	13,32	13,76	14,63	13,26	13,57	24,93	87,2
<b>Netto–Pensionsausgaben</b>	<b>28,01</b>	<b>30,15</b>	<b>32,04</b>	<b>36,13</b>	<b>39,19</b>	<b>31,63</b>	<b>12,9</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	1.954,96	1.889,01	1.822,08	1.762,93	1.712,22	1.622,39	– 17,0
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	1.539,64	1.623,08	1.715,41	1.820,52	1.911,09	2.055,62	33,5
<b>Summe</b>	<b>3.494,60</b>	<b>3.512,09</b>	<b>3.537,49</b>	<b>3.583,45</b>	<b>3.623,31</b>	<b>3.678,01</b>	<b>5,3</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	103,13	106,18	104,89	103,46	104,08	101,33	– 1,8
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	59,92	65,12	69,44	75,38	81,79	87,20	45,5
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	22,64	26,17	26,30	27,74	28,60	42,44	87,4
<b>Summe</b>	<b>185,69</b>	<b>197,47</b>	<b>200,64</b>	<b>206,58</b>	<b>214,46</b>	<b>230,97</b>	<b>24,4</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Amt der Vorarlberger Landesregierung; Landesschulrat Vorarlberg

## Daten der Landeslehrer

**35.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 72,8 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Weiters erfolgten im Zeitraum 2008 bis 2013 nur 3 von den genannten 411 Ruhestandsversetzungen altersbedingt. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 8 im Jahr 2008, das waren 21,1 % aller Ruhestandsversetzungen, stieg auf 14 im Jahr 2013, das waren 13,0 %.

**35.3** *Die Vorarlberger Landesregierung hielt dazu in ihrer Stellungnahme fest, dass die Hacklerregelung-ALT vom Bundesgesetzgeber ermöglicht worden sei. Die hohe Anzahl von Landeslehrern, welche diese Regelung in Anspruch genommen habe, sei in erster Linie von den für diese Regelung in Frage kommenden Geburtsjahrgängen abhängig gewesen.*

**35.4** Der RH wies gegenüber der Vorarlberger Landesregierung darauf hin, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass keine Maßnahmen gesetzt wurden, um Landeslehrer länger im Aktivstand zu behalten (siehe dazu auch RH-Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 6, 16).

**36.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 1.042 auf 1.330; das entsprach einer Steigerung um 27,6 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 41,33 Mio. EUR auf 56,56 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 36,8 % bzw. 6,5 % pro Jahr.

**36.2** Der RH stellte fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 12,9 %, das entsprach 2,5 % pro Jahr, gestiegen waren. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

**37.1** Der Stand an Landeslehrern stieg von 2008 bis 2013 von 3.495 VBÄ auf 3.678 VBÄ; das entsprach einer Steigerung um 5,3 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 1.955 VBÄ um 17 % auf 1.622 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 1.540 VBÄ um 33,5 % auf 2.056 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung ab 2005. Damit

wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

- 37.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Anzahl an Landeslehrern von 2008 bis 2013 um 5,3 % fest. Er hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.
- 37.3** *Die Vorarlberger Landesregierung machte in ihrer Stellungnahme für den Anstieg der Anzahl der Lehrpersonen verschiedene Faktoren verantwortlich, wie den stufenweisen Ausbau der Neuen Mittelschule, den Ausbau der Beratungs-, Betreuungs- und Kriseninterventionslehrpersonen, der ganztägigen Schülerbetreuung, die zusätzlichen Ressourcen für die Betreuung von Schulbibliotheken, das Volksschulpaket der Landesregierung sowie die gestiegene Zahl der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache bzw. mit außerordentlichem Status. Sie wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kosten für Lehrerdienstposten, die über den vom BMBF bewilligten Stellenplan hinausgehen, dem Bund im Rahmen der jährlichen Stellenplanabrechnung refundiert und somit letztlich vom Land selbst bezahlt werden.*
- 37.4** Der RH nahm die von der Vorarlberger Landesregierung gesetzten Maßnahmen als Kostentreiber zur Kenntnis. Den Hinweis, dass die dadurch entstandenen Kosten letztlich vom Land selbst bezahlt werden, ergänzte der RH in Hinblick darauf, dass diese Kosten nicht in der tatsächlich angefallenen Höhe, sondern gemäß § 7 Landeslehrer-Controllingverordnung, BGBl. II Nr. 390/2005, pauschal im Ausmaß der Besoldungskosten für eine Planstelle der Entlohnungsgruppe I2a2 (Normkosten für einen Landeslehrer in den ersten Dienstjahren) refundiert werden. Der RH wiederholte daher seine Kritik am Abrechnungs- bzw. Refundierungsmodell der Personalkosten der Landeslehrer (siehe auch „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4).
- 38.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 185,69 Mio. EUR auf 230,97 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 24,4 %. Dabei reduzierten sich die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 103,13 Mio. EUR um 1,8 % auf 101,33 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 59,92 Mio. EUR um 45,5 % auf 87,20 Mio. EUR.

## Daten der Landeslehrer

**38.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 24,4 %, das entsprach 4,5 % pro Jahr, fest. Dies war auf die Erhöhung der Gesamtzahl an Landeslehrern, auf die Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

### Land Wien

**39.1** In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 1.681 Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten; 69,5 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 15,2 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 119 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 7,1 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regel-pensionsalter).



Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

<b>Tabelle 9: Landeslehrer Wien</b>							
Landeslehrer <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetzlichem Pensionsalter	14 (9,3 %)	13 (5,4 %)	15 (5,7 %)	18 (6,3 %)	27 (8,3 %)	32 (7,7 %)	119 (7,1 %)
„Lehrermodell“	12 (8,0 %)	16 (6,6 %)	22 (8,4 %)	10 (3,5 %)	20 (6,2 %)	36 (8,7 %)	116 (6,9 %)
Dienstunfähigkeit	44 (29,3 %)	37 (15,4 %)	31 (11,8 %)	35 (12,2 %)	50 (15,4 %)	59 (14,2 %)	256 (15,2 %)
Korridormodell	2 (1,3 %)	3 (1,2 %)	3 (1,2 %)	5 (1,7 %)	6 (1,9 %)	3 (0,7 %)	22 (1,3 %)
Hacklerregelung-ALT	78 (52,0 %)	172 (71,4 %)	191 (72,9 %)	219 (76,3 %)	222 (68,3 %)	286 (68,8 %)	1.168 (69,5 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen</b>	<b>150 (100,0 %)</b>	<b>241 (100,0 %)</b>	<b>262 (100,0 %)</b>	<b>287 (100,0 %)</b>	<b>325 (100,0 %)</b>	<b>416 (100,0 %)</b>	<b>1.681 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	5.106	5.193	5.308	5.437	5.629	5.846	14,5
	in Mio. EUR						
Pensionsausgaben	173,99	180,56	190,25	196,61	209,81	221,74	27,4
Einnahmen durch Pensionsbeiträge und Sicherheitsbeiträge	43,62	44,90	44,74	44,48	43,51	72,36	65,9
<b>Netto-Pensionsausgaben</b>	<b>130,37</b>	<b>135,65</b>	<b>145,52</b>	<b>152,13</b>	<b>166,30</b>	<b>149,39</b>	<b>14,6</b>
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Landeslehrer (Beamte)	7.258,00	6.957,00	6.315,00	5.984,00	5.623,00	5.274,00	- 27,3
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	3.433,00	3.846,00	4.707,00	4.896,00	5.296,00	5.919,00	72,4
<b>Summe</b>	<b>10.691,00</b>	<b>10.803,00</b>	<b>11.022,00</b>	<b>10.880,00</b>	<b>10.919,00</b>	<b>11.193,00</b>	<b>4,7</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Landeslehrer (Beamte)	327,16	334,98	329,81	322,76	320,08	299,23	- 8,5
Landesvertragslehrer <sup>2</sup>	126,49	147,07	159,43	171,84	186,56	206,47	63,2
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	67,75	79,15	79,27	81,91	84,37	119,20	75,9
<b>Summe</b>	<b>521,40</b>	<b>561,20</b>	<b>568,51</b>	<b>576,51</b>	<b>591,01</b>	<b>624,89</b>	<b>19,9</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inkl. Berufsschullehrer, land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer<sup>2</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

Quellen: Magistrat der Stadt Wien; Landesschulrat Wien

## Daten der Landeslehrer

**39.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 69,5 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Der RH hob im Vergleich mit den anderen Ländern positiv hervor, dass im Zeitraum 2008 bis 2013 119 Ruhestandsversetzungen der Wiener Landeslehrerbeamten, das waren rd. 7,1 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erst ab dem gesetzlichen Pensionsalter durchgeführt wurden. Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 44 im Jahr 2008, das waren 29,3 % aller Ruhestandsversetzungen, stieg auf 59 im Jahr 2013, das waren 14,2 %.

**40.1** Die Anzahl der Landeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 5.106 auf 5.846; das entsprach einer Steigerung um 14,5 %. Die dafür auflaufenden Pensionsausgaben stiegen von 2008 bis 2013 von 173,99 Mio. EUR auf 221,74 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 27,4 % bzw. 5 % pro Jahr.

**40.2** Der RH stellte fest, dass die Nettopensionsausgaben von 2008 bis 2013 um 14,6 %, das entsprach 2,8 % pro Jahr, gestiegen waren. Dies war auf die Steigerung der Anzahl an Pensionsbeziehern und systemimmanent auf die geringer werdende Anzahl an aktiven Landeslehrerbeamten, die Pensionsbeiträge leisten, zurückzuführen.

**41.1** Der Stand an Landeslehrern stieg von 2008 bis 2013 von 10.691 VBÄ auf 11.193 VBÄ; das entsprach einer Steigerung um 4,7 %. Dabei sank die Anzahl der Landeslehrerbeamten von 7.258 VBÄ um 27,3 % auf 5.274 VBÄ, die Anzahl der Landesvertragslehrer stieg von 3.433 VBÄ um 72,4 % auf 5.919 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung ab 2005 bei allgemeinen Pflichtschulen (bei Berufsschulen ab 2006). Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Landeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

**41.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Anzahl an Landeslehrern von 2008 bis 2013 um 4,7 % fest. Er hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.



Daten der Landeslehrer

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

**42.1** Die Ausgaben für Landeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 521,40 Mio. EUR auf 624,89 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 19,9 %. Dabei reduzierten sich die Ausgaben für Landeslehrerbeamte von 327,16 Mio. EUR um 8,5 % auf 299,23 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Landesvertragslehrer stiegen von 126,49 Mio. EUR um 63,2 % auf 206,47 Mio. EUR.

**42.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 um 19,9 %, das entsprach 3,7 % pro Jahr, fest. Dies war auf die Erhöhung der Gesamtzahl an Landeslehrern, auf die Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

Bundeslehrer

**43.1** Zu Vergleichszwecken wurden diese Kennzahlen auch beim BMBF hinsichtlich der dort verwalteten Bundeslehrer (Beamte und Vertragsbedienstete) erhoben:

In den Jahren 2008 bis 2013 erfolgten 6.113 Ruhestandsversetzungen von Bundeslehrerbeamten; 51 % davon nahmen die Hacklerregelung-ALT in Anspruch, 13,3 % gingen in die Korridorpension und 9,3 % der Ruhestandsversetzungen beruhten auf Dienstunfähigkeit (krankheitsbedingt). 1.013 Ruhestandsversetzungen, das entsprach 16,6 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erfolgten ab dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter).

## Daten der Landeslehrer

<b>Tabelle 10: Bundeslehrer aus dem Wirkungsbereich des BMBF</b>							
Bundeslehrer	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 bis 2013
<b>Versetzungen von Beamten in den Ruhestand</b>							
	Anzahl (Anteil in %)						
Alterspension Erklärung nach gesetz- lichem Pensionsalter	129 (24,2 %)	164 (21,1 %)	196 (19,4 %)	173 (15,8 %)	167 (15,2 %)	184 (11,5 %)	1.013 (16,6 %)
„Lehrermodell“	117 (21,9 %)	89 (11,4 %)	63 (6,2 %)	55 (5,0 %)	68 (6,2 %)	199 (12,5 %)	591 (9,7 %)
Dienstunfähigkeit	86 (16,1 %)	99 (12,7 %)	79 (7,8 %)	112 (10,2 %)	89 (8,1 %)	101 (6,3 %)	566 (9,3 %)
Korridormodell	47 (8,8 %)	111 (14,3 %)	150 (14,9 %)	184 (16,8 %)	163 (14,9 %)	160 (10,0 %)	815 (13,3 %)
Hacklerregelung–ALT	145 (27,2 %)	314 (40,3 %)	520 (51,5 %)	572 (52,2 %)	609 (55,6 %)	955 (59,7 %)	3.115 (51,0 %)
<b>Gesamtanzahl der Pensionierungen<sup>2</sup></b>	<b>534 (100,0 %)</b>	<b>779 (100,0 %)</b>	<b>1.009 (100,0 %)</b>	<b>1.096 (100,0 %)</b>	<b>1.096 (100,0 %)</b>	<b>1.599 (100,0 %)</b>	<b>6.113 (100,0 %)</b>
<b>Pensionsstandsdaten Beamte</b>							<b>Änderung 2008 bis 2013</b>
	Anzahl						in %
Pensionsstand (Pensionisten und Hinterbliebene)	16.273	16.800	17.540	18.328	19.107	20.402	25,4
<b>Anzahl der Aktiven</b>							
	in VBÄ						in %
Bundeslehrer (Beamte)	16.913,82	16.038,01	15.002,69	13.885,25	12.794,15	11.211,58	- 33,7
Bundesvertragslehrer <sup>1</sup>	20.355,80	21.512,81	22.979,36	24.500,67	25.748,13	27.136,26	33,3
<b>Summe</b>	<b>37.269,62</b>	<b>37.550,82</b>	<b>37.982,05</b>	<b>38.385,92</b>	<b>38.542,28</b>	<b>38.347,84</b>	<b>2,9</b>
<b>Ausgaben für Aktive</b>							
	in Mio. EUR						in %
Bundeslehrer (Beamte)	1.062,26	1.071,80	1.027,84	973,39	928,16	849,97	- 20,0
Bundesvertragslehrer <sup>1</sup>	910,48	998,60	1.069,48	1.154,50	1.259,99	1.338,78	47,0
Dienstgeberbeiträge und Sonstiges	319,85	339,47	354,53	372,59	389,06	519,82	62,5
<b>Summe</b>	<b>2.292,59</b>	<b>2.409,86</b>	<b>2.451,86</b>	<b>2.500,48</b>	<b>2.577,21</b>	<b>2.708,57</b>	<b>18,1</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> einschließlich der äquivalenten Anteile der kirchlich bestellten Religionslehrer

<sup>2</sup> In der Gesamtzahl waren auch die amtswegigen Ruhestandsversetzungen in den Jahren 2008 (10), 2009 (2) und 2010 (1) enthalten.

Quelle: BMBF



**43.2** Der RH stellte kritisch fest, dass 51 % der Ruhestandsversetzungen die gesetzliche Regelung (siehe auch TZ 47) der Hacklerregelung-ALT in Anspruch nahmen und somit durchschnittlich vier Jahre vor dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension oder Regelpensionsalter) durchgeführt wurden.

Der RH hob im Vergleich mit den Ländern positiv hervor, dass im Zeitraum 2008 bis 2013 zumindest 1.013 Ruhestandsversetzungen der Bundeslehrerbeamten, das waren rd. 16,6 % der Gesamtzahl an Ruhestandsversetzungen, erst ab dem gesetzlichen Pensionsalter durchgeführt wurden.

Die Zahl an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von 86 im Jahr 2008, das waren 16,1 % aller Ruhestandsversetzungen, stieg auf 101 im Jahr 2013, das waren 6,3 %. Der RH hob dennoch hervor, dass sich der Anteil an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen der Bundeslehrerbeamten (Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013) auf durchschnittlich 9,3 % (siehe Tabelle 11) belief und damit weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Anteils aller Länder (18,8 % krankheitsbedingte Ruhestandsversetzungen) betrug.

**44** Die Anzahl der Bundeslehrerbeamten im Ruhestand einschließlich der Versorgungsgenussbezieher (Witwen und Waisen) stieg von 2008 bis 2013 von 16.273 auf 20.402; das entsprach einer Steigerung um 25,4 %.

**45.1** Der Stand an jenen Bundeslehrern, die vom BMBF verwaltet wurden, stieg von 2008 bis 2013 von 37.270 VBÄ auf 38.348 VBÄ; das entsprach einer Steigerung um 2,9 %. Dabei sank die Anzahl der Bundeslehrerbeamten von 16.914 VBÄ um 33,7 % auf 11.212 VBÄ, die Anzahl der Bundesvertragslehrer stieg von 20.356 VBÄ um 33,3 % auf 27.136 VBÄ. Grund für den Anstieg der vertraglichen Dienstverhältnisse war der Entfall der Pragmatisierung ab 1997. Damit wurden auch nach Ruhestandsversetzung von Bundeslehrerbeamten keine neuen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mehr begründet.

**45.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Anzahl an Bundeslehrern von 2008 bis 2013 um 2,9 % fest. Er hielt die Begründung von vertraglichen Dienstverhältnissen anstelle von öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen für zweckmäßig.

## Daten der Landeslehrer

**46.1** Die Ausgaben für Bundeslehrer stiegen von 2008 bis 2013 von 2.292,59 Mio. EUR auf 2.708,57 Mio. EUR; das entsprach einer Steigerung um 18,1 %. Dabei reduzierten sich die Ausgaben für Bundeslehrerbeamte von 1.062,26 Mio. EUR um 20 % auf 849,97 Mio. EUR. Die Ausgaben für die Bundesvertragslehrer stiegen von 910,48 Mio. EUR um 47 % auf 1.338,78 Mio. EUR.

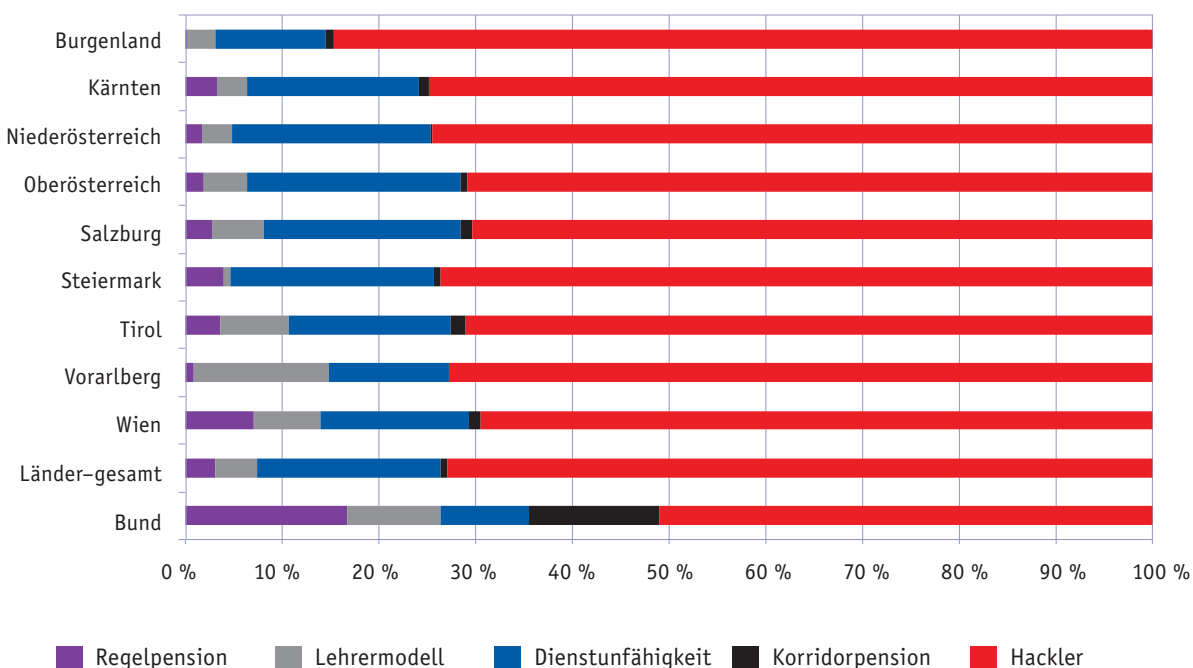
**46.2** Der RH stellte eine Erhöhung der Ausgaben für Bundeslehrer von 2008 bis 2013 um 18,1 %, das entsprach 3,4 % pro Jahr, fest. Dies war auf die Erhöhung der Gesamtzahl an Bundeslehrern, auf die Struktureffekte und die jährlichen Gehaltserhöhungen zurückzuführen.

## Vergleich der Länder

Vergleich der  
Pensionsantrittsarten

**47.1** Tabelle 11 und Abbildung 1 zeigen die vom RH für die Jahre 2008 bis 2013 erhobene Verteilung der Pensionsantrittsarten für die Landeslehrerbeamten im Vergleich mit den Bundeslehrerbeamten.

**Abbildung 1: Anteile der Versetzung von Landeslehrerbeamten in den Ruhestand im Zeitraum 2008 bis 2013**



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

Tabelle 11: Vergleich der Anteile der Pensionsantrittsarten für Landeslehrerbeamte und Bundeslehrerbeamte

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

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

## Vergleich der Länder

**47.2** (1) Im Bereich der Landeslehrerbeamten wurde die Pensionsantritsart „gesetzliches Pensionsalter“ (Alterspension und Erklärung nach dem gesetzlichen Pensionsalter) nahezu nicht in Anspruch genommen. Positive Ausnahme war hierbei das Land Wien, in dem rd. 7,1 % aller Ruhestandsversetzungen nach dieser gesetzlichen Grundlage erfolgten. Bei den Bundeslehrerbeamten erfolgten dagegen 16,6 % aller Ruhestandsversetzungen mit dem gesetzlichen Pensionsalter.

(2) Auch das „Lehrermodell“ wurde, mit Ausnahme der Länder Tirol, Vorarlberg und Wien sowie der Bundeslehrerbeamten, nur in sehr geringem Maße als Pensionsantritsart gewählt.

(3) Wie der RH in seinen Vorberichten festgestellt hatte, erfolgten die vorzeitigen Ruhestandsversetzungen im Zeitraum 2004 bis 2007 überwiegend krankheitsbedingt. Der Anteil der krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen an der Gesamtzahl der Ruhestandsversetzungen betrug 2004 bis 2007 rd. 49,4 %. Besonders hoch war der Anteil im Land Salzburg mit 63,2 %, niedriger als in den anderen Ländern war er im Land Vorarlberg mit 37,8 %.

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

Der durchschnittliche Anteil an krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen der Bundeslehrerbeamten betrug 2008 rd. 16,1 %. Er sank bis 2013 auf 6,3 %, der Durchschnitt über den Zeitraum 2008 bis 2013 belief sich auf 9,3 %.

(4) Die Korridorpension (ab dem 62. Lebensjahr) wurde von den Landeslehrerbeamten nur in sehr geringem Maße gewählt. Bei den Bundeslehrerbeamten erfolgten rd. 13,3 % aller Ruhestandsversetzungen nach der Korridorpension und somit erst ab dem 62. Lebensjahr.

(5) Die überwiegende Mehrheit der Landeslehrerbeamten nahm in den Jahren 2008 bis 2013 die Pensionsantritsart der Hacklerregelung-ALT in Anspruch. Das waren 2008 bis 2013 rd. 72,9 % aller Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten. Auch bei den Bundeslehrerbeamten erfolgten 2008 bis 2013 rd. 51,0 % nach der Hacklerregelung-ALT (siehe TZ 49). Bezüglich seiner zugehörigen Empfehlungen verwies der RH auf TZ 50.

**47.3** *Gemäß den Stellungnahmen der Niederösterreichischen Landesregierung und des Landesschulrates für Niederösterreich haben die Landeslehrerbeamten zum Großteil die gesetzlichen Möglichkeiten genutzt und nach Erfüllung der Voraussetzung (teilweise durch Nachkauf) ihre Versetzung in den Ruhestand nach den unter TZ 5 beschriebenen gesetzlichen Bestimmungen erklärt. Für Landeslehrerbeamte seien die seinerzeitigen viersemestrigen (für Volksschulen) bzw. sechssemestrigen (für Hauptschulen) Ausbildungen an der Pädagogischen Akademie im Vergleich zu den an höheren Bundesschulen lehrenden Bundeslehrerbeamten kürzer gewesen, so dass sie zum frühestmöglichen Pensionsantrittsalter (Vollendung des 60. Lebensjahrs) mehr beitragsgedeckte Zeiten aufgewiesen hatten und somit durch etwas weniger Nachkauf von Schul- und Studienzeiten die notwendigen 40 beitragsgedeckten Jahre erreichen konnten. Das „Lehrermodell“ (Vorruhestand) sei im Vergleich zur Hacklerregelung–ALT nur in geringem Ausmaß in Anspruch genommen worden, wobei eine vermehrte Inanspruchnahme dieses Modells zu einer weiteren Senkung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters geführt hätte, denn in Verbindung mit § 115e Abs. 2 LDG hätten Landeslehrpersonen, die vor dem 2. Oktober 1952 geboren waren, bereits vor der Vollendung ihres 60. Lebensjahres die Ruhestandsversetzung nach diesem Modell erklären können. Auch in Niederösterreich sei im Prüfungszeitraum 2008 bis 2013 der Anteil der krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen im Vergleich zum Prüfungszeitraum 2004 bis 2007 gesunken. Die vor dem 1. Jänner 1954 geborenen Landeslehrerbeamten haben die Korridorpension nur in geringem Ausmaß in Anspruch genommen, da die meisten von ihnen, sofern sie die Voraussetzungen erfüllten, die Ruhestandsversetzung gemäß der Hacklerregelung–ALT erklärt haben.*

Entwicklung des  
Pensionsantrittsalters

**48.1** Wie der RH in seinen Vorberichten festgestellt hatte, betrug das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten im Zeitraum 2004 bis 2007 nur 56,7 Jahre. Besonders niedrig war es im Land Salzburg mit 55,2 Jahren, höher als in den anderen Ländern war es im Land Kärnten mit 58,1 Jahren.

Tabelle 12 zeigt die vom RH für die Jahre 2008 bis 2013 erhobenen durchschnittlichen Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten im Vergleich mit den Bundeslehrerbeamten.

## Vergleich der Länder

Tabelle 12: Durchschnittliches Pensionsantrittsalter der Landeslehrerbeamten								
Landeslehrerbeamte	Durchschnitt 2004 bis 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt 2008 bis 2013
	Alter <sup>1</sup> (in Jahren)							
Burgenland	56,6	58,9	59,9	60,1	60,0	60,2	60,3	60,0
Kärnten	58,1	57,7	59,1	59,5	59,7	60,1	60,0	59,6
Niederösterreich	56,9	58,2	59,0	59,5	59,4	59,9	59,7	59,4
Oberösterreich	56,1	58,1	58,3	59,3	59,6	59,7	59,9	59,3
Salzburg	55,2	58,6	58,8	59,3	59,6	59,9	60,1	59,5
Steiermark	56,6	58,0	58,8	59,5	59,7	59,8	60,2	59,5
Tirol	57,4	58,6	59,2	60,3	59,8	59,9	60,2	59,8
Vorarlberg	57,4	59,3	59,6	60,1	60,1	59,5	60,0	59,8
Wien	56,7	58,8	59,6	60,1	60,2	60,3	60,3	60,0
Länder gesamt	56,7	58,3	59,0	59,6	59,7	59,9	60,0	59,6
Bundeslehrerbeamte <sup>2</sup>	59,8	60,5	61,0	61,3	61,2	61,3	61,3	61,2

<sup>1</sup> gewichtet

<sup>2</sup> aus dem Wirkungsbereich des BMBF

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

**48.2** Im Zeitraum 2008 bis 2013 stieg der Gesamtdurchschnitt des Pensionsantrittsalters der Landeslehrerbeamten aller Länder von 56,7 (im Zeitraum 2004 bis 2007) auf 59,6 Jahre. Das im Zeitraum 2008 bis 2013 höchste durchschnittliche Pensionsantrittsalter von 60 Jahren wiesen die Landeslehrerbeamten der Länder Wien und Burgenland auf, das niedrigste das Land Oberösterreich mit 59,3 Jahren.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die überwiegende Inanspruchnahme der Hacklerregelung-ALT (Ruhestandsversetzung ab dem vollendeten 60. Lebensjahr) in Verbindung mit den krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen ein Pensionsalter der Landeslehrerbeamten von nur 59,6 Jahren ergab. Pensionsantrittsarten mit einem höheren Pensionsalter, beispielsweise der Korridor ab dem 62. Lebensjahr oder das gesetzliche Pensionsalter, wurden hingegen von den Landeslehrerbeamten nahezu nicht in Anspruch genommen. Bezüglich seiner zugehörigen Empfehlungen verwies der RH auf TZ 50.

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Bundeslehrerbeamten betrug im Zeitraum 2004 bis 2007 59,8 Jahre und erhöhte sich im Zeitraum 2008 bis 2013 auf durchschnittlich 61,2 Jahre; 2013 betrug es 61,3 Jahre. Damit war das durchschnittliche Pensionsantrittsalter

der Bundeslehrerbeamten 2013 höher als das gesamte durchschnittliche Pensionsantrittsalter über alle Besoldungsgruppen des Bundes mit 60,5 Jahren. Das gegenüber den Landeslehrerbeamten höhere Pensionsantrittsalter beruhte darauf, dass die Ruhestandsversetzungen der Bundeslehrerbeamten zu 16,6 % mit dem gesetzlichen Pensionsalter (Alterspension ab 65 Jahre oder Regelpensionsalter im Übergangszeitraum ab 63 Jahre) und zu 13,3 % mit der Korridorregelung (ab 62 Jahre) erfolgten.

#### 48.3 Niederösterreich

*Die Niederösterreichische Landesregierung und der Landesschulrat von Niederösterreich verwiesen in ihren Stellungnahmen bezüglich der Kritik der vermehrten Inanspruchnahme der Hacklerregelung–ALT gegenüber Pensionsantrittsarten mit einem höheren Pensionsalter (Korridor-pension oder das gesetzliche Pensionsalter) auf ihre Stellungnahmen zu TZ 15, in denen sie erklärten, dass sie die einschlägigen Bestimmungen über die Versetzung in den Ruhestand bei langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit für die Geburtsjahrgänge bis 1953 bei Vorliegen der Voraussetzungen und nach Eingang von entsprechenden Erklärungen der Landeslehrerbeamten gesetzesgemäß vollzogen haben. Dass Bundeslehrerbeamte ihre Ruhestandsversetzung in einem höheren Prozentausmaß als Landeslehrerbeamte erst nach Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters oder per Korridorregelung mit 62 Jahren erklärt haben, sei auch darin begründet, dass die akademischen Bundeslehrer durch die längere Ausbildung weniger beitragsgedeckte Zeiten aufwiesen. Andernfalls hätten sich diese vermehrt Zeiten zu höheren Kosten nachkaufen müssen.*

#### Steiermark

*Die Steiermärkische Landesregierung merkte dazu in ihrer Stellungnahme an, dass gegenüber dem durchschnittlichen Pensionsantrittsalter von 56,6 Jahren im Zeitraum 2004 bis 2007 eine Anhebung auf durchschnittlich 59,5 Jahre im Zeitraum 2008 bis 2013 und damit ein Anstieg des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters der Landeslehrerbeamten von 2,9 Jahren erfolgt sei. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklung und bedingt durch das Auslaufen der gesetzlichen Grundlagen für die „Hacklerregelung–ALT“ mit Ende 2013 sowie der vorzeitigen Ruhestandsversetzung gemäß § 13a LDG 1984 sei – im Sinne der Forderungen des RH – auch künftig mit einem weiteren Anstieg des Pensionsantrittsalters der Landeslehrpersonen zu rechnen.*

## Vergleich der Länder

### Tirol

*Die Tiroler Landesregierung merkte in ihrer Stellungnahme an, dass ein Vergleich zwischen Landeslehrern und Bundeslehrern hinsichtlich des Pensionsantrittsalters nur eingeschränkt möglich sei, weil die für die Hacklerregelung–ALT erforderliche Gesamtdienstzeit für Bundeslehrpersonen mit abgeschlossenem Hochschulstudium schwerer erreichbar gewesen sei als für Landeslehrpersonen. Dies erkläre, warum der Prozentsatz der Hacklerregelung–ALT bei Bundeslehrpersonen nur bei rd. 51 % (Landeslehrpersonen rd. 72,9 %) gelegen sei und die Korridor pension von wesentlich mehr Bundeslehrpersonen (rd. 13 % im Vergleich zu rd. 1 % bei den Landeslehrpersonen) in Anspruch genommen worden sei. Für das höhere Pensionsantrittsalter der Bundeslehrerbeamten sei in erster Linie die im Vergleich zum Landeslehrerbereich geringere Anzahl an Hackler–Pensionen und erst in zweiter Linie der – davon beeinflusste – höhere Prozentsatz an Ruhestandsversetzungen bei Erreichung des gesetzlichen Pensionsalters oder an Korridor pensionen verantwortlich. Die Heranziehung eines Durchschnittswertes über den Zeitraum 2008 bis 2013 sei vor dem Hintergrund der in den Beobachtungszeitraum fallenden Änderungen der Rahmenbedingungen (z.B. Veränderung des gesetzlichen Pensionsalters im Übergangszeitraum) nur eingeschränkt aussagekräftig, was am Beispiel des Pensionsantrittsalters der Bundeslehrpersonen (das im Übrigen vom RH positiv hervorgehoben werde) dargestellt werden könne: Während der Anteil an Pensionierungen bei Erreichung des gesetzlichen Pensionsalters 2008 (bei einem gesetzlichen Pensionsalter von damals noch weniger als 63 Jahren) noch bei 24,2 % gelegen habe, sei dieser Anteil 2013 (bei einem Pensionsalter von 64 Jahren) nur noch bei 11,5 % gelegen (vgl. Tabelle 10). Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter habe bei den Bundeslehrpersonen von 2008 bis 2010 ausgehend von 60,5 Jahren um 0,8 Jahre zugenommen, von 2010 bis 2013 sei keine Veränderung mehr zu verzeichnen gewesen. Bei den Landeslehrpersonen habe die Zunahme ausgehend von 58,3 Jahren immerhin 1,7 Jahre betragen.*

### Wien

*Der Stadtschulrat für Wien nahm in seiner Stellungnahme die positive Entwicklung des gestiegenen Pensionsantrittsalters wohlwollend zur Kenntnis.*

- 48.4** Der RH wies gegenüber der Niederösterreichischen, der Steiermärkischen und der Tiroler Landesregierung sowie dem Landesschulrat für Niederösterreich darauf hin, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass keine Maßnahmen gesetzt wurden, um Landeslehrer länger im Aktivstand zu behalten (siehe dazu auch RH-Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 6, 16).





## Hacklerregelung

**49.1** (1) Der RH hatte in seinem Bericht über die Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder (Reihe Bund 2009/10) die schrittweise Anhebung des Regelpensionsalters von 61,5 auf 65 Jahre (Endausbau ab Geburtsjahrgang 2. Oktober 1952) als wesentliche Grundlage der erfolgreichen Pensionsreform des Bundes (Rechtslage 2004) hervorgehoben.

Eine Ausnahme von diesen Reformmaßnahmen betraf Beamte mit langer beitragsgedeckter Gesamtdienstzeit (40 Jahre) und Geburtsjahrgängen bis 1947. Diese konnten weiterhin ab dem 60. Lebensjahr in den Ruhestand versetzt werden. Diese Regelung wurde bis 2010 für Beamte, die vor dem 2. Juli 1949 geboren wurden, allerdings bei einem Eintrittsalter von 61,5 Jahren, verlängert. Im September 2008 beschloss der Bundesgesetzgeber eine nochmalige Verlängerung der Ausnahmeregelung einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung (Hacklerregelung-ALT) ab dem 60. Lebensjahr für die Geburtsjahrgänge bis 1953; dies galt gleichermaßen für ASVG-Versicherte (Männer ab 60 Jahre, Frauen ab 55 Jahre). Weiters gewährte der Bundesgesetzgeber zusätzlich für diese Geburtsjahrgänge trotz vorzeitiger Ruhestandsversetzung auch noch eine Abschlagsfreiheit bei der Berechnung der Höhe des Ruhegenusses.

(2) Der RH hatte dazu festgestellt, dass die Verlängerung der Hacklerregelung-ALT gegenüber dem Regelpensionsalter von 65 Jahren wegen der kürzeren Aktivzeit eine Reduzierung der Einnahmen des Bundes aus Pensionsbeiträgen bewirkt und wegen der Erhöhung der Dauer des Ruhestands eine Erhöhung der gesamthaft zu leistenden Pensionsausgaben mit sich bringt. Der RH hatte die Mehrausgaben für den Ruhestand in der Hacklerregelung-ALT gegenüber einer Versetzung in den Ruhestand zum Regelpensionsalter mit 65 Jahren anhand eines Beamten der Verwendungsgruppe Maturant (A2/2) mit Geburtsjahr 1953 berechnet (Reihe Bund 2009/10). Diese Mehrausgaben beliefen sich auf die Dauer des Ruhestands auf über 180.000 EUR (Geldwert 2006).

(3) Gemäß der vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Verlängerung der Hacklerregelung-ALT lag für die Bundesbeamten und Landeslehrerbeamten für die Geburtsjahrgänge bis 1953 die Möglichkeit vor, ab Vollendung des 60. Lebensjahres ohne Abschläge von der Höhe des Ruhegenusses in den Ruhestand versetzt zu werden. (Eine dazu gleichartige Hacklerregelung-ALT galt auch für ASVG-Versicherte; das frühestmögliche Pensionsantrittsalter betrug bei Männern 60 Jahre, bei Frauen 55 Jahre.) Voraussetzung bei den Beamten war eine 40-jährige beitragsgedeckte Gesamtdienstzeit, wobei Schul- und Studienzeiten nachgekauft werden konnten. Unter diesen begünstigenden Bedingungen fand 2008 bis 2013 die Mehrzahl der Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten, das waren 2008 bis 2013 rd. 72,9 % aller Ruhestandsversetzungen, statt.

## Vergleich der Länder

**49.2** Im Zeitraum 2008 bis 2013 erfolgten 9.325 Ruhestandsversetzungen der Landeslehrerbeamten nach der Hacklerregelung–ALT, bei den Bundeslehrerbeamten 3.115. Eine Abschätzung der Ausgaben des Bundes auf Gesamtpensionsdauer dieser insgesamt 12.440 vorzeitigen Ruhestandsversetzungen nach der Hacklerregelung–ALT ergab daher – gegenüber einer Ruhestandsversetzung mit dem für eine Alterspension erforderlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren – Mehrausgaben von über 2 Mrd. EUR (Geldwert 2006, beispielhafter Gehaltsverlauf Maturant Verwendungsgruppe A2/2).

Der RH empfahl dem BKA und BMBF, bei der künftigen Konzeption pensionsrechtlicher Ausnahmebestimmungen im Rahmen einer Regierungsvorlage die finanziellen Auswirkungen zu berechnen, dem Bundesgesetzgeber zur Verfügung zu stellen und den Bundesgesetzgeber hinsichtlich dieser finanziellen Auswirkungen verstärkt zu beraten.

### **49.3** BKA

*Das Bundeskanzleramt hielt dazu in seiner Stellungnahme fest, dass eine verstärkte Beratung des Bundesgesetzgebers über die finanziellen Auswirkungen von pensionsrechtlichen Ausnahmebestimmungen seit der verpflichtenden Einführung der Erstellung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung von gesetzlichen Maßnahmen ab 2013 erfolge.*

#### *BMBF*

*Das BMBF brachte in seiner Stellungnahme vor, dass die Konzeption pensionsrechtlicher (Ausnahme-)Bestimmungen im Rahmen der federführenden legislativen Zuständigkeit des BKA für das BDG 1979 bzw. das Pensionsgesetz 1965 erfolge, wobei korrespondierende Bestimmungen im LDG 1984 dabei mitbehandelt würden. Sofern im Rahmen der Erstellung der Darstellung der finanziellen Auswirkungen (Wirkungsorientierte Folgenabschätzung) eine Mitbefassung des BMBF durch das BKA erfolge, werde das BMBF jedenfalls seine Fachexpertise einbringen.*

#### *Salzburg*

*Die Salzburger Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass im Zeitraum 2008 bis 2013 diese gesetzliche Möglichkeit vorgesehen gewesen sei und dass ein Antrag eines Antragstellers, der die Voraussetzungen erfüllt habe, aufgrund eines Rechtsanspruchs nicht abgelehnt werden konnte. Eine willkürliche Anwendung des Pensionsgesetzes, das ein Bundesgesetz sei, durch die Bundesländer sei nicht möglich.*



Vergleich der Länder

BKA BMBF

Landeslehrerpensionen

#### 49.4 BKA

Der RH entgegnete dem Bundeskanzleramt, dass bereits nach den vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1979 in den Erläuterungen möglichst genau anzugeben war, wie sich der vorgeschlagene Entwurf finanziell auswirken wird. Auch sei die Durchführung und Anpassung der wirkungsorientierten Folgenabschätzung gemäß § 17 BHG 2013 derzeit lediglich für die mit der Vorbereitung der Erlassung von Rechtsvorschriften befassten Organe der Verwaltung und folglich nur zur Einbringung einer Regierungsvorlage im Ministerrat verpflichtend.

#### BMBF

Zu den Ausführungen des BMBF merkte der RH an, dass dieses seine Expertise nicht nur bei den finanziellen Auswirkungen, sondern auch seine Erfahrungen hinsichtlich der von ihm verwalteten Lehrer beim Entwurf von pensionsrechtlichen Bestimmungen einbringen solle.

#### Salzburg

Der RH wies gegenüber der Salzburger Landesregierung darauf hin, dass sich seine Kritik darauf bezog, dass keine Maßnahmen gesetzt wurden, um Landeslehrer länger im Aktivstand zu behalten (siehe dazu auch RH-Bericht „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“, Reihe Bund 2013/5, TZ 6, 16).

Entwicklung der Ausgaben

**50.1** Tabelle 13 zeigt die vom RH für die Jahre 2008 bis 2013 erhobenen Ausgaben für Landeslehrer bzw. für die Pensionen der Landeslehrerbeamten.

## Vergleich der Länder

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

<sup>1</sup> Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer

<sup>2</sup> nicht verfügbar

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

**50.2** (1) In den Ländern kam es 2008 bis 2013 zu einer hohen Anzahl von Pensionierungen von Landeslehrerbeamten. Dadurch stieg die Anzahl der Pensionsempfänger von 2008 bis 2013 in der Mehrzahl der Länder um mehr als 20 %. Der geringste Zuwachs lag in Wien mit 14,5 % vor, der höchste in Vorarlberg mit 27,6 %. Der Zuwachs an Pensionsempfängern bei den Bundeslehrerbeamten belief sich auf 25,4 %.

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

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

(4) Hinsichtlich der Ausgaben für aktive Landeslehrer ist festzuhalten, dass ab 2013 gesetzlich vorgesehen wurde, auch bei öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen einen Dienstgeber-Pensionsbeitrag von 12,55 % zu leisten. Diese Einnahme an Pensionsbeiträgen führte zu einer Reduzierung des Anstiegs der Netto-Pensionsausgaben (Tabelle 14).

**Tabelle 14: Entwicklung der Ausgaben für Landeslehrerbeamtenpensionen 2008 bis 2013**

	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
<b>2008 bis 2013</b>	in %								
Anstieg der Pensionsausgaben	37,6	29,7	33,3	32,6	35,9	37,8	33,7	36,9	27,4
Anstieg der Netto-Pensionsausgaben	6,1	21	11,6	15,2	18,6	34,7	11	12,9	14,6

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

## Vergleich der Länder

(5) Andererseits beinhaltet der neue Dienstgeber-Pensionsbeitrag einen unmittelbaren Mehraufwand des Dienstgebers der Landeslehrerbeamten bzw. Bundeslehrerbeamten von 12,55 %. Die Steigerung der Ausgaben für Landeslehrer von 2008 bis 2013 setzte sich somit aus den genannten Dienstgeberbeiträgen, aus den Struktureffekten (Gehaltsvorrückung), der jährlichen Gehaltserhöhung und der allfälligen prozentuellen Steigerung/Reduzierung der Anzahl der aktiven Landeslehrer zusammen. Die resultierende Erhöhung der Ausgaben für Landeslehrer belief sich 2008 bis 2013 nur in Kärnten und der Steiermark auf unter 10 %, weil in diesen Ländern eine entsprechend prozentuell hohe Reduzierung der Anzahl der Landeslehrer vorlag. In der Mehrzahl der Länder und dem Bund betrug die Erhöhung der Ausgaben für die Lehrer des Aktivstands 2008 bis 2013 über 15 %, den höchsten Zuwachs verzeichnete Vorarlberg mit 24,4 %.

(6) Der RH empfahl den Ländern und dem Bund, durch Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Landeslehrer und Bundeslehrer deren Pensionsantrittsalter an das gesetzliche Pensionsalter heranzuführen. In diesem Zusammenhang könnten auch dienstrechtliche Maßnahmen zur Unterstützung des längeren Verbleibs im Dienststand, wie etwa im Hinblick auf die bestehende rechtliche Möglichkeit der Korridorpension, eine optionale Reduzierung der Arbeitszeit (ohne Gehaltsausgleich) ab dem 62. Lebensjahr, in die Diskussion miteinbezogen werden. Durch eine faktische Erhöhung des Pensionsantrittsalters würde nicht nur der weitere Anstieg der Ausgaben für Pensionen gedämpft, sondern auch dem aufgrund der derzeitigen Altersverteilung möglichen künftigen Lehrermangel entgegengewirkt.

### 50.3 BMBF

*Das BMBF wies in seiner Stellungnahme aus der Sicht der Personalverwaltung auf die Präventivdienste gemäß Bundes-Bedienstetenschutzgesetz hin und zählte dienstliche Instrumente als Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Landeslehrer, wie etwa das Sabbatical, Formen der Herabsetzung bzw. Ermäßigung der Lehrverpflichtung (etwa eine Lehrpflichtermäßigung aus gesundheitlichen Gründen gemäß § 8 Abs. 2 Z 1 Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz), die Stundenplangestaltung, die Reduktion oder gänzliche Einstellung von Mehrdienstleistungen, Fortbildungsveranstaltungen zu den Themen Burn-Out-Prävention, Stressbewältigung, Teamentwicklung, Konflikte am Arbeitsplatz Schule, Umgang mit verhaltensauffälligen Kindern, Stimm- und Sprachtraining etc. sowie Aktivitäten im Bereich der Schulpsychologie, auf. Weiters liege nach Ansicht des BMBF ein wesentlicher Belastungsgrund darin, dass österreichische Schulen im internationalen Vergleich mit wenig Supportpersonal (all-*

*gemeines Verwaltungspersonal, vor allem aber pädagogisches Unterstützungspersonal, wie z.B. Schulsozialarbeiter, Schulpsychologen etc.) ausgestattet seien. Bisherige Initiativen des BMBF seien bislang an den Vorgaben des Personalplans und des Bundesfinanzrahmengesetzes gescheitert, würden aber in Zukunft, beispielsweise in den derzeit laufenden Diskussionen zur Bildungsverwaltungsreform, weiter forciert werden.*

#### *Burgenland*

*Die Burgenländische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Schaffung der Maßnahme „Herabsetzung der Lehrverpflichtung (ohne Gehaltsausgleich)“ dem Bund obliege bzw. eine Reduzierung im genannten Sinne durch das Sabbatical bereits gegeben sei.*

#### *Kärnten*

*Die Kärntner Landesregierung hielt dazu in ihrer Stellungnahme fest, dass in Kärnten gemäß den geltenden gesetzlichen Bestimmungen Herabsetzungen der Lehrverpflichtung (aus gesundheitlichen oder beliebigen Gründen) mit anteiliger Bezugskürzung auch für Lehrpersonen, die 60 Jahre und älter sind, genehmigt würden (im Schuljahr 2014/2015 bei fast 30 Lehrpersonen). Sie merkte außerdem an, dass Reduzierungen der Lehrverpflichtung bei gleichbleibender Schul- bzw. Organisationsstruktur teilweise zu Nachbesetzungen führen könnten.*

#### *Niederösterreich*

*Die Niederösterreichische Landesregierung führte dazu in ihrer Stellungnahme aus, dass bei den land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrern angestrebt werde, Anträge auf Herabsetzung der Lehrverpflichtung oder auf Gewährung eines Sabbaticals positiv zu erledigen, soweit der Verwendung im beantragten Ausmaß keine wichtigen dienstlichen Interessen entgegenstünden. In den Jahren 2008 bis 2013 sei im Durchschnitt rd. 100 (von durchschnittlich 370 im Aktivstand stehenden) land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrern pro Schuljahr eine Herabsetzung der Lehrverpflichtung gewährt worden.*

*Der Landesschulrat für Niederösterreich begrüßte in seiner Stellungnahme Maßnahmen, die einen längeren Verbleib der Landeslehrpersonen im Dienst ermöglichten, wies jedoch darauf hin, dass das Dienstrecht der Landeslehrpersonen durch Bundesgesetz geregelt sei und für den Landesschulrat daher keinerlei Gestaltungsmöglichkeit bestehe.*

## Vergleich der Länder

### *Oberösterreich*

*Die Oberösterreichische Landesregierung hielt dazu in ihrer Stellungnahme fest, dass diese Möglichkeit gemäß § 45 LLDG 1985 bereits derzeit bestehe, jedoch durch den Dienstgeber nicht erzwingbar sei. Die RH-Empfehlung ziele auf eine normale Teilzeitbeschäftigung ab, deren Auswirkungen (Minderung des Einkommens, Reduzierung der Pensionsbeitragsgrundlage) ohne massiven Druck durch schwere gesundheitliche Beeinträchtigung für die Lehrkräfte wenig attraktiv erschienen.*

### *Salzburg*

*Die Salzburger Landesregierung versuche gemäß ihrer Stellungnahme, durch arbeitsmedizinische und arbeitspsychologische Angebote sowie durch die Finanzierung von Supervisionen zum Erhalt der physischen und psychischen Gesundheit seiner Landeslehrer beizutragen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes liege bereits bei einer nicht vollständigen Rehabilitation der Landeslehrperson eine dauernde Dienstunfähigkeit vor. Eine Herabsetzung des Beschäftigungsausmaßes aus gesundheitlichen Gründen bei Erhalt von 75 % des Monatsbezuges sei lediglich für die Dauer von insgesamt zwei Jahren möglich; dauere die gesundheitliche Beeinträchtigung über diese zwei Jahre hinaus an, sei eine Ruhestandsversetzung durchzuführen. Der Bundesgesetzgeber hätte für die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen zu sorgen, dass nicht mehr voll leistungsfähigen Landeslehrpersonen Teilbeschäftigungsmodelle mit gänzlichem oder zumindest teilweise Gehaltsausgleich angeboten werden könnten, wie etwa die aktuell verhandelten Modelle des „Teilzeit-Krankenstandes“ sowie der Einführung von „Schonarbeitsplätzen“.*

### *Steiermark*

*Die Steiermärkische Landesregierung führte dazu in ihrer Stellungnahme an, dass der Anstieg der Ausgaben für Landeslehrpersonen von unter 10 Prozent positiv zu vermerken sei.*

*Sie merkte weiters an, dass in der Steiermark eine Reihe von dienstrechtlichen Maßnahmen für die Gesunderhaltung gewährt würden (jährlich etwa 100 Kuraufenthalte, 700 Herabsetzungen der Jahresnorm gemäß § 45 LDG 1984 und 80 Sabbaticals). In geringem Umfang würden auch immer wieder Herabsetzungen der Jahresnorm aus gesundheitlichen Gründen gewährt.*



*Der Einsatz von schulpsychologischem Personal für Maßnahmen zur Gesunderhaltung der Lehrpersonen falle in die Bundeskompetenz und es wäre nach Ansicht der Steiermärkischen Landesregierung seitens des Bundes zu prüfen, wie weit das Aufgabenprofil der Schulpsychologie mit derartigen Maßnahmen für die Lehrpersonen vereinbar ist.*

*Hinsichtlich der optionalen Reduzierung der Arbeitszeit auf 80 Prozent ohne Gehaltsausgleich für Lehrpersonen ab dem 60. Lebensjahr merkte die Steiermärkische Landesregierung an, dass für die Umsetzung einer derartigen Maßnahme grundsätzlich bundesgesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich wären.*

#### 50.4 BMBF

Der RH nahm die Vielzahl der vorhandenen Instrumente zur Förderung der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und die Initiative des BMBF zur Kenntnis, die vermehrte Aufnahme von (pädagogischem wie nicht-pädagogischem) Supportpersonal in der Schulverwaltung zu erreichen. Schließlich merkte der RH an, dass im Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz vorgesehene Maßnahmen zur Erhaltung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit für Landeslehrer nicht zur Anwendung kommen.

#### Burgenland

Der RH entgegnete, dass die Schaffung eines Anspruchs auf Herabsetzung der Lehrverpflichtung in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liege. Bereits nach geltender Rechtslage kann die Lehrverpflichtung gemäß § 45 LDG 1984 (im Ermessen der Dienstbehörde) herabgesetzt werden; eine Maßnahme, die in vielen Bundesländern auch bereits genutzt wird. Weiters führte der RH aus, dass das Sabbatical zwar technisch eine Herabsetzung der Lehrverpflichtung sei, dies aber über eine geblockte Dienstleistungsphase erfolgte. Das Sabbatical ermöglicht somit keine dauerhafte Reduktion der Leistungspflicht und damit der berufsbezogenen Belastung, sondern lediglich (während der Freistellungsphase) eine gänzliche Freistellung von der Leistungspflicht in geblockter Form.

#### Kärnten

Der RH anerkannte die entsprechende Nutzung vorhandener dienstrechtlicher Möglichkeiten. Er bestätigte in diesem Zusammenhang auch, dass die Herabsetzung der Lehrverpflichtung auch zu Nachbesetzungen führen kann, allerdings nicht notwendiger Weise muss. Der RH erinnerte daher daran, dass auch bestimmte Arten der gänzlichen

## Vergleich der Länder

Abwesenheiten (z.B. Karenzen nach dem Mutterschutzgesetz oder dem Väter-Karenzgesetz, dienstrechtliche Karenzurlaube, diverse Freistellungen, Krankenstände) länger andauern und nicht notwendiger Weise durch Nachbesetzungen, sondern durch andere personelle oder organisatorische Maßnahmen abgefangen werden können. Dies unterstreicht aus Sicht des RH die Wichtigkeit einer sorgfältigen Personalplanung und -bewirtschaftung, um zusätzliche Kosten gering zu halten.

### Niederösterreich

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Niederösterreich, dass der Rahmen des durch Bundesgesetz geregelten Dienstrechts der Dienstbehörde bereits derzeit zahlreiche Möglichkeiten bietet, Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit im Rahmen des Dienstrechtsvollzugs zu setzen.

### Salzburg

Der RH begrüßte die Maßnahmen der Salzburger Landesregierung zum Erhalt der physischen und psychischen Gesundheit seiner Landeslehrer. Ungeachtet künftiger Reformen des Bundes kann nach Ansicht des RH eine altersentsprechende Reduzierung des Arbeitsausmaßes im beiderseitigen Einvernehmen auf Grundlage der bereits bestehenden Bestimmungen auch zur Verhinderung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die in der Folge zu einer Dienstunfähigkeit führen könnten, und damit zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit beitragen.

### Steiermark

Hinsichtlich des Einwands der Steiermärkischen Landesregierung, dass der Einsatz schulpsychologischen Personals in die Bundeskompetenz falle, entgegnete der RH, dass die Fürsorgepflicht gegenüber den Landeslehrern den Ländern in ihrer Eigenschaft als Dienstgeber zukommt und sie ihrer Fürsorgepflicht als Dienstgeber (auch im Rahmen der arbeitsmedizinischen Betreuung) entsprechend auch weiterhin nachkommen sollten (siehe auch TZ 51).

Der RH entgegnete, dass lediglich die Schaffung eines Anspruchs auf Herabsetzung der Lehrverpflichtung in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt. Bereits nach geltender Rechtslage kann die Lehrverpflichtung gemäß § 45 LDG 1984 (im Ermessen der Dienstbehörde) herabgesetzt werden; eine Maßnahme, die in vielen Bundesländern auch bereits genutzt wird.

**Maßnahmen**

Maßnahmen der Länder zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit

**51.1** Bei den 2006 bis 2008 durchgeführten Gebarungsüberprüfungen hatte der RH den Ländern empfohlen, umgehend Maßnahmen zu setzen, die dazu beitragen, den Anteil der krankheitsbedingten Ruhestandsversetzungen von Landeslehrerbeamten zu reduzieren und deren durchschnittliches Pensionsantrittsalter zu erhöhen.

Im Rahmen der vorliegenden Überprüfung erhob der RH in den Ländern, welche Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit die Länder den Landeslehrern anboten. Die bisherigen Maßnahmen der Länder ließen sich vier Gruppen zuordnen:

- Fortbildungsmaßnahmen in Form von Seminaren mit gesundheitlichen Schwerpunkten sowie Kurzkuren zur mentalen Stärkung;
- dienstrechtliche Maßnahmen, wie etwa die Herabsetzung der Lehrverpflichtung (u.a. aus gesundheitlichen Gründen), das Sabbatical oder der Karenzurlaub gegen Entfall der Bezüge;
- individuelle Angebote zur Prävention im Rahmen der arbeitsmedizinischen Betreuung (etwa Supervision, Coaching, Mediation, psychologische Gespräche während Kuraufenthalt, Einzelberatung);
- individuelle Angebote zu therapeutischen Maßnahmen im Rahmen der arbeitsmedizinischen Betreuung (Kur- und Rehabilitationsaufenthalte, Burn-out-Therapien, Burn-out-Krisenmanagement).

**51.2** Der RH begrüßte die bisher von den Bundesländern angebotenen Maßnahmen, die entweder präventiv wirkten oder nach dem Eintritt einer Erkrankung in Anspruch genommen werden konnten. Er betrachtete diese als Beitrag zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit mit der Folge einer Steigerung des Pensionsantrittsalters und einer Senkung des Anteils der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit.

Darüber hinaus empfahl der RH, die gesetzten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung zu evaluieren und aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluierung den Maßnahmenkatalog gegebenenfalls zu überarbeiten und anzupassen.

## Maßnahmen

### 51.3 Burgenland

*Der Landesschulrat für Burgenland sagte in seiner Stellungnahme eine Evaluierung der derzeitigen Maßnahmen betreffend den Erhalt der Gesundheit und Leistungsfähigkeit in Zusammenarbeit mit der Burgenländischen Landesregierung zu.*

#### *Kärnten*

*Die Kärntner Landesregierung hielt dazu in ihrer Stellungnahme fest, dass neben den Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen an der Pädagogischen Hochschule eine Koordinationsstelle für Schulmediation am Landesschulrat für Kärnten installiert worden sei, in der aktuell zwei Personen tätig seien. Die Dienstbehörde werde immer wieder mit einem erhöhten Konfliktpotenzial an Schulen konfrontiert, so dass in Anbetracht dieser Situation eine Verstärkung an Personalressourcen durch den Bund in diesem Bereich wünschenswert und von großer Wichtigkeit sei.*

*Die Kärntner Landesregierung merkte außerdem an, dass sich die Durchführung einer Evaluierung der gesetzten Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrer durch das Land Kärnten schwierig gestalten würde, da die Fort- und Weiterbildungen an der Pädagogischen Hochschule Kärnten erfolgten und die Koordinationsstelle für Schulmediation beim Landesschulrat Kärnten eingerichtet sei.*

#### *Niederösterreich*

*Hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrerbeamten trachte die Niederösterreichische Landesregierung gemäß ihrer Stellungnahme weiter danach, deren tatsächliches Pensionsantrittsalter an das gesetzliche Pensionsalter heranzuführen. In Ruhestandsversetzungsverfahren aus Gründen dauernder Dienstunfähigkeit würden durchgängig fachärztliche Gutachten, erstellt von gerichtlich beeideten Sachverständigen, eingeholt werden und derartige Ruhestandsversetzungen erfolgten nur unter restriktiver Prüfung bei eindeutiger Sachlage und erst nach dem erfolglosen Durchlaufen medizinisch indizierter Therapieformen.*

### *Oberösterreich*

*Der Landesschulrat für Oberösterreich werde gemäß seiner Stellungnahme die Maßnahmen des bereits sehr umfangreichen Maßnahmenkatalogs zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrer laufend fortsetzen und an die entsprechenden Erfordernisse anpassen.*

### *Salzburg*

*Die Salzburger Landesregierung begrüßte in ihrer Stellungnahme die vom RH vorgeschlagenen Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Landeslehrer, wobei jedoch die Finanzierungsfrage offen sei. Eine aussagekräftige Evaluierung der Wirkung der von der Salzburger Landesregierung gesetzten Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrpersonen sei kaum möglich, da es sich um Präventionsmaßnahmen handle, die sich einer validen Messbarkeit entziehen, und Landeslehrpersonen diese nur dann annehmen würden, wenn Vertraulichkeit gegenüber dem Dienstgeber garantiert sei. Seitens der Salzburger Landesregierung fänden dennoch regelmäßig Besprechungen mit dem Präventionsdienstleister Arbeitsmedizinischer Dienst Salzburg über Präventionsmaßnahmen und deren Anpassung statt.*

### *Steiermark*

*Die Steiermärkische Landesregierung nahm in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH betreffend die Evaluierung der bereits gesetzten Maßnahmen positiv zur Kenntnis.*

*Der Landesschulrat für Steiermark merkte in seiner Stellungnahme zu dem Themenkreis an, dass, wie schon der Steiermärkische Landesrechnungshof festgestellt hatte, die Schulsozialarbeit bedarfsgerecht auf alle Bildungsregionen aufgeteilt werden sollte, so dass Belastungen durch Erziehungsdefizite bei Schülern besser entsprochen werden können. Wesentliche Kompetenzen zur Behebung von Ursachen (z.B. Arbeitsmedizin, Schulsozialarbeit, Unterstützungssysteme) fielen jedoch in den Wirkungsbereich des Landes und der Landesschulrat habe im Vergleich zur Privatwirtschaft keine Möglichkeit, Lehrpersonen, die aus psychischen oder physischen Gründen arbeitsunfähig seien, anderweitig (z.B. durch eine Umschulung) einzusetzen. Fortbildungsprogramme im Rahmen der Gesundheitsbildung, auch mit dem Schwerpunkt „Work Life Balance“, sollen in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule angeboten werden.*

## Maßnahmen

*Tirol*

*Die Tiroler Landesregierung merkte in ihrer Stellungnahme an, dass in Tirol den Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit und Leistungsfähigkeit sowie zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet werde. Da es dem Land Tirol ein großes Anliegen sei, dass die Lehrkräfte an den Tiroler Schulen Bedingungen vorfinden, die in bestmöglicher Weise den Erhalt und die Förderung ihrer Gesundheit, Arbeitszufriedenheit und Leistungsfähigkeit gewährleisten, habe das Land Tirol in letzter Zeit verstärkt Anstrengungen in Richtung Verfestigung bzw. Intensivierung arbeitsmedizinischer und arbeitspsychologischer sowie sicherheitstechnischer Maßnahmen unternommen.*

*Vorarlberg*

*Die Vorarlberger Landesregierung gab in ihrer Stellungnahme an, bereits erhebliche Mittel zur Verbesserung der pädagogischen Qualität sowie der Rahmenbedingungen an so genannten Brennpunktschulen – also jenen mit hohem Anteil von Kindern mit migrantischem Hintergrund, mit schwierigen äußeren Rahmenbedingungen, mit besonders vielen verhaltensauffälligen Kindern – aufgewendet zu haben, wobei die Ressourcen sowohl für den Erhalt der Gesundheit der Landeslehrer als auch für den längeren Verbleib im Schuldienst gedacht seien. Jede Lehrperson könne überdies Supervisionsstunden, Coaching etc. bis 500 EUR in Anspruch nehmen. Zur Evaluierung der Wirkung von Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Gesundheit seien nach Ansicht der Vorarlberger Landesregierung ein gut strukturierter Maßnahmenkatalog zu erarbeiten und in Zusammenarbeit mit der Schulaufsicht die gesetzten Maßnahmen vor allem bei Langzeitkrankenständen zu evaluieren, wobei den Themenbereichen Depressionen, Burnout und ähnlichen Krankheitsbildern ein besonderes Augenmerk zu schenken sein werde.*

*Wien*

*Der Stadtschulrat für Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die präventiven Angebote zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit ausgebaut werden. Lehrpersonen im Langzeitkrankenstand würden verstärkt zu Gesprächen eingeladen werden, um einerseits die gesundheitlichen Probleme und Ursachen, aber auch Szenarien für einen ehestmöglichen Dienstwiederantritt zu besprechen. Es bestehe bereits das Angebot zur Inanspruchnahme von Supervision.*

#### 51.4 Kärnten

Zur Forderung der Kärntner Landesregierung, der Bund möge mehr Personal an der beim Landesschulrat für Kärnten eingerichteten Koordinationsstelle für Schulmediation zur Verfügung stellen, hielt der RH fest, dass die Diensthoheit über die Kärntner Landeslehrer gemäß § 2 Kärntner Landeslehrergesetz die Landesregierung betrifft. Aus Sicht des RH liegt daher die Fürsorgepflicht gegenüber den Kärntner Landeslehrern und damit einhergehend die primäre Verantwortung für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bei der Kärntner Landesregierung und nicht bei der Bundesbehörde Landesschulrat für Kärnten.

Auch hinsichtlich der von der Kärntner Landesregierung angeführten organisationsbedingten Schwierigkeit der Evaluierung erinnerte der RH an die Fürsorgepflicht der Kärntner Landesregierung gegenüber den Landeslehrern. Diese verpflichtet den Dienstgeber nicht nur zur Erbringung angemessener gesundheitserhaltender Maßnahmen und Leistungen, sondern auch zur Überprüfung, ob und inwieweit diese Maßnahmen und Leistungen die gewünschte Wirkung entfalten.

#### Salzburg

Der RH führte aus, dass eine Evaluierung in einer die Vertraulichkeit einzelner Personen wahrenen Form durchaus insofern durchgeführt werden kann, als die Dienstbehörde das Augenmerk auf die Beobachtung eines mittelfristig sich ergebenden Zusammenhanges zwischen der Häufigkeit der Inanspruchnahme von Maßnahmen und der Veränderung von Krankenstandstagen bzw. Dienstunfähigkeiten legen kann.

#### Steiermark

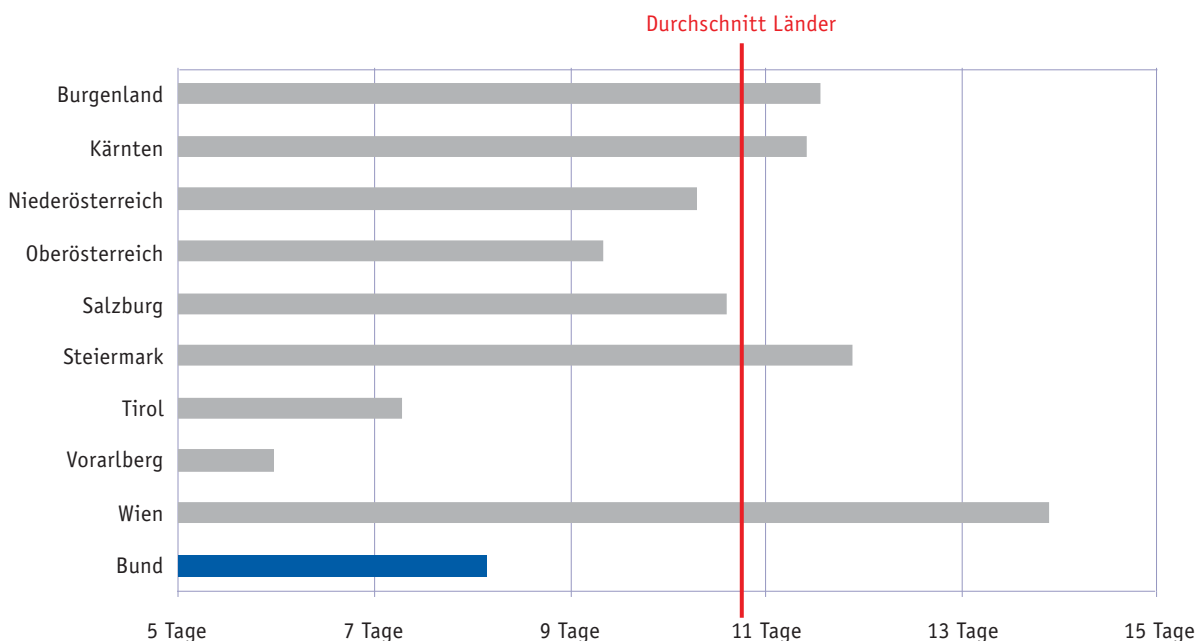
Zum Vorbringen des Landesschulrats für Steiermark, er habe keine Möglichkeit, arbeitsunfähige Lehrpersonen anderweitig einzusetzen, merkte der RH an, dass es am Dienstgeber liegt, freiwillige berufliche Flexibilität und Mobilität sowie Wechselmöglichkeiten im Rahmen des Personalmanagements entsprechend zu fördern. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH daher an seine diesbezüglichen Feststellungen, dass u.a. die möglichst breite Bekanntmachung von offenen Stellen unter potenziellen Bewerbern eine wesentliche Unterstützung für ein erfolgreiches dienstgeberseitiges Mobilitätsmanagement darstellt (siehe auch „Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst“, Reihe Bund 2014/6).

## Maßnahmen

Krankenstands-  
monitoring

**52.1** (1) Der RH erhob weiters die zeitliche Entwicklung der jährlichen durchschnittlichen Krankenstandstage je Landeslehrer.

**Abbildung 2:** Durchschnittliche jährliche Krankenstandstage der Landeslehrer (Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer) im Zeitraum 2008 bis 2013 im Vergleich mit den Bundeslehrern

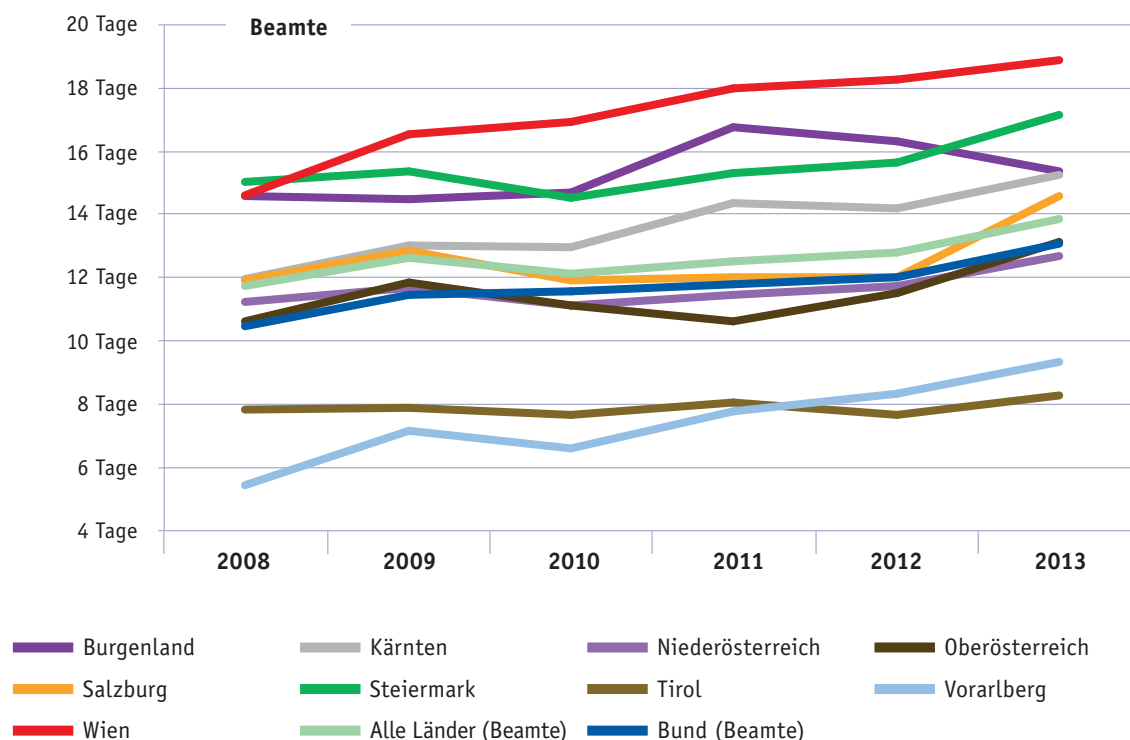


Quellen: Ämter der Landesregierungen/Magistrat der Stadt Wien; Landesschulräte/Stadtschulrat Wien; BMBF

(2) Der Durchschnitt der jährlichen Krankenstandstage je Landeslehrer (Landeslehrerbeamte und Landesvertragslehrer) war in den Ländern im Zeitraum 2008 bis 2013 sehr unterschiedlich. Höher als der gewichtete Gesamtdurchschnitt war er in den Ländern Wien, Steiermark, Burgenland und Kärnten. Besonders niedrig war er in den Ländern Tirol und Vorarlberg; dieser war auch niedriger als der Durchschnitt der Bundeslehrer (Beamte und Vertragslehrer).



Abbildung 3: Zeitliche Entwicklung der Krankenstandstage der Landeslehrerbeamten im Vergleich mit den Bundeslehrerbeamten

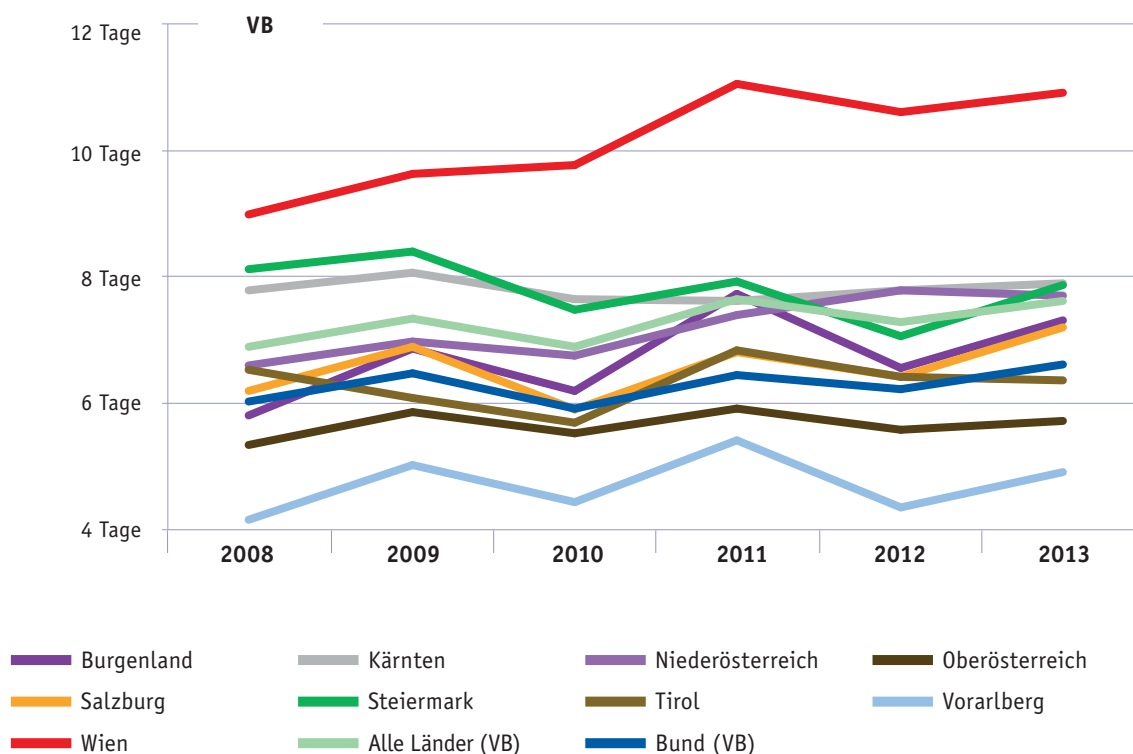


Quellen: Ämter der Landesregierungen/Magistrat der Stadt Wien; Landesschulräte/Stadtschulrat Wien; BMBF

(3) Im Zeitraum 2008 bis 2013 stieg die Anzahl der jährlichen durchschnittlichen Krankenstandstage der Landeslehrerbeamten in allen Ländern (Ausnahme Tirol). Im Jahr 2013 lag die durchschnittliche Anzahl der Krankenstandstage zwischen 8,26 Tage (in Tirol) und 18,87 Tage (in Wien).

## Maßnahmen

Abbildung 4: Zeitliche Entwicklung der Krankenstandstage der Landesvertragslehrer im Vergleich mit den Bundesvertragslehrern



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

(4) Im Zeitraum 2008 bis 2013 stieg die Anzahl der jährlichen durchschnittlichen Krankenstandstage der Landesvertragslehrer nur in Wien, in den anderen Ländern blieb er weitgehend konstant (Abbildung 4). Im Jahr 2013 lag die durchschnittliche Anzahl der Krankenstandstage zwischen 4,9 Tage (in Vorarlberg) und 10,92 Tage (in Wien).

Der Durchschnitt der jährlichen Krankenstandstage über alle Länder belief sich 2013 bei Landesvertragslehrern auf 7,61 Tage bzw. bei Landeslehrerbeamten auf 13,87 Tage.

(5) Die von den Ländern bisher angebotenen Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit waren einerseits auf Prävention ausgerichtet (Fortbildung, dienstrechtliche Maßnahmen, arbeitsmedizinische Präventivmaßnahmen), andererseits therapeutischer Natur (Kuren). Letztere konnten jedoch in der Regel erst im Falle bereits ein-

getretener Erkrankung, die sich durch Langzeit- oder gehäufte kürzere Krankenstände manifestiert hatte, in Anspruch genommen werden. Die Länder sahen jedoch keine Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit für jene Phase vor, in welcher bereits ein mehrwöchiger Krankenstand vorlag, bei dem nicht von vornherein ausgeschlossen war, dass seine Ursache in besonderen Belastungen am Arbeitsplatz gelegen war, und ein weiteres Andauern zu erwarten war.

- 52.2 Der RH wies hinsichtlich der Landeslehrerbeamten auf die von 2008 mit durchschnittlich 11,74 Tagen bis 2013 auf durchschnittlich 13,87 Tage gestiegene Anzahl an jährlichen Krankenstandstagen hin. Der RH wies kritisch darauf hin, dass 2013 der Durchschnitt der jährlichen Krankenstandstage bei den Landeslehrerbeamten mit 13,87 Tagen nahezu doppelt so hoch war wie jener der Landesvertragslehrer mit 7,61 Tagen.

Er stellte dazu weiters fest, dass die Länder weder ein Krankenstandsmonitoring noch Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit während der Phase eines bereits länger andauernden Krankenstandes oder sich häufender Krankenstände anboten. Der RH empfahl daher den Ländern, ein Krankenstandsmonitoring dergestalt einzuführen, dass die Dienstbehörde beispielsweise nach einem 30-tägigen Krankenstand oder nach einer Reihe von kürzeren Krankenständen (zum Beispiel nach fünf Krankenständen ab je fünf Tagen, die innerhalb von drei Monaten eingetreten waren) dem Betroffenen ein Mitarbeitergespräch anbietet. Ziel eines solchen Gesprächs wäre es zu erörtern, welche Maßnahmen zur Wiederintegration des Bediensteten beitragen können bzw. durch welche Maßnahmen eine mögliche beruflich besonders belastende Situation verbessert werden könnte.

### 52.3 BMBF

*Das BMBF bemerkte in seiner Stellungnahme, dass Daten zu Krankenstandstagen der Bundeslehrer im zentralen System PM-SAP geführt werden. Die Empfehlung des RH, diese Daten für ein Monitoring, an dem sich konkrete Schritte zur Wiedereingliederung der Bediensteten anknüpfen, zu nutzen, werde als überlegenswert befunden, wobei aber darauf hingewiesen werde, dass Regelungen zum Mitarbeitergespräch in die legislative Zuständigkeit des BKA fielen und in Anbetracht der derzeitigen Vorgaben des Personalplans etwaige Zusatzaufwendungen mit dem vorhandenen Verwaltungspersonal abzudecken wären.*

**Maßnahmen***Burgenland*

*Der Landesschulrat für Burgenland erachtete in seiner Stellungnahme die Einführung des vom RH empfohlenen Krankenstandsmonitorings als zweckmäßig, sofern dieses System mit dem BMBF abgestimmt und bundesweit angewendet werde.*

*Kärnten*

*Die Kärntner Landesregierung merkte dazu in ihrer Stellungnahme an, dass in der zuständigen Fachabteilung derzeit ein Mitarbeiter im Rahmen seines Aufgabenbereichs für die Kontrolle von Krankenständen und sonstigen Absenzen zuständig sei und im Zuge dieser Tätigkeit in besonderen Fällen auch die vom RH empfohlenen Mitarbeitergespräche stattfänden. Die Installation eines dauerhaften und effizienten Krankenstandsmonitorings, welches die vom RH erarbeiteten Anforderungen erfüllt, sei jedoch eine Frage der zur Verfügung stehenden Personalressourcen.*

*Niederösterreich*

*Die Niederösterreichische Landesregierung erklärte in ihrer Stellungnahme, dass im Dienstrechtsvollzug für land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer bereits sowohl anlassbezogen, wie auch standardisiert im Fall des Erreichens vordefinierter Grenzwerte auf elektronischer Basis Krankenstände nach verschiedenen Kriterien ausgewertet und gebotene dienstbehördliche Maßnahmen eingeleitet werden. Zur Erhaltung der Dienstfähigkeit bestünden Coaching-Angebote und Angebote zur psychologischen Betreuung bei länger andauernden wie auch bei sich häufenden kürzeren Krankenständen. Weiters werde in Erwägung gezogen, ein „Krankenstandsmonitoring“ gemäß der RH-Empfehlung dergestalt einzuführen, dass nach einem 30-tägigen Krankenstand oder nach einer Reihe von Kurzkrankenständen der betroffenen land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrperson ein Mitarbeitergespräch angeboten werde, um die konkrete Arbeitsplatzsituation eingehend zu durchleuchten und die vollständige Wiederintegration am Arbeitsplatz zu erleichtern.*

*Der Landesschulrat für Niederösterreich begrüßte in seiner Stellungnahme grundsätzlich die Einführung eines Krankenstandsmonitorings, sehe sich jedoch außerstande, diese Maßnahmen mit dem derzeitigen Personal zusätzlich durchzuführen. Aufgrund der großen Anzahl der Bediensteten sei dies für den Landesschulrat nur dann möglich, wenn dafür zusätzlich Personal und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder andere Aufgaben abgegeben werden könnten.*

### *Oberösterreich*

*Die Oberösterreichische Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass im Rahmen des Projekts „Betriebliche Gesundheitsvorsorge“ bereits ein Eingliederungsmanagement angedacht werde. Im Zuge dessen werden Methoden überlegt, welche die rasche Eingliederung nach Krankenständen erleichtern sollen, wobei jedoch die in der RH-Empfehlung genannte 30-Tages-Frist eher kurz erscheine. Seitens Oberösterreichs werde jedoch nach dreimonatigem Krankenstand bzw. allgemein in Zweifelsfällen eine amtsärztliche Untersuchung veranlasst.*

*Aufgrund der Empfehlung des RH für ein Krankenstandsmonitoring habe der Landesschulrat für Oberösterreich gemäß seiner Stellungnahme bereits sämtliche Pflichtschulinspektoren beauftragt, nach 30-tägiger Krankenstandsdauer mit der erkrankten Lehrperson in Kontakt zu treten. Darüber hinaus würden mit der Abteilung Gesundheit des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung Gespräche geführt, um bereits nach 30-tägigem Krankenstand ärztliche Kontrolluntersuchungen veranlassen zu können.*

### *Salzburg*

*Die Salzburger Landesregierung merkte in ihrer Stellungnahme an, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt werde. Mitarbeitergespräche und Gespräche mit den betroffenen Dienststellen (Schulleiter) bei länger andauernden Krankenständen fänden schon seit Jahren statt und würden seitens der zuständigen Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung angeboten und geführt. Es sei jedoch von der Art der Erkrankung abhängig, ob ein erstes Mitarbeitergespräch bereits nach 30 Tagen erfolgen könne. Bei Diagnosen wie Burn-out oder Krebs wäre dies nach einem 30-tägigen Krankenstand in der Regel noch nicht möglich, hier müsse der weitere Verlauf der Erkrankung erst abgewartet werden.*

### *Steiermark*

*Die Steiermärkische Landesregierung nahm in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH betreffend die Einführung eines Krankenstandsmonitorings positiv zur Kenntnis.*

*Der Landesschulrat für Steiermark merkte dazu in seiner Stellungnahme an, dass das Krankenstandsmonitoring ein geeignetes Instrument zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit von Lehrpersonen sei.*

## Maßnahmen

*Tirol*

*Die Tiroler Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme dem kritischen Hinweis des RH, dass 2013 der Durchschnitt der jährlichen Krankenstandstage bei den Landeslehrerbeamten mit 13,87 Tagen nahezu doppelt so hoch war wie jener der Landesvertragslehrer mit 7,61 Tagen, entgegen, dass diese Differenz eine logische Folge des Altersunterschieds zwischen den Landeslehrerbeamten und den Landesvertragslehrern sei. Bei den Landeslehrerbeamten handle es sich um den wesentlich älteren Personenkreis; die Abschaffung der Pragmatisierung in den Ländern (außer in Tirol) führe zudem dazu, dass sich der Abstand weiter vergrößere.*

*Vorarlberg*

*Die Vorarlberger Landesregierung gab in ihrer Stellungnahme an, dass insbesondere bei kleinen Schulen durch den Schulleiter schon nach kurzer Zeit Kontakt mit der erkrankten Lehrperson und ihrer Familie aufgenommen werde. Im Zuge dessen werden auch mögliche Hilfestellungen bzw. zeitliche Perspektiven für einen Wiederantritt angesprochen, was auch in ein gut vorbereitetes und ebenso strukturiertes Mitarbeitergespräch münden könne.*

## 52.4 BMBF

Der RH erwiderte dem BMBF hinsichtlich der Erforderlichkeit zusätzlicher Ressourcen, dass es sich bei der RH-Empfehlung zur Einführung eines Krankenstandsmonitoring lediglich um die Wahrnehmung der Fürsorgepflicht des Dienstgebers handelt und keinesfalls um die Einführung einer neuen Aufgabe für die Dienstbehörde. Überdies soll der Nutzen daraus insofern überwiegen, als die verstärkte Aufmerksamkeit, die seitens der Dienstbehörde für die Vermeidung von Serienkrankständen und in der Folge Dienstunfähigkeitsfällen aufgewendet wird, aus gesamtstaatlicher Sicht im Endeffekt zu einer Kostenreduzierung führen soll.

## Burgenland

Der RH entgegnete dem Landesschulrat für Burgenland, dass sich die Notwendigkeit des Krankenstandsmonitoring aus seiner Sicht schon unmittelbar aus der Fürsorgepflicht des Dienstgebers ergibt. Die individuellen Träger dieser Pflicht sind nicht nur die Dienstbehörden, sondern auch die unmittelbaren Vorgesetzten (Schulleiter) der Lehrer, die somit aus Eigenem das Krankenstandsverhalten ihrer Mitarbeiter zu beobachten haben.

### Kärnten, Niederösterreich

Der RH erwiderte der Kärntner Landesregierung und dem Landesschulrat für Niederösterreich hinsichtlich der Erforderlichkeit zusätzlicher Ressourcen, dass es sich bei der vom RH empfohlenen Einführung eines Krankenstandsmonitorings lediglich um die Wahrnehmung der Fürsorgepflicht des Dienstgebers gegenüber den Landeslehrern handelt und keinesfalls um die Einführung einer neuen Aufgabe für die Dienstbehörde. Aus Sicht des RH wird dies auch durch die Umsetzung eines ressourcenschonenden Stufenmodells ermöglicht, in dem der Schulleiter in der ersten Stufe die Dauer und Abstände der Krankenstände überwacht und – in der zweiten Stufe – das Mitarbeitergespräch, bei Zutreffen vorher festgelegter Kriterien, durch die Dienstbehörde angeboten wird. Der Gewinn daraus sollte insofern überwiegen, als die verstärkte Aufmerksamkeit, die seitens der Dienstbehörde der Vermeidung von Serienkrankenständen und in der Folge Dienstunfähigkeitsfällen aufgewendet werde, aus gesamtstaatlicher Sicht im Endeffekt zu einer Kostenreduzierung führen sollte.

### Oberösterreich, Salzburg

Der RH erwiderte der Oberösterreichischen und der Salzburger Landesregierung hinsichtlich der vom RH empfohlenen 30-Tages-Frist, dass diese nicht automatisch zu aufwändigen Eingliederungsmaßnahmen führen soll, sondern in einem ersten Schritt eine Kontaktaufnahme mit dem Betroffenen – in Form eines Mitarbeitergesprächs – auslösen soll, um etwaige Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitssituation zu evaluieren. Ebenso scheint ein Mitarbeitergespräch in jenen Fällen nicht zwingend erforderlich, in denen – wie in den von der Salzburger Landesregierung genannten Fällen – der Dienstbehörde der Grund für die Abwesenheit vom Dienst bekannt und die Kommunikation zwischen Dienstbehörde und Betroffenen nicht dauerhaft unterbrochen ist.

### Tirol

In ihrer Stellungnahme führte die Tiroler Landesregierung den hohen Unterschied an durchschnittlichen Krankenstandstagen vom Landeslehrerbeamten mit 13,87 Tagen gegenüber jenen der Landesvertragslehrer mit 7,61 Tagen nur auf den Altersunterschied der jeweiligen Personengruppen zurück. Der RH entgegnete, dass dieser Unterschied auf andere Ursachen zurückzuführen sein kann. Hiezu hielt er fest, dass beispielsweise im Jahr 2013 die durchschnittliche Anzahl der Landesvertragslehrer-Krankenstandstage sich in Vorarlberg auf 4,9 Tage und in Wien auf 10,92 Tage belief, obwohl in beiden Ländern äh-

## Maßnahmen

liche Altersverteilungen (die Pragmatisierung war jeweils 2005 ausgelaufen) vorlagen.

### Weitergehende Maßnahmen der Länder

**53.1** Der RH erhob, welche weitergehenden Maßnahmen zur Stärkung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Landeslehrer die Länder erwogen, aber derzeit aus dienstrechtlichen, organisatorischen, finanziellen oder sonstigen Gründen nicht umgesetzt hatten. Unter den von den Ländern vorgeschlagenen künftigen Maßnahmen fanden sich insbesondere solche, die vermehrte Unterstützungsleistungen zum Inhalt hatten:

- So betraf dies den Einsatz von Unterstützungspersonal, die verlässliche Begleitung in belastenden Schulklassensituationen durch u.a. schulpsychologisches Personal oder die Entlastung von administrativen Aufgaben.
- Weiters wurde von den Ländern aber auch die Heranziehung älterer und gesundheitsgefährdeter Landeslehrer zu administrativen Tätigkeiten vorgeschlagen.
- Angesprochen wurden von den Ländern schließlich auch eine praxisnähere Ausbildung, schulorganisatorische Änderungen sowie erhöhte Anerkennung und Wertschätzung des Lehrerberufs.

**53.2** Der RH stellte fest, dass eine Reihe von sehr unterschiedlichen Maßnahmen bislang nicht umgesetzt war und wies auf den diesbezüglichen Handlungsbedarf hin.

**53.3** *Gemäß Stellungnahme hielt der Stadtschulrat für Wien es für notwendig, älteren oder gesundheitsbeeinträchtigten Landeslehrern ein gesetzliches Szenario anzubieten, um von der lehrenden in eine administrative Tätigkeit „umzusteigen“.*

**53.4** Der RH bestätigte, dass berufliche Flexibilität und Mobilität und die damit einhergehende Herausforderung und Abwechslung eine Möglichkeit ist, Personal länger und gesund im Erwerbsleben zu halten. Nach Ansicht des RH kann berufliche Flexibilität diese Wirkungen allerdings nur voll entfalten, wenn sie freiwillig erfolgt und nicht dienstgeberseitig aufgezwungen wird. Er hielt daher die bloße gesetzliche Schaffung einer für den Bediensteten möglichst günstigen Umsteigemöglichkeit für zu kurz gegriffen, sondern machte darauf aufmerksam, dass es insbesondere auch am Dienstgeber liegt, die Wechselmöglichkeit im Rahmen des Personalmanagements entsprechend zu fördern. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH an seine diesbezüglichen



Feststellungen, dass u.a. die möglichst breite Bekanntmachung von offenen Stellen unter potenziellen Bewerbern eine wesentliche Unterstützung für ein erfolgreiches dienstgeberseitiges Mobilitätsmanagement darstellt (siehe auch „Maßnahmen zur Förderung der Personal-mobilität im Bundesdienst“, Reihe Bund 2014/6).

- Diagnosemonitoring **54.1** Nach Auskunft der Länder wurden die Landeslehrerbeamten im Rahmen des Ruhestandsversetzungsverfahrens aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit ärztlich untersucht. Aufgrund des ärztlichen Gutachtens mit der Diagnose und Prognose hatte die Dienstbehörde über das Vorliegen der dauernden Dienstunfähigkeit, die in Folge zu einer Ruhestandsversetzung führt, zu entscheiden.

Gemäß den Angaben der Länder lagen einem erheblichen Teil der Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit Erkrankungen des psychiatrischen Formenkreises zugrunde. Vier Bundesländer konnten aufgrund anonymisierter Summendarstellungen prozentuelle Anteile für diese Art der Erkrankung für den Überprüfungszeitraum nennen, die übrigen Länder konnten lediglich Schätzungen dazu angeben. Statistische Daten über die Krankheitsgründe, die zu einer Ruhestandsversetzung aufgrund dauernder Dienstunfähigkeit führten, lagen nur in einem Land vor.

- 54.2** Der RH stellte fest, dass die Länder teilweise über keine Daten betreffend die kategorisierten Erkrankungen, die zu einer vorzeitigen Ruhestandsversetzung führten, verfügten. Da die medizinischen Gründe für die Dienstunfähigkeit nicht bekannt waren, konnten weder eine Analyse der Ursachen vorgenommen, noch zielgerichtete Maßnahmen zwecks Erhaltung der Gesundheit und somit der Dienstfähigkeit gesetzt werden.

Der RH empfahl den Ländern, strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu den (individuellen) Ruhestandsversetzungen geführt haben, vorzunehmen. Damit sollte ein Diagnosemonitoring eingerichtet werden, das (auf der Grundlage der sich zeigenden Krankheitsbilder) eine Entscheidungsgrundlage hinsichtlich notwendiger Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit darstellt.

## Maßnahmen

## 54.3 Kärnten

*Die Kärntner Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass in Kärnten ein strukturiertes und anonymisiertes Diagnosemonitoring bereits ansatzweise durchgeführt werde und nunmehr verstärkt Beachtung finden solle.*

*Niederösterreich*

*Die Niederösterreichische Landesregierung merkte dazu in ihrer Stellungnahme an, für land- und forstwirtschaftliche Landeslehrerbeamte würden in anonymisierter Form statistische Aufzeichnungen über jene Krankheitsgründe geführt werden, die zu Ruhestandsversetzungen wegen dauernder Dienstunfähigkeit geführt haben. Gegebenenfalls könnten eine Analyse der Ursachen vorgenommen und gegensteuernde Maßnahmen gesetzt werden.*

*Vom Landesschulrat für Niederösterreich werde gemäß seiner Stellungnahme seit September 2010 eine Erstellung anonymisierter Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu den (individuellen) Ruhestandsversetzungen geführt hatten, durchgeführt.*

*Oberösterreich*

*Ein Diagnosemonitoring sei aus Sicht der Oberösterreichischen Landesregierung gemäß ihrer Stellungnahme in vielen Fällen nicht durchführbar, da sich das Krankheitsbild oftmals aus mehreren Diagnosen zusammensetze und bei schweren und länger andauernden Krankheiten häufig auch eine psychische Belastung diagnostiziert werde. Eine Zuordnung zu bestimmten Diagnosen bzw. eine Wertung der Diagnosen wäre daher vielfach schwierig.*

*Der Landesschulrat für Oberösterreich werde gemäß seiner Stellungnahme die RH-Empfehlung für ein Diagnosemonitoring zum Anlass nehmen, bei nächster Gelegenheit eine diesbezügliche IT-mäßige Umsetzung einzurichten.*

*Salzburg*

*Gemäß Stellungnahme der Salzburger Landesregierung seien strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen von Krankheitstypen, die zu vorzeitigen Ruhestandsversetzungen geführt haben, nicht möglich, da die Dienstbehörde bei einem länger andauernden Krankenstand grundsätzlich kein Recht habe, den Krankheitsgrund zu erfahren.*

### *Steiermark*

*Die Steiermärkische Landesregierung nahm in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH betreffend die Einführung eines strukturierten und anonymisierten Diagnosemonitorings positiv zur Kenntnis.*

### *Tirol*

*Die Tiroler Landesregierung gab in ihrer Stellungnahme an, dass Aufzeichnungen von nach Krankheitstypen zusammengefassten medizinischen Gründen, die zu Ruhestandsversetzungen geführt haben, in Tirol bereits geführt würden.*

### *Wien*

*Der Stadtschulrat für Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung, strukturierte anonymisierte Aufzeichnungen über die medizinischen Gründe der Ruhestandsversetzungen zu führen, bereits umgesetzt worden sei.*

## 54.4 Oberösterreich

Zu der Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung stellte der RH fest, dass auch mehrfache Diagnosen je Ruhestandsversetzungsfall in das Monitoring aufgenommen und dem entsprechend – auch hinsichtlich allfälliger Zusammenhänge und Wechselwirkungen von Erkrankungen – analysiert werden sollten.

### Salzburg

Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass nicht die Krankheitsgründe von lang andauernden Krankenständen im empfohlenen Diagnosemonitoring zu erfassen sind, sondern jene, die zur krankheitsbedingten Versetzung in den Ruhestand geführt haben. Dem Bescheid, mit welchem die dauernde Dienstunfähigkeit als Grund für die Versetzung in den Ruhestand ausgesprochen wurde, liegt ein medizinisches Gutachten zugrunde. Aus diesem geht die Diagnose hervor, die in der Folge in das Diagnosemonitoring einzufließen hat.

## Schlussempfehlungen

55 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### **BKA und BMBF**

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

### **Burgenland, Kärnten, Nieder- österreich, Ober- österreich, Salzburg, Steiermark, Vorarl- berg, Tirol, Wien und BMBF**

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

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

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

(5) Im Hinblick auf bislang fehlende Maßnahmen während der Phase eines bereits länger andauernden Krankenstandes oder sich häufender Krankenstände wäre ein Krankenstandsmonitoring dergestalt einzuführen, dass die Dienstbehörde beispielsweise nach einem



30-tägigen Krankenstand oder nach einer Reihe von Kurzkrankenständen dem Betroffenen ein Mitarbeitergespräch anbietet. Ziel wäre es zu erörtern, welche Maßnahmen zur Wiederintegration des Bediensteten beitragen können bzw. durch welche Maßnahmen eine mögliche beruflich besonders belastende Situation verbessert werden könnte. (TZ 52)

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

#### Tirol

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





# Bericht des Rechnungshofes

## Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung





**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis _____	110
Abkürzungsverzeichnis _____	111

**BMBF**  
**BMF**

Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Bildung und Frauen  
Finanzen

Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG _____	113
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	120
Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs- verantwortung _____	120
Elektronischer Stellenplan _____	121
Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen _____	122
Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen _____	130
Stellenplanüberschreitungen _____	132
Maßnahmencontrolling _____	135
Vergaben _____	137
Schlussempfehlungen _____	138

# Tabellen



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht zweckgebundene Zuschläge im Schuljahr 2013/2014 _____	125
Tabelle 2:	Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 _____	126
Tabelle 3:	Entwicklung der Schülerzahlen und Planstellen berufsbildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014 _____	131
Tabelle 4:	Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014__	134

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f(f).	(und) folgende
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LiA	Landeslehrpersoneninformation Austria
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
z.B.	zum Beispiel



## Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung und Frauen Finanzen

### Finanzierung der Landeslehrer; Follow-up-Überprüfung

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

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

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziel

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

## Kurzfassung

### Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

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

### Elektronischer Stellenplan

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

### Planstellen – allgemein bildende Pflichtschulen

Evaluation der Verhältniszahlen für allgemein bildende Pflichtschulen

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

Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf

Das BMBF setzte die Empfehlung, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs<sup>1</sup> im Rahmen einer Evaluation der bestehenden Verhältniszahlen zu berücksichtigen, um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 5)

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

### Zweckgebundene Zuschläge

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die zweckgebundenen Zuschläge<sup>2</sup> an allgemein bildenden Pflichtschulen mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen, insofern um, als es Maßnahmen veranlasste, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und als es grundsätzliche Überlegungen zur Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge anstellte. Wegen Verlängerung des Finanzausgleichs ohne vorherige Verhandlungen bis 2016 blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. (TZ 6)

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

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

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

### Evaluation der Strukturprobleme

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

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

## Kurzfassung

Pflichtschulen erörterte und ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015) erarbeitete. Die Länder waren jedoch nicht in die Arbeitsgruppe involviert. (TZ 8)

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

### Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

Das BMBF setzte die Empfehlung des RH, die bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen an den berufsbildenden Pflichtschulen unter Berücksichtigung des allgemeinen Zuschlags von 10 %<sup>3</sup> zu evaluieren, teilweise um. Es nahm eine „Abschätzung“ der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % vor. Eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen führte es nicht durch. Wie schon im Vorbericht stellte der RH abermals für den überprüften Zeitraum fest, dass sich die Reduktion der Schülerzahlen lediglich im abgeschwächten Ausmaß bei den Planstellen widerspiegelte. (TZ 9)

### Stellenplanüberschreitungen

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

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





Kurzfassung

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung

Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014				
Schuljahr	2010/2011	2011/2012 <sup>1</sup>	2012/2013 <sup>1</sup>	2013/2014
	in EUR			
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
<b>Differenz</b>	<b>29,75</b>	<b>31,24</b>	<b>31,57</b>	<b>28,56</b>

<sup>1</sup> bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

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

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

## Kurzfassung

### Maßnahmencontrolling

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

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

### Vergaben

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

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



### Kenndaten zur Finanzierung der Landeslehrer

#### Rechtsgrundlagen

- Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
- Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens abgeändert wird, BGBl. Nr. 215/1962
- Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, BGBl. Nr. 390/1989
- Finanzausgleichsgesetz 2005 – FAG 2005, BGBl. I Nr. 156/2004
- Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.
- Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F.
- Verordnung betreffend Informationen über den Personalaufwand und das Controlling im Bereich der Landeslehrer (Landeslehrer-Controllingverordnung), BGBl. II Nr. 390/2005 i.d.g.F.
- jährliche Stellenplan-Richtlinien des BMBF

#### allgemein bildende Pflichtschulen

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung in %
	in Mio. EUR				
Ausgaben (Bund)	3.235,48	3.286,54	3.288,80	3.296,71	+ 1,9
	in VBÄ				
genehmigte Planstellen <sup>1</sup>	59.442	58.541	57.894	58.432	- 1,7
Stellenplanüberschreitungen <sup>2</sup>	1.872	1.905	1.837	1.781	- 4,9
	Anzahl				
Schüler	586.642	580.165	571.545	568.157	- 3,2
Klassen	31.932	31.592	31.138	30.886	- 3,3
	Anzahl Schüler je Lehrer				
Schüler/Lehrer-Verhältnis	9,57	9,60	9,57	9,44	- 1,4

#### berufsbildende Pflichtschulen

Ausgaben	in Mio. EUR				in %
	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	
Bund	150,45	153,30	154,75	154,42	+ 2,6
Länder <sup>3</sup>	150,45	153,30	154,75	154,42	+ 2,6
	in VBÄ				
genehmigte Planstellen	5.917	5.816	5.694	5.571	- 5,9
Stellenplanunterschreitungen <sup>4</sup>	505	482	410	354	- 29,9
	Anzahl				
Schüler	136.483	134.213	131.141	127.821	- 6,4
Klassen	6.666	6.583	6.516	6.516	- 2,3
	Anzahl Schüler je Lehrer				
Schüler/Lehrer-Verhältnis	25,22	25,16	24,82	24,50	- 2,9

<sup>1</sup> inklusive sonstige Privatschulen gemäß § 21 Privatschulgesetz, BGBl. Nr. 244/1962 i.d.g.F.

<sup>2</sup> Die Stellenplanüberschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen der Planstellen-Basis für die Schuljahresabrechnung und den tatsächlich besetzten Planstellen; nicht berücksichtigt sind die Überschreitungen aus der Neuen Mittelschule.

<sup>3</sup> Seit dem FAG 1948 bestand die Kostentragung 50 % Bund und 50 % Länder.

<sup>4</sup> Die Stellenplanunterschreitungen errechneten sich aus der Differenz zwischen den genehmigten und den tatsächlich besetzten Planstellen.

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2015 beim BMBF und beim BMF die Umsetzung der Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung („Finanzierung der Landeslehrer“) abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/4<sup>4</sup> veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13<sup>5</sup> veröffentlicht.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2014 bzw. die Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014.

Zu dem im Mai 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMBF und das BMF im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2015.

## Konzentration der Aufgaben-, Ausga- ben- und Finanzie- rungsverantwortung

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 2, 5, 17, 19, 20) dem BMBF im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen empfohlen, auf die Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken. Sachliche Zusammenhänge erforderten ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte nach Ansicht des RH das Entstehen von Ineffizienzen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Innerhalb des Ressorts seien die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches Controllingssystem eingerichtet, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich im überprüften Zeitraum die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen nicht verändert hatte.

<sup>4</sup> Reihe Kärnten 2012/1, Reihe Niederösterreich 2012/2 und Reihe Salzburg 2012/4

<sup>5</sup> Reihe Kärnten 2013/9, Reihe Niederösterreich 2013/6 und Reihe Salzburg 2013/10



Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung

Das BMBF teilte mit, dass bezüglich der Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien.

**2.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil sich die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen nicht verändert hatte. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen fest.

**2.3** *Das BMBF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Trotz der dadurch gegebenen begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten seien innerhalb des Ressorts die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingssystem eingerichtet worden, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.*

**2.4** Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die damit verbundenen Folgewirkungen (z.B. Stellenplanüberschreitungen, siehe TZ 10) überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

### Elektronischer Stellenplan

**3.1** (1) Da der elektronische Stellenplan seit dem Schuljahr 2010/2011 ausschließlich für die allgemein bildenden Pflichtschulen im Einsatz war, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 6) dem BMBF empfohlen, den elektronischen Stellenplan auch für die berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Länder eine Realisierung des elektronischen Stellenplans für berufsbildende Pflichtschulen nicht prioritär sähen. Darüber hinaus hätten unverbindliche Preisauskünfte zur Umsetzung des elektronischen Stellenplans für berufsbildende Pflichtschulen Kosten ergeben, deren finanzielle Bedeckung nicht gegeben sei.

## Elektronischer Stellenplan

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass für die berufsbildenden Pflichtschulen kein elektronischer Stellenplan existierte. Auch war ein solcher aufgrund budgetärer Restriktionen nicht in absehbarer Zukunft geplant.

**3.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH nicht um. Er hielt an seiner Empfehlung fest, den elektronischen Stellenplan im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen einzusetzen. Dadurch könnten die Arbeitsabläufe zur Erstellung und Genehmigung der Stellenpläne beschleunigt und effizienter gestaltet werden.

**3.3** *Das BMBF informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass von Seiten der Länder die Realisierung eines elektronischen Stellenplans für Berufsschulen derzeit als nicht vordringlich gesehen werde.*

## Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Evaluation der  
Verhältniszahlen für  
allgemein bildende  
Pflichtschulen

**4.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 7) dem BMBF empfohlen, eine Evaluation der seit dem Schuljahr 2004/2005 geltenden Verhältniszahlen (Anzahl der Schüler je Landeslehrer-Planstelle)<sup>6</sup> für die allgemein bildenden Pflichtschulen vorzunehmen, um einem Anpassungsbedarf aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen im Schulwesen gerecht zu werden.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Adaptierung der sich im Zeitverlauf veränderten Rahmenbedingungen über die zweckgebundenen Zuschläge erfolge, die jährlich in den Stellenplan-Richtlinien angepasst würden. Eine Änderung der Verhältniszahlen aus dem Grundkontingent sei den Finanzausgleichspartnern vorbehalten. Sollte ein diesbezüglicher Beschluss zustande kommen, werde sich das BMBF mit seiner Expertise gerne einbringen, wiewohl es in diesem Gremium nicht Partei sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF eine Evaluation der Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen durchführte. Bisher fanden die Ergebnisse jedoch aufgrund der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne Verhandlungen bis Ende 2016<sup>7</sup> keine Berücksichtigung.

Das BMBF teilte mit, dass die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien. Aus dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe könnte ein Auftrag zur Neukonzeptionierung des

<sup>6</sup> Verhältniszahlen: Volksschule: 14,5 Schüler, Hauptschule: zehn Schüler, Polytechnische Schule: neun Schüler und Sonderpädagogik: 3,2 Schüler

<sup>7</sup> nach den Verlängerungen mit BGBl. I Nr. 56/2011 und BGBl. I Nr. 17/2015



Planstellen – Allgemein bildende  
Pflichtschulen

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung

Zuteilungsmodells im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung resultieren.

4.2 Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Der RH betonte die Wichtigkeit von aussagekräftigen Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission), weil den geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter zugrunde lagen.

Maßzahl für den  
sonderpädagogischen  
Förderbedarf

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) dem BMBF empfohlen, die geltende Maßzahl von 2,7 % für die Abdeckung des sonderpädagogischen Förderbedarfs<sup>8</sup> im Rahmen einer Evaluation der bestehenden Verhältniszahlen zu berücksichtigen. Er hatte festgestellt, dass im überprüften Zeitraum der tatsächliche Anteil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf österreichweit über der festgesetzten Maßzahl lag.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die geltende Maßzahl entsprechend dem Beschluss der Finanzausgleichspartner im gültigen Finanzausgleich jedenfalls bis Ende 2014 verlängert worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass durch Verlängerung des Finanzausgleichs bis Ende 2016 die Maßzahl von 2,7 % nach wie vor in Geltung stand. In der interministeriellen Arbeitsgruppe (unter anderem zu Strukturproblemen) zwischen BMBF und BMF wurden die Problembereiche des sonderpädagogischen Förderbedarfs aufgezeigt, Lösungsalternativen dargelegt und die finanziellen Auswirkungen bei Erhöhung der Maßzahl dargestellt.

Das BMBF teilte dazu mit, dass diesbezüglich die Ergebnisse der mit Jänner 2015 gestarteten Bildungsreformkommission abzuwarten seien. Aus dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe könnte ein Auftrag zur Neukonzeptionierung des Zuteilungsmodells im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung resultieren (siehe TZ 4).

<sup>8</sup> Ein sonderpädagogischer Förderbedarf lag dann vor, wenn ein Kind zwar schulfähig war, jedoch infolge körperlicher oder psychischer Behinderung dem Unterricht in der Volks- oder Haupt- bzw. Neuen Mittelschule oder in der Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogische Förderung nicht folgen konnte.

## Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

**5.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH zur Evaluation der Maßzahl für den sonderpädagogischen Förderbedarf um. Da jedoch der Finanzausgleich ohne Verhandlungen bis 2016 verlängert wurde, blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt. Der RH betonte die Wichtigkeit von aussagekräftigen Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission).

### Zweckgebundene Zuschläge

#### Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge

**6.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 9) dem BMBF empfohlen, die zweckgebundenen Zuschläge<sup>9</sup> an allgemein bildenden Pflichtschulen mit dem Ziel der Konsolidierung zu überprüfen und etwaiges Optimierungspotenzial bei einer Evaluation der Verhältniszahlen zu berücksichtigen. Die durch die Vielzahl an zweckgebundenen Zuschlägen bedingten Ergänzungen bzw. Erläuterungen in den Stellenplan-Richtlinien hinsichtlich der verschiedenen Berechnungs- und Abrechnungsmethoden erhöhten zum einen den Verwaltungsaufwand der Länder. Zum anderen verursachten sie neben verminderter Transparenz auch einen Mehraufwand für die Kontrolltätigkeit des BMBF.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass der Vorteil der zweckgebundenen Zuschläge in der Möglichkeit einer treffsicheren Zuteilung liege, die auf den betroffenen Schüler und die spezifische bildungspolitische Maßnahme ausgerichtet sei. Das BMBF habe sich bemüht, die bestehenden Zuschläge in ihrer Merkmalsausprägung in die Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aufzunehmen, um eine verwaltungsökonomische Bearbeitung zu gewährleisten.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

- Die Anzahl der zweckgebundenen Zuschläge blieb im überprüften Zeitraum beinahe unverändert. Im Rahmen der Evaluation der Verhältniszahlen für die allgemein bildenden Pflichtschulen wurden auch die zweckgebundenen Zuschläge berücksichtigt. Wegen der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne Verhandlungen bis 2016 konnte keine Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge erfolgen. Weiters teilte das BMBF mit, dass für den Fall einer Neukonzeptionierung zumindest jene Zuschläge für Maßnahmen, die flächendeckend und in allen Schulstufen umgesetzt sind (z.B. Tagesbetreuung), in einen geänderten Zuteilungsmodus zu integrieren sind.

<sup>9</sup> Das BMBF stellte im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen zusätzlich zum Grundkontingent weitere Planstellen in Form zweckgebundener Zuschläge zur Verfügung.





Planstellen – Allgemein bildende  
Pflichtschulen

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung

- Das BMBF stellte folgende zweckgebundene Zuschläge zur Verfügung:

<b>Tabelle 1: Übersicht zweckgebundene Zuschläge im Schuljahr 2013/2014</b>		
<b>zweckgebundene Zuschläge</b>	<b>Anwendungsbereiche/Befristungen</b>	<b>Planstellen in VBÄ (Schuljahr 2013/2014)</b>
Mehrbedarf für das Minderheitenschulwesen in Burgenland und Kärnten	Burgenland und Kärnten/unbefristet	287
Unterricht an Kliniken und Spitälern mit besonderen Schwerpunkten	in allen Ländern möglich/unbefristet	126
Religionsunterricht für Schüler „kleiner“ Glaubensgemeinschaften	in allen Ländern möglich/unbefristet	178
Initiative Sprachförderkurse und besonderer Zuzug von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache	in allen Ländern möglich/jeweils befristet für zwei Schuljahre	385
Besuchsschullehrer <sup>1</sup>	in allen Ländern möglich/unbefristet	101
Realschule	Steiermark/unbefristet	56
Tagesbetreuung	in allen Ländern möglich/unbefristet	795
Umstellung PM-SAP	Niederösterreich und Wien/unbefristet	269
Pädagogisches Sonderprojekt „Unterricht und Lernhilfe in den Justizeinrichtungen“	in allen Ländern möglich/unbefristet	2
Maßnahme zur Senkung der KlassenschülerInnenhöchstzahl auf den Richtwert 25	in allen Ländern möglich/Einführung im Schuljahr 2007/2008 – unbefristet	4.498
Sprachförderkurse Haupt- bzw. Neue Mittelschule und Polytechnische Schule	in allen Ländern möglich/jeweils befristet für zwei Schuljahre	57
Abrufkontingent Neue Mittelschule (6 Wochenstunden)	in allen Ländern möglich/Einführung im Schuljahr 2013/2014	933
<b>Summe</b>		<b>7.687</b>

<sup>1</sup> Klassenlehrer, in deren Klassen die Studierenden ihre Schulpraxis absolvieren

Quellen: BMBF; Darstellung RH

Verglichen mit dem Schuljahr 2009/2010 (Vorbericht Tabelle 7) fielen im überprüften Zeitraum zwei zweckgebundene Zuschläge (Nachhaltige Integration, Sprach- und Begabungsförderung bzw. Tagesbetreuung Neu) weg, dafür kam das Abrufkontingent Neue Mittelschule (zweckgebundener Zuschlag) hinzu.

## Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

Das Abrufkontingent für die Neue Mittelschule enthielt jene Planstellen, wo Landeslehrer anstelle von Bundeslehrern die sechs zusätzlich vom Bund zur Verfügung gestellten Wochenstunden unterrichteten.

Der RH hatte in seinem Bericht „Modellversuche Neue Mittelschule“ (Reihe Bund 2013/12) in TZ 47 wegen der aufwändigen Ab- und Verrechnung der Personalressourcen für den verschränkten Lehrereinsatz empfohlen, als Übergangslösung in die jährlichen Stellenplan-Richtlinien der allgemein bildenden Pflichtschulen einen zweckgebundenen Zuschlag für den verschränkten Lehrereinsatz an den Neuen Mittelschulen einzuführen. Als langfristige Lösung hatte der RH seine Empfehlung wiederholt, im Hinblick auf eine Strukturbereinigung im Schulwesen weiter darauf hinzuwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren (siehe dazu auch TZ 2 des vorliegenden Berichtsbeitrags).

Die jährliche Gesamtsumme der Planstellen ergab sich aus dem Grundkontingent und den zweckgebundenen Zuschlägen. Im überprüften Zeitraum stieg der Anteil der zweckgebundenen Zuschläge:

<b>Tabelle 2: Entwicklung der zweckgebundenen Zuschläge Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014</b>					
Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2010/2011 bis 2013/2014
	in VBÄ				in %
Planstellen					
Grundkontingent	52.649,8	51.781,8	51.139,6	50.745,0	- 3,6
zweckgebundene Zuschläge	6.792,1	6.758,7	6.754,7	7.687,1	13,2
<b>Summe</b>	<b>59.441,9</b>	<b>58.540,5</b>	<b>57.894,3</b>	<b>58.432,1</b>	<b>- 1,7</b>
	in %				
Anteil zweckgebundene Zuschläge	11,4	11,6	11,7	13,2	15,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Der starke Anstieg im Schuljahr 2013/2014 war auf das Abrufkontingent für die Neue Mittelschule zurückzuführen.

Dem BMBF zufolge war durch die neu implementierte Landeslehrer-Controllingdatenbank (Landeslehrpersoneninformation Austria – LiA) eine laufende Überprüfung der zweckgebundenen Zuschläge möglich (z.B. Einsatznachweis der Planstellen für Sprachförderung oder Tagesbetreuung).

**6.2** (1) Das BMBF setzte die Empfehlung des RH insofern um, als es Maßnahmen veranlasste, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und grundsätzliche Überlegungen zur Konsolidierung der zweckgebundenen Zuschläge anstellte. Wegen der Verlängerung des Finanzausgleichs ohne vorherige Verhandlungen bis 2016 blieben die Ergebnisse der Evaluation bisher unberücksichtigt.

(2) Hinsichtlich des als Übergangslösung vom RH empfohlenen zweckgebundenen Zuschlags für den verschränkten Lehrereinsatz an den Neuen Mittelschulen verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 2, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu konzentrieren.

**6.3** *Das BMBF verwies erneut auf seine Stellungnahme zu TZ 2, wonach die grundlegende Struktur der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Schulwesen verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Trotz der dadurch gegebenen begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten seien innerhalb des Ressorts die Verwaltungsabläufe optimiert und ein einheitliches, straffes Controllingssystem eingerichtet worden, das mit einer Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung aktualisiert und in Bezug auf die Datenlieferungen der Länder an den Bund gestrafft worden sei.*

**6.4** Der RH verwies erneut darauf, dass die aufgezeigten Hauptprobleme in der Schulverwaltung und die damit verbundenen Folgewirkungen (z.B. Stellenplanüberschreitungen, siehe TZ 10) überwiegend auf die komplexe Kompetenzverteilung und die dadurch bedingte Zuständigkeitsverteilung auf Bundes- und Länderbehörden zurückzuführen waren. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer würde daher bestehende Ineffizienzen in der Schulverwaltung abbauen.

Bedarfserhebung vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge

**7.1** (1) Da die Planstellen des zweckgebundenen Zuschlags Sprachförderkurse von den Ländern nicht ausgeschöpft wurden, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 10) dem BMBF empfohlen, vor Einführung weiterer zweckgebundener Zuschläge den aktuellen Bedarf auch bei den Ländern zu erheben.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit dem Schuljahr 2013/2014 ein zweckgebundener Zuschlag für die Neue Mittelschule in den Stellenplan-Richtlinien abgebildet werde. Die Bemes-

## Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

sung dieses Abrufkontingents erfolge vorab vom BMBF nach Berechnung des individuellen Bedarfs in den Ländern.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF als Basis der Zuteilung die aktuellen, zweimal jährlich von den Ländern gemeldeten Schüler- bzw. Klassenzahlen heranzog, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung gegeben war. Die Zuteilung des zweckgebundenen Zuschlags für die zusätzlichen Personalressourcen an der Neuen Mittelschule erfolgte nach der Anzahl der pro Schuljahr gebildeten Klassen an Neuen Mittelschulen je Land.

**7.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH um, indem es nunmehr als Basis für die Zuteilung die aktuellen Schüler- bzw. Klassenzahlen heranzog, womit eine systemimmanente Bedarfserhebung einherging.

### Evaluation der Strukturprobleme

**8.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) dem BMBF und dem BMF empfohlen, die bereits im Paktum zum Finanzausgleich 2005 vorgesehene Arbeitsgruppe (zwischen Bund und Ländern) einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. Die Abgeltung des Mehraufwands aus Strukturproblemen war ursprünglich als befristete Maßnahme (für die Jahre 2005 und 2006) eingeführt und eine Verlängerung vom Weiterbestehen der Strukturprobleme abhängig gemacht worden. Der RH kritisierte im Vorbericht die Verlängerung der Strukturmittel, obgleich keine Evaluation durchgeführt wurde. Darüber hinaus vertrat er die Ansicht, dass bei einer – offenbar langfristigen – Maßnahme die Zuweisung der dafür vorgesehenen Strukturmittel über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger wäre und die operative Handhabbarkeit erhöht.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

a) Das BMBF hatte mitgeteilt, dass laufend interministerielle Arbeitsgruppen – insbesondere in Hinblick auf die erforderliche Zusammenarbeit im Zuge der Haushaltsrechtsreform – zu allen Belangen der Stellenplanbewirtschaftung für Landeslehrer stattfinden würden.

b) Das BMF informierte darüber, dass zur Evaluation der Strukturprobleme an allgemein bildenden Pflichtschulen derzeit von den Finanzausgleichspartnern kein Auftrag bekannt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum die Strukturmittel an die Länder jeweils 25 Mio. EUR je Schuljahr betragen. Gemäß § 4 Abs. 8 Finanzausgleichsgesetz ist dieser Kostenersatz



Planstellen – Allgemein bildende  
Pflichtschulen

BMBF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung

bis Ende 2016 vorgesehen. Die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF erörterte unter anderem auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen und erarbeitete ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015). Die Länder waren dabei jedoch nicht involviert.

Das BMF verwies darauf, dass die im seinerzeitigen Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2005 vorgesehene Evaluation mit dem Ziel, Entscheidungsgrundlagen für die Verlängerung der Mittelauszahlung für das Jahr 2007 vorzubereiten, obsolet sei, weil im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2008 für die Jahre 2008 bis 2016 keine Evaluation der Strukturprobleme vorgesehen sei. Nichtsdestotrotz werde das BMF dem Thema Strukturprobleme durch sinkende Schülerzahlen sowie im Bereich des Unterrichts für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen bei den Verhandlungen zum nächsten Finanzausgleich die entsprechende Aufmerksamkeit – einschließlich der Vorbereitung aussagekräftiger Datengrundlagen – widmen.

- 8.2** Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem die interministerielle Arbeitsgruppe zwischen BMBF und BMF auch die Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen erörterte und ein gemeinsames Papier (Stand Jänner 2015) erarbeitete, die Länder waren jedoch nicht in die Arbeitsgruppe involviert. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, eine Arbeitsgruppe unter Einbindung der Länder einzurichten und eine Evaluation der Strukturprobleme im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen durchzuführen. Der RH betonte, dass bei Einführung einer langfristigen Maßnahme – was die Strukturmittel schlussendlich waren – die Zuweisung über die Stellenplan-Richtlinien des BMBF zweckmäßiger wäre. Dadurch könnte eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit dieser Finanzmittel für die Besoldung von Landeslehrern sichergestellt werden.
- 8.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass laufend interministerielle Arbeitsgruppen zu allen Belangen der Stellenplanbewirtschaftung und für Landeslehrer stattfinden würden.*

*Das BMF verwies auf seine im Zuge der Gebarungsüberprüfung abgegebene Stellungnahme, wonach eine Evaluation obsolet sei, weil im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2008 für die Jahre 2008 bis 2016 eine solche nicht mehr vorgesehen sei. Dennoch werde das BMF das Thema Strukturprobleme bei den Verhandlungen zum nächsten Finanzausgleich entsprechend berücksichtigen.*

## Planstellen – Allgemein bildende Pflichtschulen

- 8.4** Der RH verwies gegenüber dem BMBF und dem BMF mit Nachdruck darauf, dass die Erläuterungen zum Finanzausgleichsgesetz 2005 zur Evaluierung der Strukturprobleme eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Bund und Ländern vorsahen.

Unabhängig vom Vorliegen bzw. Weiterbestehen von Strukturproblemen in den Ländern war die offenbar langfristige Bereitstellung der zusätzlichen Mittel ohne zugrundeliegende Datenauswertung jedenfalls nicht plausibel.

Die augenscheinlich unbefristete Bereitstellung der Strukturmittel bekräftigte die Sichtweise des RH, dass bei Vorliegen einer langfristigen Maßnahme ein Transfer der Strukturmittel in das bestehende Grundsystem für die Planstellenberechnung überprüft werden sollte.

## Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

- 9.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) dem BMBF empfohlen, an den berufsbildenden Pflichtschulen eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen unter Berücksichtigung des allgemeinen Zuschlags von 10 %<sup>10</sup> durchzuführen, um einem systembezogenen Änderungs- und operativem Anpassungsbedarf gerecht zu werden. Anlass zur Kritik bot insbesondere die undifferenzierte Anwendung des allgemeinen Zuschlags in Höhe von 10 %, um sämtliche Mehraufwendungen abzudecken.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die bestehenden Schlüsselzahlen weiterhin zur Anwendung gelangen. Alle bisherigen Änderungen im Zusammenhang mit der modularen Ausbildung fänden – nicht zuletzt aufgrund der 50 %igen Kostentragung seitens der Länder – ihre Deckung. Bei keinem Land komme es zu einem Überzug des genehmigten Stellenplans.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF eine „Abschätzung“ der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % zur Ermittlung der Planstellen bei den berufsbildenden Pflichtschulen durchführte. Die bestehenden Schlüsselzahlen waren nicht Gegenstand der „Abschätzung“. Da sich die Planstellenunterschreitungen im Zeitablauf (überprüfter Zeitraum rd. 30 %) reduzierten und diese Entwicklung in Zukunft anhält, behielt das BMBF den Zuschlag von 10 % bei.

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

Das BMBF teilte dazu mit, dass die Weiterführung des 10 %igen Zuschlags zur Ermöglichung von flexiblen bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen im berufsbildenden Pflichtschulwesen durchaus angezeigt sei.

Die Schülerzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen sanken im überprüften Zeitraum um rd. 6,4 %. Der Anteil an Integrationslehrlingen stieg jedoch überproportional (rd. 15,8 %).

**Tabelle 3: Entwicklung der Schülerzahlen und Planstellen berufsbildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014**

Schuljahr	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Veränderung 2010/2011 bis 2013/2014
	Anzahl Schüler				
Österreich	136.483	134.213	131.141	127.821	- 6,4
<i>davon</i>					
<i>Integrationslehrlinge</i>	5.074	5.395	5.532	5.875	15,8
	in VBÄ				
Planstellen <sup>1</sup>	5.412	5.334	5.285	5.217	- 3,6

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> besetzte Planstellen inklusive Religionsunterricht und Integrationsklassen

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die Entwicklung der Planstellen zeigte ebenfalls einen Rückgang (rd. 3,6 %), der unter dem im Bereich der Schülerzahlen lag (rd. 6,4 %).

- 9.2** Das BMBF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es eine Abschätzung der Planstellenentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Zuschlags von 10 % vornahm. Eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen führte es nicht durch. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, an den berufsbildenden Pflichtschulen eine Evaluation der bestehenden Schlüsselzahlen zur Ermittlung der Planstellen durchzuführen. Wie schon im Vorbericht stellte der RH abermals für den überprüften Zeitraum fest, dass sich die Reduktion der Schülerzahlen lediglich im abgeschwächten Ausmaß bei den Planstellen widerspiegelte.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMBF sei aus den aktuellen Stellenplänen der berufsbildenden Pflichtschulen ersichtlich, dass die bestehenden Schlüsselzahlen weiterhin zur Anwendung kommen können. Alle bisherigen Änderungen im Zusammenhang mit der modularen Ausbildung seien – nicht zuletzt aufgrund der 50 %igen Kostentragung seitens der*

## Evaluation der Schlüsselzahlen an berufsbildenden Pflichtschulen

*Länder – gedeckt. Bei keinem Land komme es zu einem Überzug des genehmigten Stellenplans.*

- 9.4 Ungeachtet einer systemimmanenten Kostenkontrolle durch die 50 %ige Kostentragungspflicht der Länder trug auch der Unterricht an berufsbildenden Pflichtschulen den bildungspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung (z.B. Individualisierung des Unterrichts). Eine Evaluierung des bestehenden Systems (insbesondere Schlüsselzahlen) würde zur zeitnahen Identifizierung eines etwaigen Änderungsbedarfs beitragen und eine bedarfsorientierte sowie zielgerichtete Anpassung erlauben.

## Stellenplan-überschreitungen

- 10.1 (1) Im Rahmen der Schuljahresabrechnung verglich das BMBF die genehmigten Planstellen mit den tatsächlich – durch die Länder – besetzten Landeslehrer-Planstellen. Hatten die Länder über den genehmigten Stellenplan hinaus Landeslehrer im Einsatz, kam es zu Stellenplanüberschreitungen. Die Besoldungskosten für diese Stellenplanüberschreitungen hatten die Länder selbst zu tragen. Da jedoch aufgrund der Abrechnungsmodalitäten diese Überschreitungen das BMBF vorab zur Gänze trug, entstanden Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern. Gemäß § 7 Abs. 2 Landeslehrer-Controllingverordnung erfolgte der Ausgleich der Stellenplanüberschreitungen der Länder zu Normkosten der Entlohnungsgruppe 12a2. Diese waren jedoch wesentlich geringer als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 18) dem BMBF und dem BMF empfohlen, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden.

(2) Das Nachfrageverfahren ergab Folgendes:

- a) Das BMBF hatte mitgeteilt, dass die Berechnung des Rückforderungsanspruchs auf Basis der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten im Entwurf der Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung vorgesehen gewesen sei. Die Zurückstellung des Verordnungsentwurfs im Herbst 2010 sei aufgrund massiver Länderproteste, die sich unter anderem auf den geltenden Finanzausgleich und den Stabilitätspakt beriefen, erfolgt. Das BMBF sei unabhängig davon um eine Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung bemüht, die inhaltlich aktualisiert und bezüglich der Datenlieferungen der Länder an den Bund zur Verwaltungsvereinfachung gestrafft werde.





b) Das BMF begrüßte die Empfehlung des RH, weil diese zu einer größeren Kostenwahrheit und zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen könne.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im überprüften Zeitraum zweimal eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans im Zuge von Novellen der Landeslehrer-Controllingverordnung initiierte. Der erste Verordnungsentwurf wurde im Herbst 2010 zurückgezogen. Zuletzt wurde mit BGBl. II Nr. 81/2014 eine diesbezügliche Novelle der Landeslehrer-Controllingverordnung erlassen, die jedoch durch BGBl. II Nr. 118/2014 ohne nähere Begründung wieder aufgehoben wurde. Das BMBF teilte ferner mit, dass die Möglichkeit zur Änderung des Kostensatzes derzeit nicht gegeben sei, weil sich die Länder auf den geltenden Finanzausgleich bis Ende 2016 und den Stabilitätspakt beriefen.

Der RH stellte weiters zu den Stellenplanüberschreitungen Folgendes fest:

Bei den allgemein bildenden Pflichtschulen blieben die Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern im überprüften Zeitraum in etwa gleich: rd. 71,40 Mio. EUR (im Schuljahr 2010/2011) zu rd. 71,33 Mio. EUR (im Schuljahr 2013/2014).

Der RH verglich die Rückforderungsansprüche anhand der berechneten Besoldungskosten im Sinne von Normkosten für eine Planstelle mit den Rückforderungsansprüchen basierend auf den durchschnittlichen tatsächlichen österreichweiten Besoldungskosten der Landeslehrer und kam für den überprüften Zeitraum zu folgendem Ergebnis:

## Stellenplanüberschreitungen

<b>Tabelle 4: Rückforderungsanspruch – allgemein bildende Pflichtschulen Schuljahre 2010/2011 bis 2013/2014</b>				
Schuljahr	2010/2011	2011/2012 <sup>1</sup>	2012/2013 <sup>1</sup>	2013/2014
		in EUR		
berechnete Besoldungskosten für eine Planstelle (Normkosten)	38.143,45	39.309,84	39.201,38	40.038,30
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis Normkosten)	71,40	74,88	72,02	71,33
	in EUR			
durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten Landeslehrer	54.040,16	55.711,32	56.385,85	56.070,75
	in Mio. EUR			
Rückforderungsanspruch (auf Basis durchschnittliche tatsächliche Besoldungskosten)	101,15	106,12	103,59	99,89
<b>Differenz</b>	<b>29,75</b>	<b>31,24</b>	<b>31,57</b>	<b>28,56</b>

<sup>1</sup> bereinigt um Stellenplanüberschreitungen betreffend die Neue Mittelschule

Quellen: BMBF; Berechnungen RH

Die Tabelle zeigt, dass die berechneten Besoldungskosten (Normkosten) für das Schuljahr 2013/2014 um rd. 16.000 EUR geringer waren als die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten für einen Landeslehrer. Der Rückforderungsanspruch des BMBF hätte sich in diesem Schuljahr bei Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten um rd. 28,56 Mio. EUR bzw. für den überprüften Zeitraum um insgesamt rd. 121,12 Mio. EUR erhöht.

Im überprüften Zeitraum kam es an den berufsbildenden Pflichtschulen im Schuljahr 2013/2014 für das Burgenland zu einer Überschreitung des Stellenplans um 1,03 Planstellen und somit zu einem Rückforderungsanspruch des BMBF in der Höhe von rd. 21.000 EUR. Ansonsten gab es österreichweit ausschließlich Stellenplanunterschreitungen und damit keine Rückforderungsansprüche des BMBF gegenüber den Ländern.

- 10.2** Das BMBF und das BMF setzten die Empfehlung des RH nicht um. Der RH anerkannte jedoch die Bemühungen des BMBF zur Änderung des Kostensatzes für die Rückforderungsansprüche, die letztlich am Widerstand der Länder scheiterten. Die derzeitige Berechnung der Rückforderungsansprüche des BMBF bewirkte, dass die Länder bei Nichteinhalten der Stellenplan-Richtlinien bzw. bei Stellenplanüberschreitungen lediglich die (niedrigeren) Normkosten statt der tatsächlichen Kosten zu tragen hatten, wodurch falsche Anreize gesetzt wurden. Eine Heranziehung der durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten je Land

würde das Kostenbewusstsein der Länder in Bezug auf ihre Landeslehrer stärken und die Steuerung des Personaleinsatzes optimieren. Der RH bekräftigte daher aus Gründen der Kostenwahrheit und der effizienten Ressourcenverteilung weiterhin seine Empfehlung, die geltende Landeslehrer-Controllingverordnung dahingehend zu ändern, dass die durchschnittlichen tatsächlichen Besoldungskosten der Landeslehrer je Land bei einer Stellenplanüberschreitung als Basis für den Rückforderungsanspruch herangezogen werden.

Ferner betonte der RH seine Ansicht, dass die Kostentragung (50 % Bund, 50 % Land) bei den berufsbildenden Pflichtschulen unter anderem ein Grund für die in diesem Bereich beobachtbare Planstellendisziplin der Länder war. Durch die halbe Kostenverantwortung hatten die Länder einen Anreiz, die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMBF bedürfe eine Änderung des Kostensatzes bei Überschreitung des Stellenplans einer Bund-Länder-Vereinbarung. Die Bereitschaft zur Änderung des Kostensatzes sei von Seiten der Länder derzeit nicht gegeben. Unabhängig davon sei das BMBF um mehr Effizienz und eine Reduzierung der Komplexität bemüht. So sei mit der letzten Novelle der Landeslehrer-Controllingverordnung neben einer inhaltlichen Aktualisierung eine Straffung der Datenlieferungen von den Ländern an den Bund erfolgt.*

*Das BMF hielt seine im Zuge der Gebarungsüberprüfung abgegebene Stellungnahme aufrecht, wonach es die Empfehlung des RH begrüße, weil diese zu einer größeren Kostenwahrheit und zu einem effizienteren Ressourceneinsatz beitragen könne.*

## Maßnahmencontrolling

Termingerechte  
Vorlage von  
Endberichten

- 11.1** (1) Das BMBF beauftragte im Jahr 2010 zwei Institute mit der Durchführung des Maßnahmencontrollings für zweckgebundene Zuschläge. Beide beauftragten Institute hielten die vereinbarten Termine zur Vorlage der Endberichte nicht ein. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 21) dem BMBF empfohlen, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling<sup>11</sup> termingerecht vorlegen.

<sup>11</sup> Dieses diente zur Evaluation der Zielerreichung sowie zur Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der zweckgebundenen Zuschläge an allgemein bildenden Pflichtschulen.

## Maßnahmencontrolling

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, es werde auf die Einhaltung der Terminvorgaben bei allfälligen künftigen Vergaben achten. Derzeit bestünden im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte (z.B. Neue Mittelschule Schuljahr 2013/2014, Senkung der Klassenschülerhöchstzahl jeweils in den Schuljahren 2010/2011 bis 2013/2014), wodurch keine externen Vergaben im Maßnahmencontrolling anfielen.

**11.2** Da das BMBF das Maßnahmencontrolling im überprüften Zeitraum selbst durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH. Der RH hielt seine Empfehlung, künftig dafür zu sorgen, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen, aufrecht.

**11.3** *Das BMBF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bei allfälligen künftigen Vergaben weiterhin auf die Einhaltung der Terminvorgaben achten werde.*

Preisminderung  
wegen verspäteter  
Lieferung

**12.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) dem BMBF empfohlen, wegen der verspäteten Lieferung eines Endberichts zur Durchführung des Maßnahmencontrollings beim beauftragten Institut auf eine Preisminderung zu drängen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, auf die Einhaltung der Terminvorgaben werde bei allfälligen künftigen Vergaben geachtet. Derzeit bestünden im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF keine Preisreduktion vorgenommen hatte. Laut Angaben des BMBF hätte die verspätete Abnahme des Endberichts einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad gebracht, weshalb es auf eine Preisminderung verzichtet hatte.

**12.2** Da das BMBF keine Preisminderung erwirkte, setzte es die Empfehlung des RH nicht um. Der RH verwies auf die grundlegende Empfehlung in TZ 11, wonach künftig dafür zu sorgen wäre, dass Auftragnehmer die Endberichte zum Maßnahmencontrolling termingerecht vorlegen.

**12.3** *Das BMBF bekräftigte erneut, dass es bei allfälligen künftigen Vergaben weiterhin auf die Einhaltung der Terminvorgaben achten werde.*

## Vergaben

### Direktvergaben

**13.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6, 21, 22) dem BMBF empfohlen, bei Direktvergaben die Preisangemessenheit der Angebote nachvollziehbar sicherzustellen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, der Empfehlung des RH zur Einholung von Angeboten zur Nachvollziehung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben werde nachgekommen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMBF im Jahr 2013 bzw. 2014 bei der Direktvergabe der webbasierten „Landeslehrpersonen-Controllingdatenbank neu“ vier Unternehmen zur Angebotsabgabe einlud, wovon zwei Angebote abgaben. Das BMBF vergab den Auftrag zu rd. 101.000 EUR (inklusive USt).

**13.2** Da das BMBF bei Direktvergaben Vergleichsangebote einholte, setzte es die Empfehlung des RH um.

### Eigenes Expertenwissen

**14.1** (1) In seinem Vorbericht (TZ 22) hatte der RH dem BMBF empfohlen, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen.

(2) Das BMBF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass derzeit im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben bestünden, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchgeführt wurden.<sup>12</sup>

**14.2** Da das BMBF im überprüften Zeitraum keine pädagogischen Evaluationen im Bereich der Landeslehrer durchführte, ergab sich kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH. Er hielt seine Empfehlung aufrecht, bei künftigen pädagogischen Evaluationen verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMBF zurückzugreifen.

<sup>12</sup> Eine Ausnahme stellte die Evaluation der Neuen Mittelschule dar, die jedoch bereits vor dem überprüften Zeitraum in Auftrag gegeben wurde (siehe Bericht des RH „Modellversuche Neue Mittelschule“, Reihe Bund 2013/12, TZ 27 ff.).

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMBF bestünden derzeit im Bereich des Landeslehrer/innen Controllings keine Fremdvergaben, weil verstärkt auf die Expertise im Ressort zurückgegriffen werde.*

## Schlussempfehlungen

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



Schlussempfehlungen

BMBF BMBF

Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung

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

## Schlussempfehlungen

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

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

Der RH hielt folgende Empfehlungen aufrecht:

### **BMBF und BMF**

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

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

### **BMBF**

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

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





Schlussempfehlungen

BMBWF BMF

Finanzierung der Landeslehrer;  
Follow-up-Überprüfung

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

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

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





# Bericht des Rechnungshofes

## Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	146
Abkürzungsverzeichnis _____	148
Glossar _____	150

**BKA**  
**BMJ**

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des  
Bundesministeriums für Justiz**

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und  
Indikatoren im BMJ**

KURZFASSUNG _____	156
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	170
Internationale rechtliche Rahmenbedingungen _____	172
Nationale rechtliche Rahmenbedingungen _____	174
Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator ____	177
Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien _____	190
Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien ____	199
Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien ____	211
Internes Wirkungscontrolling _____	216
Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge _____	217
Resümee: Strategie und Steuerung _____	224
Einbindung der Wirkungscontrollingstelle _____	233
Schlussempfehlungen _____	238

**ANHANG**

Anhang 1 und 2 _____	243
----------------------	-----

**Bund 2015/12****145**

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug _____	173
Tabelle 2:	Rechtlich festgelegte Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung _____	175
Tabelle 3:	Datenfehlbestände bei geschlechterspezifischen Daten aus dem „Sozialarbeitermodul“ _____	181
Tabelle 4:	Ausbildung nach höchstem Schulabschluss in % ____	184
Abbildung 1:	Einkommen vor der Haft in % _____	185
Tabelle 5:	Entwicklung der Kosten im Strafvollzug in EUR ____	189
Tabelle 6:	Entwicklung der Auszahlungen in der UG 13 – Justiz von 2013 bis 2015 laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 – Finanzierungsvoranschlag _____	192
Tabelle 7:	Entwicklung der Aufwendungen in der UG 13 – Justiz von 2013 bis 2015 laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 – Ergebnisvoranschlag _____	193
Tabelle 8:	Mittelwert der Arbeitsstunden pro Tag der Jahre 2008 bis 2013 – Frauen und Männer _____	201
Abbildung 2:	Strafdauer Frauen und Männer, anteilig, zum Stichtag 1. September 2013 _____	204
Tabelle 9:	Unterschiede in den Leistungsangeboten für weibliche Häftlinge in der Justizanstalt Schwarzbau und in den Frauenabteilungen der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser _____	205
Tabelle 10:	Maßnahmen, Zielgruppe und Indikator zum Wirkungsziel 5 in den BFG 2013 bis 2015 _____	212

# Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	Istzustand und Zielwerte des Indikators in den BFG 2013 bis 2015 _____	214
Abbildung 3:	Verteilung von Frauen und Männern auf die einzelnen Vergütungsstufen in % (im Jahr 2013) _____	218
Tabelle 12:	Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014) _____	222
Tabelle 13:	Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014) _____	222
Tabelle 14:	Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten im Strafvollzug _____	225
Tabelle 15:	Rechtliche Vorgaben und internationale Empfehlungen zum Frauenstrafvollzug und deren Umsetzungsstand _____	231
Tabelle 16:	Rechtliche Vorgaben zu den Angaben zur Wirkungsorientierung und deren Erfüllungsgrad ____	233

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz(e)
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Frauen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum GmbH
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DB	Detailbudget
ELAK	elektronischer Akt
ErläutRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
etc.	et cetera
EUR	Euro
GB	Globalbudget
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
IVV	Integrierte Vollzugsverwaltung
lit.	litera (Buchstabe)
LKH	Landeskrankenhaus



# Abkürzungen

Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
Pkt.	Punkt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RV	Regierungsvorlage
S.	Seite
StGB	Strafgesetzbuch
StVG	Strafvollzugsgesetz
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
U-Haft	Untersuchungshaft
UN	United Nations
v.a.	vor allem
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

# Glossar



## Glossar

### Wirkungsorientierung

#### Gleichstellungsziel

Die Bundesministerin und obersten Organe haben für jene Untergliederung und für jedes Detailbudget zumindest ein Wirkungsziel zu definieren, das dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern dient. Das Gleichstellungsziel gibt Auskunft darüber, welche Wirkung für die Bürger kurz- bzw. mittelfristig erreicht werden soll.

#### Globalbudget

Ein Globalbudget ist ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, in dem Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen für ein gleichgerichtetes Leistungsspektrum zusammengefasst sind. Die Verantwortung für Globalbudgets liegt beim jeweiligen haushaltsleitenden Organ.

#### Indikator

Im Haushaltsrecht des Bundes wird der Begriff Indikator synonym für Kennzahlen (quantitativ und objektiv messbare Größen, die über den Grad des Erfolgs eines Ziels oder einer Maßnahme Auskunft geben) und Meilensteine (abgrenzbares Ergebnis im Verlauf der Umsetzung einer Maßnahme) verwendet. Wirkungsziele einer Untergliederung dürfen ausschließlich anhand von Kennzahlen beurteilt werden. Bei den Maßnahmen auf Globalbudgetebene sind auch Meilensteine zulässig.

#### Leitbild

Ein Leitbild beschreibt in wenigen Sätzen die strategische Ausrichtung und die Kernaufgaben der Untergliederung und dient den Mitarbeitern als Orientierungsrahmen. Es wird im Bundesvoranschlag auf Untergliederungsebene den Angaben zur Wirkungsorientierung vorangestellt.

### Maßnahmen

Maßnahmen im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung können alle Arten von Aktivitäten, Vorhaben, Projekten und Leistungen einer Organisationseinheit sein. Sie zeigen, wie die angestrebten Wirkungsziele erreicht werden sollen und werden für das jeweilige Finanzjahr formuliert. Zum Nachweis der Umsetzung von Maßnahmen sind diese mit einer Kennzahl oder einem Meilenstein zu verstehen.

### Meilenstein

Ein Meilenstein ist ein abgrenzbares Ergebnis im Verlauf der Umsetzung einer Maßnahme. Dabei sind sowohl das zu erreichende Ergebnis als auch der angestrebte Zeitpunkt bereits vorab eindeutig festzulegen.

### Untergliederung

Eine Untergliederung ist ein sachlich zusammengehörender Budgetbereich. Eine Untergliederung ist jeweils ausschließlich einem Bundesministerium zugewiesen, wobei einem haushaltsleitenden Organ (Bundesminister) mehrere Untergliederungen zugeordnet sein können.

### Wirkungsziel

Ein Wirkungsziel ist ein strategisch formuliertes Ziel über die Wirkungen, die für Bürger mit den zur Verfügung stehenden Mitteln kurz- bis mittelfristig erreicht werden sollen. Je Untergliederung sind ein bis fünf Wirkungsziele festzulegen, die die politischen Prioritäten und Kernaufgaben des jeweiligen Ressorts abdecken sollen.

### Strafvollzug

#### Haftdauer

Die Haftdauer ist die de facto in Haft verbrachte Zeit.

# Glossar



## Justizanstalt

„Justizanstalt“ ist der Überbegriff zu Strafvollzugsanstalten und landesgerichtlichen Gefangenenhäusern.

## Landesgerichtliche Gefangenenhäuser

In den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern werden Untersuchungshaft und gerichtliche Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten vollzogen (Jugendliche, Frauen und Männer).

## Maßnahmenvollzug

Ist die besondere Gefährlichkeit eines Täters oder einer Täterin gegeben, so erfolgt neben oder an Stelle einer Strafe durch das Gericht die Einweisung in den Maßnahmenvollzug. Unterschieden wird die Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher (§ 21 Abs. 1 oder Abs. 2 StGB), für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher (§ 22 StGB) oder für gefährliche Rückfallstäter (§ 23 StGB).

## Strafdauer

Die Strafdauer ist die im Strafurteil festgelegte Dauer der verhängten Strafe.

## Strafvollzug

Der Strafvollzug betrifft Personen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden.

## Strafvollzugsanstalten

In den Strafvollzugsanstalten werden Freiheitsstrafen mit einer Strafzeit von über 18 Monaten vollzogen.

### Unternehmerbetrieb

Unternehmerbetriebe innerhalb von Justizanstalten liefern einfache Arbeiten (z.B. verpacken, kuvertieren) an externe Wirtschaftsbetriebe.

### Untersuchungshaft

Untersuchungshaft ist eine vorläufige Haft, die reine Sicherungszwecke verfolgt und spätestens mit Rechtskraft eines Urteils endet. Sie darf nur von einem Richter verhängt werden.



## Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Justiz

### Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

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

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

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

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

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziele

Das BMJ hatte in den Bundesfinanzgesetzen 2013 bis 2015 kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert. Es hatte den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 „effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ formuliert. Als Maßnahme war die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ vorgesehen. Der Indikator war als die „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ definiert. (TZ 1)

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

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

### Internationale rechtliche Rahmenbedingungen

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





Kurzfassung

# BKA BMJ

## Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

### Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator

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

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

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

### Verantwortlichkeiten im Entwicklungsprozess

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

### Inhaltliche Auseinandersetzung/Prüfung von Alternativen

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

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

Beide vom BMJ verwendeten Quellen im Entwicklungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung waren eine wenig geeignete Basis für eine Entscheidungsfindung: Die Studie des Instituts für

## Kurzfassung

Rechts- und Kriminalsoziologie aus dem Jahr 2004 behandelte Genderaspekte der Personalentwicklung in den Justizanstalten; sie betraf somit, wenn überhaupt, nur mittelbar die Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Das Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ wiederum ließ mangels repräsentativer Erhebung keine verallgemeinernden Schlussfolgerungen zu. (TZ 8)

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

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

### Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haus- haltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

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

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

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

## Kurzfassung

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

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

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

### Maßnahmen im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ**

vorgenommen und damit die Chance nicht genutzt, der besonderen Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge in höherem Ausmaß zu entsprechen. (TZ 14)

Mangels eines Bezugs zwischen der nur für weibliche Häftlinge geltenden Maßnahme der Schaffung von Frauenabteilungen in zwei weiteren landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (Korneuburg im Jahr 2013 und Eisenstadt im Jahr 2015) und den beiden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung, die weibliche und männliche Häftlinge betrafen, war die inhaltliche Konsistenz auch im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander nicht gegeben. (TZ 14)

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

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

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

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

## Kurzfassung

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

Der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 lagen zwei einander widersprechende Ausrichtungen zugrunde (Dezentralisierung versus Zentralisierung): Der angestrebte Erhalt sozialer Bindungen erforderte möglichst über Österreich verteilte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Maßnahme der Schaffung von Haftplätzen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern), die Durchführbarkeit von Ausbildung und Beschäftigung hingegen möglichst an einem Ort konzentrierte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die bessere Qualifizierung). Das BMJ hatte diesen Konflikt bei der Festlegung der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt nicht betrachtet und deren unterschiedliche Elemente nicht entsprechend abgestimmt. Dies stellte einen weiteren Grund für die mangelnde inhaltliche Konsistenz der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt dar. (TZ 15)

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

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

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

**Indikatoren im  
Lichte der haus-  
haltsrechtlichen  
Qualitätskriterien**

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

Durch die Einrichtung von Frauenabteilungen per se wurde noch nicht die Lebenssituation weiblicher Häftlinge ausreichend berücksichtigt. Die „Anzahl der Abteilungen“ war kein geeigneter Indikator, die Erfüllung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 zu messen, sondern lediglich ein Meilenstein, der ein Zwischen- bzw. Endergebnis auf Maßnahmenebene misst. Zusätzliche Indikatoren, die wesentliche Aspekte der Problemvielfalt in der Lebens-

## Kurzfassung

situation weiblicher Häftlinge adressieren hätten können, sah das BMJ nicht zur Messung des Erfüllungsgrads des Gleichstellungsaspekts vor. (TZ 18)

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

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

Das BMJ bezog beim Indikator „Beschäftigungsquote“ die Hafttage der nicht beschäftigten Häftlinge ebenso in die Berechnung ein wie die regelmäßig arbeitsfreien Tage. Damit bot der Indikator keine ausreichende Transparenz über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro arbeitendem Häftling und tatsächlichem Arbeitstag und beeinträchtigte dadurch die inhaltliche Konsistenz des Indikators. (TZ 20)

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

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



**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ**

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

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

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

**Internes Wirkungs-  
controlling**

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

**Weitere prüfungs-  
relevante  
Feststellungen  
zum Straf- und  
Maßnahmenvollzug  
weiblicher Häftlinge**

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

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

## Kurzfassung

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

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

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

Für zurechnungsfähige weibliche Häftlinge standen lediglich in einer Justizanstalt neun Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, während das Angebot für zurechnungsfähige männliche Häftlinge an vier verschiedenen Standorten insgesamt 382 Plätze umfasste. Insgesamt standen für zurechnungsunfähige und zurechnungsfähige männliche Häftlinge justizintern 610 Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, für weibliche Häftlinge neun Plätze. Damit betrug – bei einem Frauenanteil im Maßnahmenvollzug von 7,3 % im Jahr 2014 – das justizinterne Angebot an Plätzen mit psychiatrischer Betreuung für Frauen lediglich 1,5 % des Gesamtangebots. (TZ 25)

## Resümee: Strategie und Steuerung

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

- welche Daten für den Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge steuerungsrelevant waren,
- ob diese Daten entsprechend erhoben wurden,

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ

- welche Daten, die steuerungsrelevant sein könnten, noch nicht erhoben wurden und
- welche erhobenen Daten wegen fehlender Steuerungsrelevanz verzichtbar waren. (TZ 26)

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

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

Da das BMJ kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert und den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ lediglich als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 berücksichtigt hatte, war dem Gleichstellungsaspekt nicht jener Raum eingeräumt, der für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich war: Lediglich eine von vier Maßnahmen und einer von fünf Indikatoren des Wirkungsziels 5 bezogen sich auf den Gleichstellungsaspekt. (TZ 26)

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

- ob die Vorgabe des § 48 Strafvollzugsgesetz, wonach für eine entsprechende Ausbildung der Häftlinge zu sorgen war, für weibliche Häftlinge ausreichend erfüllt war,

**Kurzfassung**

- inwieweit die in den BFG 2014 und 2015 vorgesehene Maßnahme einer „besseren Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ bei weiblichen Häftlingen tatsächlich umgesetzt war. (TZ 27)

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

**Einbindung der  
ressortübergreifenden  
Wirkungscontrollingstelle im BKA**

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

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

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

Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ

Kenndaten zu Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen, Indikatoren im BMJ				
<b>Rechtsgrundlagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.</li> <li>- Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.</li> <li>- Angaben zur Wirkungsorientierung-VO, BGBl. II Nr. 244/2011</li> <li>- Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling (Wirkungscontrollingverordnung), BGBl. II Nr. 245/2011</li> <li>- Bundesgesetze über die Bewilligung des jeweiligen Bundesvoranschlags für die Jahre 2013 bis 2015: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesfinanzgesetz 2013 – BFG 2013, BGBl. I Nr. 103/2012</li> <li>- Bundesfinanzgesetz 2014 – BFG 2014, BGBl. I Nr. 38/2014</li> <li>- Bundesfinanzgesetz 2015 – BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014</li> </ul> </li> <li>- Bundesgesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafen und der mit Freiheitsentziehung verbundenen vorbeugenden Maßnahmen (Strafvollzugsgesetz – StVG), BGBl. I Nr. 144/1969 i.d.g.F.</li> <li>- Bundesgesetz über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB), BGBl. I Nr. 60/1974 i.d.g.F.</li> <li>- United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules) (65/229 vom 16. März 2011)</li> </ul>			
<b>Gleichstellungsziel des BMJ</b>	effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; Letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmen-vollzug			
<b>Maßnahme</b>	Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen			
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Veränderung 2013 bis 2015</b>
	in Mio. EUR			in %
<b>Budget UG 13 – Justiz</b>				
<b>Finanzierungshaushalt</b>				
<b>Allgemeine Gebarung</b>				
Einzahlungen	1.013,55	980,00	980,00	- 3,3
<i>davon Strafvollzug</i>	57,42	55,71	55,71	- 3,0
Auszahlungen	1.311,10	1.298,52	1.309,13	- 0,2
<i>davon Strafvollzug</i>	442,84	440,82	444,20	0,3
Nettogeldfluss	- 297,55	- 318,52	- 329,13	10,6
<b>Ergebnishaushalt</b>				
Erträge	1.091,04	1.036,73	1.036,73	- 5,0
<i>davon Strafvollzug</i>	77,10	80,12	80,12	3,9
Aufwendungen	1.403,26	1.372,27	1.384,74	- 1,3
<i>davon Strafvollzug</i>	473,86	468,69	473,92	0,0
Nettoergebnis	- 312,21	- 335,54	- 348,01	11,5

<b>Fortsetzung: Kenndaten zu Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen, Indikatoren im BMJ</b>				
	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	Anzahl			in %
<b>Justizressort – Planstellen laut Personalplänen 2013 bis 2015</b>				
Planstellen	11.192	11.293	11.264	0,6
<b>DB Justizanstalten</b>				
Planstellen	3.698	3.798	3.798	2,7
<i>davon Exekutivdienst</i>	3.113	3.212	3.212	3,2
	2011	2012	2013	Veränderung 2011 bis 2013
	Anzahl			in %
Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern	12	13	14	16,7
Häftlinge gesamt (zum Stichtag 1. September)	8.768	8.756	8.831	0,7
<i>davon in</i>				
– U-Haft	1.809	1.840	1.839	1,7
– Strafhaft	6.035	5.974	6.046	0,2
– Maßnahmenvollzug	896	919	919	2,6
– sonstiger Haft	28	23	27	– 3,6
weibliche Häftlinge gesamt (zum Stichtag 1. September)	572	578	559	– 2,3
<i>davon in</i>				
– U-Haft	151	131	128	– 15,2
– Strafhaft	358	378	365	2,0
– Maßnahmenvollzug	54	65	65	20,4
– sonstiger Haft	8	4	1	– 87,5

UG = Untergliederung; DB = Detailbudget; U-Haft = Untersuchungshaft

Quellen: BRA 2013; BFG 2013, 2014, 2015; BMJ

### **Prüfungsablauf und –gegenstand**

- (1) Der RH überprüfte von Juni 2014 bis August 2014 das Gleichstellungsziel, die Gleichstellungsmaßnahmen, die dazugehörigen Indikatoren und deren Entwicklungsprozess im BMJ.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- die Beurteilung
- der Qualität von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren in den Bundesvoranschlägen (BVA) 2013 bis 2015 auf Basis der Qualitätskriterien des § 41 Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013)<sup>1</sup> sowie
- des Entwicklungsprozesses von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ einschließlich der Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA gemäß Wirkungscontrollingverordnung<sup>2</sup>.

Der RH legte dabei besonderes Augenmerk auf die Bereiche Ausbildung und Beschäftigung, weil diese für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge von zentraler Bedeutung waren und sich auch die Umsetzungsmaßnahme zum Gleichstellungsziel darauf bezog.

Um die Entwicklungen besser darstellen zu können, nahm der RH teilweise auf Daten aus den Jahren vor 2013 Bezug.

(2) Das BMJ hatte in den Bundesfinanzgesetzen 2013 bis 2015 kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert (siehe auch TZ 13 und 26). Es hatte den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 „effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“ formuliert. Als Maßnahme war die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ vorgesehen. Der Indikator war als „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ definiert.

(3) Zu dem im März 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA und das BMJ im Juni 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2015.

<sup>1</sup> BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

<sup>2</sup> BGBl. II Nr. 245/2011

## Prüfungsablauf und –gegenstand

(4) Das BKA führte in seiner Stellungnahme einleitend allgemein aus, dass die Einführung der Wirkungsorientierung in drei Phasen geteilt werden könne und erst in der Phase drei eine Weiterentwicklung von Wirkungszielen, Maßnahmen, Indikatoren, Kennzahlen und Meilensteinen erfolge. In dieser dritten Phase werde derzeit im Rahmen der Vorbereitung des BVA 2016 intensiv an einer weiterführenden Qualitätsentwicklung gearbeitet.

Im Zuge der bereits erfolgten Evaluierung des BVA 2013 und der derzeit laufenden Evaluierung des BVA 2014 seien bereits zahlreiche Verbesserungspotenziale erkannt, Kritikpunkte aufgenommen und konkrete Schritte zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung im Rahmen einer gemeinsamen „Roadmap“ formuliert worden.

Die zentralen Ziele dieser „Roadmap“ umfassten

- eine qualitative Weiterentwicklung von Wirkungszielen,
- eine qualitative Verbesserung der Kennzahlen und Meilensteine,
- die Optimierung der Verknüpfung von Wirkungszielen, Maßnahmen und Kennzahlen/Meilensteinen sowie
- eine Weiterentwicklung der Koordination bei ressortübergreifenden bzw. multidimensionalen Themen.

(5) Der RH entgegnete den einleitenden Ausführungen des BKA, dass die Wirkungscontrollingstelle des BKA ihre Qualitätssicherungsaufgaben gemäß § 68 BHG 2013 mit dem Inkrafttreten des BHG 2013 und damit bereits ab dem BVA 2013 wahrzunehmen hatte.

### Internationale rechtliche Rahmenbedingungen

**2.1** (1) Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und –maßnahmen-vollzug stellt die folgende Tabelle auszugsweise dar:



**Tabelle 1: Internationale Empfehlungen zum Frauenstraf- und –maßnahmenvollzug**

Rechtsgrundlage	inhaltliche Vorgaben
<b>Strafvollzugsgrundsätze des Europarates (2006)</b>	– Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse inhaftierter Frauen z.B. in körperlicher, beruflicher, sozialer und psychologischer Hinsicht (Pkt. 34.1)
	– besondere Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug (Pkt. 81.3)
<b>UN-Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (UN-Bangkok-Regeln) (2011)</b>	– Mindestgrundsätze, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Gefangener Rechnung tragen sollen (Pkt. 1)
	– Fortbildungsprogramme für Bedienstete im Frauenstrafvollzug sind durchzuführen (Pkt. 70)
	– umfassende Forschungsarbeiten zum Frauenstrafvollzug als Grundlage für eine wirksame Planung und die Ausarbeitung von Politiken (Pkt. 67)
	– regelmäßige Evaluierung der Trends, Probleme und Anforderungen betreffend weibliche Häftlinge (Pkt. 69)
	– regelmäßige Information der Öffentlichkeit über alle diese Standards betreffenden Fakten und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen zur sozialen Reintegration von weiblichen Häftlingen (Pkt. 70)

Quelle: RH

Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates aus dem Jahr 2006<sup>3</sup> und die UN-Bangkok-Regeln aus dem Jahr 2011 waren völkerrechtlich nicht verbindlich und hatten lediglich Empfehlungscharakter.

(2) Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ sah die besondere Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug<sup>4</sup> vor (TZ 1). Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln beziehen sich in ihren Empfehlungen ausdrücklich auf die besondere Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Dennoch nahm das BMJ keine ausreichende Konkretisierung der Lebenssituation in Umsetzung der internationalen Empfehlungen vor.

<sup>3</sup> Empfehlung REC (2006) 2 des Ministerkomitees des Europarates vom 11. Jänner 2006

<sup>4</sup> Der Strafvollzug betrifft Personen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden; der Maßnahmenvollzug Täter, bei denen zu befürchten ist, dass sie unter dem Einfluss ihrer geistigen und seelischen Abartigkeit eine Straftat mit schweren Folgen begehen werden und daher gemäß § 21 Strafgesetzbuch (StGB) in eine Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher einzuweisen sind. Im Maßnahmenvollzug wird unterschieden zwischen der Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher (§ 21 Abs. 1 oder Abs. 2 StGB), für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher (§ 22 StGB) und für gefährliche Rückfallstäter (§ 23 StGB). Das Strafvollzugsgesetz (StVG) regelt sowohl den Straf- als auch den Maßnahmenvollzug.

- 2.2** Der RH kritisierte, dass das BMJ die Lebenssituation weiblicher Häftlinge trotz der internationalen Empfehlungen nicht ausreichend konkretisiert hatte (siehe auch TZ 7, 8, 10). So hätte sich etwa neben den Themen Ausbildung und Beschäftigung auch der Bereich Gesundheit wegen der überdurchschnittlich hohen Drogen- und Medikamentenabhängigkeit weiblicher Häftlinge (siehe TZ 10, 21) als Anknüpfungspunkt für eine Konkretisierung angeboten.

### Nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Straf- und Maßnahmenvollzug für Frauen

- 3** Das Strafvollzugsgesetz (StVG) als nationale rechtliche Vorschrift zur Gestaltung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs sah vor:
- weibliche und männliche Strafgefangene sind voneinander getrennt anzuhalten (Trennungsgebot; § 8 Abs. 4);
  - es ist dafür zu sorgen, dass jeder Strafgefangene nützliche Arbeiten verrichten kann (§ 45);
  - Strafgefangene, die keinen Beruf erlernt haben oder nicht im erlernten Beruf beschäftigt werden können, sind in einem Beruf auszubilden (§ 48);
  - zur Entbindung sind Schwangere in eine öffentliche Krankenanstalt zu bringen; weibliche Strafgefangene dürfen ihre Kinder bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres bei sich behalten, es sei denn, dass davon ein Nachteil für das Kind zu besorgen wäre (§ 74).

In Umsetzung des Trennungsgebots gemäß § 8 Abs. 4 StVG waren auch die Ausbildung und Beschäftigung von Frauen getrennt von den Männern durchzuführen.

Wirkungsorientierung

- 4** (1) Gemäß Art. 51 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sind bei der Haushaltsführung des Bundes die Grundsätze der Transparenz, der Effizienz, der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage und der Wirkungsorientierung insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu beachten. Die Gesetzesmaterialien führen zum Grundsatz der Wirkungsorientierung aus, „dass bei der Budgeterstellung und Haushaltsführung eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wir-

kungen erfolgt. Im Zentrum steht daher die Frage, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden.“<sup>5</sup>

(2) Die rechtlich festgelegten Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung zeigt folgende Tabelle im Überblick:

<b>Tabelle 2: Rechtlich festgelegte Kriterien zu den Angaben zur Wirkungsorientierung</b>	
<b>Rechtsgrundlage</b>	<b>inhaltliche Vorgaben</b>
§ 41 Abs. 1 BHG 2013	Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen:
	– Relevanz
	– inhaltliche Konsistenz
	– Verständlichkeit
	– Nachvollziehbarkeit
	– Vergleichbarkeit
Angaben zur Wirkungsorientierung-VO	– Für jede Untergliederung (UG) <sup>1</sup> sind maximal fünf Wirkungsziele anzugeben (§ 4 Abs. 1).
	– Zumindest eines der fünf Wirkungsziele ist aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung abzuleiten und insb. auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten (§ 4 Abs. 3).
	– Für jedes Globalbudget <sup>2</sup> sind maximal fünf Maßnahmen anzugeben, die zum Erreichen der Wirkungsziele der UG beitragen sollen (§ 5 Abs. 1).
	– Es sind maximal fünf Kennzahlen anzugeben, die kurz- oder mittelfristig einen Beitrag der gesetzten Maßnahmen zum Fortschritt oder Erfolg des Wirkungsziels anzeigen (§ 4 Abs. 6).

<sup>1</sup> Die Untergliederung ist nach der Ebene Rubrik die zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag.

<sup>2</sup> Das Globalbudget ist nach den Ebenen Rubrik und Untergliederung die dritte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag.

Quelle: RH

<sup>5</sup> 1. ErläutRV 203 BlgNR 23. GP

## Nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Die Wirkungsziele waren allgemein in den Strategieberichten<sup>6</sup> zu den Bundesfinanzrahmengesetzen (BFRG) anzuführen und in den Bundesvoranschlägen mit Erläuterungen sowie ergänzt um die Maßnahmen zu veröffentlichen.<sup>7</sup>

Die Gesetzesmaterialien zum BHG 2013<sup>8</sup> und die Angaben zur Wirkungsorientierung-VO definieren die Kriterien aus § 41 Abs. 1 BHG 2013 wie folgt näher:

- Relevanz bedeutet, dass für die jeweilige Untergliederung und das jeweilige Globalbudget wesentliche und bedeutsame Angaben darzustellen sind.
- Inhaltliche Konsistenz bedeutet, dass die Angaben auf Ebene der Untergliederung mit jenen auf den weiteren Gliederungsebenen – wie Globalbudget und Detailbudget – abgestimmt sein und letztere zur dargestellten Zielerreichung auf Untergliederungsebene beitragen müssen. Zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung auf den Ebenen der Untergliederung, der Global- und der Detailbudgets müssen eine inhaltliche Abstimmung und ein logischer Zusammenhang bestehen.
- Verständlichkeit bedeutet, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung verständlich formuliert sein müssen, um zum Grundsatz der Transparenz beizutragen. Das Kriterium der Verständlichkeit ist verwirklicht, wenn die Angaben für die interessierte Öffentlichkeit klar formuliert und leicht begreiflich sind.
- Nachvollziehbarkeit bedeutet, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag sowie in seinen Teilheften auf Grundlage gesetzlicher Vorgaben, des Regierungsprogramms der jeweiligen Legislaturperiode, von Regierungsbeschlüssen sowie von zusätzlichen Ressortvorhaben zu erstellen sind, soweit eine Realisierung mit den laut Bundesfinanzrahmengesetz gewährten Res-

<sup>6</sup> Lödl et al, Kommentar BHG 2013 (2012)3, S. 277: „Der Strategiebericht legt die Voraussetzungen und Annahmen dar, anhand derer sich die Zahlen des Bundesfinanzrahmens ergeben. Darüber hinaus gibt der Strategiebericht Auskunft über die politischen Prioritäten der Bundesregierung.“

<sup>7</sup> Gemäß § 14 Abs. 2 Z 5 lit. a BHG 2013 hat der Strategiebericht u.a. die „umzusetzenden Ziele, Strategien und Wirkungen insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ zu enthalten. Gemäß § 4 Abs. 5 der Angaben zur Wirkungsorientierung-VO ist im Abschnitt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?“ anzugeben, mit welchen kurz- und mittelfristig umgesetzten oder geplanten Maßnahmen die Wirkungsziele erreicht werden sollen.

<sup>8</sup> ErläutRV 480 BlgNR 24. GP

sources gewährleistet ist. Die Angaben sollten so gewählt werden, dass dieser Zusammenhang nachvollziehbar ist.

- Die Vergleichbarkeit bezieht sich v.a. auf die zeitliche Dimension. Die Angaben zur Wirkungsorientierung, insbesondere die Wirkungsziele und Indikatoren sollten über einen Zeitraum von mehreren Jahren eine Kontinuität aufweisen, damit Entwicklungen und Fortschritte im jeweiligen Bereich nachvollzogen werden können.
- Die Überprüfbarkeit bezieht sich insbesondere auf zu definierende Indikatoren. Unabhängig davon, ob es sich dabei um Kennzahlen oder Meilensteine handelt, müssen diese messbar und muss eine tatsächliche Umsetzung objektiv ex post feststellbar sein.

(3) Gemäß § 4 der Angaben zur Wirkungsorientierung–VO waren in den Bundesfinanzgesetzen (BFG) die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Ebene der Untergliederung wie folgt darzustellen: Nach dem definierten Wirkungsziel folgte ein Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“, in dem die Gründe darzustellen waren, die zu diesem Wirkungsziel geführt hatten. Danach waren Maßnahmen zu beschreiben, wie dieses Wirkungsziel verfolgt werden sollte. Der abschließende Abschnitt „Wie sieht (der) Erfolg aus?“ enthielt Kennzahlen zur Erfolgsmessung sowie Angaben zu deren Berechnungsmethode, die Datenquelle und die angestrebte Entwicklung mit Iststand und Zielzustand.

### Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator

Gestaltung des Entwicklungsprozesses

**5.1** (1) Am 8. März 2011 diskutierte die Präsidialsektion im BMJ erstmals die Überlegungen ihrer Abteilungen zur wirkungsorientierten Steuerung (Leitbild, Wirkungsziele, –maßnahmen, Indikatoren). Die übrigen Sektionen wurden im Einsichtsweg mit den Vorschlägen befasst. Zu Gleichstellungsziel (als Teil des Wirkungsziels 5), Gleichstellungsmaßnahme und Indikator fand laut BMJ ein intensiver bilateraler Diskurs mit dem Leiter der Fachabteilung Strafvollzug in der Zentralstelle statt.

Am 8. Oktober 2011 besprachen die Sektionsleiter die zwischenzeitlich weiter bearbeiteten Vorschläge zu Leitbild, allen Wirkungszielen, –maßnahmen und Indikatoren und trafen eine Vorauswahl der Wirkungsziele. Nach einer ersten informellen Qualitätssicherung durch die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA und weiteren Überarbeitungen erfolgte am 25. November 2011 die Akkordierung mit der Ressortleitung und die endgültige Auswahl durch die Ressortleitung.

## Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

Am 30. November 2011 übermittelte das BMJ die Angaben zur Wirkungsorientierung auf Untergliederungs-Ebene offiziell zur Qualitätssicherung an die Wirkungscontrollingstelle im BKA. Nach Erarbeitung der Maßnahmen auf Global- und Detailbudgetebene und weiteren Qualitätssicherungen im Februar und April 2012 durch die Wirkungscontrollingstelle im BKA erfolgte die Eingabe in das IT-Tool zur wirkungsorientierten Haushaltsführung. Damit war die Festlegung der Wirkungsziele, -maßnahmen und Indikatoren auf Ebene des BMJ abgeschlossen.

(2) Vom jeweiligen Zwischenstand der Entwürfe zum Wirkungsziel 5 samt Gleichstellungsaspekt und den anderen vier Wirkungszielen, den (Gleichstellungs)Maßnahmen und den Indikatoren informierte das BMJ die Abteilungsleiter der Präsidialsektion und die Leiter der übrigen Sektionen jeweils im Einsichtsweg. Die Information der Mitarbeiter über den Stand des Entwicklungsprozesses und sein Endergebnis blieb den Abteilungsleitern der Präsidialsektion und den Leitern der übrigen Sektionen vorbehalten. Eine systematische Information aller Mitarbeiter, zumindest im betroffenen Bereich des Strafvollzugs, erfolgte nicht.

(3) Weder die Vollzugsdirektion<sup>9</sup> noch der Leiter der – in Österreich einzigen – Justizanstalt für Frauen (Schwarzau) noch die Leiter der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit Frauenabteilungen (im Jahr 2012 gab es davon 13) waren in den Entwicklungsprozess eingebunden. Auch die Gleichbehandlungsbeauftragte des BMJ war nicht einbezogen, da laut BMJ die Leiterin der Abteilung für Budget- und Bauangelegenheiten, die gleichzeitig Ressortbeauftragte des BMJ für Gendermainstreaming und Genderbudgeting war, Gleichstellungsaspekte einbrachte.

An der Indikatorenbildung war die Vollzugsdirektion beteiligt.

(4) Eine externe Beratung im Rahmen der Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung (z.B. zur Moderation des Prozesses) nahm das BMJ nicht in Anspruch.

**5.2** (1) Der RH kritisierte, dass weder die Vollzugsdirektion noch der Leiter der einzigen Justizanstalt für Frauen in Österreich (Schwarzau) oder ein Leiter eines der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit einer Frauenabteilung in die Entwicklung des den Bereich Strafvollzug betreffenden Gleichstellungsaspekts samt Gleichstellungsmaßnahme einbezogen war. Die Einbindung von unmittelbar für die Umsetzung

<sup>9</sup> Die Vollzugsdirektion war als dem BMJ nachgeordnete Dienststelle für die operative Steuerung der Strafvollzugsanstalten zuständig.

Verantwortlichen hätte sowohl die Qualität des Ergebnisses als auch die nötige Akzeptanz gefördert.<sup>10</sup>

Der RH empfahl daher dem BMJ, bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zukünftig zumindest den Leiter der Justizanstalt Schwarzau sowie einen Leiter eines der landesgerichtlichen Gefängenhäuser mit einer Frauenabteilung und Fachexperten aus der Vollzugsdirektion einzubinden.

(2) Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die Mitarbeiter des Bereichs Strafvollzug nicht systematisch über Fortschritt und Ergebnis des Entwicklungsprozesses der sie betreffenden gleichstellungsbezogenen Angaben zur Wirkungsorientierung informiert wurden.

Er empfahl dem BMJ, zukünftig die Information der betroffenen Mitarbeiter über den Entwicklungsprozess von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren zumindest auf elektronischem Weg sicherzustellen.

- 5.3 (1) *Das BMJ verwies in seiner Stellungnahme betreffend eine umfassendere Einbindung von Akteuren des Strafvollzugs in die Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf die Erläuterungen zum BHG 2013 und die dort vorgesehene Erstellung der Wirkungsziele und Maßnahmen durch ein koordiniertes Zusammenspiel der verantwortlichen Akteure auf Grundlage von Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Erfordernissen. In diesem Sinne bestehe eine Bereitschaft der Vollzugsverwaltung, künftig auf allen Hierarchieebenen an der Definition der Wirkungsziele mitzuwirken. Im Zuge der Reorganisation der Strafvollzugsverwaltung werde mit 1. Juli 2015 eine Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen im BMJ eingerichtet.*

*In Zukunft werde daher – auch bei allenfalls gegebenem Zeitdruck – für eine Einbeziehung der zuständigen Fachabteilungen und Fachexperten organisatorisch noch besser Vorsorge getroffen.*

(2) *Zur Empfehlung der Mitarbeiterinformation teilte das BMJ mit, dass die Informationen wie bisher über den elektronischen Akt (ELAK) als offizielles Tool für das Wissensmanagement des Bundes sowohl*

<sup>10</sup> Siehe dazu auch Lödl et al, Kommentar BHG 2013 (2012)<sup>3</sup>, S. 364: „Wichtig ist dabei, dass die angestrebten Wirkungsziele und Maßnahmen nicht bloß von einer hierarchisch übergeordneten Stelle verordnet werden, sondern dass diese [...] durch ein koordiniertes Zusammenspiel der verantwortlichen Akteurinnen und Akteure auf Grundlage von Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Erfordernissen erstellt werden.“

## Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

*den betroffenen und zuständigen als auch den interessierten Fachabteilungen zur Kenntnis gebracht würden.*

- 5.4** Der RH entgegnete dem BMJ zum Argument der Information mittels ELAK, dass die Information der zuständigen und interessierten Fachabteilungen nicht ausreichte. Es war auch sicherzustellen, dass die betroffenen Mitarbeiter in den nachgeordneten Justizanstalten – zumindest auf elektronischem Weg – informiert werden. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Verantwortlichkeiten  
im Entwicklungs-  
prozess

- 6.1** (1) Abgesehen von der Ressortleitung und der Leitung der Präsidialsektion waren die Leitung der Präsidialabteilung für Budget- und Bauangelegenheiten sowie die Leitung der Präsidialabteilung für Projekte, Strategie und Innovation im BMJ hauptverantwortlich für den Entwicklungsprozess des Gleichstellungsaspekts, der Gleichstellungsmaßnahme und des Indikators.

(2) Im Zeitraum der Entwicklung der gleichstellungsbezogenen Angaben zur Wirkungsorientierung waren von 15. Jänner 2009 bis 21. April 2011 Dr. Claudia Bandion-Ortner und von 21. April 2011 bis 16. Dezember 2013 ao. Univ.-Prof. Dr. Beatrix Karl die zuständigen Bundesministerinnen für Justiz.

Die Ressortleitung hatte sich am konkreten Entwicklungsprozess nicht beteiligt und keine diesbezüglichen Vorgaben gemacht. Frau Bundesministerin Karl wurde am 25. November 2011 über die Ergebnisse des Entwicklungsprozesses informiert; sie genehmigte den vorgelegten Entwurf des Wirkungsziels 5 mit Gleichstellungsaspekt, Gleichstellungsmaßnahme und Indikator.

- 6.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Ressortleitung in ihrer Funktion als haushaltsleitendes Organ der Verwaltung keine Vorgaben gemacht und sie damit ihre Verantwortung nicht entsprechend wahrgenommen hatte.

Inhaltliche Auseinander-  
setzung/Prüfung  
von Alternativen

Datengrundlagen und Analysen

- 7.1** (1) Das BMJ erhob geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft). Die Daten zum Straf- und Maßnahmenvollzug wurden in der Integrierten Vollzugsverwaltung (IVV) erfasst und ausgewertet. Diese IT-Lösung umfasste die Häftlingsevidenz, die Verwaltung des Hafttraums, die Planung und Verwaltung von Überstellungen, eine automatische Berechnung des



Strafendes und aller davon abhängigen Fristen sowie medizinische Informationen aus Krankenakten, Laborergebnissen oder therapeutischen Maßnahmen. Im „Sozialarbeitermodul“, einem Teil der IVV, erfassten die Sozialarbeiter sozioökonomische Daten zu den Häftlingen.

(2) Die Datenfehlbestände waren laut BMJ – trotz deutlicher Verbesserung in den letzten Jahren – zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch immer relativ hoch und verhinderten nach Ansicht des BMJ in vielen Bereichen aussagekräftige Auswertungen für alle Häftlinge.

Den Prozentsatz der Datenfehlbestände bei den geschlechterspezifischen Daten aus dem „Sozialarbeitermodul“ für das Jahr 2013 zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 3: Datenfehlbestände bei geschlechterspezifischen Daten aus dem „Sozialarbeitermodul“			
Bereich	geschlechterspezifische Daten	Datenfehlbestände in % bei	
		Männern	Frauen
persönliches Umfeld	– Familienstand	3	8
	– Wohnsituation		
	• rechtlich (z.B. Miete, unterstandslos)	30	36
	• persönlich (z.B. alleine, in Lebensgemeinschaft)	40	50
Bildung	– höchster Schulabschluss	64	70
	davon		
	• Häftlinge mit österreichischer Staatsbürgerschaft	50	50
	davon		
	• Österreicherinnen in der Justizanstalt Schwarzau <sup>1</sup>		34
	• Österreicher in der Justizanstalt Sonnberg <sup>2</sup>	22	
soziale Stellung	– Einkommen vor der Haft (z.B. Sozialhilfe, Facharbeiter)	49	50
	davon		
	• Häftlinge mit österreichischer Staatsbürgerschaft	41	41
	davon		
	• Österreicherinnen in der Justizanstalt Schwarzau <sup>1</sup>		20
	• Österreicher in der Justizanstalt Sonnberg <sup>2</sup>	14	

<sup>1</sup> Alle weiblichen Häftlinge mit Haftstrafen von über 18 Monaten waren in der Justizanstalt Schwarzau untergebracht; männliche Häftlinge waren dort nicht untergebracht. Daher entfällt die Angabe des Datenfehlbestandes bei Männern.

<sup>2</sup> Der RH wählte die Justizanstalt Sonnberg als Vergleichsanstalt, weil sie (als kleinste Justizanstalt für Männer) mit einer Belagsmöglichkeit von 350 Plätzen größtmäßig annähernd vergleichbar mit der Justizanstalt Schwarzau (196 Plätze) war und die vergleichsweise geringsten Fehlbestände auswies.

Quelle: BMJ

## Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

Aus der Tabelle ist erkennbar, dass die Datenfehlbestände sowohl im Bereich Bildung als auch im Bereich soziale Stellung hoch waren (Bereich Bildung 70 % bei weiblichen Häftlingen, 64 % bei männlichen Häftlingen; Bereich soziale Stellung 50 % bei weiblichen Häftlingen und 49 % bei männlichen Häftlingen). Bei Betrachtung nur der österreichischen Staatsbürger reduzierten sich die Datenfehlbestände sowohl bei weiblichen als auch bei männlichen Häftlingen auf jeweils 50 % (Bildung) bzw. 41 % (soziale Stellung). Die Justizanstalt Sonnberg wies in diesen Bereichen österreichweit die geringsten Datenfehlbestände mit 22 % bzw. 14 % auf.

(3) Analysen des BMJ zu Gründen für die Datenfehlbestände konnte das BMJ dem RH nicht vorlegen. Das BMJ nutzte die vorhandenen Daten auch nicht zur Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Rahmen der Entwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung.

- 7.2** Der RH hielt kritisch fest, dass insbesondere in den Bereichen Bildung und soziale Stellung die Datenfehlbestände hoch waren. Dies schwächte – auch aus Sicht des BMJ – die Aussagekraft von Auswertungen; Rückschlüsse auf alle Häftlinge waren nur eingeschränkt möglich. Weiters stellte der RH fest, dass sich die Datenfehlbestände bei einer Einschränkung auf österreichische Staatsbürger verringerten, jedoch immer noch beträchtlich blieben. Der RH anerkannte, dass die Justizanstalt Sonnberg einen vergleichsweise geringen Datenfehlbestand aufwies.

Der RH empfahl dem BMJ, den vergleichsweise geringen Datenfehlbestand in der Justizanstalt Sonnberg als Praxisbeispiel zu nutzen und daraus Verbesserungsmaßnahmen für die übrigen Justizanstalten abzuleiten. Weiters empfahl der RH dem BMJ, die Gründe für die Fehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zu analysieren und Maßnahmen zu setzen, um auch für diese Gruppe von Häftlingen die Datenfehlbestände zu reduzieren und die Vollständigkeit sicherzustellen.

- 7.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMJ hätten die Datenfehlbestände ihren Grund in einer nicht durchgängigen Eintragung durch die befassten Mitarbeiter und darin, dass die Insassen nicht verpflichtet seien, die sozioökonomischen Daten bekannt zu geben, eine Kontaktaufnahme mit dem Sozialen Dienst nicht erzwungen werden könne und die Fehlbestände in Strafvollzugsanstalten mit längeren Aufenthalten geringer seien als in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern mit höherer Fluktuation.*

*Zum Stichtag 1. September 2014 habe sich der Datenfehlbestand im Bereich Bildung bei Frauen auf 63,67 % belaufen und bei Männern auf 49,13 % sowie im Bereich Einkommen bei Frauen auf 52,99 % und bei Männern auf 48,17 %.*

*Eine Reduktion der Datenfehlbestände sowie eine einheitliche Vorgehensweise bei der Erfassung der Daten könnten durch einen entsprechenden Erlass sichergestellt werden. Auch könne in Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH eine technische Möglichkeit angedacht werden, um die Gründe für das Unterbleiben der Datenerfassung einzutragen.*

*(2) Zu den Datenfehlbeständen bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft wies das BMJ darauf hin, dass es zur Vorbereitung eines allfälligen Erlasses notwendig sei, die bisherigen Gepflogenheiten der jeweiligen Justizanstalten zu erheben und auszuwerten. Weiters sei die Möglichkeit einer Analyse der Fehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft durch die BRZ GmbH abzuklären. Nach einer Analyse der Fehlbestände samt Ursachen könnten zielführende Maßnahmen zur Reduktion der Datenfehlbestände ergriffen werden.*

- 7.4** Angesichts der vom BMJ angegebenen Datenfehlbestände für 2014, die gegenüber 2013 zwar eine Verbesserung im Bereich Bildung, aber eine Verschlechterung im Bereich Einkommen feststellten, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, den vergleichsweise geringen Datenfehlbestand in der Justizanstalt Sonnberg als Praxisbeispiel zu nutzen und daraus Verbesserungsmaßnahmen für die übrigen Justizanstalten abzuleiten.

Dem entsprechenden Erlass zur Reduktion der Datenfehlbestände und der Analyse der Datenfehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft sah er entgegen.

- 8.1** (1) Die Rahmenbedingungen im Straf- und Maßnahmenvollzug von weiblichen Häftlingen unterschieden sich von jenen der männlichen Häftlinge, wie folgende beispielhaften Sachverhalte zeigen:
- Wegen des höheren Frauenanteils in den niedrigen Verdienstgruppen und wegen der geringeren Beschäftigungsquote von weiblichen Häftlingen verdienten weibliche Häftlinge im Jahr 2012 weniger als männliche Häftlinge (TZ 23).

## Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

- Im Maßnahmenvollzug standen weiblichen und männlichen Häftlingen in unterschiedlichem Ausmaß adäquate Betreuungsplätze<sup>11</sup> zur Verfügung (TZ 25).
- Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates sowie die UN-Bangkok-Regeln empfahlen eine spezielle Ausbildung für das Personal im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Eine solche Ausbildung fand einmal in den Jahren 2011 und 2012 statt, wurde jedoch ab dem Jahr 2013 laut Angaben des BMJ mangels Interesses nicht mehr angeboten (TZ 24).

(2) Aus den über das „Sozialarbeitermodul“ vorhandenen geschlechterspezifischen Daten zu Sozialmerkmalen von Häftlingen zeigt der RH im Folgenden jene im Detail, die die von ihm näher betrachteten Bereiche Ausbildung und Beschäftigung betreffen.

Der Ausbildungsstand, gemessen am höchsten Schulabschluss, stellte sich im Jahr 2013 wie folgt dar:

Tabelle 4: Ausbildung nach höchstem Schulabschluss in % <sup>1</sup>		
	Frauen	Männer
	in %	
kein Schulabschluss	4,5	2,8
Volksschule	5,1	6,7
Sonderschule	2,8	4,8
Hauptschule	39,9	33,5
Polytechnische Schule	19,1	16,3
Berufsschule	18,0	25,5
AHS	4,5	3,9
BHS	2,8	3,9
Kolleg	1,1	0,5
Fachhochschule	0,6	0,7
Universitätsstudium	1,7	1,6

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Die Werte wurden mit Stichtag 1. September 2013 abgefragt. Dabei stand bei den Frauen in rd. 30 % der Fälle ein Eintrag zur Verfügung, bei den Männern in rd. 36 %.

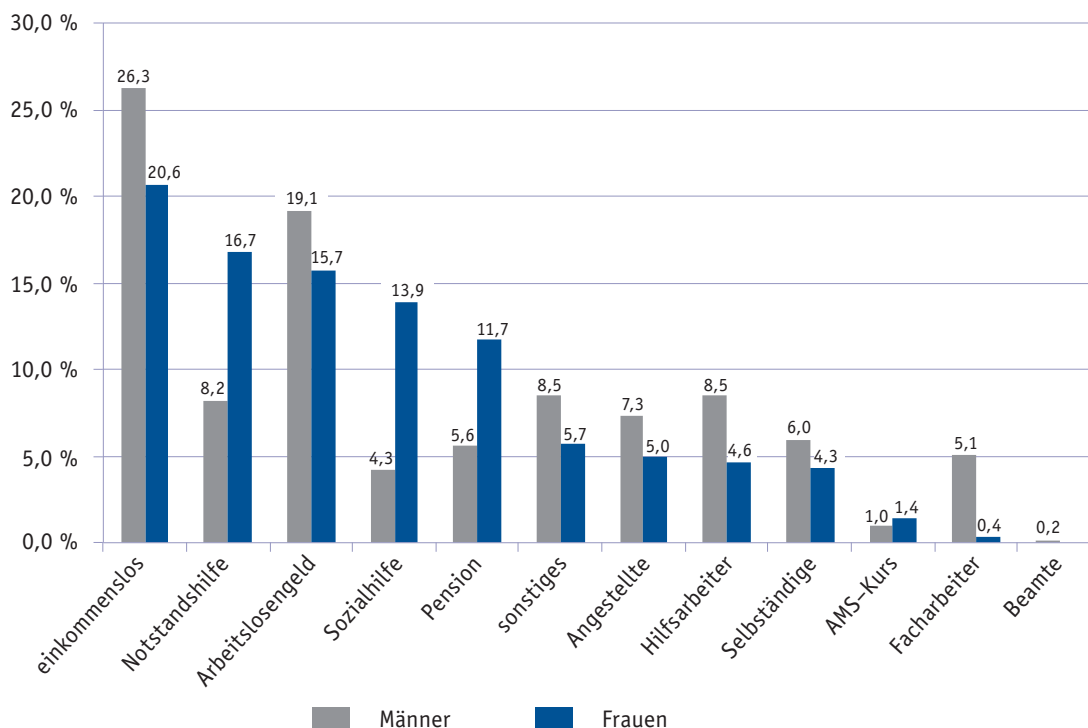
Quelle: BMJ

<sup>11</sup> Im Unterschied zum Strafvollzug wird im Maßnahmenvollzug die Anhaltung der Häftlinge durch verstärkte psychologische Betreuung unterstützt.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass rd. 59 % der weiblichen Häftlinge und rd. 50 % der männlichen Häftlinge einen Abschluss in einer Hauptschule oder einer Polytechnischen Schule hatten. 18 % der Frauen und rd. 26 % der Männer konnten den Abschluss einer Berufsschule vorweisen. Maturaniveau hatten rd. 7 % der Frauen und rd. 8 % der Männer.

Die Einkommenssituation vor der Haft stellte sich im Jahr 2013 wie folgt dar:

Abbildung 1: Einkommen vor der Haft in %<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Die Werte wurden mit Stichtag 1. September 2013 abgefragt. Dabei stand bei Frauen und Männern jeweils in rd. 50 % der Fälle ein Eintrag zur Verfügung.

Quelle: BMJ

Fasst man die Bezieher von Sozialleistungen<sup>12</sup> und Häftlinge ohne Einkommen vor der Haft zusammen, bezogen rd. 67 % der weiblichen und 58 % der männlichen Häftlinge vor der Haft kein Einkommen aus eigener aktiver Arbeit (Einkommenslose, Notstandshilfe-, Arbeitslosengeld- und Sozialhilfenbezieher). Bei den Einkommen aus eigener aktiver Arbeit (Angestellte, Hilfsarbeiter, Selbständige, Facharbeiter, Beamte) lagen die männlichen Häftlinge prozentuell stets höher als die weiblichen Häftlinge.

<sup>12</sup> Sozial-, Notstandshilfe- und Arbeitslosengeldbezieher

## Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

(3) Aus den dem RH vorgelegten Dokumenten des BMJ war kein Hinweis dahingehend ersichtlich, dass die Verantwortlichen für den Entwicklungsprozess des den Gleichstellungsaspekt umfassenden Wirkungsziels 5 die spezifischen Daten (Rahmenbedingungen) zur Lebenssituation weiblicher Häftlinge nachgefragt hatten. Zudem hatte das BMJ auf Maßnahmenebene nicht mehrere Alternativen entwickelt, um daraus die bestmögliche Maßnahme auswählen zu können.

(4) Auf Anfrage des RH zu den im Entwicklungsprozess verwendeten gleichstellungsspezifischen Daten und Analysen beriefen sich die Verantwortlichen im Entwicklungsprozess u.a. auf eine Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie<sup>13</sup> aus dem Jahr 2004 und auf die Studienergebnisse aus dem Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ aus dem Jahr 2007.

a) Die Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie aus dem Jahr 2004 behandelte Genderaspekte der Personalentwicklung in den Justizanstalten.

b) Das Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ basierte auf einer Fragebogenerhebung ehemaliger Häftlinge zu den Themen „Familienstand, familiäre sowie soziale Bindungen, soziale Erfahrungen jeweils in und nach der Haft sowie Wünsche für die Zukunft“. Die Studienautoren wiesen ausdrücklich darauf hin, dass es sich dabei um keine repräsentative Erhebung handelte, da weder die Methodik (keine systematisierte Stichprobe) noch die geringen Fallzahlen (insbesondere bei den weiblichen Befragten) verallgemeinernde Schlussfolgerungen zuließen.

(5) Eine gesonderte Studie lag weder zur Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug noch zum Problem steigender Häftlingszahlen vor.

- 8.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMJ die vorhandenen Daten zu den Sozialmerkmalen von Häftlingen nicht analysiert und sie nicht zur Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge genutzt hatte.

Der RH stellte zudem fest, dass die vom BMJ angeführte Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie aus dem Jahr 2004 Genderaspekte der Personalentwicklung in den Justizanstalten behandelte. Sie betraf somit, wenn überhaupt, nur mittelbar die Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Das Projekt „EQUAL II – Schritt für Schritt“ wiederum ließ mangels repräsentativer Erhebung keine verallgemeinernden Schlussfolgerungen zu. Der RH erachtete daher beide vom

<sup>13</sup> Karazman-Morawetz/Weiss, Gender Mainstreaming – Personalentwicklung in Justizanstalten (2004)

BMJ verwendeten Quellen als wenig geeignete Basis für eine Entscheidungsfindung.

Er empfahl dem BMJ, die Daten zu den Sozialmerkmalen der Häftlinge im Hinblick auf die Unterschiede zwischen Frauen und Männern unter Berücksichtigung des Kosten–Nutzen–Aspekts zu analysieren, um so empirische Evidenzen für eine Strategiebildung und die Weiterentwicklung von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im Frauenstraf- und –maßnahmenvollzug zu erhalten (siehe auch TZ 28).

(2) Zudem kritisierte der RH, dass das BMJ nicht auch alternative Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 entwickelt hatte.

Er empfahl dem BMJ, im Rahmen der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung auf Basis der konkret erhobenen und analysierten Lebenssituation weiblicher Häftlinge alternative Maßnahmen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels zu entwickeln, um letztlich aus der Mehrzahl von Alternativen jene auswählen zu können, die die Problemvielfalt weiblicher Häftlinge bestmöglich berücksichtigt.

**8.3** (1) *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bereits im statistischen Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug für das Jahr 2014 die vorhandenen Daten einerseits für alle inhaftierten Personen, andererseits auch getrennt nach Geschlechtern analysiert und dargestellt würden. Dadurch sollte eine weitgehende Vergleichbarkeit geschaffen werden. Die Datenanalyse werde – wie vom RH empfohlen – in die Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Frauenvollzug einfließen bzw. deren Basis bilden.*

(2) *Die Empfehlung des RH, alternative Maßnahmen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels zu entwickeln, werde das BMJ in Evidenz halten. Diese Maßnahmen würden im Zuge der Überarbeitung der Wirkungsziele diskutiert.*

## Entwicklungsprozess von Wirkungsziel 5

### Daten zur geschlechterspezifischen Ressourcenverteilung

- 9.1** (1) Gemäß Art. 13 Abs. 3 B-VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben. Das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern entsprach dem international etablierten Konzept einer geschlechtergerechten Budgetgestaltung.<sup>14</sup>

Mit der Verpflichtung zur tatsächlichen Gleichstellung bei der Haushaltsführung war eine stärkere Berücksichtigung der Wirkungen von Maßnahmen der Haushaltsführung auf Frauen und Männer hinsichtlich der Mittelverteilung bei Erstellung, Vollzug und Kontrolle des Budgets verbunden.<sup>15</sup>

Laut den Gesetzesmaterialien zum BHG 2013<sup>16</sup> war die Verknüpfung der Kosten der Verwaltung mit den von ihr erbrachten Leistungen – anstatt der ausschließlichen Orientierung an den budgetierten Mitteln – ein zentrales Ziel der mit 1. Jänner 2013 in Kraft getretenen zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform.

(2) Im Jahr 2013 nahmen österreichweit 1.867 Häftlinge an Ausbildungsmaßnahmen teil.<sup>17</sup> Dafür wurden rd. 517.500 EUR aufgewendet.<sup>18</sup> Zur Ressourcenverteilung zwischen Frauen und Männern in den Bereichen Ausbildung und Beschäftigung gab das BMJ an, diesbezügliche gleichstellungsbezogene Datenerhebungen wegen zu hohen Verwaltungsaufwands nicht durchzuführen. Es erachte diese geschlechterspezifischen Daten für die Ressourcensteuerung als nicht sinnvoll.

(3) Das BMJ gab die Kosten je Hafttag und je Häftling (unabhängig ob weiblich oder männlich) in den Jahren 2012 und 2013 mit rd. 107 EUR an. Geringfügige Mehrkosten für weibliche Häftlinge konnten laut BMJ entstehen, wenn Mutter-Kind-Hafträume einzurichten waren oder ein eigener Spazierhof anzulegen war. Derartige Mehrkosten wies das BMJ jedoch nicht gesondert aus.

<sup>14</sup> ErläutRV 480 BlgNR 24. GP, S. 5

<sup>15</sup> Lödl et al, Kommentar BHG 2013 (2012)<sup>3</sup>, S. 22

<sup>16</sup> ErläutRV 480 BlgNR 24. GP

<sup>17</sup> Am häufigsten besucht waren Sprachkurse (758 Teilnehmende) sowie Basisbildungsmaßnahmen (z.B. Hauptschulabschlusskurse; 689 Teilnehmende). 178 Häftlinge besuchten ECDL-Kurse. Wegen der häufig kürzeren Haftzeiten boten die Haftanstalten statt dreijähriger Lehren 18-monatige Facharbeiterintensivausbildungen an (z.B. Gastronomie in der Justizanstalt Schwarzau).

<sup>18</sup> Die jährliche Summe für die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der weiblichen und männlichen Häftlinge errechnete sich aus den von den Justizanstalten der Vollzugsdirektion gemeldeten Kosten für Kursmaßnahmen.



Die Entwicklung der Kosten je Hafttag (bei gemeinsamer Betrachtung von weiblichen und männlichen Häftlingen) stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Entwicklung der Kosten im Strafvollzug in EUR						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR					
Kosten je Hafttag	100,6	101,1	101,9	98,8	107,2	106,5

Quelle: Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug 2013 (Auszug aus dem Sicherheitsbericht)

**9.2** Der RH kritisierte, dass das BMJ keine gleichstellungsbezogenen Datenerhebungen zur Ressourcenverteilung zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen in den Bereichen Ausbildung und Beschäftigung durchgeführt hatte. Nach Ansicht des RH war eine gleichstellungsbezogene Datenerhebung zur Ressourcenverteilung nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig, da erst durch die damit geschaffene Transparenz Unausgewogenheiten erkannt und gegensteuernde Maßnahmen gesetzt werden können. Diese Transparenz bildete die notwendige Basis für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit verschiedenen Maßnahmen-Alternativen – z.B. in Form von Kosten-Nutzen-Überlegungen – für die fundierte Prioritätensetzung (siehe TZ 8) und damit für die gesamthafte Steuerung.

Der RH empfahl dem BMJ, geschlechterspezifisch jene Ressourcen transparent zu machen, die Häftlingen im Bereich Ausbildung und Beschäftigung zugute kommen.

**9.3** *Das BMJ informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass es im Vorjahr<sup>19</sup> die Fragebögen an die Justizanstalten zur Erhebung der Ausbildungsdaten geschlechtergerecht adaptiert habe und seither auch die Kennzahl „Beschäftigungsquote“ getrennt nach Geschlecht abgefragt werden könne. Der Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug für das Jahr 2014 werde diese Kennzahlen für alle Insassen gemeinsam sowie getrennt nach Geschlecht darstellen.*

**9.4** Der RH begrüßte die Weiterentwicklung der geschlechterspezifischen Darstellung von Kennzahlen. Er wies jedoch auf die erforderliche Transparenz der für weibliche und männliche Häftlinge eingesetzten Ressourcen hin. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

<sup>19</sup> Anmerkung RH: gemeint 2014

## Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Ausgangslage: **10.1** (1) Die österreichweit 27 Justizanstalten<sup>20</sup> untergliederten sich in 15 landesgerichtliche Gefangenenhäuser, eine Strafvollzugsanstalt für Frauen<sup>21</sup>, sieben Strafvollzugsanstalten für Männer, eine Strafvollzugsanstalt für Jugendliche<sup>22</sup> und drei Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug<sup>23</sup>. Sie verteilten sich auf ganz Österreich mit dem Schwerpunkt im Osten. In den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern<sup>24</sup> wurden Untersuchungshaft und gerichtliche Freiheitsstrafen bis zu 18 Monaten vollzogen (Jugendliche, Frauen und Männer); in den Strafvollzugsanstalten Freiheitsstrafen mit einer Strafzeit von über 18 Monaten.

In der Justizanstalt Schwarzau waren alle weiblichen Häftlinge mit einer Strafdauer von über 18 Monaten untergebracht. Im Jahr 2014 gab es dort 172 Haftplätze. In 14 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern bestanden im Jahr 2014 eigene Frauenabteilungen, in denen Frauen getrennt von den Männern untergebracht waren. In den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern standen im Jahr 2014 479 Haftplätze für Frauen (4.695 für Männer) zur Verfügung, gemeinsam mit der Justizanstalt Schwarzau waren dies daher 651 Haftplätze für Frauen.

(2) Ein Leitbild definiert die Kernaufgaben einer Verwaltungseinheit oder eines Aufgabengebiets sowie die strategische Ausrichtung. Es dient als gemeinsamer Orientierungsrahmen für das Handeln aller Mitarbeiter. Auf Basis des Leitbilds<sup>25</sup> erarbeitete das BMJ seine fünf im BFG wiedergegebenen Wirkungsziele. Sein Gleichstellungsziel war in das Wirkungsziel 5 integriert.

<sup>20</sup> Eine Übersicht über die Justizanstalten und deren Belagsmöglichkeit befindet sich im Anhang.

<sup>21</sup> in der es zusätzlich eine Abteilung für bis zu 24 Männer gab (in der Regel für den gelockerten Vollzug)

<sup>22</sup> von 14 bis 19 Jahren sowie junge Erwachsene bis zu 27 Jahre, die dem Jugendvollzug unterstellt waren

<sup>23</sup> v.a. für die Unterbringung von nicht zurechnungsfähigen und zurechnungsfähigen geistig abnormen Rechtsbrechern gemäß § 21 Abs. 1 und 2 StGB und zu einem kleinen Teil für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher gemäß § 22 StGB

<sup>24</sup> Das sind Justizanstalten am Sitz der für Strafsachen zuständigen Landesgerichte.

<sup>25</sup> Nach seinem Leitbild, abgebildet in den Bundesfinanzgesetzen (BFG) 2013 bis 2015, war das BMJ ab dem Jahr 2013 ausgerichtet auf die Wahrung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit, das Gewährleisten einer unabhängigen Rechtsprechung, das Handeln in sozialer Verantwortung unter Achtung der Grund- und Menschenrechte und die Sicherung des Rechts- und Wirtschaftsstandortes Österreich durch die Leistungen der Rechtsprechung.

### Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

### Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

Laut den BFG 2013 bis 2015 begründete das BMJ den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 damit, dass in vier von 16 Landesgerichtssprengeln für Frauen im Gegensatz zu Männern nicht die Möglichkeit bestand, in Untersuchungs- bzw. Straftaft genommen zu werden. Die Haftverbüßung in der Nähe des Lebensmittelpunktes fördere den Erhalt der sozialen Bindungen.

Eine weitere Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug erfolgte in der in den BFG wiedergegebenen Begründung für die Wahl des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 nicht.

(3) Laut einem Strategieentwurf der Vollzugsdirektion aus dem Jahr 2011 (siehe dazu TZ 12) war die Lebenssituation weiblicher Häftlinge u.a. durch den niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittlich hohe Drogen- und Medikamentenabhängigkeit gekennzeichnet.

**10.2** Anknüpfend an seine Kritik in TZ 2 hielt der RH kritisch fest, dass das BMJ bei der Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge lediglich auf den Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen Bezug genommen hatte. Andere Aspekte der Lebenssituation weiblicher Häftlinge – z.B. Gewalterfahrungen vor der Haft oder Drogen- und Medikamentenabhängigkeit – blieben unerwähnt. Der RH empfahl dem BMJ, bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung die Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht eindimensional, sondern umfassender zu berücksichtigen.

**10.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Vollzugsverwaltung die Empfehlung in Evidenz halten.*

**10.4** Der RH betonte, dass die Empfehlung nicht nur die Vollzugsverwaltung, sondern auch die strategische Ebene in der Zentralstelle adressierte, die für den Entwicklungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung koordinierend zuständig ist.

Qualitätskriterium  
Relevanz

**11.1** (1) Bei der folgenden Beurteilung, inwieweit der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 die Qualitätskriterien erfüllte, widmet der RH den Kriterien Relevanz und Nachvollziehbarkeit wegen der umfangreicheren Inhalte eigene Abschnitte (TZ 11 bzw. TZ 12) und stellt sie, entgegen der Reihung im BHG 2013, an den Beginn der Beurteilung. Die Kriterien inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit fasst der RH in einer TZ zusammen (TZ 13).

### Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(2) Die Anzahl weiblicher Häftlinge stieg zwischen 2008 und 2013 von 454 auf 559.<sup>26</sup> Der Anteil der weiblichen an allen Häftlingen stieg im Zeitraum 2008 bis 2012 von 5,5 % auf 6,6 % und fiel im Jahr 2013 auf 6,3 %.

(3) Für die Jahre 2013 bis 2015 waren für die UG 13 – Justiz 11.192, 11.293 und 11.264 Planstellen vorgesehen. Davon entfielen im Jahr 2013 auf den Exekutivdienst<sup>27</sup> 3.113 Planstellen und in den beiden Folgejahren jeweils 3.212 Planstellen (rd. 28 %). Insgesamt waren für das Personal in den Justizanstalten im Jahr 2013 3.698 Planstellen und in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 3.798 Planstellen vorgesehen. Damit waren im Jahr 2013 33 % und in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 34 % aller Planstellen der UG 13 für den Strafvollzug in den Justizanstalten gebunden.

(4) Die budgetären Rahmenbedingungen für die Jahre 2013 bis 2015 stellten sich für den Bereich des BMJ und im Besonderen für den Strafvollzug wie folgt dar:

<b>Tabelle 6: Entwicklung der Auszahlungen in der UG 13 – Justiz von 2013 bis 2015 laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 – Finanzierungsvoranschlag</b>				
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Veränderung 2013 bis 2015</b>
	in Mio. EUR			in %
UG 13	1.311,10	1.298,52	1.309,13	- 0,2
GB 13.01 Steuerung und Services	70,09	72,52	73,30	3,7
GB 13.02 Rechtsprechung	798,18	785,18	791,63	- 0,8
GB 13.03 Strafvollzug	442,84	440,82	444,20	0,3
DB 13.03.01 Justizanstalten	405,15	402,94	406,32	0,3
DB 13.03.02 Bewährungshilfe	37,69	37,87	37,88	0,5

Rundungsdifferenzen möglich

UG = Untergliederung (nach Rubriken zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

GB = Globalbudget (nach Rubriken und Untergliederungen dritte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

DB = Detailbudget (nach Rubriken, Untergliederungen und Globalbudget vierte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

BRA = Bundesrechnungsabschluss

Quellen: BRA 2013 und BFG 2014 und 2015

<sup>26</sup> Stichtag 1. September 2013; davon waren 386 Frauen strafrechtlich verurteilt, 173 Frauen wurden in anderen Haftformen (z.B. Untersuchungs- oder Auslieferungshaft) angehalten.

<sup>27</sup> Justizwachepersonal in den Justizanstalten

**Tabelle 7: Entwicklung der Aufwendungen in der UG 13 — Justiz von 2013 bis 2015  
laut BRA 2013 und BFG 2014 und 2015 — Ergebnisvoranschlag**

	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	in Mio. EUR			in %
UG 13	1.403,26	1.372,27	1.384,74	- 1,3
GB 13.01 Steuerung und Services	70,69	72,94	73,71	4,3
GB 13.02 Rechtsprechung	858,70	830,65	837,10	- 2,5
GB 13.03 Strafvollzug	473,86	468,69	473,92	0,0
DB 13.03.01 Justizanstalten	438,76	430,81	436,05	- 0,6
DB 13.03.02 Bewährungshilfe	35,10	37,87	37,88	7,9

Rundungsdifferenzen möglich

UG = Untergliederung (nach Rubriken zweite Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

GB = Globalbudget (nach Rubriken und Untergliederungen dritte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

DB = Detailbudget (nach Rubriken, Untergliederungen und Globalbudget vierte Gliederungsebene im Bundesvoranschlag)

BRA = Bundesrechnungsabschluss

Quellen: BRA 2013 und BFG 2014 und 2015

In den Finanzierungsvoranschlägen 2013 bis 2015 waren von rd. 1,3 Mrd. EUR der UG 13 – Justiz etwas mehr als 440 Mio. EUR (rd. 34 %) für den Strafvollzug veranschlagt. In den Jahren 2014 und 2015 blieb der Anteil der veranschlagten Mittel mit jeweils rd. 34 % gleich. Im Ergebnisvoranschlag 2013 waren von rd. 1,4 Mrd. EUR der UG 13 – Justiz etwas mehr als 470 Mio. EUR (rd. 34 %) für den Strafvollzug veranschlagt. In den Jahren 2014 und 2015 blieb der Anteil der veranschlagten Mittel mit jeweils rd. 34 % ebenfalls gleich.

- 11.2** Der RH beurteilte neben der Rechtsprechung den Strafvollzug als eine Kernaufgabe des BMJ. Rund ein Drittel (34 %) der Gesamtauszahlungen bzw. Gesamtaufwendungen und der Planstellen (33 % bzw. 34 %) des BMJ der Jahre 2013 bis 2015 entfiel auf den Strafvollzug.

Aufgrund der im Zeitraum 2008 bis 2013 gestiegenen Anzahl weiblicher Häftlinge (von 454 auf 559) hatte das BMJ vermehrt Haftraum für weibliche Häftlinge zu schaffen.

In Ansehung dieser Sachverhalte erachtete der RH daher das Kriterium der Relevanz beim Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 als erfüllt.

### Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium  
Nachvollziehbarkeit

**12.1** (1) Auf internationaler Ebene existierten mit den Strafvollzugsgrundsätzen des Europarates und den UN-Bangkok-Regeln Empfehlungen für die Gestaltung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs (TZ 2).

Die Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 enthielten keine expliziten Bezüge zu diesen internationalen Empfehlungen.

(2) Sowohl im Regierungsprogramm 2008–2013 als auch im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 fand sich im Kapitel „Frauen“ das Ziel, einen nationalen Aktionsplan für Gleichstellung zu erarbeiten (2008) bzw. fortzuführen (2013). Der Bereich Justiz enthielt keine gesonderten gleichstellungsspezifischen Vorgaben.

(3) Die Strategieberichte zu den Bundesfinanzrahmengesetzen definierten für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017 als (Gleichstellungs) Ziel der UG 13 – Justiz die „sichere, grund- und menschenrechtskonforme Anhaltung der Insassinnen und Insassen in Justizanstalten und Sicherung des Rechtsfriedens durch Reintegration und Rückfallprävention im Straf- und Maßnahmenvollzug (einschließlich der Bewährungshilfe) unter besonderer Berücksichtigung der Lebenssituation von Insassinnen“.

(4) Die Vollzugsdirektion legte im Jahr 2011 einen von ihr entwickelten Entwurf eines Gesamtkonzepts für den Frauenstrafvollzug (Strategieentwurf) der Zentralstelle im BMJ im Aktenweg vor. Der Strategieentwurf führte aus, dass die speziellen Probleme des Frauenstrafvollzugs bisher wenig beachtet und untersucht worden seien. Der Frauenstrafvollzug bedürfe einer weniger starken Sicherung, dafür wäre vermehrt psychologisch geschultes Personal nötig. Eine überwiegende Orientierung am Männerstrafvollzug würde den Bedürfnissen der Frauen nicht gerecht. Die Vollzugsdirektion konstatierte in diesem Strategieentwurf insbesondere hinsichtlich Unterbringung, Beschäftigungsmöglichkeiten und einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung einen Handlungsbedarf.

Weiterführende Arbeiten an dem Strategieentwurf gab es nicht.

(5) Gemäß § 4 Abs. 3 der Angaben zur Wirkungsorientierung–VO war das Gleichstellungsziel insbesondere auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten. Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ richtete sich an die Zielgruppe der weiblichen Häftlinge, das Wirkungsziel als Ganzes bezweckte durch die besondere Berücksichtigung von Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Häftlinge externe Wirkungen.

(6) Auf die Frage des RH nach ressortinternen Gleichstellungsstrategien und dem Frauenförderungsplan bezog sich das BMJ in seiner Antwort ausschließlich auf den Frauenförderungsplan für das Justizressort. Die Zielgruppe des Frauenförderungsplans waren die Bediensteten des Ressorts.

- 12.2** (1) Der RH kritisierte, dass in Österreich keine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug existierte und sich der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 daher nicht aus einer übergeordneten Strategie ableitete. Die Einbettung in eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug hätte die Konkretisierung, die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 erleichtert und damit eine wirksame Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung gefördert.

Der RH empfahl dem BMJ, eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu entwickeln. Dabei sollten Erfahrungen und vorhandene Konzepte der Vollzugsdirektion genutzt werden.

- (2) Der RH kritisierte die insofern fehlende Nachvollziehbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5, als sich das BMJ in den Angaben zur Wirkungsorientierung nicht auf internationale Empfehlungen (die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln) bezog.

Er empfahl dem BMJ, bei der Weiterentwicklung insbesondere der Begründung „Warum dieses Wirkungsziel?“ (TZ 4) auf internationale Empfehlungen Bezug zu nehmen und so durch mehr Transparenz die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung zu verbessern.

- (3) Der RH stellte fest, dass sich der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ an die Zielgruppe der weiblichen Häftlinge richtete und im gesamten Wirkungsziel 5 durch die besondere Berücksichtigung von Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Häftlinge externe Wirkungen beabsichtigt waren.

- (4) Der RH hielt weiters fest, dass ein Frauenförderungsplan eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug nicht ersetzen konnte, weil sich Frauenförderungspläne definitionsgemäß nicht an die weiblichen Häftlinge, sondern an die Bediensteten richteten.

## Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(5) Insgesamt beurteilte der RH die Nachvollziehbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 als nur eingeschränkt gegeben, da keine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug existierte und auch die Bezüge zu internationalen Empfehlungen fehlten.

**12.3** *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass es – unter Berücksichtigung der vorhandenen Konzepte der Vollzugsdirektion – ein Konzept für eine Strategie ausgearbeitet habe, das schrittweise umgesetzt werde. Ziel sei die Entwicklung und Implementierung eines Vollzugs, der den besonderen Umständen und Bedürfnissen weiblicher Häftlinge (u.a. schlechte bzw. abgebrochene Bildungsbiographien, hohes Abhängigkeitspotenzial von Suchtmitteln, hoher Anteil an Missbrauchserfahrungen, viele psychische Störungen mit Auswirkung auf das Sozialverhalten) weitgehend Rechnung tragen könne.*

*Die Empfehlung zur Weiterentwicklung insbesondere der Begründung „Warum dieses Wirkungsziel?“ werde das BMJ in Evidenz halten.*

Qualitätskriterien inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit, Überprüfbarkeit

**13.1** (1) Die Strategieberichte zu den Bundesfinanzrahmengesetzen definierten für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017 als (Gleichstellungs) Ziel der UG 13 – Justiz die „sichere, grund- und menschenrechtskonforme Anhaltung der Insassinnen und Insassen in Justizanstalten und Sicherung des Rechtsfriedens durch Reintegration und Rückfallprävention im Straf- und Maßnahmenvollzug (einschließlich der Bewährungshilfe) unter besonderer Berücksichtigung der Lebenssituation von Insassinnen“.

Das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 zeigte eine Fokussierung auf die Reintegration und Rückfallprävention sowie die Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug. Nicht angesprochen waren im Wirkungsziel 5 die sichere, grund- und menschenrechtskonforme Anhaltung der Insassen in Justizanstalten und die Sicherung des Rechtsfriedens aus den Strategieberichten für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017.

(2) Bei der Beurteilung der inhaltlichen Konsistenz des Gleichstellungsziels geht es um die Frage, inwieweit zwischen dem Gleichstellungsziel, den Maßnahmen und Indikatoren eine inhaltliche Abstimmung erfolgt ist und ein logischer Zusammenhang besteht.

(3) Eine Formulierung erfüllt dann das Kriterium der Verständlichkeit, wenn Menschen ohne einschlägige fachliche Vorbildung die verwendeten Worte und Sätze verstehen und sie sich über die konkreten Inhalte der Worte und Sätze eine Vorstellung machen können.



Das den Gleichstellungsaspekt umfassende Wirkungsziel („effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug; letzterer unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“) war mehrgliedrig verschachtelt formuliert: Der Gleichstellungsaspekt war mit einem allgemeinen Ziel zum Straf- und Maßnahmenvollzug gekoppelt („unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention sowie der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug“) und dieses allgemeine Ziel war in das übergeordnete Wirkungsziel zur Durchsetzung von zivil- und strafgerichtlichen Entscheidungen integriert („effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug“).

(4) Das Kriterium der Vergleichbarkeit erforderte eine Kontinuität der Angaben zur Wirkungsorientierung über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ blieb während des Prüfungszeitraums 2013 bis 2015 gleich (TZ 1).

(5) Die Überprüfbarkeit bezieht sich nach den Gesetzesmaterialien zwar insbesondere auf die Indikatoren, dennoch sollte auch das Wirkungsziel messbar und eine tatsächliche Umsetzung objektiv ex post feststellbar sein.

### 13.2 (1) Inhaltliche Konsistenz

Der RH hielt fest, dass sowohl die Ziele in den Strategieberichten als auch die Wirkungsziele in den BFG mittelfristig angelegt waren und daher weitgehend Deckung finden sollten. Der RH kritisierte, dass das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 enger gefasst war als die Ziele in den Strategieberichten und durch diese mangelnde Deckungsgleichheit eine Steuerungsschwäche entstand. Die inhaltliche Konsistenz des Wirkungsziels mit den entsprechenden Strategieberichten war dadurch nicht ausreichend gegeben.

Der RH verwies zur weiteren Beurteilung der inhaltlichen Konsistenz des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 auf seine Beurteilung der Maßnahme (TZ 14) und des Indikators (TZ 19), und konkret deren logischen Zusammenhang mit dem Gleichstellungsaspekt.

## Zielformulierung Gleichstellung im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

### (2) Verständlichkeit

Der RH hielt fest, dass das den Gleichstellungsaspekt enthaltende Wirkungsziel 5 drei unterschiedliche Aspekte des straf- und zivilgerichtlichen Vollzugs adressierte, wovon nur einer, der in der Formulierung letztgereichte, explizit auf weibliche Häftlinge Bezug nahm:

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

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

Zudem erachtete er den Gleichstellungsaspekt wegen der ungenügenden Konkretisierung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge (siehe dazu schon TZ 2, 7, 10) als nicht ausreichend verständlich: Es kann nicht erwartet werden, dass sich Menschen ohne einschlägige fachliche Vorbildung von der konkreten Lebenssituation weiblicher Häftlinge eine Vorstellung machen können.

Der RH empfahl daher dem BMJ, das Gleichstellungsziel in einem eigenen Satz zu formulieren und im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ Erläuterungen zur Lebenssituation zu ergänzen.

### (3) Vergleichbarkeit

Der RH beurteilte die Vergleichbarkeit des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 als gegeben: Der im Prüfungszeitraum 2013 bis 2015 unveränderte Gleichstellungsaspekt ermöglichte eine Kontinuität der Angaben und damit die Vergleichbarkeit über die betroffenen Jahre.



### (4) Überprüfbarkeit

Der RH beurteilte den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 grundsätzlich als überprüfbar. Dies insbesondere deshalb, weil das BMJ geschlechterspezifische Daten zur Haft (z.B. Art, Dauer, Entlassung) und zum sozioökonomischen Hintergrund von Häftlingen (z.B. Schulbildung, Einkommen vor der Haft) erhoben hatte (TZ 7, 29), die die grundsätzliche Feststellung ermöglichten, inwieweit die Reintegration, Rückfallprävention und die Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Strafvollzug tatsächlich berücksichtigt wurden. Wegen der schlechten Datenqualität war die Überprüfbarkeit jedoch nur eingeschränkt gegeben.

**13.3** *Laut Stellungnahme des BMJ seien aufgrund der vorgegebenen Limitierung von Zeichen und Zeilen nur äußerst knappe Formulierungen möglich und zur leichteren Verständlichkeit auch gewünscht gewesen. Dem BMJ sei es jedoch im Zuge der Überarbeitung der Indikatoren und Maßnahmen weiterhin ein wichtiges Anliegen, eine noch bessere Verständlichkeit zu gewährleisten.*

**13.4** Der RH betonte, dass die Formulierung des Gleichstellungsziels in einem eigenen Satz auch ohne eine Erhöhung der Anzahl von Zeichen und Zeilen möglich sein sollte. Zudem betonte er, dass es aufgrund der Formulierung des Gleichstellungsziels unerlässlich ist, im Abschnitt „Warum dieses Wirkungsziel?“ die Lebenssituation weiblicher Häftlinge zu erläutern. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

### Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium  
inhaltliche Konsistenz

**14.1** (1) Bei der Beurteilung, inwieweit die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 die Qualitätskriterien erfüllte, widmete der RH den Kriterien inhaltliche Konsistenz und Nachvollziehbarkeit wegen der umfangreicheren Inhalte eigene Abschnitte (TZ 14, 15 bzw. TZ 16) und stellte sie an den Beginn der Beurteilung. Die Kriterien Relevanz, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit fasste er zu einer TZ (TZ 17) zusammen.

(2) Mit der „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ formulierte das BMJ die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 so, dass drei unterschiedliche Bereiche angesprochen waren: die Schaffung von

### Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

- Haftplätzen,
- Beschäftigungsmöglichkeiten und
- Mutter-Kind-Haftplätzen.

Insgesamt hatte die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt die Absicht, den weiblichen Häftlingen die sozialen Bindungen zu erhalten, indem sie die Haft in der Nähe ihres Lebensmittelpunktes verbüßen konnten. Konkret betraf die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt laut den Budgetunterlagen die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser Korneuburg (2013) und Eisenstadt (2015). Aus dem Wortlaut der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt war abzuleiten, dass die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen nur für die weiblichen Häftlinge in den neu zu schaffenden Frauenabteilungen galt.

(3) Neben der Maßnahme Schaffung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern sah das BMJ zum Wirkungsziel 5 und dessen weiteren Teilaspekt einer „effektiven Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug“ weitere Maßnahmen vor, diese allerdings ohne expliziten Bezug zum Gleichstellungsaspekt:

- „bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ sowie
- „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“.

Aufgrund der sprachlichen Formulierung richteten sie sich an weibliche und männliche Häftlinge und legten damit zwar Gleichstellungsrelevanz nahe, sie wurden jedoch in der Folge weder näher beschrieben noch geschlechterspezifisch differenziert.

(4) In den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen für die Jahre 2013–2016 und 2014–2017 waren als Maßnahmen jeweils „die Strukturierung der Therapie und Betreuung, [die] Förderung von Bildungsmaßnahmen für die Insassinnen und Insassen der Justizanstalten, [der] Ausbau der Einrichtungen für den Frauenvollzug, [der] weitere Ausbau justizeigener Einrichtungen für den Maßnahmenvollzug“ vorgesehen. Im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018 führte das BMJ unter den „wichtigsten laufenden Maßnahmen und Reformen“ die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen sowie die bessere

Qualifizierung der InsassInnen während der Haft im Bereich zertifizierter Basisbildungsmaßnahmen und berufliche Aufbauschulungen (Computerkurse/ECDL, Lehren, Sprachkurse inkl. Deutsch als Fremdsprache, Erste Hilfe etc., branchentypische Kurse wie Schweißkurse, StaplerfahrerInnen)“ an.

(5) Die Entwicklung der Beschäftigung in der Haft in den Jahren 2008 bis 2013, gesondert ausgewiesen für Frauen und Männer, stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 8: Mittelwert der Arbeitsstunden pro Tag der Jahre 2008 bis 2013 — Frauen und Männer							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2008 bis 2013
	in Arbeitsstunden pro Tag						in %
Frauen	2,10	1,96	1,83	1,73	1,81	1,86	- 11,3
Männer	2,44	2,23	2,27	2,31	2,22	2,21	- 9,4

Quelle: BMJ

Die durchschnittliche Arbeitszeit pro Tag (gerechnet auf sieben Tage pro Woche) war im Zeitraum 2008 bis 2013 in jedem Jahr bei den Frauen geringer als bei den Männern. Auch die bei beiden Häftlingsgruppen über die Zeit erkennbare Verringerung der Arbeitsstunden pro Tag war bei den Frauen mit 11,3 % stärker als bei den Männern mit 9,4 %.

(6) Das BMJ arbeitete nicht mit anderen Ressorts – wie dem für Beschäftigung zuständigen BMASK oder dem für Bildung zuständigen BMBF – zusammen, um neuartige, auf die Zielgruppe weiblicher Häftlinge zugeschnittene Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme zu erarbeiten, welche auch nach Haftentlassung weitergeführt werden könnten.

**14.2** (1) Der RH kritisierte, dass sich die in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 angesprochene Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen nur auf die neu einzurichtenden Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern bezog und nicht potenziell alle weiblichen Häftlinge umfasste.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass die beiden anderen Maßnahmen für den Strafvollzug („bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“, „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“) sowohl weibliche als auch männliche Häftlinge betrafen. Der RH kritisierte, dass das BMJ dazu keine geschlechterspe-

### Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

zifische Konkretisierung vorgenommen und damit die Chance nicht genutzt hatte, der besonderen Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge in höherem Ausmaß zu entsprechen.

Mangels eines Bezugs zwischen der nur für weibliche Häftlinge geltenden Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt – Schaffung von Frauenabteilungen in zwei weiteren landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (Korneuburg im Jahr 2013 und Eisenstadt im Jahr 2015) – und den beiden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung, die weibliche und männliche Häftlinge betrafen, war die inhaltliche Konsistenz auch im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander nicht gegeben.

Der RH empfahl dem BMJ, im Sinne des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 durch eine geschlechterspezifische Konkretisierung der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung die inhaltliche Konsistenz im Verhältnis der einzelnen Maßnahmen untereinander zu verbessern.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ die in den Strategieberichten 2013–2016 und 2014–2017 allgemein formulierte Gleichstellungsmaßnahme erst im Strategiebericht 2015–2018 näher beschrieb, obwohl die Maßnahme bereits im BFG 2013 konkret dargestellt und mit der Umsetzung begonnen worden war.

Er empfahl daher dem BMJ, in Hinkunft geplante oder bereits in Umsetzung befindliche Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auch in die Strategieberichte dieser Jahre aufzunehmen, um die Nachvollziehbarkeit zu verbessern.

(4) Zudem hielt der RH kritisch fest, dass weibliche Häftlinge eine niedrigere durchschnittliche Arbeitszeit pro Tag aufwiesen und im Zeitraum 2008 bis 2013 die durchschnittliche Arbeitszeit der weiblichen Häftlinge um 1,9 Prozentpunkte stärker zurückgegangen war als die der männlichen Häftlinge. Der RH empfahl dem BMJ, bei der Auswahl zukünftiger Maßnahmen auch solche zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge vorzusehen.

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

Der RH empfahl dem BMJ, in Fragen der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge mit dem BMASK und dem BMBF zusammenzuarbeiten.

**14.3** (1) *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, die Berücksichtigung von Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel bei der Erstellung zukünftiger Strategieberichte anzustreben.*

*(2) Auch die Empfehlung des RH zur geschlechterspezifischen Konkretisierung und damit Verbesserung der inhaltlichen Konsistenz der Maßnahmen untereinander werde im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung umgesetzt. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden.*

*Das BMJ ergänzte in seiner Stellungnahme Daten zum Stichtag 1. September 2014: Danach seien bei einem Frauenanteil von rd. 6,1 % (in absoluten Zahlen 536 weibliche Häftlinge) rd. 5,36 % der Aus- und Fortbildungsangebote von Frauen absolviert worden, überwiegend Sprachkurse und „sonstige Kurse“; zwei Frauen hätten Facharbeiter-Intensivausbildungen absolviert.*

*(3) Im Zuge der Erarbeitung von Mindeststandards für den Frauenvollzug habe das BMJ in Aussicht genommen, zielführende Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für weibliche Häftlinge zu entwickeln und umzusetzen.*

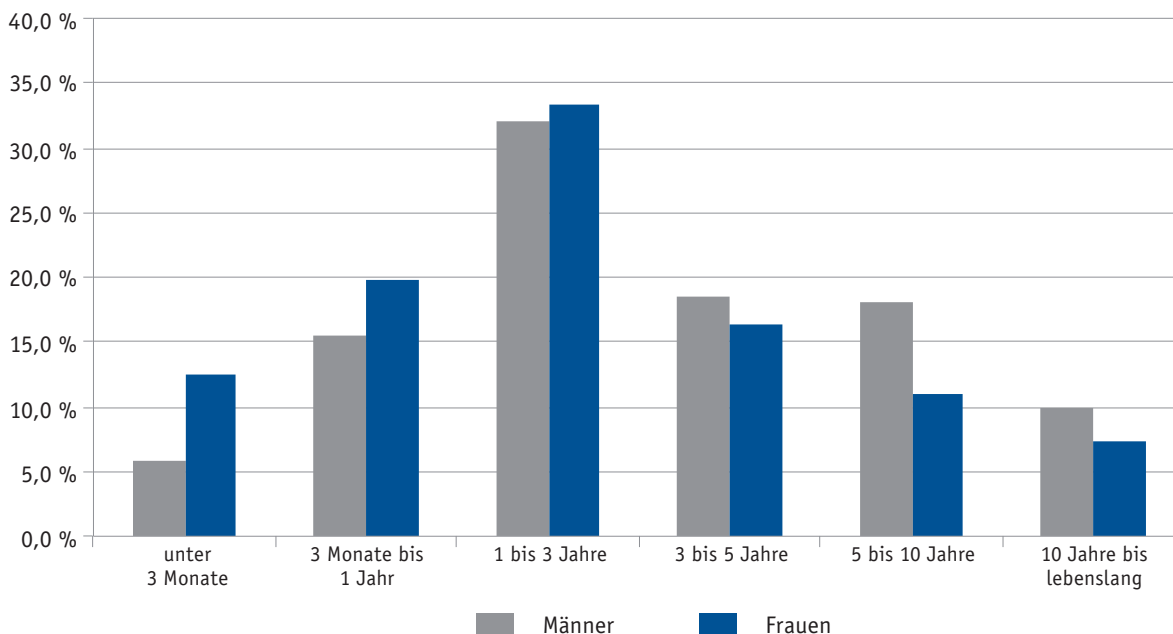
*(4) Die Empfehlung des RH zur Zusammenarbeit mit dem BMASK und dem BMBF halte das BMJ in Evidenz.*

**14.4** Der RH stellte klar, dass die Aufnahme von geplanten oder bereits in Umsetzung befindlichen Maßnahmen zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auch in die Strategieberichte der betreffenden Jahre die Nachvollziehbarkeit verbessert und daher jedenfalls erfolgen sollte. Der RH hielt daher an dieser Empfehlung fest.

**15.1** (1) Frauen erhielten überwiegend kürzere Haftstrafen als Männer. Die folgende Abbildung stellt die Unterschiede zwischen Frauen und Männern bezüglich der Strafdauer im Detail dar:

## Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Abbildung 2: Strafdauer Frauen und Männer, anteilig, zum Stichtag 1. September 2013



Quelle: BMJ

In Abbildung 2 ist erkennbar, dass zum Stichtag 1. September 2013 rd. 12 % der Frauen und rd. 6 % der Männer zu weniger als drei Monaten Haft verurteilt worden waren. Auch noch bei einer Haftstrafe von bis zu drei Jahren lag der Anteil der Frauen mit rd. 65 % (253 von insgesamt 386) höher als jener der Männer mit rd. 53 % (3.368 von insgesamt 6.310). Hingegen waren rd. 28 % der Männer und rd. 18 % der Frauen zu Haftstrafen von mehr als fünf Jahren verurteilt.

Mit 479 von insgesamt 651 Haftplätzen war daher die Unterbringung der weiblichen Häftlinge zum Großteil (rd. 74 %) in den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern vorgesehen, wo die Untersuchungshaften und Haftstrafen mit einer Dauer von bis zu 18 Monaten vollzogen wurden.

Die tendenziell kürzeren Haftstrafen führten zu einer starken Fluktuation der weiblichen Häftlinge in den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern, was sich auf das Leistungsangebot hinsichtlich Ausbildung und Beschäftigung auswirkte.

(2) Die Unterschiede in den Leistungsangeboten zwischen der (Frauen) Justizanstalt Schwarzau (Vollzug von Strafen über 18 Monaten) und den Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (Vollzug von Strafen unter 18 Monaten) stellten sich laut BMJ wie folgt dar:



**Tabelle 9: Unterschiede in den Leistungsangeboten für weibliche Häftlinge in der Justizanstalt Schwarzau und in den Frauenabteilungen der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser**

Leistungsbereich des Strafvollzugs	Justizanstalt Schwarzau	landesgerichtliche Gefangenenhäuser <sup>1</sup>
Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermittlung der Grundschulfähigkeiten bis zum Hauptschulabschluss</li> <li>- Berufsreifeprüfung</li> <li>- IT-Schulungen (ECDL)</li> <li>- Fremdsprachenausbildung (Englisch bis zur Cambridge-Zertifizierung)</li> <li>- Deutschkurse für weibliche Häftlinge mit nicht deutscher Muttersprache</li> <li>- Qualifikationen zur Lagerfachkraft bzw. zur Restaurantfachfrau mit Lehrabschlussprüfung möglich</li> <li>- universitäre Bildungsmöglichkeiten können genutzt werden (Fernstudien)</li> </ul>	höhere Fluktuation der weiblichen Häftlinge infolge kürzerer Haftdauer führt zu eingeschränkten Ausbildungsangeboten und damit zu Ausbildungsdefiziten
Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ein Unternehmerbetrieb<sup>2</sup> (Verpackung, Kuvertierung etc.)</li> <li>- ein auf Facharbeit ausgerichteter Schneidereibetrieb</li> <li>- weibliche Häftlinge ohne spezifische Berufsausbildung wurden in vollzugseigenen Arbeitsbetrieben (Wäscherei, Gärtnerei etc.) angeleitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einrichtung von im Männervollzug üblichen Unternehmerbetrieben wegen des Trennungsgebots und der vergleichsweise geringen Zahl an weiblichen Häftlingen pro landesgerichtlichem Gefangenenhaus nur in geringerer Zahl realisierbar</li> <li>- von der Art der Beschäftigung reduzieren sich die Arbeitsbereiche auf <ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemerhaltung von einzelnen Ausnahmen abgesehen (z.B. Justizanstalt Wien-Josefstadt: Accessoires und Fertigung von Modeschmuck aus Recyclinggrundstoffen) und</li> <li>• einfache Endfertigungen (z.B. Verpackungssparte etc.)</li> </ul> </li> </ul>
Freizeitgestaltung	verschiedenste Sport- und Entspannungsaktivitäten (Yoga) wie auch sensomotorische Schulungen	Freizeitaktivitäten, die einen spezifischen Organisationsaufwand erfordern, können nur abhängig von einem entsprechend großen Interessentenkreis und daher eingeschränkt angeboten werden

<sup>1</sup> „Justizanstalten“ ist der Oberbegriff von „Strafvollzugsanstalten“ und „landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“.

<sup>2</sup> Unternehmerbetriebe innerhalb von Justizanstalten liefern einfache Arbeiten an externe Wirtschaftsbetriebe.

Quelle: BMJ

Die Tabelle zeigt die vergleichsweise größeren Möglichkeiten für Ausbildung, Beschäftigung und Freizeitaktivitäten in der Justizanstalt Schwarzau. Die längere Haftdauer machte Arbeitsleistungen für externe Auftraggeber in der Justizanstalt Schwarzau besser planbar und auch längerdauernde Ausbildungen – wie etwa eine Berufsreifeprüfung oder eine Lehre – möglich.

### Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

(3) Das Trennungsgebot gemäß § 8 Abs. 4 StVG erforderte in den landesgerichtlichen Gefangenenhäusern neben einer nach Geschlechtern getrennten Unterbringung auch eine getrennte Ausbildung und Beschäftigung von Frauen. Kam eine Ausbildung wegen der zu geringen Zahl an teilnehmenden weiblichen Häftlingen nicht zustande oder konnte kein eigener justizinterner Unternehmerbetrieb für weibliche Häftlinge sichergestellt werden, so war die mögliche Einrichtung eines gemeinsamen Unternehmerbetriebs oder die Veranstaltung einer gemeinsamen Ausbildung für weibliche und männliche Häftlinge davon abhängig, ob die Justizanstalt Personal für die aufgrund des Trennungsgrundsatzes notwendige gesonderte Betreuung der weiblichen Häftlinge bereitstellen konnte.

(4) Der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5, nämlich

- der Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern,
- der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und
- einer besseren Qualifizierung,

lagen zwei einander widersprechende Ausrichtungen zugrunde (Dezentralisierung versus Zentralisierung): Der angestrebte Erhalt sozialer Bindungen erforderte möglichst über Österreich verteilte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Maßnahme der Schaffung von Haftplätzen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern), die Durchführbarkeit von Ausbildung und Beschäftigung hingegen möglichst an einem Ort konzentrierte Vollzugsanstalten (darauf abzielend die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die bessere Qualifizierung).

Auch im Istzustand waren beide Ausrichtungen verwirklicht: So folgte der Vollzug der Strafen mit einer Strafdauer von mehr als 18 Monaten dem Zentralisierungsansatz – der Vollzug fand österreichweit zentral in der Strafvollzugsanstalt Schwarzau statt –, hingegen der Vollzug der Strafen mit einer Strafdauer von weniger als 18 Monaten dem Dezentralisierungsansatz – der Vollzug fand verteilt auf die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser in ganz Österreich statt.

- 15.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass betreffend Ausbildung und Beschäftigung die Rahmenbedingungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern ungünstiger waren als für männliche Häftlinge.

Der RH kritisierte, dass die Überwindung dieser Hindernisse für die Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 des BMJ nicht ausreichend adressiert war. Zwar war bei der Planung der Ausbildungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, dass in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern wegen der kürzeren Strafdauer längere Ausbildungen nicht abgeschlossen werden konnten, der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass das BMJ das Potenzial für Weiterbildungsmaßnahmen zugunsten weiblicher Häftlinge auch bei kürzer dauernden Ausbildungen nicht ausgeschöpft hatte. Damit fehlte die inhaltliche Konsistenz zwischen der Maßnahme und dem Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass eine gemeinsame Ausbildung und Beschäftigung von weiblichen und männlichen Häftlingen dadurch erschwert wurde, dass hierfür nach dem Trennungsgebot für entsprechendes Personal zu sorgen war. Auch dieses Problem war weder in der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt noch in den beiden übrigen für weibliche und männliche Häftlinge geltenden Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung ausreichend adressiert. Der RH erachtete daher das Qualitätskriterium der inhaltlichen Konsistenz auch im Verhältnis der Maßnahmen untereinander als nur eingeschränkt erfüllt.

(3) Zudem hielt der RH kritisch fest, dass das BMJ den Konflikt zwischen zwei einander widersprechenden Ausrichtungen (Dezentralisierung versus Zentralisierung) bei der Festlegung der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt nicht betrachtet und deren unterschiedliche Elemente nicht entsprechend abgestimmt hatte. Dies stellte einen weiteren Grund für die mangelnde inhaltliche Konsistenz der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt dar.

Der RH empfahl dem BMJ eine Lösung dieses Konflikts im Rahmen einer in sich konsistenten Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug. Dabei wären neben dem Aspekt des Erhalts sozialer Bindungen auch ausreichende Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für alle weiblichen Häftlinge unter Einhaltung der budgetären Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

**15.3** *Laut Stellungnahme des BMJ handle es sich nicht um einen Konflikt zwischen einem Zentralisierungs- und einem Dezentralisierungsansatz, sondern um unterschiedliche Vollzugsrahmenbedingungen, die sich aus den Unterschieden in der durchschnittlichen Vollzugsdauer zwischen landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (U-Haft und Strafhaf bis maximal 18 Monate) und Strafvollzugsanstalten (zumeist mehrere Jahre) ergeben würden. Soweit möglich werde eine Strategie für den Frauenstrafvollzug versuchen, beide Konstellationen durch möglichst*

## Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

*optimale Zielvorgaben weiterzuentwickeln. Eine vollständige Konsistenz werde aber angesichts der zeitlichen Voraussetzungen niemals realisierbar sein.*

- 15.4** Der RH wies darauf hin, dass es österreichweit für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug 16 Vollzugsanstalten gab, davon nur eine für Vollzugsdauern von über 18 Monaten. Die Trennlinie zwischen zentraler und dezentraler Ausrichtung erfolgte genau parallel zur Trennlinie zwischen langen und kurzen Haftdauern, was die Problemlage der unterschiedlichen Vollzugsrahmenbedingungen noch verschärfte. Eine Reduktion der Betrachtungsweise auf unterschiedliche Haftdauern, wie vom BMJ argumentiert, war daher nicht sachgerecht.

### Nachvollziehbarkeit

- 16.1** Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln enthielten Empfehlungen, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Gefangener Rechnung tragen sollten (TZ 2). Auf nationaler Ebene sah das StVG allgemein gehaltene Standards etwa zu Ausbildung und Beschäftigung von Häftlingen vor; für weibliche Häftlinge existierten Vorgaben zur von den männlichen Häftlingen getrennten Unterbringung und zu schwangeren Häftlingen (TZ 3). Konkretisierte Mindeststandards etwa zur Qualität der Betreuung, der Ausbildung oder Beschäftigung von weiblichen Häftlingen im Straf- und Maßnahmenvollzug gab es nicht.
- 16.2** Der RH kritisierte, dass es trotz internationaler Empfehlungen keine entsprechend konkretisierten Standards für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug in Österreich gab. Diese wären für die Auswahl der Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 hilfreich und könnten ihre Nachvollziehbarkeit verbessern.

Er empfahl dem BMJ unter Verweis auf die internationalen Empfehlungen, auf Basis einer Strategie für den österreichischen Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug konkrete Standards u.a. hinsichtlich der Qualität der Betreuung, der Ausbildung und Beschäftigung weiblicher Häftlinge in Österreich zu entwickeln.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMJ habe es die Empfehlung des RH aufgenommen, Arbeiten zur Standard-Entwicklung seien schon in Angriff genommen worden. Anfang Mai 2015 habe zur Erarbeitung von Mindeststandards für den Frauenvollzug ein erster Workshop stattgefunden. Überdies habe das BMJ ein Projekt in Auftrag gegeben, um den Vollzug in der Justizanstalt Schwarza zu analysieren. Im Hinblick auf gendergerechte Ausbildungen und Betreuungen sollten neue Strukturen geschaffen und Umsetzungsstrategien entwickelt werden.*

Qualitätskriterien  
Relevanz, Verständ-  
lichkeit, Vergleich-  
barkeit, Überprüfbar-  
keit

**17.1** Als Maßnahme zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 entschied sich das BMJ in den BFG 2013 bis 2015 für die „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“. Ziel war es, bis zum Jahr 2016 in 15 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern Haftplätze für Frauen in eigenen Abteilungen anzubieten. Die im Jahr 2012 eröffnete Frauenabteilung im landesgerichtlichen Gefangenenhaus Krems sah 25 Haftplätze für weibliche Häftlinge vor. Damit waren in 13 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern Frauenabteilungen eingerichtet, in den Jahren 2014 und 2016 sollten in 14 von 16 bzw. 15 von 16 landesgerichtlichen Gefangenenhäusern Frauenabteilungen vorhanden sein. Laut Detailbudget 2013 waren für die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser Korneuburg und Eisenstadt jeweils 15 Haftplätze vorgesehen. Die Anzahl von Haftplätzen für weibliche Häftlinge betrug im Jahr 2013 österreichweit 651 (inkl. Korneuburg).

Im Unterschied zum BFG 2013 enthielten die BFG 2014 und 2015 zum Wirkungsziel 5 als – allerdings nicht konkret dem Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zugeordnete – Maßnahme „die bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“. Diese legte aufgrund der sprachlichen Formulierung Gleichstellungsrelevanz zwar nahe, das BMJ verwendete diese jedoch nicht im Sinne des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 zur Steuerung.

#### **17.2** (1) Relevanz

Zur Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 hielt der RH fest, dass das BMJ für die im Jahr 2012 eröffnete Frauenabteilung im landesgerichtlichen Gefangenenhaus Krems 25 Plätze für weibliche Häftlinge vorsah und für die landesgerichtlichen Gefangenenhäuser Korneuburg und Eisenstadt jeweils 15 Haftplätze für weibliche Häftlinge plante. Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl weiblicher Häftlinge (siehe dazu TZ 11) stellte der RH fest, dass das BMJ zusätzliche Haftplätze für diese geschaffen hatte. Angesichts von österreichweit 626 Haftplätzen für weibliche Häftlinge im Jahr 2013 erachtete der RH die Relevanz der Umsetzungsmaßnahme zum Gleichstellungsaspekt als nicht ausreichend gegeben, da sie weniger als 10 % der weiblichen Häftlinge zugute kam.

Der RH hielt kritisch fest, dass bereits im Jahr 2014 die Einrichtung von Frauenabteilungen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern fast zur Gänze umgesetzt war. Daher beurteilte er die Maßnahme als wenig ambitioniert und damit auch die Relevanz als gering.

### Maßnahme im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Auch kritisierte der RH, dass die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt mit der Schaffung von Frauenabteilungen zum Erhalt sozialer Bindungen lediglich einen eingeschränkten Aspekt der besonderen Lebenssituation weiblicher Häftlinge aufgriff. Sie war daher auch aus diesem Grund nur unzureichend relevant: Die Lebenssituation war über das Problem des Erhalts sozialer Bindungen hinaus durch einen niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittlich hohe Drogen- und Medikamentenabhängigkeit gekennzeichnet (TZ 2, 10, 21). Mit der von ihm gewählten Maßnahme begegnete das BMJ der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge nicht angemessen.

Der RH beurteilte daher insgesamt die Relevanz der Maßnahme zur Umsetzung des Gleichstellungsaspekts als nur eingeschränkt gegeben. Er empfahl dem BMJ, zukünftig weitere Maßnahmen zu definieren, die einem möglichst hohen Anteil aller weiblichen Häftlinge österreichweit zugute kommen und die Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge angemessen berücksichtigen.

#### (2) Verständlichkeit

Der RH beurteilte die Maßnahme „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“ als klar formuliert und für die interessierte Öffentlichkeit leicht begreiflich. Das Qualitätskriterium der Verständlichkeit war erfüllt.

#### (3) Vergleichbarkeit

Der RH hielt fest, dass die Maßnahme zum Gleichstellungsaspekt in den BFG 2013 bis 2015 gleich geblieben war. Somit war es möglich, die erzielten Fortschritte zu messen. Das Qualitätskriterium der Vergleichbarkeit war daher erfüllt.

#### (4) Überprüfbarkeit

Der RH hielt fest, dass sich mit dem definierten Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern die tatsächliche Umsetzung der Maßnahme objektiv ex post feststellen ließ. Das Qualitätskriterium der Überprüfbarkeit der Maßnahme war daher erfüllt.

**17.3** *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH in Evidenz zu halten.*

## Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

### Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Qualitätskriterium Relevanz **18.1** (1) Bei der Beurteilung, inwieweit die Indikatoren die Qualitätskriterien erfüllten, widmete der RH den Kriterien Relevanz und inhaltliche Konsistenz wegen der umfangreicheren Inhalte eigene Abschnitte (TZ 18 bzw. TZ 19 und 20) und stellte sie an den Beginn der Beurteilung. Die Kriterien Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit fasste er zu einer TZ (TZ 21) zusammen.

(2) Das BMJ definierte im Abschnitt „Wie sieht (der) Erfolg aus?“ in den BFG 2013 bis 2015 (TZ 4) als einzigen Indikator zur Messung der Wirkungen des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 die „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“. Für die beiden zusätzlichen Elemente der Maßnahme – die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen – waren keine Indikatoren und Zielgrößen festgelegt. Ein expliziter Indikator zur Beurteilung der Frage, inwieweit die im Wirkungsziel angesprochene Reintegration und Rückfallprävention weiblicher Häftlinge sowie deren Lebenssituation besonders berücksichtigt worden war, lag nicht vor.

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

Zum festgelegten Indikator hielt der RH kritisch fest, dass durch die Einrichtung von Frauenabteilungen per se noch nicht die Lebenssituation weiblicher Häftlinge ausreichend berücksichtigt wurde. Die „Anzahl der Abteilungen“ war kein geeigneter Indikator, die Erfüllung des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 zu messen, sondern lediglich ein Meilenstein, der ein Zwischen- bzw. Endergebnis auf Maßnahmenebene misst. Der RH stellte weiters kritisch fest, dass das BMJ zusätzliche Indikatoren, die wesentliche Aspekte der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge adressieren hätten können (TZ 2, 10), nicht zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts vorsah.

Der RH beurteilte daher den vom BMJ festgelegten Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge) für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 als nicht

## Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

ausreichend relevant. Der Indikator war für die Beurteilung, inwieweit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge besonders berücksichtigt war, nicht geeignet.

Qualitätskriterium  
inhaltliche Konsistenz

**19.1** (1) Neben dem Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern sah das BMJ zum Wirkungsziel 5 und dessen weiterem Teilaspekt einer „effektiven Durchsetzung von Entscheidungen durch strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration und Rückfallprävention für Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug“ weitere Indikatoren vor, diese allerdings ohne expliziten Bezug zum Gleichstellungsziel:

- für die Erfolgsmessung der Maßnahme „Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen“ den Indikator „Beschäftigungsquote bei den Straf- und Untersuchungshäftlingen“;
- für die Erfolgsmessung der Maßnahme „bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ den Indikator „Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse für Insassen“.

(2) Die Zielgruppen der Maßnahmen, die Indikatoren und welche Erfolgsmessungen die BFG 2013 bis 2015 vorsahen, zeigt folgende Tabelle:

<b>Tabelle 10: Maßnahmen, Zielgruppe und Indikator zum Wirkungsziel 5 in den BFG 2013 bis 2015</b>			
<b>Maßnahmen</b>	<b>Zielgruppe</b>	<b>vorgesehener Indikator</b>	<b>(geschlechterspezifische) Erfolgsmessung vorgesehen</b>
Schaffung von Haftplätzen für Frauen	weibliche Häftlinge	Anzahl der Frauenabteilungen	ja
Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	weibliche Häftlinge	–	nein
Schaffung von Mutter-Kind-Haftplätzen	weibliche Häftlinge	–	nein
Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug durch verstärkte Orientierung der Arbeitsleistungen an den Bedürfnissen möglicher LeistungsabnehmerInnen	weibliche und männliche Häftlinge	Beschäftigungsquote	nein
bessere Qualifizierung der InsassInnen während der Haft	weibliche und männliche Häftlinge	Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse	nein

Quelle: RH



Gesonderte Zielgrößen für weibliche Häftlinge fehlten sowohl bei der Beschäftigungsquote als auch bei der Anzahl der zertifizierten Ausbildungskurse.

- 19.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ die Indikatoren „Beschäftigungsquote“ und „Anzahl zertifizierter Ausbildungskurse“ nicht mit geschlechterspezifischen Zielgrößen ausgestattet hatte. Zudem war für den RH nicht nachvollziehbar, warum das BMJ diese geschlechterspezifisch auszuweisenden Indikatoren nicht auch zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 herangezogen hatte.

Damit war der logische Zusammenhang zwischen dem Gleichstellungsaspekt, den alle weiblichen Häftlinge betreffenden Maßnahmen und den Indikatoren nicht gegeben. Der RH beurteilte daher das Kriterium der inhaltlichen Konsistenz bei den Indikatoren als nicht ausreichend erfüllt und empfahl dem BMJ, bei Indikatoren und Zielgrößen zu Beschäftigungsquote und Anzahl der angebotenen zertifizierten Ausbildungen jeweils zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen zu unterscheiden und diese Indikatoren zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts zu nutzen.

- 19.3** *Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung zu. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden. Auch die Beschäftigungsquote sei getrennt nach Geschlechtern verfügbar.*

- 20.1** Der vom BMJ verwendete Indikator zur Beschäftigungssituation in der Haft war die sogenannte „Beschäftigungsquote“. Sie wurde berechnet, indem die Summe aller während der Haft geleisteten Arbeitsstunden durch die Summe aller Hafttage dividiert wurde. Die regelmäßig arbeitsfreien Tage flossen in die Berechnung ebenso ein wie die Hafttage jener Häftlinge, die keiner Arbeit in der Haft nachgingen. Eine Aufstellung über die Anzahl der beschäftigten und nicht beschäftigten Häftlinge konnte das BMJ nicht zur Verfügung stellen.

- 20.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ beim Indikator „Beschäftigungsquote“ die Hafttage der nicht beschäftigten Häftlinge ebenso in die Berechnung einbezog wie die regelmäßig arbeitsfreien Tage. Damit bot der Indikator keine ausreichende Transparenz über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro arbeitendem Häftling und tatsächlichem

## Indikatoren im Lichte der haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien

Arbeitstag und beeinträchtigte dadurch die inhaltliche Konsistenz des Indikators.

Der RH empfahl dem BMJ, den Indikator „Beschäftigungsquote“ z.B. durch zusätzliche Erhebung des Anteils der nicht beschäftigten weiblichen und männlichen Häftlinge weiterzuentwickeln, um seine Aussagekraft zu erhöhen.

**20.3** *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.*

Qualitätskriterien  
Verständlichkeit,  
Nachvollziehbarkeit,  
Vergleichbarkeit und  
Überprüfbarkeit

**21.1** (1) Der Abschnitt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?“ in den BFG 2014 und 2015 (TZ 4) beschrieb den Indikator zum Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 mit den Worten „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“. Die Gleichstellungsmaßnahme war davon leicht abweichend formuliert als „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“.

(2) Die Lebenssituation weiblicher Häftlinge war durch eine Problemvielfalt – etwa einen niedrigen Ausbildungsgrad, Gewalterfahrungen vor der Haft und eine überdurchschnittliche Drogen- und Medikamentenabhängigkeit – gekennzeichnet. Evidenzen dazu waren vorhanden.

Das BMJ beschränkte sich für die Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 auf nur einen Indikator.

(3) Der vom BMJ zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts festgelegte Indikator war in den BFG 2013 bis 2015 unverändert.

Es fehlten jedoch wie folgt Ziel- und Istwerte in den BFG 2013 bis 2015:

Tabelle 11: Istzustand und Zielwerte des Indikators in den BFG 2013 bis 2015							
Anzahl der Abteilungen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern	Istzustand 2011	Istzustand 2012	Istzustand 2013	Zielzustand 2013	Zielzustand 2014	Zielzustand 2015	Zielzustand 2016
BFG 2013	12 von 16	fehlt		14 von 16			
BFG 2014	12 von 16	fehlt	fehlt		14 von 16		15 von 16
BFG 2015	fehlt	Zahl n.v.	fehlt		14 von 16	14 von 16	15 von 16

Quellen: BFG 2013 bis 2015

Aus Tabelle 11 ist erkennbar, dass insbesondere die Istzustände ab dem Jahr 2012 fehlten.

#### 21.2 (1) Verständlichkeit

Der RH hielt fest, dass bei der Angabe, wo Haftplätze für Frauen geschaffen werden sollten, der Indikator eine von der Maßnahme abweichende Formulierung aufwies. Dies beeinträchtigte die Verständlichkeit.

Der RH beurteilte die Formulierung „... in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern“ als besser verständlich im Vergleich zur Formulierung „... in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ und empfahl dem BMJ, durchgängig einheitliche, kurze und somit verständliche Formulierungen zu wählen.

#### (2) Nachvollziehbarkeit

Der RH hielt kritisch fest, dass die Beschränkung auf nur einen Indikator (Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern) angesichts der Problemvielfalt in der Lebenssituation weiblicher Häftlinge – sowohl in internationalen Empfehlungen adressiert als auch aufgrund von Evidenzen auf nationaler Ebene verifiziert (TZ 2, 7, 8, 26) – nicht nachvollziehbar war.

#### (3) Vergleichbarkeit

Der RH hielt fest, dass sich der vom BMJ zur Messung des Erfüllungsgrades des Gleichstellungsaspekts im Wirkungsziel 5 festgelegte Indikator in den BFG 2013 bis 2015 nicht verändert hatte. Der Indikator erfüllte daher das Kriterium der Vergleichbarkeit, da es grundsätzlich möglich war, die erzielten Fortschritte zu messen.

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

Der RH empfahl dem BMJ, die in den BFG 2014 und 2015 fehlenden Angaben zu Ist- und Zielwerten zukünftig so zu ergänzen bzw. zu korrigieren, dass Fortschritte eindeutig erkennbar sind.

#### (4) Überprüfbarkeit

Der RH erachtete das Kriterium der Überprüfbarkeit des Indikators als erfüllt, da der Indikator „Anzahl der Abteilungen“ messbar und eine tatsächliche Umsetzung ex post objektiv feststellbar war.

**21.3** (1) *Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung zu. Damit soll auch auf Maßnahmenebene eine durchgängig einheitliche, kurze und verständliche Formulierung sichergestellt werden.*

(2) *Das BMJ wies weiters darauf hin, dass die Ist- und Zielwerte mittlerweile vollständig seien.*

### Internes Wirkungscontrolling

**22.1** (1) Ein Wirkungscontrolling setzt geeignete Ziele und Indikatoren voraus, um in periodischen Abständen den Grad der Zielerfüllung messen und die Maßnahmen in Richtung des angestrebten Ziels steuern zu können.

(2) Zur Messung, inwieweit die Lebenssituation weiblicher Häftlinge durch die vom BMJ definierten Maßnahmen berücksichtigt und damit der Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 erfüllt wurde, war einzig der Indikator „Anzahl der Abteilungen für weibliche Insassen in Hafteinrichtungen der mit Strafsachen befassten Landesgerichte“ vorgesehen.

(3) Im Bereich des BMJ war ein halbjährliches Monitoring der Indikatoren und des Grades ihrer Erreichung institutionalisiert.

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

Er empfahl dem BMJ, zumindest die geschlechterspezifischen Aspekte der Maßnahmen zu Ausbildung und Beschäftigung beim internen Wirkungscontrolling zu berücksichtigen, entsprechende Zielgrößen und Indikatoren auch für weibliche Häftlinge zu entwickeln und ein entsprechendes Wirkungscontrolling für den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 zu implementieren.

### Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

**22.3** *Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung zu. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden. Auch die Beschäftigungsquote sei getrennt nach Geschlechtern verfügbar.*

#### Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

##### Vergütung

**23.1** (1) Die Höhe der (Arbeits)Vergütung für Häftlinge orientierte sich am Kollektivvertrag der Metallarbeiter. Nach Art der Tätigkeit waren fünf Vergütungsstufen vorgesehen, die von leichten Hilfsarbeiten bis zu den Arbeiten eines Vorarbeiters reichten. Die Vergütung für leichte Hilfsarbeiten betrug im Jahr 2013 5,34 EUR pro Stunde und für Arbeiten eines Vorarbeiters 8,02 EUR pro Stunde. Davon wurden ein Arbeitslosenversicherungsbeitrag sowie 75 % als Beitrag zu den Vollzugskosten einbehalten. Strafgefangene, die in Ausbildung waren, erhielten 8 % der niedrigsten Arbeitsvergütung als Hausgeld.<sup>28</sup>

(2) Die 27 Justizanstalten in Österreich boten Arbeitsmöglichkeiten in 357 hauseigenen Betrieben (wie z.B. Küchen, diversen Hauswerkstätten) und Unternehmerbetrieben<sup>29</sup> an.<sup>30</sup> Innerhalb der Frauenstrafanstalt Schwarzau mit einer Belagskapazität von 196 Haftplätzen standen Arbeitsmöglichkeiten in elf Betrieben zur Verfügung, in der größtmäßig mit Schwarzau am ehesten vergleichbaren Männerstrafanstalt Suben (Belagskapazität 248 Haftplätze) 18 Betriebe und im größten landesgerichtlichen Gefangenenhaus Wien-Josefstadt (Belagskapazität 1.057 Haftplätze) 20 Betriebe.

(3) Die Verteilung der Vergütungen pro Hafttag auf die einzelnen Vergütungsstufen, getrennt nach Frauen und Männern, stellte sich für das Jahr 2013 wie folgt dar:

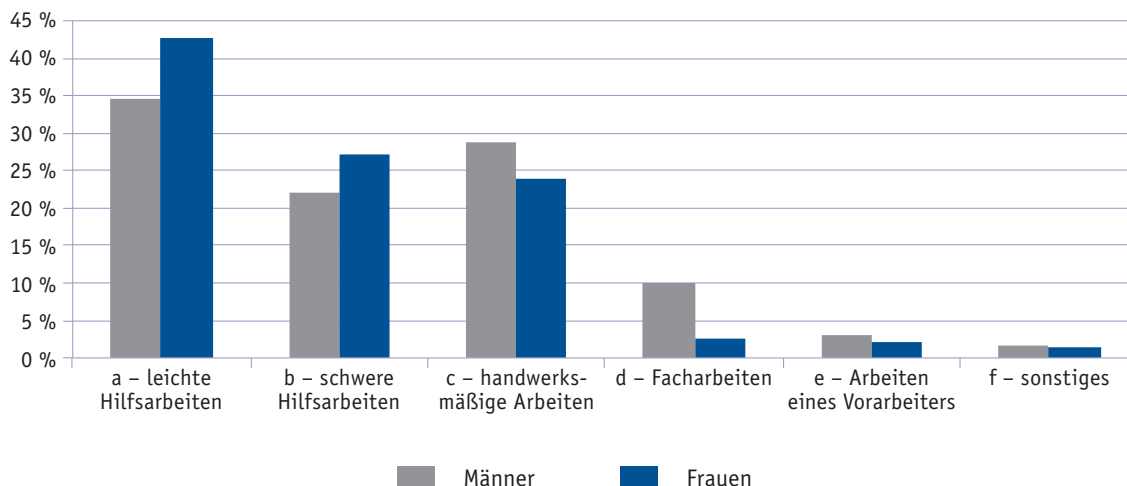
<sup>28</sup> Dies war die „sonstige Vergütungsstufe“.

<sup>29</sup> Unternehmerbetriebe innerhalb von Justizanstalten lieferten einfache Arbeiten (z.B. Verpacken, Kuvertieren) an externe Wirtschaftsbetriebe.

<sup>30</sup> Die Zahlen betrafen den Juli 2014.

### Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Abbildung 3: Verteilung von Frauen und Männern auf die einzelnen Vergütungsstufen in %  
(im Jahr 2013)



Quelle: BMJ

Aus Abbildung 3 ist erkennbar, dass rd. 70 % der Frauen und rd. 57 % der Männer in den beiden niedrigsten Vergütungsstufen (leichte und schwere Hilfsarbeiten) sowie rd. 5 % der Frauen und rd. 13 % der Männer in den beiden höchsten Vergütungsstufen (Facharbeiten und Arbeiten eines Vorarbeiters) entlohnt wurden.

(4) Das im Regierungsprogramm 2008–2013 und im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 formulierte Ziel, einen nationalen Aktionsplan für Gleichstellung zu erarbeiten (2008) bzw. fortzuführen (2013) (siehe auch TZ 12), sollte die Erwerbsbeteiligung und die Einkommensentwicklung von Frauen (Einkommensschere) verbessern und damit Einkommensunterschiede verringern.

(5) Das BMI legte dem Parlament jährlich den Sicherheitsbericht vor. Darin enthalten war auch der Bericht des BMJ aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs. Dieser wies im Jahr 2012 für weibliche Häftlinge ein Entgelt von 3,67 EUR pro Hafttag, für männliche Häftlinge ein Entgelt von 5,75 EUR pro Hafttag aus<sup>31</sup>. Aufgrund einer geänderten Berechnungsmethode<sup>32</sup> glichen sich im Bericht des Jahres 2013 die Vergütungen von Frauen und Männern weitgehend an

<sup>31</sup> Das ist die durchschnittliche Vergütung eines im Jahr 2012 entlassenen weiblichen oder männlichen Häftlings, nach Abzug der Vollzugskosten- und Versicherungsbeiträge.

<sup>32</sup> Im Jahr 2012 wurden Vergütungen im Rahmen der Untersuchungshaft zu den Vergütungen im Rahmen einer Strafhaft addiert, dann jedoch nur durch die Zahl der Strafhafttage dividiert. Ab dem Jahr 2013 wurden nur die Vergütungen von bis zu 30 Untersuchungshafttagen zu den Vergütungen der Strafhaft dazugerechnet und dann wieder nur durch die Strafhafttage dividiert.

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum **Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ**  
Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

(Frauen: 4,19 EUR, Männer: 4,26 EUR)<sup>33</sup>. Einen Hinweis auf die geänderte Berechnungsmethode sowie eine Begründung für die Änderung enthielt der Bericht nicht.

- 23.2** Der RH stellte eine widersprüchliche Datenlage zu den Einkommensunterschieden zwischen weiblichen und männlichen Häftlingen fest: Einerseits deuteten die hohen weiblichen Anteile in den beiden niedrigsten Vergütungsstufen (rd. 43 % bzw. rd. 27 %) und die durchwegs geringere Beschäftigungsdauer von weiblichen Häftlingen pro Tag (TZ 14) auf einen niedrigeren Verdienst pro Hafttag bei Frauen hin. Andererseits war im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 dieser Einkommensunterschied stark reduziert.

Die Reduktion des Einkommensunterschieds im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 war auf die geänderte Berechnungsmethode zurückzuführen. Der RH kritisierte, dass dieser Bericht weder auf die Änderung der Berechnungsmethode gegenüber dem Jahr 2012 hinwies noch die Änderung begründete. Damit war die Änderung der Berechnungsmethode der Vergütung pro Hafttag weder im Bericht transparent, noch war für den RH nachvollziehbar, warum sie erfolgte.

Der RH empfahl dem BMJ, die Einkommenssituation von weiblichen und männlichen Häftlingen mittels steuerungsrelevanter Daten nachvollziehbar darzustellen, um damit eine geeignete Basis für Maßnahmen im Sinne des im Regierungsprogramm 2008–2013 und im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 enthaltenen Ziels einer Verringerung der Einkommensunterschiede zu schaffen.

Weiters empfahl der RH dem BMJ, im Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs bei der Vergütung pro Hafttag die Berechnungsmethode jeweils zu erläutern bzw. gegebenenfalls auf eine Änderung der Berechnungsmethode hinzuweisen.

- 23.3** (1) Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Datenlage zu Beschäftigung und Einkommen unter Einbeziehung der BRZ GmbH evaluieren werde.

(2) Die Empfehlung zur Erläuterung der Berechnungsmethode bei der Vergütung pro Hafttag im Bericht über den Straf- und Maßnahmenvollzug werde das BMJ für das Jahr 2014 berücksichtigen.

<sup>33</sup> Ausgewertet wurden die Tagesvergütungen jener weiblichen und männlichen Häftlinge, die im Jahr 2013 entlassen wurden.

### Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

Ausbildung des Personals im Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

**24.1** (1) Im Bereich des Exekutivdienstes (Justizwache) betrug der Frauenanteil zum Stichtag 1. Juli 2014 13,1 %, in höheren Funktionen betrug er 27,03 %.

(2) Die Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und die UN-Bangkok-Regeln empfahlen für die spezialisierte Tätigkeit des Frauenstrafvollzugs eine besondere Ausbildung (TZ 2).

Die Strafvollzugsakademie bot zuletzt in den Jahren 2010 und 2011 ein Qualifizierungsmodul „Strafvollzug an weiblichen Insassen“ in zwei Teilen zu je drei Tagen an. Zielgruppe waren sowohl Exekutivbedienstete als auch das soziale, psychologische und sonstige Betreuungspersonal. Ziele der Seminare waren u.a.

- ein Austausch über wesentliche Aspekte des interkulturellen Zusammenlebens,
- die Auseinandersetzung mit den speziellen Bedürfnissen von weiblichen Häftlingen im gesundheitlichen und hygienischen Bereich,
- die Information über ausgewählte frauenspezifische Krankheitsbilder,
- das Erkennen der Bedeutung von Traumata.

Methodisch waren neben dem Fachinput auch die Arbeit in Kleingruppen, Erfahrungsaustausch und Diskussion vorgesehen.

Im Jahr 2012 folgte für die Absolventen ein Follow-up. Seither kam die Veranstaltung – laut BMJ mangels Interesses – nicht mehr zustande.

(3) Die Justizwachegrundausbildung für das mittlere Management der Exekutivbediensteten (E2a-Bedienstete) behandelte Besonderheiten des Frauenstrafvollzugs und Gender Mainstreaming-Inhalte.

(4) Der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen erfolgte in der Regel auf freiwilliger Basis. Schulungsveranstaltungen zu bestimmten Themen – wie etwa im Jugendvollzug – waren laut BMJ verpflichtend. Eine Vorgabe zu verpflichtenden Schulungen für den Bereich „Frauenstrafvollzug“ durch die Zentralstelle des BMJ existierte nicht.

**24.2** (1) Der RH anerkannte, dass die Grundausbildung der Exekutivbediensteten (Justizwache) Besonderheiten des Frauenstrafvollzugs und Gender Mainstreaming-Inhalte behandelte. Er hielt aber fest, dass diese Seminarteile in der Grundausbildung auf die Gruppe der Exekutivbe-





## Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ

diensteten beschränkt waren. Sonstiges Betreuungspersonal war von dieser Ausbildung nicht erfasst.

(2) Der RH stellte weiters fest, dass das von der Strafvollzugsakademie für alle Bediensteten im Frauenstrafvollzug entwickelte, insgesamt sechstägige Seminar samt Follow-up hinsichtlich einer besonderen Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug den Empfehlungen der Strafvollzugsgrundsätze des Europarates und der UN-Bangkok-Regeln entsprach. Der RH kritisierte jedoch, dass dieses Seminar seit dem Jahr 2013 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht mehr stattgefunden hatte.

Der RH empfahl dem BMJ, darauf hinzuwirken, dass alle Bediensteten im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug verpflichtend am Qualifizierungsmodul „Strafvollzug an weiblichen Insassen“ teilnehmen.

**24.3** *Das BMJ hielt in seiner Stellungnahme fest, die Empfehlung des RH in Evidenz zu halten.*

Maßnahmenvollzug  
für Frauen

**25.1** (1) Beim Maßnahmenvollzug wird unterschieden zwischen der Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher (§ 21 Abs. 1 oder 2 StGB), für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher (§ 22 StGB) oder für gefährliche Rückfallstäter (§ 23 StGB).

(2) Der Anteil der Frauen im Maßnahmenvollzug stieg von 6 % im Jahr 2011 auf 7 % in den Jahren 2012 und 2013. Im Jahr 2014 betrug dieser Wert 7,3 %.

(3) Die Betreuungsmöglichkeiten und Kosten für Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug stellten sich für das Jahr 2014 wie folgt dar:

### Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

a) Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsunfähige Häftlinge gemäß § 21 Abs. 1 StGB:

<b>Tabelle 12: Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 1 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014)</b>			
	<b>Justizanstalt</b>	<b>Anzahl der verfügbaren Plätze</b>	<b>Kosten/Tag in EUR</b>
Frauen	nur in öffentlichen psychiatrischen Krankenanstalten	öffentliche psychiatrische Krankenanstalten sind gemäß § 167a StVG zur Aufnahme verpflichtet	unterschiedlich; z.B. Landes- klinikum Mauer 374 Rankweil/Vorarlberg 401 LKH Graz 363 Hall/Tirol 464
Männer	– Göllersdorf – Forensisches Zentrum Asten (Außenstelle des landesgerichtlichen Gefangenenhauses Linz)	137 91 (ab 2015: 154)	180 175

Quelle: BMJ

Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsunfähige Häftlinge standen für Männer im Jahr 2014 228 Plätze (ab dem Jahr 2015: 291 Plätze) zur Verfügung. Die Kosten für die externe Betreuung zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge waren etwa im Landesklinikum Mauer und im LKH Graz rund doppelt so hoch, in Hall/Tirol fast dreimal so hoch wie die Kosten für die justizinterne Betreuung der männlichen Häftlinge.

b) Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsfähige Häftlinge gemäß § 21 Abs. 2 StGB:

<b>Tabelle 13: Frauen und Männer im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 Abs. 2 StGB, Anzahl der Plätze und Kosten (im Jahr 2014)</b>			
	<b>Justizanstalt</b>	<b>Anzahl der verfügbaren Plätze</b>	<b>Kosten/Tag in EUR</b>
Frauen	Schwarzau	9	n.v.
Männer	– Wien Mittersteig – Garsten – Graz-Karlau – Stein	140 54 82 106	152 eine exakte Kostenabgrenzung innerhalb der Justizanstalt war wegen gemischter Nutzung vieler Ressourcen nicht möglich

Quelle: BMJ

Im Maßnahmenvollzug für zurechnungsfähige Häftlinge standen im Jahr 2014 für Männer insgesamt 382 Plätze in vier Justizanstalten und für Frauen neun Plätze in einer Justizanstalt zur Verfügung.

**25.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Kosten für eine externe Betreuung zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge etwa im Landesklinikum Mauer und im LKH Graz rund doppelt so hoch, in Hall/Tirol fast

Weitere prüfungsrelevante Feststellungen zum **Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ**  
Straf- und Maßnahmenvollzug weiblicher Häftlinge

dreimal so hoch waren wie die Kosten für die justizinterne Unterbringung zurechnungsunfähiger männlicher Häftlinge.

Er empfahl dem BMJ, die Möglichkeit zu prüfen, aus Kostengründen auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge justizintern Betreuungsplätze einzurichten.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass für zurechnungsfähige weibliche Häftlinge lediglich in einer Justizanstalt neun Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung standen, während das Angebot für zurechnungsfähige männliche Häftlinge an vier verschiedenen Standorten insgesamt 382 Plätze umfasste. Insgesamt standen für zurechnungsunfähige und zurechnungsfähige männliche Häftlinge justizintern 610 Plätze mit psychiatrischer Betreuung zur Verfügung, für weibliche Häftlinge neun Plätze. Damit betrug – bei einem Frauenanteil im Maßnahmenvollzug von 7,3 % im Jahr 2014 – das justizinterne Angebot an Plätzen mit psychiatrischer Betreuung für Frauen lediglich 1,5 % des Gesamtangebots.

Der RH empfahl dem BMJ, bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsziels diesen Aspekt entsprechend zu berücksichtigen.

- 25.3** *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass weibliche zurechnungsunfähige Häftlinge nicht im gleichen Ausmaß wie männliche zurechnungsunfähige Häftlinge vom Trend steigenden Entlassungen im Vergleich zu Einweisungen profitieren konnten. Die aktuellen Entwicklungen und Kostengründe würden Anlass zu Überlegungen geben, auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge justizielle Behandlungsangebote vorzusehen.*

*Vorerst sei jedoch der Ausgang der Verhandlungen zur Übertragung der Agenden nach § 21 Abs. 1 StGB auf das BMG bzw. die Bundesländer abzuwarten. Verblieben die Aufgaben beim BMJ, könne ein justizielles Behandlungsangebot seriös geprüft und beurteilt werden.*

*Weiters teilte das BMJ mit, dass es aufgrund der aktuellen Entwicklungen ein eigenes Kapitel im Monitoring für Frauen im Maßnahmenvollzug eingerichtet habe.*

*Spezifische Rehabilitationsbedürfnisse zurechnungsunfähiger weiblicher Häftlinge würden in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Mit 1. Jänner 2015 sei erstmals mit einer sozialtherapeutischen Wohngemeinschaft, die ausschließlich Frauen betreue, eine Rahmenvereinbarung*

*nach § 179a StVG für die forensische Nachbetreuung abgeschlossen worden.*

**25.4** Der RH betonte, dass – im Falle eines Verbleibs der Betreuung zurechnungsunfähiger Häftlinge beim BMJ – aus Kostengründen jedenfalls ein justizinternes Betreuungsangebot auch für zurechnungsunfähige weibliche Häftlinge geprüft werden sollte.

### **Resümee: Strategie und Steuerung**

**26.1** (1) Eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug in Österreich gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht (TZ 12). Die im Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 angesprochene Lebenssituation weiblicher Häftlinge im Straf- und Maßnahmenvollzug war nicht anhand konkreter Daten analysiert (TZ 7).

(2) Folgende Tabelle zeigt jene Datenkategorien, zu denen das BMJ im Jahr 2013 über geschlechterspezifische Daten verfügte:

**Tabelle 14: Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten im Strafvollzug**

Bereiche	Datenkategorien
Kriminalität von Frauen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zahl der Verurteilungen</li> <li>– Verurteilung nach Deliktsgruppen</li> <li>– Verurteilung nach Sanktionen (Freiheitsstrafe, Geldstrafe)</li> </ul>
Freiheitsstrafen und Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Anzahl der Häftlinge <ul style="list-style-type: none"> <li>• allgemein</li> <li>• nach Altersgruppen (z.B. Jugendliche, Erwachsene)</li> <li>• nach Arten der Haft (z.B. Strafhaft, Untersuchungshaft)</li> </ul> </li> <li>– Anzahl der Einweisungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• allgemein</li> <li>• von zurechnungsunfähigen und</li> <li>• zurechnungsfähigen Tätern</li> </ul> </li> <li>– Wiederkehrer-Rate (Rückfallquote)</li> <li>– Entwicklung der jährlichen Zugänge seit 2001 <ul style="list-style-type: none"> <li>• allgemein</li> <li>• nach Altersgruppen</li> </ul> </li> <li>– Arten des Vollzugs (z.B. Normalvollzug, gelockerter Vollzug)</li> <li>– Anzahl der Ausgänge</li> <li>– Anzahl der Freigänge</li> <li>– durchschnittliche Haftdauer bei Entlassung</li> <li>– Strafdauerklassen zum Stichtag 1. September</li> <li>– Arten der Entlassung (z.B. bedingt, Strafende)</li> </ul>
Arbeit und Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschäftigungsquote getrennt nach Justizanstalt</li> <li>– Vergütung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuordnung zu Vergütungsstufen</li> <li>• Vergütung pro Häftling und Tag</li> </ul> </li> </ul>
persönliches Umfeld, Bildung, soziale Stellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Familienstand</li> <li>– Wohnsituation</li> <li>– höchste abgeschlossene Schulbildung</li> <li>– Einkommen vor der Haft</li> </ul>

Quelle: BMJ

Zur Anzahl teilnehmender Häftlinge an Ausbildungsangeboten im Straf- und Maßnahmenvollzug lagen keine geschlechterspezifischen Daten vor. Zudem wiesen Daten teilweise Qualitätsmängel auf:

- So hatte der Indikator „Beschäftigungsquote“ eine nur eingeschränkte Aussagekraft (TZ 20);
- die Daten im Sozialarbeitermodul wiesen hohe Datenfehlbestände auf (TZ 7);
- die Berechnungsmethode zur Kennzahl Verdienst eines Häftlings pro Tag hatte das BMJ geändert ohne Ersichtlichmachung der Gründe für die Änderung (TZ 23).

## Resümee: Strategie und Steuerung

Nur fünf von den 25 Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten (siehe Tabelle 14) waren in dem – als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht 2013 aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 mit den Werten für die weiblichen Häftlinge abgebildet (darunter die Anzahl der Häftlinge und die Vergütung). Insbesondere in der für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge bedeutsamen Beschreibung der Gefangenenpopulation nach Sozial- und Gesundheitsmerkmalen enthielt der Bericht keine nach weiblichen und männlichen Häftlingen getrennt aufbereiteten (genderdisaggregierten) Daten.

(3) Der Gleichstellungsaspekt war in das Wirkungsziel 5 des BMJ integriert. Dieses Wirkungsziel strebte eine effektive Durchsetzung von zivil- und strafgerichtlichen Entscheidungen an. Für den Strafvollzug sollten Reintegration und Rückfallprävention für weibliche und männliche Häftlinge besonders berücksichtigt werden. Eine geschlechterspezifische Differenzierung erfolgte nicht. Ergänzend wurde für weibliche Häftlinge die besondere Berücksichtigung ihrer Lebenssituation im Straf- und Maßnahmenvollzug angestrebt.

Im Abschnitt „Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt?“ bezog sich nur eine von vier Maßnahmen auf den Gleichstellungsaspekt des Wirkungsziels 5 (zur mehrgliedrig verschachtelten Formulierung des Wirkungsziels 5 des BMJ siehe TZ 13); von den fünf Indikatoren ebenfalls nur einer.

**26.2** (1) Der RH stellte fest, dass das BMJ mit 25 Datenkategorien zwar über eine Vielzahl geschlechterspezifischer Daten verfügte. Aufgrund der Qualitätsmängel dieser Daten (TZ 7) und der fehlenden Strategie (TZ 12) konnten diese jedoch nicht zielgerichtet als Indikatoren zur Wirkungs(Erfolgs)messung ausgewählt, erhoben und damit zur effektiven Steuerung eingesetzt werden. Damit war für das BMJ nicht klar,

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

Der RH empfahl daher dem BMJ, nach Erarbeitung einer Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug die vorhandenen geschlechterspezifischen Daten auf ihre Steuerungsrelevanz zu überprüfen. Insbesondere wäre zu entscheiden, welche Daten zusätzlich erhoben werden müssten bzw. auf welche bisher erhobenen Daten verzichtet werden könnte.

(2) Der RH kritisierte, dass nur fünf von den 25 Datenkategorien mit geschlechterspezifischen Daten (siehe Tabelle 14) in dem – als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs 2013 mit den Werten für die weiblichen Häftlinge abgebildet waren (darunter die Anzahl der Häftlinge und die Vergütung). Insbesondere in der für die Lebenssituation weiblicher Häftlinge bedeutsamen Beschreibung der Gefangenenpopulation nach Sozial- und Gesundheitsmerkmalen enthielt der Bericht keine nach weiblichen und männlichen Häftlingen getrennt aufbereiteten Daten. Damit kam das BMJ auch der entsprechenden Empfehlung der UN-Bangkok-Regeln nicht nach<sup>34</sup> (siehe TZ 2).

Der RH empfahl daher dem BMJ, im – jährlich als Teil des Sicherheitsberichts veröffentlichten – Bericht aus dem Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs die Daten genderdisaggregiert auszuweisen.

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

Der RH empfahl dem BMJ, nach einer Kosten-Nutzen-Analyse der vorhandenen Kennzahlen und ihrer Qualitätsverbesserung gezielt strategische, steuerungsrelevante Kennzahlen auszuwählen, diese in die zu erarbeitende Strategie zu integrieren und so eine wirksame Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu fördern.

(4) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass das BMJ kein eigenständiges Gleichstellungsziel definiert und den Gleichstellungsaspekt „Berücksichtigung der Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maß-

<sup>34</sup> regelmäßige Information der Öffentlichkeit über alle diese Standards betreffenden Fakten und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen zur sozialen Reintegration von weiblichen Häftlingen

## Resümee: Strategie und Steuerung

nahmenvollzug“ lediglich als Teil des allgemeinen Wirkungsziels 5 berücksichtigt hatte. Damit war dem Gleichstellungsaspekt nicht jener Raum eingeräumt, der für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich war: Lediglich eine von vier Maßnahmen und einer von fünf Indikatoren des Wirkungsziels 5 bezogen sich auf den Gleichstellungsaspekt.

Der RH empfahl dem BMJ, dem Gleichstellungsziel im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs zukünftig mehr Bedeutung einzuräumen.

**26.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMJ habe es die Empfehlung zum genderdisaggregierten Datenausweis im Bericht über das Jahr 2014 bereits umgesetzt.*

*(2) Zu den Empfehlungen betreffend Steuerungsrelevanz und Kosten-Nutzen-Analyse vorhandener Daten verwies das BMJ – wie schon bei TZ 12 – auf das ausgearbeitete Konzept für eine Strategie, das schrittweise umgesetzt würde. Ziel sei die Entwicklung und Implementierung eines Vollzugs, der den besonderen Umständen und Bedürfnissen weiblicher Häftlinge weitgehend Rechnung tragen könne.*

*(3) Schließlich teilte das BMJ mit, im Sinne der Empfehlung des RH im Zuge der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung verstärktes Augenmerk auf das Gleichstellungsziel im Bereich des Straf- und Maßnahmenvollzugs zu legen.*

**26.4** Der RH betonte abermals die Notwendigkeit, zuerst eine Strategie für den Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu entwickeln und in der Folge zu entscheiden, welche der vorhandenen geschlechterspezifischen Daten im Rahmen dieser Strategie steuerungsrelevant waren. Auf diese Empfehlung des RH war das BMJ in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Der RH stellte weiters klar, dass nach Vorliegen einer Strategie die Auswahl steuerungsrelevanter Daten aufgrund einer Kosten-Nutzen-Analyse erfolgen sollte.

**27.1** (1) Eine gute Qualität und hohe Aussagekraft von Indikatoren war eine wesentliche Steuerungsvoraussetzung. Zur Steuerung der Umsetzung des Gleichstellungsziels bedarf es zudem gleichstellungspezifisch erhobener und analysierter Daten.

Für die Ausbildung und Beschäftigung von Häftlingen waren steuerungsrelevante gesetzliche Vorgaben wie folgt vorhanden (siehe auch TZ 3):



- Gemäß § 45 StVG war „Vorsorge dafür zu treffen, dass jeder Strafgefangene nützliche Arbeit verrichten kann.“
- Gemäß § 48 StVG waren Strafgefangene, die keinen Beruf erlernt hatten oder im erlernten Beruf nicht beschäftigt werden konnten, in einem ihren Kenntnissen, Fähigkeiten und womöglich auch ihren Neigungen entsprechenden Beruf auszubilden, wenn und soweit dies möglich war.

(2) Beide Vorgaben hatte das BMJ einerseits mit der „Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten“ im Rahmen der Umsetzungsmaßnahme zum Wirkungsziel und andererseits mit der ab dem BFG 2014 ergänzten Maßnahme einer „besseren Qualifizierung von InsassInnen während der Haft“ angesprochen.

Der Indikator zur Erfolgsmessung bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, die „Beschäftigungsquote“, war jedoch nur eingeschränkt aussagekräftig, weil sie z.B. die nicht beschäftigten Häftlinge in die Berechnung einbezog (siehe TZ 20). Für den Bereich Ausbildung wiederum fehlten geschlechterspezifische Daten zur Teilnahme an Ausbildungen.

**27.2** (1) Der RH kritisierte wiederholt (TZ 20), dass der Indikator „Beschäftigungsquote“ eine nur eingeschränkte Aussagekraft aufwies. Dies beeinträchtigte die Steuerungsmöglichkeit im Bereich der Beschäftigung von Häftlingen.

Der RH empfahl daher dem BMJ wiederholt, den Indikator „Beschäftigungsquote“ weiterzuentwickeln (TZ 20), um auch besser evaluieren zu können, inwieweit die Vorgabe gemäß § 45 StVG („Es ist Vorsorge dafür zu treffen, dass jeder Strafgefangene nützliche Arbeit verrichten kann“) erfüllt wurde bzw. inwieweit die in den BFG 2013 bis 2015 vorgesehenen Maßnahmen zur Umsetzung des Wirkungsziels 5 fortgeschritten waren.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMJ die Teilnahme von Häftlingen an Ausbildungen nicht getrennt nach weiblichen und männlichen Häftlingen erhob und auswertete. Damit konnte nicht beurteilt werden, ob

- die Vorgabe des § 48 StVG, wonach für eine entsprechende Ausbildung der Häftlinge zu sorgen war, für weibliche Häftlinge ausreichend erfüllt war,

## Resümee: Strategie und Steuerung

- inwieweit die in den BFG 2014 und 2015 vorgesehene Maßnahme einer „besseren Qualifizierung der InsassInnen während der Haft“ bei weiblichen Häftlingen tatsächlich umgesetzt war (TZ 20).

Der RH empfahl dem BMJ, die Anzahl der Teilnehmenden an den Ausbildungen getrennt nach Geschlecht zu erheben, um entsprechende Steuerungsdaten im Hinblick auf den Gleichstellungsaspekt und die Maßnahme der besseren Qualifizierung zu generieren.

- 27.3** *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch diese Empfehlung des RH im Rahmen der Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung umgesetzt werde. Die entsprechenden Daten seien in der IVV erfasst. Durch die Erhebung der absolvierten Ausbildungsmodule in den einzelnen Justizanstalten nach Geschlechtern könnten gezielter Maßnahmen gesetzt werden.*

*Das BMJ ergänzte in seiner Stellungnahme Daten zum Stichtag 1. September 2014: Danach seien bei einem Frauenanteil von rd. 6,1 % (in absoluten Zahlen 536 weibliche Häftlinge) rd. 5,36 % der Aus- und Fortbildungsangebote von Frauen absolviert worden, überwiegend Sprachkurse und „sonstige Kurse“; zwei Frauen hätten Facharbeiter-Intensivausbildungen absolviert.*

- 28.1** In internationalen und nationalen Regelungen waren Vorgaben und Empfehlungen für den Straf- und Maßnahmenvollzug von Frauen enthalten (siehe TZ 2 und 3). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über deren Umsetzungsstand:

**Tabelle 15: Rechtliche Vorgaben und internationale Empfehlungen zum Frauenstrafvollzug und deren Umsetzungsstand**

Rechtsgrundlage	inhaltliche Empfehlungen	berücksichtigt/umgesetzt
Strafvollzugsgrundsätze des Europarates (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse inhaftierter Frauen z.B. in körperlicher, beruflicher, sozialer und psychologischer Hinsicht (Pkt. 34.1)</li> <li>– besondere Ausbildung für Bedienstete im Frauenstrafvollzug (Pkt. 81.3)</li> </ul>	<p>nein (TZ 7, 13)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 25)</p>
UN-Bangkok-Regeln (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mindestgrundsätze, die den besonderen Bedürfnissen weiblicher Häftlinge Rechnung tragen sollen (Pkt. 1)</li> <li>– Fortbildungsprogramme für Bedienstete im Frauenstrafvollzug sind durchzuführen (Pkt. 70)</li> <li>– umfassende Forschungsarbeiten zum Frauenstrafvollzug als Grundlage für eine wirksame Planung und die Ausarbeitung von Politiken (Pkt. 67)</li> <li>– regelmäßige Evaluierung der Trends, Probleme und Anforderungen betreffend weibliche Häftlinge (Pkt. 69)</li> <li>– regelmäßige Information der Öffentlichkeit über alle diese Standards betreffenden Fakten und die Fortschritte der getroffenen Maßnahmen zur sozialen Reintegration von weiblichen Häftlingen (Pkt. 70)</li> </ul>	<p>nein (TZ 16)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 25)</p> <p>nein (TZ 7, 8)</p> <p>nein (TZ 7, 8)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 26)</p>
Strafvollzugsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> <li>– weibliche und männliche Häftlinge sind voneinander getrennt anzuhalten (§ 8 Abs. 4)</li> <li>– es ist dafür zu sorgen, dass jeder Häftling nützliche Arbeiten verrichten kann (§ 45)</li> <li>– Berufsausbildung für jene, die keinen Beruf erlernt haben oder nicht im erlernten Beruf beschäftigt werden können (§ 48)</li> </ul>	<p>ja (TZ 3, 15)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 15, 27)</p> <p>nicht ausreichend (TZ 15, 27)</p>

Quelle: RH

**28.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ steuerungsrelevante Empfehlungen aus den UN-Bangkok-Regeln nicht berücksichtigte. Insbesondere fehlten ausreichende Evidenzen zur Ausgangslage als Voraussetzung für eine Erfolgsmessung und deren Analyse als empirische Grundlage für eine Strategie. Damit hatte das BMJ die Chancen der Wirkungsorientierung nicht ausreichend genutzt, den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 auf Evidenzen zu stützen und steuerungsrelevante Daten zur Wirkungsmessung auszuwählen (TZ 26).

Er empfahl dem BMJ, internationale Empfehlungen und nationale Vorgaben bei einer zukünftigen Strategieentwicklung verstärkt zu berücksichtigen und Steuerungsinstrumente (z.B. evidenzbasierte Entscheidungen, Evaluierungen) zu entwickeln und einzusetzen, um die Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu verbessern.

## Resümee: Strategie und Steuerung

- 28.3** *Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass aufbauend auf der quantitativen Häufigkeit von Frauen im Vollzug und internationaler Vorgaben (UN-Bangkok-Regeln, Europäische Strafvollzugsgrundsätze) ein Konzept für eine Strategie ausgearbeitet worden sei, das schrittweise umgesetzt würde. Ziel sei die Entwicklung und Implementierung eines Vollzugs, der den besonderen Umständen und Bedürfnissen weiblicher Häftlinge weitgehend Rechnung tragen könne.*
- 28.4** Der RH betonte, dass für eine verbesserte Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs auch Steuerungsinstrumente zu entwickeln und einzusetzen waren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.
- 29** Die folgende Tabelle zeigt resümierend, inwieweit das BMJ mit den Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 die gesetzlichen Vorgaben erfüllte:

**Tabelle 16: Rechtliche Vorgaben zu den Angaben zur Wirkungsorientierung und deren Erfüllungsgrad**

Rechtsgrundlage	inhaltliche Vorgaben	Erfüllungsgrad
Art. 51 Abs. 8 B-VG	bei der Haushaltsführung des Bundes ist u.a. der Grundsatz der Wirkungsorientierung insb. unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu beachten	teilweise erfüllt (TZ 10, 14, 15)
§ 41 Abs. 1 BHG 2013 Wirkungsziel	Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung auf allen Gliederungsebenen: – Relevanz – inhaltliche Konsistenz – Verständlichkeit – Nachvollziehbarkeit – Vergleichbarkeit – Überprüfbarkeit	erfüllt (TZ 11) nicht ausreichend (TZ 13) nicht ausreichend (TZ 13) nicht ausreichend (TZ 12) erfüllt (TZ 13) eingeschränkt (TZ 13)
Maßnahmen	– Relevanz – inhaltliche Konsistenz – Verständlichkeit – Nachvollziehbarkeit – Vergleichbarkeit – Überprüfbarkeit	nicht ausreichend (TZ 17) nicht erfüllt (TZ 14, 15) erfüllt (TZ 17) nicht ausreichend (TZ 16) erfüllt (TZ 17) erfüllt (TZ 17)
Indikatoren	– Relevanz – inhaltliche Konsistenz – Verständlichkeit – Nachvollziehbarkeit – Vergleichbarkeit – Überprüfbarkeit	nicht ausreichend (TZ 18) nicht ausreichend (TZ 19, 20) nicht ausreichend (TZ 21) teilweise erfüllt (TZ 21) erfüllt (TZ 21) erfüllt (TZ 21)
Angaben zu Wirkungsorientierung-VO	– zumindest eines der fünf Wirkungsziele ist aus dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung abzuleiten und insb. auf externe, gesellschaftspolitische Wirkungen auszurichten (§ 4 Abs. 3) – auf Personen bezogene Kennzahlen sind nach Geschlecht differenziert anzugeben (§ 4 Abs. 6)	erfüllt (TZ 12)  nicht erfüllt (TZ 19)

Quelle: RH

**Einbindung  
der Wirkungs-  
controllingstelle**

**30.1** (1) Auf Basis der Wirkungscontrollingverordnung<sup>35</sup> wurde u.a. zur Sicherung der Qualität der Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA eine ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BKA (im Folgenden: Wirkungscontrollingstelle) eingerichtet. Die Qualitätsprüfung der Angaben zur Wirkungsorientierung umfasste u.a. die Einhaltung der Qualitätskriterien des § 41 BHG 2013 und die Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern durch Formulierung zumindest eines Wirkungsziels als Gleichstellungsziel sowie durch Festlegung zumindest einer Gleichstellungsmaßnahme in einem Globalbudget pro Untergliederung. Weitere Aufgaben der Wir-

<sup>35</sup> Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling, BGBl. II Nr. 245/2011

## Einbindung der Wirkungscontrollingstelle

kungscontrollingstelle waren die Beratung und Unterstützung aller Bundesministerien und Obersten Organe bei der Implementierung des neuen Haushaltsrechts auf Bundesebene. Bei der Vorbereitung sowohl des ersten BFG nach neuem Haushaltsrecht (2013) als auch des Doppelbudgets 2014/2015 stand der Wirkungscontrollingstelle nur kurze Zeit für die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung aller Ressorts zur Verfügung.

(2) Als Kriterien für eine gelungene Gleichstellungsorientierung identifizierte die Wirkungscontrollingstelle generell u.a.

- die Einbindung von Experten sowie Gender Mainstreaming–Beauftragten der Ressorts in die ressortinternen Prozesse,
- die enge Zusammenarbeit mit der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming,
- die Verbesserung der Datengrundlagen und Datenanalysen,
- qualitätsvolle und auch auf internationale Benchmarks abgestellte Indikatoren verbunden mit Kennzahlenkaskaden,
- die Zugrundelegung von Evidenzen.

(3) Nachdem der erste Vorschlag eines Gleichstellungsziels des BMJ („Die Vorbereitung von geschlechtsneutral formulierten (gegengernten) verständlichen und den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechenden Gesetzesentwürfen ...“) sowohl vom BMJ als auch von der Wirkungscontrollingstelle als nicht passend wieder verworfen worden war<sup>36</sup>, entwickelte das BMJ mit Unterstützung einer Expertin aus dem BKA ein neues Wirkungsziel 5 mit Gleichstellungsaspekt: „Effektive Durchsetzung von Entscheidungen durch zivil- und strafgerichtlichen Vollzug unter besonderer Berücksichtigung der Reintegration, Rückfallprävention und Lebenssituation weiblicher Insassen im Straf- und Maßnahmenvollzug (einschließlich der Bewährungshilfe)“. Dieses Wirkungsziel kommentierte die Wirkungscontrollingstelle als den Qualitätskriterien entsprechend.

(4) Laut Wirkungscontrollingstelle sollten in der Begründung für das Wirkungsziel der öffentliche Handlungsbedarf und der erwartete Nutzen hinsichtlich Gleichstellung nachvollziehbar beschrieben werden. Zu den Angaben, wie dieses Wirkungsziel verfolgt werden sollte, empfahl die Wirkungscontrollingstelle, die vom BMJ gewählte Formulie-

<sup>36</sup> Es handelte sich nach Ansicht des BKA eher um eine Maßnahme als um ein Ziel.

zung „Ausbau der Einrichtungen für den Frauenvollzug“ inhaltlich zu konkretisieren (z.B. Aufstockung der Mutter-Kind-Plätze, Kapazitätserweiterung des offenen Vollzugs, Aus- und Weiterbildungsangebote), so dass der Zusammenhang mit dem Wirkungsziel und der Gleichstellungswirkung nachvollziehbar würde. Auch auf eine geschlechtsneutrale Schreibweise innerhalb der Untergliederung wäre zu achten (Aufzählung beider Geschlechter oder Verwendung des Binnen-I).

Zum Indikator „Beschäftigungsquote“ schlug die Wirkungscontrollingstelle vor, zusätzlich zur durchschnittlichen Arbeitszeit auch den Anteil jener Personen, die einer Beschäftigung nachgingen, darzustellen. Weiters sollten zusätzliche Indikatoren – etwa zur Qualität der Betreuung und Sicherheit des Strafvollzugs – definiert werden, um eine gesamthafte Darstellung des Wirkungsspektrums zu zeigen.

Zum Indikator Anzahl der Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern wies die Wirkungscontrollingstelle darauf hin, dass die Gleichstellungswirkung nicht durch das Einrichten von Abteilungen per se erreicht werde, vielmehr ginge es um die Verbesserung der Lebenssituation weiblicher Häftlinge. Auch auf Ebene des Globalbudgets empfahl die Wirkungscontrollingstelle die Prüfung, ob die Maßnahme der Einrichtung von Abteilungen für weibliche Häftlinge in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern geeignet sei, die angestrebte Gleichstellungswirkung zu erreichen.

(5) Unter Berücksichtigung von Empfehlungen der Wirkungscontrollingstelle definierte das BMJ schließlich die Maßnahme „Schaffung von Haftplätzen für Frauen in landesgerichtlichen Gefangenenhäusern einschließlich von Beschäftigungsmöglichkeiten und Mutter-Kind-Haftplätzen“. Weiters spezifizierte es den Zielzustand durch die Anzahl der angestrebten Haftplätze für weibliche Häftlinge in Korneuburg und Eisenstadt.

- 30.2** (1) Der RH anerkannte die seitens des BMJ als Folge des Dialogs mit der Wirkungscontrollingstelle durchgeführten Verbesserungen der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung. Er hielt die Vorschläge der Wirkungscontrollingstelle für nachvollziehbar, stellte jedoch kritisch fest, dass sie nicht ausreichend auf die geschlechterspezifische Darstellung der Zielgrößen bei der Beschäftigungsquote hingewiesen und das BMJ die von der Wirkungscontrollingstelle empfohlene geschlechtsneutrale Schreibweise nicht durchgängig eingehalten hatte.

## Einbindung der Wirkungscontrollingstelle

(2) Weiters kritisierte der RH, dass die Wirkungscontrollingstelle die mehrgliedrig verschachtelte und daher schwer verständliche Formulierung des Wirkungsziels 5 ebenso wenig beanstandet hatte wie den Umstand, dass die Gleichstellung nur einen Aspekt im Wirkungsziel 5 darstellte.

Im Lichte der in Tabelle 16 dargestellten Beurteilung hielt der RH kritisch fest, dass die Wirkungscontrollingstelle bei der Prüfung der Entwürfe des BMJ nicht ausreichend auf die haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien für die Angaben zur Wirkungsorientierung eingegangen war.

Der RH empfahl daher der Wirkungscontrollingstelle, sich bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung stärker an den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien zu orientieren.

Angesichts der kurzen Zeitspanne, in der die Wirkungscontrollingstelle die Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung für das BFG 2013 und anschließend die Budgets 2014 und 2015 durchzuführen hatte, empfahl der RH der Wirkungscontrollingstelle weiters, bei der Qualitätssicherung der Angaben zur Wirkungsorientierung auf eine Ablaufplanung hinzuwirken, die – bei Zugrundelegung effizienter Arbeitsabläufe – ein Mindestmaß an erforderlicher Zeit für die entsprechende Prüfung gemäß den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien sicherstellt.

Der RH empfahl der Wirkungscontrollingstelle zudem, in ihren Empfehlungen bei der Weiterentwicklung der Indikatoren insbesondere auf die geschlechterspezifische Darstellung von Indikatoren und Zielgrößen und bei der Formulierung des Gleichstellungsziels auf Verständlichkeit und entsprechende Eigenständigkeit zu achten.

**30.3** *(1) Das BKA wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Wirkungscontrollingstelle im BKA unterstützende Maßnahmen setze, um eine hohe Qualität und eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung sicherzustellen (z.B. Qualitätssicherung gemäß § 41 BHG 2013; Begleitung und Unterstützung der Ressorts durch themenspezifische Workshops und Informationsveranstaltungen). Ab dem Frühjahr 2015 würde die Wirkungscontrollingstelle zusätzlich ressortübergreifende Clusterworkshops anleiten zur Qualitätsentwicklung und Koordination der Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren.*

*Die Qualitätssicherung durch die Wirkungscontrollingstelle erfolge ausschließlich aus methodisch-prozesshafter Sicht gemäß den Qualitätskriterien des § 41 Abs. 1 BHG 2013.*



*Die Wirkungscontrollingstelle weise konsequent auf die geschlechterspezifische Darstellung von Kennzahlen hin.*

*(2) Zur empfohlenen Ablaufplanung hielt das BKA in seiner Stellungnahme fest, dass die eigentliche Qualitätssicherung und Weiterentwicklung weniger im technischen Abwicklungsprozess gemäß § 39 Abs. 3 BHG 2013, sondern vielmehr im Rahmen eines fortlaufenden Interaktionsprozesses zwischen der Wirkungscontrollingstelle und den Ressorts sowie den obersten Organen stattfindet. Die gegenwärtige Ablaufplanung ermögliche den zuständigen Stellen somit eine angemessene Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung.*

- 30.4** Der RH entgegnete dem BKA, dass sich in der dem RH vorliegenden schriftlichen Dokumentation der Qualitätssicherung lediglich für alle Häftlinge geltende Verbesserungsvorschläge zu den Kennzahlen fanden. An keiner Stelle forderte die Wirkungscontrollingstelle eine geschlechterspezifische Darstellung von Zielwerten und Indikatoren ein.

Weiters bekräftigte der RH seine Kritik, dass durch die Integration des Gleichstellungsziels in ein allgemeines Wirkungsziel und den damit verbundenen Schachtelsatz die Verständlichkeit nicht ausreichend gegeben war. Die Wirkungscontrollingstelle hatte dies im Qualitätssicherungsprozess in keiner Weise beanstandet.

(2) Der RH begrüßte zwar den fortlaufenden Interaktionsprozess zwischen der Wirkungscontrollingstelle und den Ressorts sowie den obersten Organen, stellte jedoch klar, dass unabhängig davon im Qualitätssicherungsprozess der Angaben zur Wirkungsorientierung im Zuge der Erstellung des BVA auf eine entsprechende Ablaufplanung hinzuwirken wäre. Diese sollte bei Zugrundelegung effizienter Arbeitsabläufe ein Mindestmaß an erforderlicher Zeit für die entsprechende Prüfung gemäß den haushaltsrechtlichen Qualitätskriterien sicherstellen.

(3) Der RH entgegnete dem BKA weiters, dass aus der dem RH vorliegenden schriftlichen Dokumentation der Qualitätssicherung eine systematische Beurteilung nach den Qualitätskriterien des § 41 Abs. 2 BHG 2013 nicht erkennbar war. Die Verbesserungsanregungen in den Kommentaren bezogen sich nie ausdrücklich auf eines der Qualitätskriterien. Damit war nicht erkennbar, welche Kriterien nach Ansicht der Wirkungscontrollingstelle erfüllt waren und welche nicht.

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

## Schlussempfehlungen

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

### BMJ

(1) Bei der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend den Gleichstellungsaspekt im Wirkungsziel 5 wären zukünftig zumindest der Leiter der Justizanstalt Schwarzaau sowie ein Leiter eines der landesgerichtlichen Gefangenenhäuser mit einer Frauenabteilung und Fachexperten aus der Vollzugsdirektion einzubinden. (TZ 5)

(2) Zukünftig sollte die Information der betroffenen Mitarbeiter über den Entwicklungsprozess von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren zumindest auf elektronischem Weg sichergestellt werden. (TZ 5)

(3) Der vergleichsweise geringe Datenfehlbestand in der Justizanstalt Sonnberg wäre als Praxisbeispiel zu nutzen und daraus wären Verbesserungsmaßnahmen für die übrigen Justizanstalten abzuleiten. (TZ 7)

(4) Die Gründe für die Fehlbestände bei Häftlingen mit ausländischer Staatsbürgerschaft sollten analysiert werden. (TZ 7)

(5) Maßnahmen sollten gesetzt werden, um auch für die Häftlinge mit ausländischer Staatsbürgerschaft die Datenfehlbestände zu reduzieren und die Vollständigkeit sicherzustellen. (TZ 7)

(6) Die Daten zu den Sozialmerkmalen der Häftlinge wären im Hinblick auf die Unterschiede zwischen Frauen und Männern unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Aspekts zu analysieren, um so empirische Evidenzen für eine Strategiebildung und die Weiterentwicklung von Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im Frauenstraf- und -maßnahmenvollzug zu erhalten. (TZ 8)

(7) Auf Basis der konkret erhobenen und analysierten Lebenssituation weiblicher Häftlinge sollten im Rahmen der Weiterentwicklung der Angaben zur Wirkungsorientierung betreffend Gleichstellung alternative Maßnahmen für eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels entwickelt werden, um letztlich aus der Mehrzahl von Alternativen jene auswählen zu können, die die Problemvielfalt weiblicher Häftlinge bestmöglich berücksichtigt. (TZ 8)

(8) Geschlechterspezifisch wären jene Ressourcen transparent zu machen, die Häftlingen im Bereich Ausbildung und Beschäftigung zugute kommen. (TZ 9)

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

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

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

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

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

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

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

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

## Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen  
und Indikatoren im BMJ**

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

(27) Die Einkommenssituation von weiblichen und männlichen Häftlingen sollte mittels steuerungsrelevanter Daten nachvollziehbar dargestellt werden, um damit eine geeignete Basis für Maßnahmen im Sinne des im Regierungsprogramm 2008–2013 und im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 enthaltenen Ziels einer Verringerung der Einkommensunterschiede zu schaffen. (TZ 23)

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

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

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

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

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

(33) Nach einer Kosten–Nutzen–Analyse der vorhandenen Kennzahlen und ihrer Qualitätsverbesserung wären gezielt strategische, steuerungsrelevante Kennzahlen auszuwählen, diese in die zu erar-

## Schlussempfehlungen

beitende Strategie zu integrieren und so eine wirksame Steuerung des Frauenstraf- und -maßnahmenvollzugs zu fördern. (TZ 26)

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

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

### BKA

(36) In den Empfehlungen an das BMJ zur Weiterentwicklung der Indikatoren sollte insbesondere auf die geschlechterspezifische Darstellung von Indikatoren und Zielgrößen und bei der Formulierung des Gleichstellungsziels auf Verständlichkeit und entsprechende Eigenständigkeit geachtet werden. (TZ 30)

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

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

## **ANHANG**

**Anhang 1:** Die 27 Justizanstalten in Österreich (Stand 1. August 2014)

**Anhang 2:** Justizanstalten in Österreich





Die 27 Justizanstalten in Österreich (Stand 1. August 2014)								
	Betriebe	Belagskapazität <sup>3</sup>	U-Häftlinge	Männer	Jugendliche	Frauen	§ 21 Abs. 1 <sup>1</sup>	§ 21 Abs. 2 <sup>2</sup>
<b>15 landesgerichtliche Gefangenenhäuser für Frauen, Jugendliche und Männer</b>								
Eisenstadt	7	85	X	X	X			
Wien-Josefstadt	20	1.057 <sup>4</sup>	X	X	X	X		
Wiener Neustadt	9	211	X	X	X	X		
St. Pölten	10	245	X	X	X			
Krems	6	162	X	X	X	X		
Korneuburg	9	267	X	X	X	X		
Graz-Jakomini	16	513 <sup>5</sup>	X	X	X	X		
Leoben	6	205	X	X	X	X		
Klagenfurt	13	378 <sup>6</sup>	X	X	X	X		
Linz	16	442 <sup>7</sup>	X	X	X	X	X	
Wels	8	156	X	X	X	X		
Ried in Tirol	7	144	X	X	X	X		
Salzburg	13	206	X	X	X	X		
Innsbruck	17	473	X	X	X	X		
Feldkirch	8	160 <sup>8</sup>	X	X	X	X		
<b>1 Strafvollzugsanstalt für Frauen</b>								
Schwarzau <sup>9</sup>	11	196		X	X	X		X
<b>1 Strafvollzugsanstalt für Jugendliche</b>								
Gerasdorf	16	122	X	X	X			X
<b>7 Strafvollzugsanstalten für Männer</b>								
Stein	31	817 <sup>10</sup>		X				X
Graz-Karlau	21	502 <sup>11</sup>		X				X
Garsten	18	392	X	X				X
Suben	18	248		X				
Sonnberg	19	350		X				
Hirtenberg	21	426 <sup>12</sup>		X				
Wien-Simmering	17	452		X				
<b>3 Sonderanstalten für den Maßnahmenvollzug</b>								
Göllersdorf	6	166		X			X	
Wien-Mittersteig	8	150 <sup>13</sup>		X				X
Wien-Favoriten	6	113 <sup>14</sup>		X		X		

<sup>1</sup> § 21 Abs. 1 StGB: Unterbringung und Behandlung nicht zurechnungsfähiger geistig abnormer Rechtsbrecher

<sup>2</sup> § 21 Abs. 2 StGB: Unterbringung und Behandlung zurechnungsfähiger geistig abnormer Rechtsbrecher

<sup>3</sup> Belagsmöglichkeit zum Stichtag 1. August 2014

<sup>4</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Wilhelmshöhe

<sup>5</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Paulustorgasse

<sup>6</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Rottenstein

<sup>7</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstellen Asten und Forensisches Zentrum Asten

<sup>8</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Dornbirn

<sup>9</sup> Die Justizanstalt Schwarzau bot Platz für 172 Frauen und für 24 Männer (mit einer Haftstrafe von weniger als drei Jahren, in der Regel für den gelockerten Vollzug).

<sup>10</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstellen Mautern, Oberfucha und Krems

<sup>11</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Maria Lankowitz

<sup>12</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Münchendorf

<sup>13</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Floridsdorf

<sup>14</sup> inkl. Belagsmöglichkeit der Außenstelle Münchendorf

Quellen: BMJ; RH

## Anhang 2



Quelle: BMJ



# Bericht des Rechnungshofes

## Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	250
Abkürzungsverzeichnis _____	252
Glossar _____	254

**BMLFUW**
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

KURZFASSUNG _____	258
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	271
Rechtliche Grundlagen _____	272
Grundwassersituation _____	273
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) _____	293
Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser _____	297
Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009 _____	348
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 _____	350
Trinkwasserversorgung _____	354
Zusammenfassende Feststellungen _____	360
Schlussempfehlungen _____	363

# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Einzelgrundwasserkörper, die gemäß NGP 2009 keinen guten chemischen Zustand aufwiesen _____	279
Abbildung 1:	Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel _____	281
Abbildung 2:	Entwicklung der Nitratwerte im Marchfeld zwischen 1992 und 2004 in mg/l _____	282
Tabelle 2:	Nitratbelastung der Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel gemäß NGP 2009 _____	283
Tabelle 3:	Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gemäß Ist-Bestandsanalyse 2013 _____	284
Tabelle 4:	Änderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gegenüber dem NGP 2009 _____	285
Abbildung 3:	Lage des Grundwassergebiets Zayatal _____	288
Abbildung 4:	Entwicklung der Nitratwerte im Zayatal zwischen 1994 und 2002 in mg/l _____	289
Tabelle 5:	Überblick über die wesentlichen bestehenden Maßnahmen/Handlungen zur Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern (bezogen auf den Schadstoff Nitrat) gemäß NGP 2009 _____	296
Tabelle 6:	Cross Compliance-Kontrollen der AMA: überprüfte Anforderungen betreffend Grundwasser _____	311
Tabelle 7:	Cross Compliance-Kontrollen der AMA im Weinviertel 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße gegen Nitratrichtlinie bzw. Grundwasserschutzrichtlinie _____	312

# Tabellen Abbildungen

Tabelle 8:	Förderungsbestimmungen für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ _____	329
Abbildung 5:	Wertigkeit der Ackerflächen im Marchfeld gemäß Österreichischer Bodenkarte _____	330
Tabelle 9:	Teilnahme an den ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 im Marchfeld _____	331
Tabelle 10:	Ausbezahlte Prämien für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 _____	332
Tabelle 11:	ÖPUL-Kontrollen der AMA im Grundwasserkörper Marchfeld 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße betreffend die Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ __	342
Abbildung 6:	Gebiete, in denen der Nitratinformationsdienst angeboten wurde _____	343
Abbildung 7:	Trendauswertung für den Parameter Nitrat im Marchfeld zwischen 2. Quartal 2007 und 2. Quartal 2013 _____	349
Tabelle 12:	Kosten der EVN Wasser für die Wasseraufbereitung _____	358

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AMA	Agrarmarkt Austria
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CIS	Common Implementation Strategy
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
gem.	gemäß
GV	Gemeindeverband
GZÜV	Gewässerzustandsüberwachungsverordnung
ha	Hektar
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
l	Liter
lit.	litera (Buchstabe)
LMSVG	Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz



# Abkürzungen

m <sup>3</sup>	Kubikmeter
mg	Milligramm
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NGP	Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan
NID	Nitratinformationsdienst
Nr.	Nummer
ÖPUL	Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

# Glossar



## Glossar

### Cross Compliance

Bindung der Direktzahlungen und der flächenbezogenen Zahlungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums an die Einhaltung bestehender gesetzlicher Standards beziehend auf Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz sowie an die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand. Kürzung der Direktzahlungen und der flächenbezogenen Zahlungen bei Verstoß gegen die Cross Compliance-Vorgaben.

### Dauergrünland

Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind. Dauergrünlandflächen gehören zu den Flächen, die in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand erhalten bleiben müssen.

### Direktzahlungen

Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates genannten Einkommensstützungsregelungen.

### GLÖZ

Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand. Dies bezieht sich auf von den Mitgliedstaaten festgelegte Standards für die Erhaltung des Bodens und ein Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen (entsprechend dem in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vorgegebenen Rahmen) sowie auf Verpflichtungen in Bezug auf Dauergrünland.

### Grundanforderungen an die Betriebsführung

Diese Grundanforderungen sind in einzelnen Artikeln von 19 EU-Richtlinien und EU-Verordnungen (siehe Auflistung in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates) festgelegt, die sich auf die Bereiche Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz beziehen.

### Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS)

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

### Landwirtschaftlich genutzte Fläche

Summe aus Ackerland (einschließlich Brachflächen), Hausgärten, Obstanlagen, Weingärten, Reb- und Baumschulen, Forstbaumschulen (auf landwirtschaftlichen Flächen), Energieholzflächen, Christbaumflächen, ein- und mehrmähdigen Wiesen, Kulturweiden, Hutweiden, Streuwiesen, Almen und Bergmähdern.

### Schlag

Zusammenhängende Fläche auf einem Feldstück, die für meist eine Vegetationsperiode mit einer landwirtschaftlichen Kultur bestellt wird. Ein Schlag umfasst Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück.

### Schwellenwert

Umweltqualitätsnorm zur Beschreibung des guten chemischen Zustands im Grundwasser, ausgedrückt als die Konzentration eines bestimmten Schadstoffs, einer bestimmten Schadstoffgruppe oder eines bestimmten Verschmutzungsindikators im Grundwasser, der aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf.

# Glossar



## Verwaltungskontrollen

Von der AMA (Zahlstelle) durchgeführte, formalisierte und automatisierte Prüfungen aller Anträge, um die Beihilfefähigkeit von Anträgen zu überprüfen und alle etwaigen Unregelmäßigkeiten zu ermitteln.

## Vor-Ort-Kontrolle

Vom Technischen Prüfdienst der AMA (Zahlstelle) durchgeführte Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen, die einen Besuch im Betrieb des Antragstellers beinhaltet (z.B. um die angemeldeten Parzellen zu vermessen und seine Beihilfefähigkeit zu beurteilen).

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

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

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

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

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

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war zu beurteilen, wie die Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie für das Grundwasser auf nationaler Ebene umgesetzt wurden, ob die auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 (NGP 2009) getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffend den Zustand des Grundwassers – insbesondere in Bezug auf die nitratbelasteten Gebiete im Weinviertel – zu erreichen, wie sich die Grundwassersituation im Weinviertel seither entwickelt hat und wie sich die vorhandenen Beeinträchtigungen des Grundwassers auf die Trinkwasserversorgung im Weinviertel ausgewirkt haben. Die Gebarungsüberprüfung fand im Weinviertel statt, weil die Grundwasserkörper insbesondere im Marchfeld zahlreiche Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat zeigten. (TZ 1)

### Rechtliche Grundlagen

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

### Einteilung des Grundwassers

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



Kurzfassung

BMLFUW

## Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

### Überwachung und Bewertung des Grundwasserzustands

Definitionsgemäß waren Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern bereits dann mit einem guten chemischen Zustand zu bewerten, wenn bei weniger als 50 % der beobachteten Messstellen eine Schwellenwertüberschreitung vorlag. Die Ausweitung des guten chemischen Zustands ließ daher nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Qualität des vorhandenen Grundwassers zu, weil im Grundwasserkörper dennoch große Gebiete vorhanden sein konnten, in denen das entnommene Grundwasser maßgeblich verunreinigt war. (TZ 6)

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

### Grundwasserzustand in Österreich laut NGP 2009

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

### Grundwasserzustand im Weinviertel

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

## Kurzfassung

sers im Weinviertel bereits seit zumindest 20 Jahren bekannt war. (TZ 9)

### Grundwassergebiet Zayatal

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

### Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) 2009

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

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





Kurzfassung

BMLFUW

## Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

### Rechtliche Maßnahmen in Verbindung mit dem WRG 1959

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

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

### Aktionsprogramm Nitrat

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

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

## Kurzfassung

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

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

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

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

Der Anteil der von der AMA im Weinviertel kontrollierten Betriebe lag mit durchschnittlich 0,89 % unter dem österreichweiten Durchschnitt von 1,34 %. Im voraussichtlichen Maßnahmengbiet Marchfeld war der Anteil der kontrollierten Betriebe noch geringer und lag durchschnittlich lediglich bei 0,59 %. Zwar hatte die AMA im überprüften Zeitraum (2009 bis 2013) mit insgesamt 268 Cross Compliance-Kontrollen deutlich mehr Überprüfungen durchgeführt als die Gewässeraufsicht (68 Kontrollen), die im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße waren jedoch sowohl

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die verhängten Sanktionen gering. Der RH vertrat die Ansicht, dass die Cross Compliance-Kontrollen für das Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmengebiet Marchfeld – entgegen den Erwartungen im NGP 2009 – keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfaltet. (TZ 18)

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

**Wasserrechtliche  
Bewilligungspflicht  
nach § 32 Abs. 2  
lit. f WRG 1959**

Das Ausbringen stickstoffhaltiger Dünger auf landwirtschaftliche Nutzflächen war bei Überschreitung bestimmter Stickstoffmengen (175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr<sup>1</sup>) wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Die Bezirksverwaltungsbehörden hatten in den überprüften nitratbelasteten Gebieten im Weinviertel zwischen 2009 und 2013 kein solches wasserrechtliches Bewilligungsverfahren durchgeführt. Dies deutete darauf hin, dass die gesetzliche Obergrenze – unter Berücksichtigung des zulässigen betriebsbezogenen Ausgleichs und der zulässigen Ausnahmen – für die landwirtschaftlichen Betriebe leicht einzuhalten oder die Einhaltung der Bestimmungen (insbesondere bei der Ausbringung von Handelsdünger) nur schwer kontrollierbar war. (TZ 19)

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

<sup>1</sup> bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

## Kurzfassung

### **Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers nach § 33f WRG 1959**

Der Landeshauptmann von Niederösterreich wies das Marchfeld als voraussichtliches Maßnahmengebiet und das „Weinviertel (DUJ)“ sowie das „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete aus, hatte aber entgegen den Vorgaben des WRG 1959 keine Verordnung zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung in diesen Gebieten erlassen. Die unspezifische Kenntnis der Verursacher reichte nicht aus, um gezielt Maßnahmen für ein „Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ auswählen zu können. Informationen u.a. zur Art und Menge an ausgebrachtem Dünger und zur Beschaffenheit der Böden wären den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben auch zumutbar gewesen. Über diese Aufzeichnungen (wie sie bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgten) gesammelte Daten wären eine zweckmäßige Ergänzung zu den Ergebnissen der im Wege von Studien durchgeführten Ursachenforschung der Nitratbelastung im Marchfeld. (TZ 20)

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

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

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



Kurzfassung

BMLFUW

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

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

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

#### Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme

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

#### ÖPUL 2007

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

## Kurzfassung

der höchsten potenziellen Wirkung wurde kaum angenommen (rd. 0,06 % aller landwirtschaftlichen Flächen). (TZ 25)

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

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

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

## ÖPUL 2015

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

Trotz gegenteiliger Expertenmeinung behielt das BMLFUW die Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ im Entwurf zu ÖPUL 2015 in ihren Grundzügen unverändert bei. Eine intensivere Abwägung darüber, ob das angestrebte Ziel der Verhinderung des Schadstoffeintrags in das Grundwasser über diese Flächen im Rahmen von ÖPUL bestmöglich erreicht

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

werden kann oder ob der Einsatz anderer Instrumente effizienter wäre, wäre zweckmäßig gewesen. Auch für ÖPUL 2015 konnte das BMLFUW für diese Maßnahme keine detaillierten Informationen zu Umfang und Lage der teilnahmeberechtigten Flächen vorlegen, dadurch fehlte eine Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme. (TZ 26)

**ÖPUL-Kontrollen**

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

**Beratung**

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

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

**Studien**

Eine vom Land Niederösterreich im Jahr 2013 beauftragte Studie über die Wirksamkeit von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Reduktion der Nitrat austräge in das Grundwasser des Marchfelds zeigte, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben (Aktionsprogramm Nitrat) und bei Bewirtschaftung entsprechend ÖPUL der gute chemische Zustand des Grundwassers im Marchfeld nicht erreichbar ist. Die als besonders effektiv beurteilte Maßnahme der Extensivierung durch Stilllegung von Flächen in besonders ausstragsgefährdeten Bereichen war bisher nur mittels eines freiwilligen Instruments (ÖPUL) umgesetzt und dabei kaum angenommen

## Kurzfassung

worden. Die Durchführung der Studie zum Zwecke der Ursachenforschung war positiv, da sie Erkenntnisse über die Wirksamkeit verschiedener möglicher landwirtschaftlicher Maßnahmen auf den Nitratreintrag in das Grundwasser erbrachte. (TZ 29)

### **Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009**

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

### **Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 (NGP 2015)**

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

Die Schwerpunkte des Landes Niederösterreich im Rahmen des NGP 2015 enthielten keine konkret wirksamen Maßnahmen. Bei Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion ohne signifikante Einschränkung im Bereich des Marchfelds wird aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (Boden, Klima, Grundwasserhaushalt etc.) keine ausreichende Verbesserung des Grundwasserzustands zu erwarten sein. (TZ 31)

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





Kurzfassung

BMLFUW

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel****Trinkwasser-  
versorgung**

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

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

Erhebungen bei lokalen Wasserversorgern zeigten eine weitgehend unbedenkliche Nitratbelastung der zur Wasserversorgung genutzten Brunnen. Aufbereitungsbedarf aufgrund einer Nitratbelastung des Grundwassers hatte lediglich der Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf. Die Kosten für die Aufbereitung des nitratbelasteten Grundwassers hatten letztlich die Wasserbezieher zu tragen. Da die Nitratbelastungen eine Folge landwirtschaftlicher Bewirtschaftung waren, widersprach dies dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit. (TZ 36)

### Kenndaten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

<b>Rechtsgrundlagen</b>	<p>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 (Wasserrahmenrichtlinie; WRRL)</p> <p>Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959</p> <p>Novelle zum WRG 1959 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, BGBl. I Nr. 82/2003</p> <p>Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 103/2010</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers (Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser – QZV Chemie GW), BGBl. II Nr. 98/2010</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung des Zustandes von Gewässern (Gewässerzustandsüberwachungsverordnung – GZÜV), BGBl. II Nr. 479/2006</p> <p>Aktionsprogramm Nitrat 2008 und 2012</p>
-------------------------	---

### Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel mit erhöhter Nitratbelastung

Bezeichnung	Fläche (km <sup>2</sup> )	Ausweisung im NGP 2009 <sup>1</sup>	Anzahl Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l als Teilmenge der gesamten Messstellen	
			gem. NGP 2009	gem. Ist-Bestandsanalyse 2013
Marchfeld (DUJ) <sup>2</sup>	942	voraussichtliches Maßnahmenggebiet	41 von 73	47 von 72
Weinviertel (DUJ)	1.347	Beobachtungsgebiet	6 von 17	6 von 16
Weinviertel (MAR) <sup>3</sup>	2.008	Beobachtungsgebiet	12 von 32	14 von 32

### grundwasserspezifische ÖPUL-Förderungen im Weinviertel

	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt <sup>4</sup>
	in EUR					
vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	1.358.294	1.363.570	1.365.833	1.336.861	1.325.067	6.749.626
Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	4.288	4.179	5.351	4.953	4.850	23.621
<b>Summe</b>	<b>1.362.582</b>	<b>1.367.749</b>	<b>1.371.184</b>	<b>1.341.814</b>	<b>1.329.917</b>	<b>6.773.247</b>

<sup>1</sup> Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2009

<sup>2</sup> Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

<sup>3</sup> Planungsraum „March“

<sup>4</sup> Zahlen vom RH auf EUR gerundet, Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: NGP 2009 (BMLFUW); Agrarmarkt Austria

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2014 die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>2</sup> im Bereich Grundwasser am Beispiel der Wasserversorgung im Weinviertel auf Ebene des Bundes sowie im Land Niederösterreich. Ziel der Überprüfung war zu beurteilen,
  - wie die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie für das Grundwasser auf nationaler Ebene umgesetzt wurden,
  - ob die auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffend den Zustand des Grundwassers – insbesondere in Bezug auf die nitratbelasteten Gebiete im Weinviertel – zu erreichen,
  - wie sich die Grundwassersituation im Weinviertel seither entwickelt hat und
  - wie sich die vorhandenen Beeinträchtigungen des Grundwassers auf die Trinkwasserversorgung im Weinviertel ausgewirkt haben.

Der RH wählte das Gebiet des Weinviertels aufgrund der langjährigen Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung aus, welche für die Grundwasserkörper im Weinviertel, insbesondere im Marchfeld, zahlreiche wiederholte Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat zeigten. Dadurch erreichten sie den in der Wasserrahmenrichtlinie festgeschriebenen guten chemischen Zustand des Grundwassers zum Teil nicht.

Im Jahr 2010 hatte der RH bereits die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol überprüft (siehe Reihe Bund 2012/2).

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013; soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Zu dem im Jänner 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Niederösterreich und das BMLFUW im April 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2014.

<sup>2</sup> 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

## Rechtliche Grundlagen

### Europäisches Recht

- 2 Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23. Oktober 2000 regelte den rechtlichen Rahmen zur Vereinheitlichung der Wasserpolitik innerhalb der EU und enthielt die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wasser in den Mitgliedstaaten. Grundprinzip der Wasserrahmenrichtlinie war es, keine weiteren Verschlechterungen des Ist-Zustands der Gewässer zuzulassen (Verschlechterungsverbot) und alle Gewässer, die noch keinen guten Zustand auswiesen, grundsätzlich bis 2015 bzw. mit Ausnahmen spätestens bis 2027 schrittweise zu verbessern (Verbesserungsgebot).

Für das Grundwasser war ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand zu erreichen bzw. zu erhalten. Ergänzend zur Wasserrahmenrichtlinie<sup>3</sup> legte die Grundwasserrichtlinie<sup>4</sup> Kriterien für die Beurteilung des guten chemischen Zustands des Grundwassers sowie für die Ermittlung und Umkehrung signifikanter und anhaltender steigender Trends fest. Damit sollte nicht nur der Eintrag von Schadstoffen in das Grundwasser verhindert oder begrenzt, sondern auch einer Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper vorgebeugt werden.

### Umsetzung in nationales Recht

- 3.1 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2003<sup>5</sup> durch eine Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959) in das nationale Recht übernommen. Im Wesentlichen gab diese Novelle einen zeitlich und inhaltlich determinierten Planungszyklus für die Erstellung, Evaluierung und Weiterentwicklung wasserwirtschaftlicher Planungen (Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan) zur Erreichung von Umweltqualitätszielen auch für das Grundwasser vor. Die diesbezügliche Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und dem Landeshauptmann ergab sich aufgrund der mittelbaren Bundesverwaltung.

(2) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte mit Verordnung die zu erreichenden Zielzustände<sup>6</sup> sowie die im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot maßgeblichen Zustände mittels charakteristischer Eigenschaften sowie mit

<sup>3</sup> Der Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie definierte Parameter für die Bestimmung des chemischen und mengenmäßigen Zustands des Grundwassers und legte die Grundsätze der Überwachung fest.

<sup>4</sup> Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung

<sup>5</sup> BGBl. I Nr. 82/2003

<sup>6</sup> Beim Grundwasser gab es nur die Unterscheidung zwischen einem guten chemischen Zustand und einem nicht guten chemischen Zustand bzw. einem guten mengenmäßigen und einem nicht guten mengenmäßigen Zustand.

Grenz- oder Richtwerten näher zu bezeichnen. Dies erfolgte einerseits mit der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser<sup>7</sup>. Andererseits war der mengenmäßige Grundwasserzustand gemäß Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV)<sup>8</sup> durch die Beobachtung der Grundwasserstände und durch Bilanzierung zu ermitteln<sup>9</sup>.

(3) Dem Landeshauptmann oblagen im Bereich Grundwasser u.a. die fachliche Planung, die Koordinierung aller Planungsfragen im Land und die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Funktion als wasserwirtschaftliches Planungsorgan<sup>10</sup> sowie im Wege einer Verordnungskompetenz auch die Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben. Die wasserwirtschaftliche Planung umfasste auch, eine schrittweise Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers sicherzustellen und seine weitere Verschmutzung zu verhindern.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – aufgrund des in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehenden WRG 1959 – eine Richtlinien- und Weisungskompetenz gegenüber dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden hatte; dies insbesondere in den Bereichen der wasserwirtschaftlichen Planung und der Vollziehung der bundesgesetzlichen Vorgaben bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie (siehe auch TZ 14 und 33).

## Grundwassersituation

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP)

- 4 Entsprechend den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie hatte jeder EU-Mitgliedstaat der Europäischen Kommission eine Beschreibung und Gliederung der Gewässer, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Gewässer sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen vorzulegen. Dazu führte das BMLFUW gemeinsam mit den Ländern im Jahr 2004 eine Ist-Bestandsanalyse durch und veröffentlichte diese im Jahr 2005. Aufbauend auf diesen

<sup>7</sup> Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers, BGBl. II Nr. 461/2010; Ziel war die Bezeichnung des guten chemischen Zustands insbesondere durch Festlegung von Schwellenwerten für Schadstoffe, von Kriterien für die Ermittlung und Beurteilung der Messergebnisse und für die Ermittlung signifikanter und anhaltend steigender Trends einschließlich der Trendumkehr, von Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung des Eintrags von Schadstoffen in das Grundwasser, von Untersuchungs- und Überwachungspflichten und von Mindestanforderungen an Bewilligungsbescheide.

<sup>8</sup> BGBl. II Nr. 479/2006 i.d.g.F.

<sup>9</sup> Ein guter mengenmäßiger Zustand liegt vor, wenn sich die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme mit der Grundwasserneubildung im Gleichgewicht befindet.

<sup>10</sup> § 55 WRG 1959

## Grundwassersituation

### Einteilung des Grundwassers

Ergebnissen und auf den Messungen in den Jahren 2006 bis 2008 wurde schließlich 2010 der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP 2009) veröffentlicht (siehe TZ 11).

**5.1** Nutzbares Grundwasser besteht nur dort, wo es Grundwasserleiter gibt. Dies sind unter der Erdoberfläche liegende Boden- oder Gesteinskörper oder andere geologische Formationen (Schotterkörper, Karstgesteine etc.) mit hinreichender Porosität und Durchlässigkeit, so dass entweder ein nennenswerter Grundwasserstrom oder eine Entnahme erheblicher Grundwassermengen möglich ist.

Für Planungsprozesse (Bewertung der Auswirkungen von Gewässerbelastungen, Monitoring, Maßnahmenplanung etc.) war es erforderlich, die vorhandenen Grundwasserleiter zu erfassen und in Wasserkörper zu unterteilen. Die Abgrenzung der Grundwasserkörper<sup>11</sup> erfolgte nach den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen<sup>12</sup> durch das BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern. Der im Jahr 2001 dafür eingerichtete Arbeitskreis teilte das Bundesgebiet in

- 64 Einzelgrundwasserkörper und
- 63 Gruppen von Grundwasserkörpern auf.<sup>13</sup>

Als Einzelgrundwasserkörper klassifizierte er hydrologisch zusammenhängende, dreidimensional abgrenzbare Grundwasservolumen. Diese verfügten in der Regel über eine Ausdehnung von mindestens 50 km<sup>2</sup> und waren aufgrund ihrer Mächtigkeit von hoher wasserwirtschaftlicher Bedeutung. Kleinere Wasservorkommen wurden zu Gruppen von Grundwasserkörpern zusammengefasst.<sup>14</sup> Diese Einteilung wurde der Ist-Bestandsanalyse 2004 zugrunde gelegt.

<sup>11</sup> Gemäß § 30c Abs. 3 WRG 1959 i.d.g.F. ist ein Grundwasserkörper ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter. Grundwasserleiter sind unter der Erdoberfläche liegende Boden- oder Gesteinskörper oder andere geologische Formationen mit hinreichender Porosität und Permeabilität, so dass entweder ein nennenswerter Grundwasserstrom oder die Entnahme erheblicher Grundwassermengen möglich ist.

<sup>12</sup> CIS-Guidance Document No. 2 (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive) „Identification of water bodies“

<sup>13</sup> Zusätzlich zu den oberflächennahen Grundwasserkörpern erfolgte die Ausweisung von neuen Tiefengrundwasserkörpern, die für die Überprüfung des RH nicht relevant waren.

<sup>14</sup> Die Abgrenzung erfolgte sowohl nach den hydrogeologisch relevanten tektonischen Großeinheiten als auch nach den Grenzen der Planungsräume.

Der Begriff „Grundwasserkörper“ wurde im österreichischen Wasserrecht mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie neu eingeführt. Er ersetzte die zuvor für die Einteilung der Grundwasservorkommen als Bezugseinheit verwendeten Grundwassergebiete. Die Einteilung des Grundwassers nach Grundwasserkörpern unterschied sich wesentlich von der Einteilung nach Grundwassergebieten. Während die Einteilung in Grundwassergebiete auf die Überwachung wichtiger (zusammenhängender) Grundwassergebiete ausgerichtet war und nicht die gesamte Fläche des Bundesgebiets abdeckte, erfolgte in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine flächendeckende Aufteilung des Bundesgebiets in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern.<sup>15</sup>

**5.2** Der RH hielt fest, dass die vom BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern vorgenommene Abgrenzung der Grundwasserkörper entsprechend den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt war. Er wies aber gleichzeitig darauf hin, dass in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – insbesondere bei der Zusammenfassung von Grundwasserkörpern zu Gruppen – auch andere Einteilungen möglich gewesen wären, um damit eine Nivellierung von Belastungen bei unterschiedlich stark verunreinigten Grundwasserkörpern zu vermeiden. Seiner Ansicht nach erschwerte die gewählte Einteilung in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern zum Teil die Fokussierung auf wesentliche Problembereiche (siehe TZ 10).

**5.3** *Das Land Niederösterreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass es bei der Abgrenzung der Grundwasserkörper nach einem bundesweit einheitlichen Leitfaden in Abstimmung mit dem BMLFUW vorgegangen sei. Diese Vorgehensweise sei konform zu den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt.*

Überwachung und  
Bewertung des  
Grundwasserzustands

**6.1** (1) Grundwasser ist, entsprechend dem im WRG 1959 formulierten Umweltziel<sup>16</sup>, derart zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, dass bis spätestens 22. Dezember 2015<sup>17</sup> der gute Zustand erreicht wird. Dieser ist dann erreicht, wenn sich der Grundwasserkörper zumindest in einem guten mengenmäßigen und chemischen Zustand befindet. Die Bewertung des Grundwassers erfolgte auf der Ebene der Ein-

<sup>15</sup> Der RH verwendet die Begriffe „Einzelgrundwasserkörper“ und „Gruppen von Grundwasserkörpern“ insbesondere im Zusammenhang mit der Einteilung der Grundwasserkörper sowie mit der Überwachung und Bewertung des Grundwasserzustands. In jenen Fällen, in denen der Untergliederung keine Relevanz zukommt, gelangt der Begriff „Grundwasserkörper“ als Oberbegriff zur Anwendung.

<sup>16</sup> § 30c Abs. 1 WRG 1959

<sup>17</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen (§ 30e WRG 1959 i.d.g.F.) war eine stufenweise Umsetzung der festgelegten Umweltziele bis zum 22. Dezember 2021 bzw. bis zum 22. Dezember 2027 zulässig (siehe TZ 11).

## Grundwassersituation

zelgrundwasserkörper bzw. in der Gruppe von Grundwasserkörpern anhand der jeweils vorhandenen Messstellen des Kontrollnetzes.

Das zur Überwachung der Grundwasserqualität (chemischer Zustand) aufgebaute Kontrollnetz umfasste mehr als 2.000 ausgewählte Qualitäts-Messstellen (Brunnen, Sonden, Quellen) in ganz Österreich, aus denen in regelmäßigen Intervallen Wasserproben entnommen und auf eine Vielzahl an Inhaltsstoffen (z.B. Nitrat, Eisen, Chlorid, Phosphat, Sulfat, Pflanzenschutzmittel) untersucht wurden. Dem erhöhten Belastungs- und Gefährdungspotenzial Rechnung tragend, wiesen die in den landwirtschaftlich intensiv genutzten Regionen Österreichs liegenden Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern eine vergleichsweise hohe Messstellendichte auf.

Die Überwachung des mengenmäßigen Grundwasserzustands, d.h. die Messung der Grundwasserstände, erfolgte über ein eigenes für diesen Zweck eingerichtetes Messnetz mit mehr als 3.000 Messstellen.

(2) Maßgebend für die Beurteilung des chemischen Zustands eines Einzelgrundwasserkörpers bzw. einer Gruppe von Grundwasserkörpern war das Kriterium der Gefährdung der Grundwasserbeschaffenheit an einer Messstelle. Die Beschaffenheit des Grundwassers an einer Messstelle galt als gefährdet, wenn der für einen Schadstoff ermittelte Messwert<sup>18</sup> den zugehörigen, in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser<sup>19</sup> festgelegten Schwellenwert für einen Schadstoff<sup>20</sup> überschritt. Ein Grundwasserkörper befand sich definitionsgemäß in einem guten chemischen Zustand, wenn eine solche Gefährdung an weniger als 50 % der Messstellen eines Grundwasserkörpers gegeben war.

(3) Wenn die Beschaffenheit des Grundwassers an gleichzeitig 50 % oder mehr aller beobachteten Messstellen eines Grundwasserkörpers als gefährdet einzustufen war, hatte der Landeshauptmann für den Grundwasserkörper hinsichtlich eines Schadstoffs ein sogenanntes voraussichtliches Maßnahmengebiet zu bezeichnen. Ein solches war auch bei Vorliegen eines signifikanten und anhaltend steigenden Trends der Messergebnisse auszuweisen. Bei einer Gefährdung an gleichzeitig 30 % oder mehr aller beobachteten Messstellen eines Grundwasserkörpers hatte der Landeshauptmann für den Grundwasserkörper hinsichtlich eines Schadstoffs ein sogenanntes Beobachtungsgebiet zu bezeichnen (siehe TZ 20).

<sup>18</sup> arithmetisches Mittel der Jahresmittelwerte aus allen für den Beurteilungszeitraum vorliegenden – zumindest drei Beobachtungen umfassenden – Messergebnissen

<sup>19</sup> BGBl. II Nr. 98/2010 i.d.g.F.

<sup>20</sup> z.B. Nitrat, Orthophosphat, Atrazin und andere Pestizide



(4) Gemäß Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie war für die Auswahl der Überwachungsstellen auch die Repräsentativität der an dieser Stelle gewonnenen Überwachungsdaten für die Qualität des jeweiligen Grundwasserkörpers maßgebend.

Die Überwachung der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“<sup>21</sup> erfolgte über 17 GZÜV-Messstellen<sup>22</sup>. Die einzige am südöstlichen Rand dieses Gebiets gelegene GZÜV-Messstelle befand sich in Wolkersdorf im Brunnen 1 des Wasserverbands Gemeindeverband (GV) Wolkersdorf – Pillichsdorf. Die zur Überwachung des chemischen Zustands herangezogenen, aus dem Brunnen 1 entnommenen Wasserproben zeigten eine geringe Nitratbelastung. Laut den Erhebungen des RH beim Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf (siehe TZ 36) zeigte ein anderer Brunnen des Verbands, der in hohem Ausmaß zur Trinkwasserversorgung genutzt wurde, eine über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung<sup>23</sup> liegende Nitratbelastung. Diese Nitratbelastung floss in die Überwachung und Beurteilung des chemischen Zustands der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ nicht ein.

**6.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Ausweisung des guten chemischen Zustands für einen Einzelgrundwasserkörper oder eine Gruppe von Grundwasserkörpern nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Qualität des vorhandenen Grundwassers zuließ. Auch bei Vorliegen eines guten chemischen Zustands konnten große Gebiete vorhanden sein, in denen das entnommene Grundwasser aufgrund von Verunreinigungen nicht direkt als Trinkwasser nutzbar war. Definitionsgemäß waren nämlich Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern bereits dann mit einem guten Zustand zu bewerten, wenn bei weniger als 50 % der beobachteten Messstellen eine Gefährdung der Grundwasserbeschaffenheit (Schwellenwertüberschreitung) vorlag. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zum Grundwassergebiet Zayatal (siehe TZ 10).

(2) Die GZÜV-Messstelle in Wolkersdorf erfüllte nach Ansicht des RH nicht das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität. Er empfahl deshalb dem Land Niederösterreich eine regelmäßige Überprüfung der Messstellen im Hinblick auf ihre Repräsentativität für das jeweilige Einzugsgebiet.

<sup>21</sup> Die in Klammer stehende Abkürzung DUJ bezeichnet die Flussgebietseinheit und auch den Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“.

<sup>22</sup> GZÜV = Gewässerzustandsüberwachungsverordnung

<sup>23</sup> BGBl. II Nr. 304/2001 i.d.g.F.

## Grundwassersituation

**6.3** (1) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Qualitätsüberwachung des Grundwassers gemäß Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV) darauf ausgerichtet sei, die Grundwasserqualität auf einer regionalen, nicht jedoch einer lokalen Ebene zu bewerten. Das Grundwassermonitoring gemäß GZÜV könne daher nicht dafür herangezogen werden, um lokale Belastungen zu erkennen und darauf aufbauend Sanierungsschritte in die Wege zu leiten.

(2) Bei der Auswahl der GZÜV-Messstellen sei nach Angabe des Landes Niederösterreich darauf geachtet worden, einen repräsentativen Querschnitt über einen gesamten regionalen Grundwasserkörper zu legen. Das Nicht-Vorhandensein von Belastungen könne nicht als Argument verwendet werden, um eine Messstelle als nicht repräsentativ einzustufen. Die Messergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung würden regelmäßig auf Plausibilität überprüft. Bei auffälligen Messwerten sei schon bisher eine auch örtliche Überprüfung durch die Gewässeraufsicht erfolgt, wobei auch geprüft werde, ob die Messstelle für die regionale Grundwasserqualität repräsentativ sei oder durch lokale Gegebenheiten beeinflusst werde.

**6.4** Die Messergebnisse bloß einer Messstelle können nach Auffassung des RH nicht als repräsentativ für ein rd. 200 km<sup>2</sup> großes Gebiet eingestuft werden, wenn an einer 2 km entfernten Messstelle stark abweichende Ergebnisse registriert werden. In einem solchen Fall müssten nach Ansicht des RH beide Messstellen zur Beurteilung des Grundwasserzustands herangezogen werden. Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, dass die GZÜV-Messstelle in Wolkersdorf das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität nicht erfüllte.

Grundwasserzustand  
in Österreich laut  
NGP 2009

**7.1** (1) Laut NGP 2009, der auf Untersuchungsergebnissen aus dem Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008 basierte, wiesen 124 der insgesamt 127 Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern einen guten Zustand auf; drei verfehlten das angestrebte Umweltziel. Die Überwachung und Bewertung der Grundwasserquantität ergab für alle Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern einen guten mengenmäßigen Zustand. Hingegen wiesen drei Einzelgrundwasserkörper hinsichtlich des Parameters Nitrat einen nicht guten chemischen Zustand auf, weil bei zumindest 50 % der Messstellen der Schwellenwert für Nitrat (45 mg/l) überschritten wurde. Das größte dieser drei Gebiete war der Einzelgrundwasserkörper Marchfeld mit einer Fläche von 942 km<sup>2</sup>, in dem bei 41 von 73 Messstellen (rd. 56 %) der Schwellenwert für Nitrat überschritten worden war.

**Tabelle 1: Einzelgrundwasserkörper, die gemäß NGP 2009 keinen guten chemischen Zustand aufwiesen**

Bezeichnung des Grundwasserkörpers	Fläche (km <sup>2</sup> )	Anzahl der Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l als Teilmenge der gesamten beprobten Messstellen
Marchfeld (DUJ)	942	41 von 73
Parndorfer Platte (LRR)	254	3 von 6
Südliches Wiener Becken–Ostrand (DUJ)	209	9 von 13

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

LRR: Planungsraum „Leitha, Raab, Rabnitz“

Quelle: BMLFUW (NGP 2009)

(2) Überschreitungen von Schwellenwerten gab es auch in anderen Einzelgrundwasserkörpern und Gruppen von Grundwasserkörpern. Diese waren aber nicht so häufig, dass die betroffenen Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern nach den geltenden Kriterien als in einem nicht guten chemischen Zustand einzustufen gewesen wären. Insgesamt ergaben die Messungen bei 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (sohin bei rd. 23 %) eine Gefährdung des Grundwassers, d.h. eine Überschreitung des Schwellenwerts für zumindest einen Schadstoff.

(3) 14 Einzelgrundwasserkörper und Grundwasserkörpergruppen wies der NGP 2009 als Beobachtungsgebiete<sup>24</sup> aus, elf davon aufgrund von Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat. Die beiden mit insgesamt rd. 3.355 km<sup>2</sup> größten Gebiete („Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)<sup>25</sup>“) lagen ebenfalls im Weinviertel (siehe TZ 9).

<sup>24</sup> Weinviertel (MAR), Weinviertel (DUJ), Eferdinger Becken (DUJ), Traun–Enns–Platte (DUJ), Südliches Wiener Becken–Ostrand (LLR), Wulkatal (LLR), Seewinkel (LRR), Stooberbachtal (LLR), Stremtal (LRR), Ikvatal (LLR), Hügelland Rabnitz (LRR), Leibnitzer Feld (MUR), Unteres Murtal (MUR), Hügelland zwischen Mur und Raab (MUR)

<sup>25</sup> Die in Klammer stehende Abkürzung MAR bezeichnet die Flussgebietseinheit und auch den Planungsraum „March“.

## Grundwassersituation

(4) Alle als Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmegebiete ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern befanden sich laut NGP 2009 in Regionen mit intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung.<sup>26</sup>

- 7.2** Der RH hob hervor, dass bei 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (rd. 23 %) eine Gefährdung des guten chemischen Zustands des Grundwassers vorlag. Dieser Umstand relativierte seiner Ansicht nach das im NGP 2009 genannte gute Ergebnis, wonach alle 63 der in Österreich ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern und 61 der 64 ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper das angestrebte Umweltziel des guten chemischen Zustands erfüllten und nur drei das Umweltziel verfehlten.

Nach Ansicht des RH bestand trotz der bereits weitgehenden Zielerreichung Handlungsbedarf im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden bzw. tatsächlich angewendeten Instrumente. Er stellte dies in der Folge am Beispiel der Nitratbelastung des Grundwassers im Weinviertel dar.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei das Messstellennetz der GZÜV derart aufgebaut worden, dass in belasteten Grundwassergebieten eine deutliche Verdichtung des Messstellennetzes erfolge, während in den unbelasteten Gebieten mit deutlich weniger Messstellen das Auslangen gefunden werden könne. Der prozentuelle Anteil der gefährdeten Messstellen an der Gesamtsumme aller Messstellen ließe daher keinen Rückschluss auf die landesweite Grundwasserqualität zu. Wesentlich aussagekräftiger sei eine flächenbezogene Auswertung. Demnach entspreche das Grundwasser in 94 % der niederösterreichischen Landesfläche den EU-Vorgaben.*

- 7.4** Der RH entgegnete, dass er genau diese Diskrepanz aufzeigte. Wie das Land Niederösterreich ausführte, war auf 94 % der Fläche definitionsgemäß ein guter Zustand gegeben. Ungeachtet dessen gab es innerhalb dieser Fläche zahlreiche kleinere Gebiete – wie z.B. das Gebiet Zaya-tal (siehe dazu TZ 10) –, in denen das Grundwasser aufgrund von zu hohen Schadstoffbelastungen nur nach Aufbereitung zur Trinkwassernutzung geeignet war. Die hohe Anzahl an gefährdeten Messstellen

<sup>26</sup> Bei den Ursachen von Grundwasserverunreinigungen kann grundsätzlich zwischen punktuellen und diffusen Schadstoffquellen unterschieden werden. Während bei den punktuellen Quellen vor allem Altlasten eine Gefährdung des Grundwassers bilden, stellen bei den diffusen Quellen insbesondere Einträge von Stickstoff und Pflanzenschutzmitteln aus landwirtschaftlicher Bewirtschaftung signifikante Belastungen der Grundwasserqualität dar. Ob im Grundwasser Überschreitungen der zulässigen Schadstoffkonzentration auftreten, ist allerdings nicht nur von den Emissionen, sondern auch von anderen Faktoren, wie der Bodenbeschaffenheit, der Höhe des Jahresniederschlags oder der Dauer der Grundwassererneuerung abhängig.

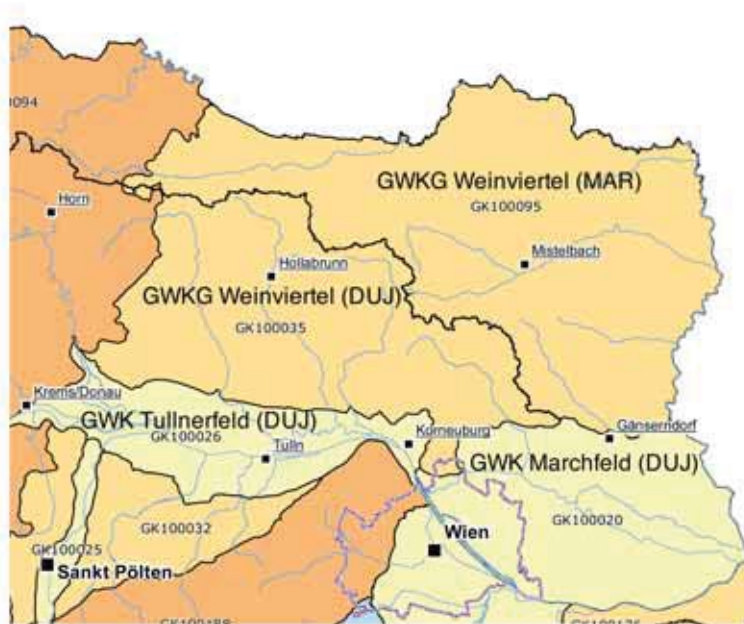
Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

ließ nach Ansicht des RH den Rückschluss zu, dass in vielen Bereichen des Grundwassers Belastungen vorlagen, die durch die Zusammenfassung zu Grundwasserkörpern bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern nicht mehr deutlich wurden. Trotz der bereits weitgehenden Zielerreichung gemäß NGP 2009 betonte er daher erneut den Handlungsbedarf in diesen Bereichen.

Grundwasserzustand  
im Weinviertel

8 Das Grundwasser im Weinviertel war in den Einzelgrundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“, den nördlich der Donau gelegenen Teil des Einzelgrundwasserkörpers „Tullnerfeld (DUJ)“ sowie zwei Gruppen von Grundwasserkörpern („Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“) gegliedert.

Abbildung 1: Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel



Quelle: Umweltbundesamt, BMLFUW

Der im nördlichen Teil des Wiener Beckens gelegene Grundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ stellte aufgrund seiner Ausdehnung von 942 km<sup>2</sup> und einem Wasservolumen von mehr als einer Milliarde Kubikmeter als zweitgrößter<sup>27</sup> Grundwasserkörper in Österreich eine wichtige Wasserreserve dar.<sup>28</sup> Dieses Vorkommen bildete die Basis für die Wasser-

<sup>27</sup> bezogen auf die oberflächennahen Grundwasserkörper

<sup>28</sup> einer Menge, die dem Jahresverbrauch von 5 Mio. Haushalten entspricht

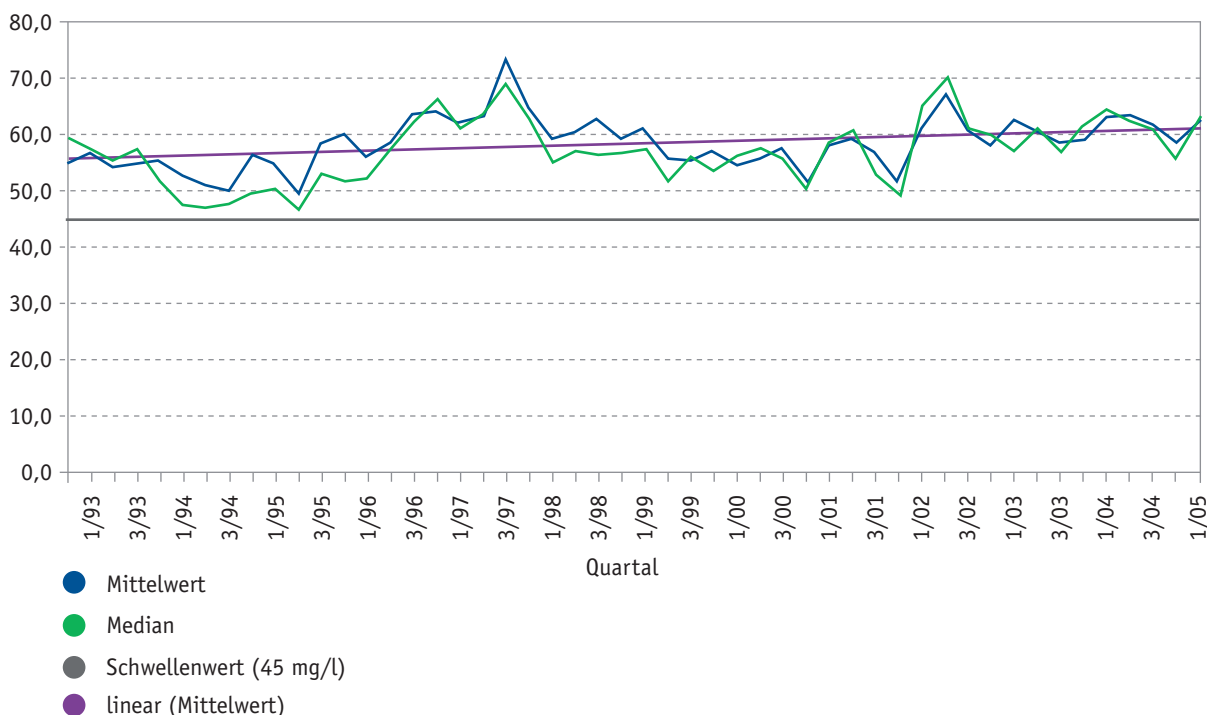
## Grundwassersituation

versorgung von Gemeinden, Gewerbe und Industrie und hatte besonders für die Feldberegung in der Landwirtschaft große Bedeutung.

Der mit 587 km<sup>2</sup> Ausdehnung ebenfalls sehr große und wichtige Grundwasserkörper „Tullnerfeld (DUJ)“ erstreckte sich beidseitig der Donau; zum Weinviertel zählte nur der nördlich der Donau gelegene Anteil. Die anderen im Weinviertel vorhandenen Grundwasservorkommen wurden zu zwei Gruppen von Grundwasserkörpern zusammengefasst: Die im Südwesten der Region gelegenen wurden dem Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein (DUJ)“, jene im Nordosten gelegenen dem Planungsraum „March (MAR)“ zugeordnet.

- 9.1** (1) Zur Belastung des Grundwassers im Weinviertel mit Nitrat lagen zumindest seit 1992 durchgehende Zeitreihen von Messergebnissen vor, die die Entwicklung dokumentierten. So waren z.B. im Wassergütejahresbericht 2006 für das Marchfeld in Niederösterreich für den Zeitraum 3. Quartal 1992 bis 4. Quartal 2004 Nitratbelastungen zwischen 50 mg/l und 70 mg/l, also über dem Schwellenwert von 45 mg/l, ausgewiesen.

Abbildung 2: Entwicklung der Nitratwerte im Marchfeld zwischen 1992 und 2004 in mg/l



Quellen: Erhebung der Wassergüte in Österreich – Jahresbericht 2006; Umweltbundesamt, BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

Eine bereits 1994 durchgeführte Auswertung<sup>29</sup> zur Situation im Grundwassergebiet Marchfeld ergab an 29 der 45 Messstellen (und somit an 64 %) eine Überschreitung des Schwellenwerts von 45 mg/l.

(2) Im NGP 2009 (Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008) waren aufgrund von Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat der Einzelgrundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ als voraussichtliches Maßnahmengebiet, die beiden Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete ausgewiesen. Diese drei insgesamt 4.297 km<sup>2</sup> großen Gebiete hatten einen Anteil von rd. 50 % an der Summe der Flächen aller österreichweit ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebiete. Während der Anteil an Messstellen, bei denen Überschreitungen des Schwellenwerts von 45 mg Nitrat/l registriert wurden, österreichweit bei 12 %<sup>30</sup> lag, betrug er im Weinviertel 41 %:

**Tabelle 2: Nitratbelastung der Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel gemäß NGP 2009**

Bezeichnung des Grundwasserkörpers		Fläche (km <sup>2</sup> )	beprobte Messstellen	Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l	Anteil (in %)	Ausweisung
Marchfeld (DUJ)	Einzel-GWK	942	73	41	56	voraussichtl. Maßnahmengebiet
Tullnerfeld (DUJ) <sup>1</sup>	Einzel-GWK	345	30	4	13	–
Weinviertel (DUJ)	Gruppe von GWK	1.347	17	6	35	Beobachtungsgebiet
Weinviertel (MAR)	Gruppe von GWK	2.008	32	12	38	Beobachtungsgebiet
<b>gesamtes Weinviertel</b>		<b>4.642</b>	<b>152</b>	<b>63</b>	<b>41</b>	

<sup>1</sup> nur Anteil nördlich der Donau

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW (NGP 2009)

Der Grundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ befand sich mit Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat bei 56 % der Messstellen in einem nicht guten chemischen Zustand; laut wasserwirtschaftlichen Forschungsergebnissen eine Folge des Zusammentreffens der speziellen hydrogeologischen Verhältnisse, die eine langsame Grundwas-

<sup>29</sup> O. Vollhofer (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), Gewässermengen- und Güteprobleme im Marchfeld

<sup>30</sup> An 240 von insgesamt 2.045 ausgewerteten Messstellen wurden Schwellenwertüberschreitungen beim Parameter Nitrat festgestellt.

## Grundwassersituation

serenerneuerung bewirkten, mit intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung (75 % landwirtschaftliche Flächen)<sup>31</sup>, pannonischem Klima<sup>32</sup> und großflächig vorhandenen auswaschungsgefährdeten Böden. Diese Umstände führten über Jahrzehnte hinweg zu einer hohen Anreicherung von Nitrat im Grundwasser.

Der Grundwasserkörper „Tullnerfeld (DUJ)“ wies einen deutlich besseren Zustand auf, weil die Donau bzw. ihr im Untergrund fließender Begleitstrom für eine rasche Grundwassererneuerung sorgte. Die im Grundwasser registrierten Schadstoffkonzentrationen lagen – trotz der auch in dieser Region vorhandenen Einträge aus der intensiven landwirtschaftlichen Bewirtschaftung – deshalb meist unter den Schwellenwerten.

(3) Der auf der Grundlage von Untersuchungsergebnissen aus dem Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012 erstellte „Österreichische Bericht der Ist-Bestandsanalyse 2013“<sup>33</sup> an die Europäische Kommission zeigte für die im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmenggebiete im Vergleich zum NGP 2009 keine Verbesserung der Grundwasserqualität, sondern mehr Messstellen mit Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat.

**Tabelle 3: Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gemäß Ist-Bestandsanalyse 2013**

Bezeichnung des Grundwasserkörpers		Fläche (km <sup>2</sup> )	beprobte Messstellen	Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l	Anteil Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l (in %)
Marchfeld (DUJ)	Einzel-GWK	942	72	47	65
Weinviertel (DUJ)	Gruppe von GWK	1.347	16	6	38
Weinviertel (MAR)	Gruppe von GWK	2.008	32	14	44

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW

<sup>31</sup> Im Marchfeld dominiert die viehlose Wirtschaftsweise mit überwiegendem Getreideanbau. Die am weitesten verbreitete Kulturart stellt der Weizen dar; in den westlichen, nahe Wien gelegenen Gebieten wird verstärkt Feldgemüse angebaut, während im Osten weitere Getreidesorten vorzufinden sind. Auch die Zuckerrübe, die Kartoffel sowie der Körnermais zählen zu den Hauptkulturen.

<sup>32</sup> Geringe Niederschlagsmengen verbunden mit hohen Verdunstungsraten; mit einem mittleren Jahresniederschlag von lediglich 530 mm gilt das Marchfeld als klassisches Trockengebiet.

<sup>33</sup> veröffentlicht im März 2014



Gegenüber dem NGP 2009 ergaben sich somit folgende Veränderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten:

**Tabelle 4: Änderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gegenüber dem NGP 2009**

Bezeichnung des Grundwasserkörpers	beprobte Messstellen		Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l		Veränderung zwischen 2009 und 2013 (in %-Punkten)
	2009	2013	2009	2013	
Marchfeld (DUJ)	73	72	41	47	+ 9
Weinviertel (DUJ)	17	16	6	6	+ 3
Weinviertel (MAR)	32	32	12	14	+ 6

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW

9.2 Bezugnehmend auf die im NGP 2009 enthaltenen Ergebnisse der Grundwasserüberwachung stellte der RH fest, dass die Beschaffenheit des Grundwassers im Weinviertel in höherem Ausmaß gefährdet war als in anderen Regionen Österreichs: Österreichweit war an 12 %, im Weinviertel jedoch an 41 % der Messstellen eine Grundwassergefährdung durch Nitrat gegeben.

Im Hinblick auf die Ergebnisse aus der Ist-Bestandsanalyse 2013 wies der RH darauf hin, dass sich die Grundwasserqualität im Weinviertel im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert hatte. Er vermerkte kritisch, dass die Nitratbelastung des Grundwassers im Weinviertel bereits seit zumindest 20 Jahren bekannt war. Infolge der zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch immer bestehenden Schwellenwertüberschreitungen sah der RH hier Handlungsbedarf.

9.3 (1) *Wie das BMLFUW in seiner Stellungnahme mitteilte, zeigten die dem Entwurf des NGP 2015 zugrundeliegenden Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung für den Grundwasserkörper Marchfeld (DUJ) und für die Gruppe von Grundwasserkörpern Weinviertel (MAR) eine geringere Anzahl an Messstellen mit Schwellenwertüberschreitungen gegenüber den Ergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013. Bei der Gruppe von Grundwasserkörpern Weinviertel (MAR) waren die Ergebnisse auch besser als die für die Erstellung des NGP 2009 herangezogenen Ergebnisse.*

## Grundwassersituation

*Das BMLFUW merkte zudem an, dass kurzfristige Konzentrationsentwicklungen in einzelnen Messstellen aufgrund der heterogenen Beschaffenheit des Untergrunds grundsätzlich keine belastbaren Aussagen über Entwicklungen des Grundwasserzustands liefern könnten. Die Methodik der Zustandsbewertung von Grundwasserkörpern beruhe auf einer gesamthaften Betrachtung der langjährigen Grundwasserkonzentrationen auf Grundwasserkörperebene gemeinsam mit einer Analyse der Trends. Für die angesprochenen Grundwasserkörper im Weinviertel wären auf Basis durchgeführter Trendanalysen keine signifikanten Trends feststellbar.*

*(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen zu TZ 7: Demnach sei ein prozentueller Vergleich der gefährdeten bzw. nicht gefährdeten Messstellen über mehrere Grundwasserkörper hinweg insofern nicht aussagekräftig, als in den bekanntermaßen belasteten Grundwasserkörpern ein deutlich verdichtetes Messstellennetz betrieben werde.*

*Die Aussage des RH, wonach sich die Grundwasserqualität des Weinviertels im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert habe, könne durch die mittlerweile auch für 2014 vorliegenden Daten widerlegt werden: Die in der Ist-Bestandsanalyse 2013 noch dargestellte negative Trendentwicklung habe sich nicht bestätigt. Im NGP 2009 seien noch 37,5 % der Messstellen des Grundwasserkörpers Weinviertel (MAR) als gefährdet ausgewiesen gewesen. Im bereits vom BMLFUW veröffentlichten Entwurf zum NGP 2015 seien es nur noch 32,3 %. Eine Trendberechnung gemäß der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser ergebe sogar einen klar fallenden Trend für den Zeitraum 2008 bis 2014.*

- 9.4** (1) Zur Stellungnahme des BMLFUW merkte der RH an, dass die Ausführungen über die mangelnde Aussagekraft kurzfristiger Konzentrationsentwicklungen bei einzelnen Messstellen somit auch für die dem Entwurf des NGP 2015 zugrundeliegenden Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung gelten. Gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands erfordern nach Ansicht des RH mehrjährige Messreihen. Ob tatsächlich eine Verbesserung erzielt wurde, kann nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Abbildung 2, die für den Zeitraum zwischen 1992 und 2004 die jährlichen Schwankungen und insgesamt eine negative Entwicklung der Nitratbelastung im Marchfeld zeigt. Aufgrund des danach geänderten Beurteilungsregimes lagen für die weitere Entwicklung ab 2004 keine direkt vergleichbaren Messergebnisse mehr vor.

(2) Zum Argument des Landes Niederösterreich, wonach ein prozentueller Vergleich der gefährdeten bzw. nicht gefährdeten Messstellen über mehrere Grundwasserkörper hinweg nicht aussagekräftig sei, verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 7: Die hohe Anzahl an gefährdeten Messstellen ließ den Rückschluss zu, dass in vielen Bereichen des Grundwassers Belastungen vorlagen, die durch die Zusammenfassung zu Grundwasserkörpern bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern nicht mehr deutlich wurden. Trends können nach Ansicht des RH nur aus mehrjährigen Messreihen ermittelt werden.

Grundwassergebiet  
Zayatal

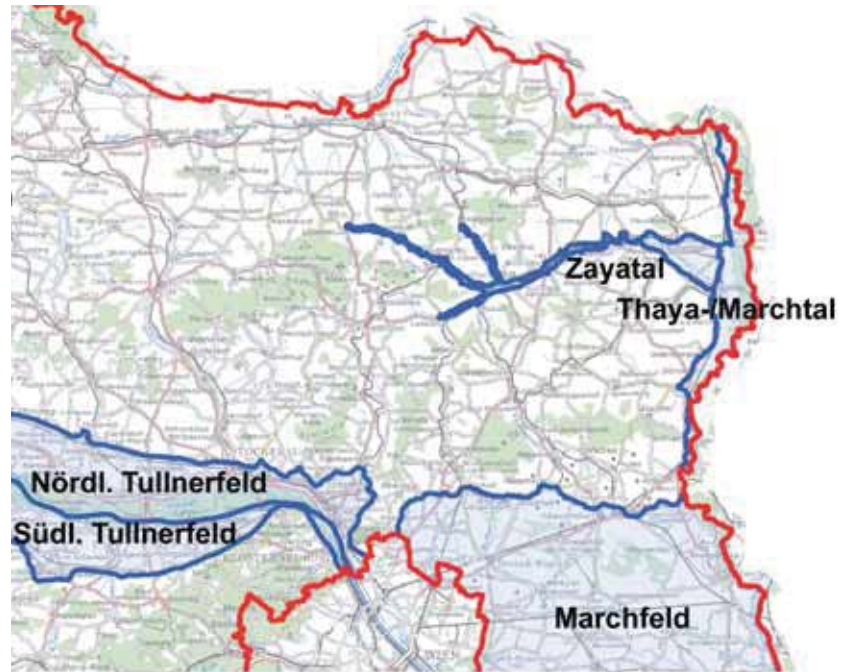
**10.1** (1) Am Beispiel des Grundwassergebiets Zayatal stellt der RH im Folgenden dar, welche Auswirkungen die im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgte Neugliederung<sup>34</sup> der Grundwasser hatte.

(2) Das dem hydrographischen Einzugsgebiet der Zaya, welche in den Leiser Bergen im Weinviertel entspringt und bei Drösing in die March mündet, entsprechende Grundwassergebiet Zayatal war wegen seiner wasserwirtschaftlichen Bedeutung in den Wassergütejahresberichten des BMLFUW bis 2006 als eines von 149 zusammenhängenden Grundwassergebietten ausgewiesen.

<sup>34</sup> Diese erfolgte ab dem Jahr 2001 und lag erstmals der Ist-Bestandsanalyse 2004 zugrunde. Die regelmäßigen Auswertungen in den Wassergütejahresberichten bis 2006 wurden jedoch weiterhin auf Basis der bis 2010 geltenden Grundwasserschwellenverordnung (GSwV) nur für zusammenhängende Grundwassergebiete durchgeführt; ab dem Jahresbericht 2010 erfolgte die Darstellung der Messergebnisse gemäß der 2010 in Kraft getretenen Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser (QZV Chemie GW) flächendeckend für Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern.

## Grundwassersituation

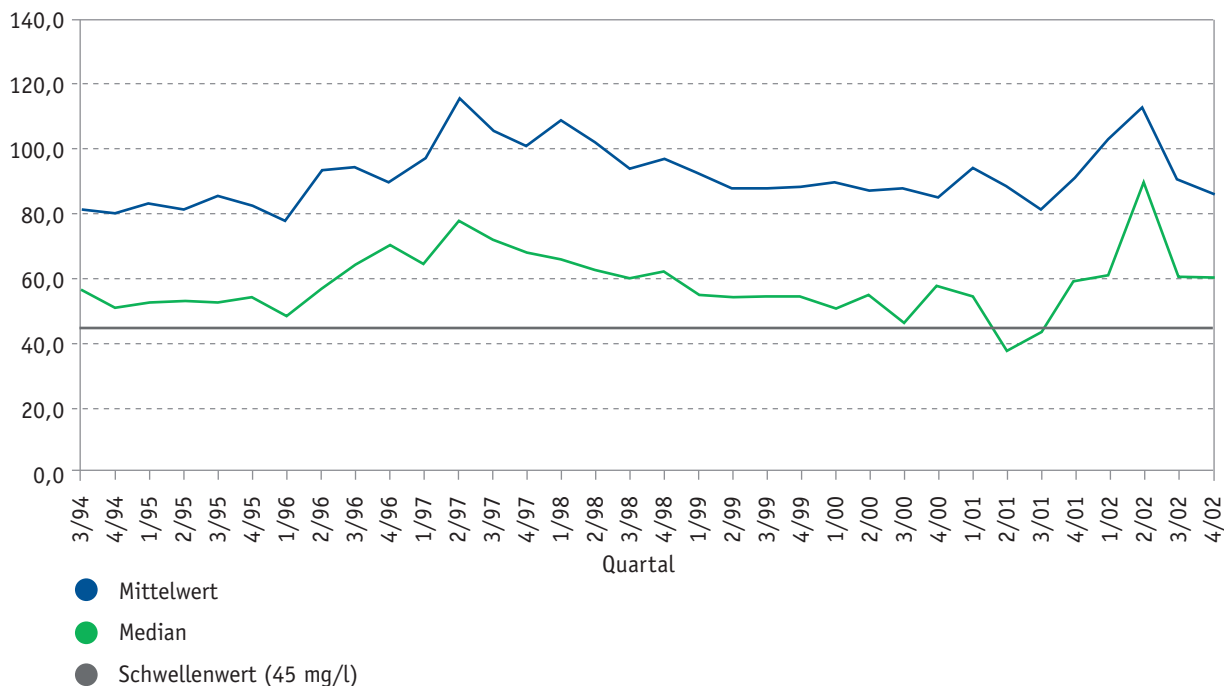
Abbildung 3: Lage des Grundwassergebiets Zayatal



Quelle: Land Niederösterreich

Die Qualität des Grundwassers im Zayatal war vor allem aufgrund hoher Nitratbelastung stark beeinträchtigt. Der Wassergütejahresbericht 2004 zeigte in diesem Gebiet für den Zeitraum 3. Quartal 1994 bis Ende 2002 Nitratbelastungen zwischen 80 mg/l und 120 mg/l, die somit weit über dem Schwellenwert von 45 mg/l lagen:

Abbildung 4: Entwicklung der Nitratwerte im Zayatal zwischen 1994 und 2002 in mg/l



Quellen: Erhebung der Wassergüte in Österreich – Jahresbericht 2004; Umweltbundesamt, BMLFUW

Das Grundwassergebiet Zayatal war im letzten, noch gemäß Grundwasserschwellenwertverordnung<sup>35</sup> erstellten Wassergütejahresbericht (2006) aufgrund der im Beobachtungszeitraum Jänner 2003 bis Dezember 2004 festgestellten erhöhten Schadstoffkonzentrationen für die Parameter Nitrat und Kalium als voraussichtliches Maßnahmensgebiet sowie für die Parameter Atrazin und Desethylatrazin als Beobachtungsgebiet ausgewiesen.<sup>36</sup>

(3) Die Neugliederung der Grundwässer wies das „Grundwassergebiet Zayatal“ nicht als Einzelgrundwasserkörper aus, sondern fasste es mit anderen Vorkommen aufgrund geologischer und hydrogeologischer Verhältnisse zur Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ zusammen; dies, obwohl es mit einer Größe von 62 km<sup>2</sup> die in der Regel für die Ausweisung von Einzelgrundwasserkörpern vor-

<sup>35</sup> BGBl. II Nr. 147/2002

<sup>36</sup> Zusammenhängende Grundwassergebiete waren gemäß Grundwasserschwellenwertverordnung als Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmensgebiete auszuweisen, wenn bei mindestens 30 % bzw. mindestens 50 % aller Messstellen des jeweiligen Grundwassergebiets erhöhte Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser festgestellt wurden. Dies war dann der Fall, wenn das arithmetische Mittel der Messwerte im Beurteilungszeitraum für einen Schadstoff den zugehörigen Schwellenwert überschritt.

## Grundwassersituation

gesehene Mindestgröße von 50 km<sup>2</sup> übertraf.<sup>37</sup> Die neue Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ umfasste neben dem Zayatal viele kleine, über eine Fläche von 2.008 km<sup>2</sup> verteilte Vorkommen.

(4) Eine legislative Maßnahme zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie war der Ersatz der Grundwasserschwellenwertverordnung durch die Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser. Die neue Verordnung setzte insbesondere Schwellenwerte neu fest und änderte Kriterien für die Beurteilung der Einhaltung von Schwellenwerten. Dies wirkte sich auch auf die Ausweisung von Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten aus. Die für die Erstellung des NGP 2009 gemäß Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser durchgeführte Auswertung der Messergebnisse aus dem Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008 ergab, dass die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ hinsichtlich des Schadstoffs Nitrat als Beobachtungsgebiet einzustufen war<sup>38</sup>, weil bei 12 von insgesamt 32 Messstellen<sup>39</sup> (38 %) eine Grundwassergefährdung gegeben war. Fünf der gefährdeten Messstellen lagen im ehemaligen Grundwassergebiet Zayatal.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass im Zayatal aufgrund der deutlichen Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat (Belastung zwischen 80 mg/l und 120 mg/l bei einem Schwellenwert von 45 mg/l) eine regionale Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers gegeben war. Die Gefährdung war bis 2006 durch die Ausweisung des Grundwassergebiets Zayatal als voraussichtliches Maßnahmengebiet dokumentiert. Der RH hielt weiters fest, dass die Einbindung des im Zayatal vorhandenen Grundwasserkörpers in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ zwar im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie stand, dass aber dieser Problembereich – der mangels Verbesserung der Grundwasserqualität fortbestand – durch die Neugliederung der Grundwässer (Zusammenfassung) nicht mehr als solcher erkennbar war. Bei einer Abgrenzung als einzelner Grundwasserkörper hätte der im Zayatal vorhandene Grundwasserkörper entsprechend den Kriterien der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser aufgrund von Schwellenwertüberschreitungen bei fünf von acht Messstellen (63 %) einen nicht guten Zustand aufgewiesen und wäre als voraussichtliches Maßnahmengebiet auszuweisen gewesen. Durch die gewählte Einteilung wurde somit nach Ansicht des RH das Instrumentarium zur Problemerkennung und Fokussierung auf hohe Grundwasserbelastungen eingeschränkt.

<sup>37</sup> Im Gegensatz dazu enthielt die neue Einteilung der Grundwässer auch 20 Einzelgrundwasserkörper mit Flächen unter 50 km<sup>2</sup>. Der kleinste Einzelgrundwasserkörper wies eine Fläche von rd. 12 km<sup>2</sup> auf.

<sup>38</sup> NGP 2009

<sup>39</sup> acht davon im Grundwassergebiet Zayatal

Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ im Hinblick auf die Eignung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen zu überprüfen.

- 10.3** *(1) Nach Mitteilung des BMLFUW in seiner Stellungnahme sei das Bundesgebiet – in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – mit der Ist-Bestandsanalyse 2005 flächendeckend in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern nach hydrologischen–hydrogeologischen Kriterien eingeteilt worden. Die Abgrenzung der Grundwasserkörper sei nach den Vorgaben des CIS–Guidance Dokuments „Identification of water bodies (2003)“ der Europäischen Kommission auf Basis der im Arbeitskreis E (Bund–Bundesländer–Arbeitskreis zur Umsetzung WRRL – Grundwasser) festgelegten Kriterien und somit – wie auch vom RH festgehalten – im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt.*

*Für die Erstellung des Entwurfs des NGP 2015 seien österreichweit alle Einzelgrundwasserkörper sowie insbesondere alle Gruppen von Grundwasserkörpern hinsichtlich der Voraussetzungen für eine fallweise kleinräumigere Unterteilung für die Risikoanalyse, Zustandsbewertung und Maßnahmenplanung einer erneuten Überprüfung unterzogen worden, die die bisherige Abgrenzung der Grundwasserkörper bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern im betreffenden Gebiet bestätigt habe.*

*(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu TZ 5, wonach die Abgrenzung der Grundwasserkörper den Vorgaben der Europäischen Kommission entspreche, was auch vom RH anerkannt werde. Das Land Niederösterreich werde dennoch prüfen, ob durch eine gesonderte Abgrenzung des Zayatals etwaige Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität maßgeblich unterstützt werden könnten.*

- 10.4** Der RH trat dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich darin bei, dass die Einbindung des im Zayatal vorhandenen Grundwasserkörpers in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ 2005 im Einklang mit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie stand; im Hinblick auf die Reduzierung bestehender Verunreinigungen erachtete er diese Einbindung jedoch als nicht optimal. Der RH beurteilte daher die Ankündigung des Landes Niederösterreich, die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ im Hinblick auf die Eig-

nung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen zu überprüfen, positiv.

## Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2009

Stufenweise  
Zielerreichung

**11.1** (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat gemäß § 55c WRG 1959 in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungen der Länder alle sechs Jahre einen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) zu erstellen und zu veröffentlichen. Erstmals erfolgte dies mit dem NGP 2009 vom 30. März 2010 und der NGP-Verordnung<sup>40</sup>. Die Wasserrahmenrichtlinie und das WRG 1959 gaben als Ziel verbindlich vor, dass der für das Grundwasser angestrebte gute chemische Zustand bis spätestens 2015 zu erreichen war. Dazu waren auf nationaler Ebene Maßnahmen durchzuführen,

- um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern und
- um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren.

(2) Eine Verlängerung der Frist bis 2021 bzw. 2027 war zulässig, wenn die Erreichung des Zielzustands in der Planungsperiode von 2009 bis 2015 aus wenigstens einem der nachfolgenden Gründe nicht möglich war:

1. der Umfang der erforderlichen Verbesserungen dauerte aus Gründen der technischen Durchführbarkeit länger als eine Planungsperiode;
2. die Verwirklichung der Verbesserungen würde unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen;

<sup>40</sup> BGBl. II Nr. 103/2010



3. die natürlichen Gegebenheiten ließen keine rechtzeitigen Verbesserungen zu.<sup>41</sup>

In diesen Fällen durften sich die erforderlichen Maßnahmen zur Zielerreichung über mehrere Planungszyklen (bis spätestens 2027<sup>42</sup>) erstrecken. Unbeschadet der stufenweisen Zielerreichung waren gemäß WRG 1959 und den im NGP 2009 angeführten Leitlinien aber alle Wasserkörper durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen so zu schützen, dass sichergestellt ist, dass der bestehende Zustand nicht weiter verschlechtert wird (Verschlechterungsverbot).

(3) Nach dem NGP 2009 nahm der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bei jenen drei Grundwasserkörpern (u.a. beim Marchfeld<sup>43</sup>), die infolge der Nitratbelastung keinen guten chemischen Zustand aufwiesen (siehe TZ 9), eine Fristverlängerung bis 2027 in Anspruch. Dies mit der Begründung, dass diese – bedingt durch die langen Grundwassererneuerungszeiten – auf einen reduzierten Nitratintrag nur sehr langsam und langfristig reagieren würden.<sup>44</sup>

Bereits die Wasserrahmenrichtlinie wies auf die natürliche zeitliche Verzögerung bei der Bildung und der Erneuerung von Grundwasserressourcen hin und betonte pauschal die Notwendigkeit frühzeitiger Maßnahmen und einer beständigen langfristigen Planung von Schutzmaßnahmen. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen waren auf nationaler Ebene zu treffen (siehe TZ 12).

- 11.2** Der RH nahm die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen für die im NGP 2009 ausgewiesenen voraussichtlichen Maßnahmenggebiete zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass das in der Leitlinie des NGP 2009 zum Ausdruck gebrachte Verschlechterungsverbot des bestehenden Zustands beim Grundwasser nach der Wasserrahmenrichtlinie eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Fristverlängerung war (siehe TZ 32). Entsprechend den Messergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013 wurde diese Vorgabe im Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht (siehe TZ 30).

Der RH empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, insbesondere vor dem Hintergrund der langsamen Grundwassererneuerung

<sup>41</sup> siehe § 30e Abs. 1 WRG 1959

<sup>42</sup> im Rahmen der aktualisierten NGP für die Perioden 2016 bis 2021 und 2022 bis 2027

<sup>43</sup> Die anderen Grundwasserkörper waren die Parndorfer Platte und das Südliche Wiener Becken-Ostrand (siehe NGP 2009, S. 85).

<sup>44</sup> Im Rahmen einer Studie wurde bspw. für das Marchfeld eine mittlere Verweilzeit des Grundwassers von 19 Jahren ermittelt.

## Nationaler Gewässer- bewirtschaftungsplan 2009

wirksame Maßnahmen zur Verringerung des Neueintrags von Nitrat in das Grundwasser besonders rasch zu setzen, um den guten chemischen Zustand des Grundwassers in diesen Gebieten bis 2027 zu erreichen.

**11.3** (1) *Nach Angaben des BMLFUW in seiner Stellungnahme sei die im NGP 2009 sowie im Entwurf zum NGP 2015 ausgewiesene Fristverlängerung bis 2027 zur stufenweisen Zielerreichung für den Grundwasserkörper Marchfeld (DUJ) durch die langen Grundwassererneuerungszeiten bedingt; dies sei aber keinesfalls gleichbedeutend mit einer möglichen zeitverzögerten Maßnahmensetzung.*

*(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Trendberechnung gemäß der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser für das Marchfeld hin, welche unter Berücksichtigung der mittlerweile auch für 2014 vorliegenden Daten einen fallenden Trend für den Zeitraum 2008 bis 2014 ergebe. Eine Verschlechterung sei somit nicht gegeben. Unabhängig davon werde das Land Niederösterreich auch weiterhin die erforderlichen Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Grundwasserqualität konsequent fortsetzen. Auf Basis der bereits intensivierten Ursachen- und Maßnahmenforschung werde es prüfen, inwieweit rasch wirksame Maßnahmen zusätzlich gesetzt werden können.*

**11.4** (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass er gerade vor dem Hintergrund der langen Grundwassererneuerungszeiten das Erfordernis betont hatte, möglichst rasch jene Maßnahmen zu setzen, die eine Verschlechterung der Grundwassersituation vermeiden bzw. eine Verbesserung bewirken können. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) In Bezug auf die Bewertung des Trends der Nitratbelastungen im Marchfeld entgegnete der RH dem Land Niederösterreich mit dem Hinweis auf seine Ausführungen zu TZ 9, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern und tatsächliche Verbesserungen nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden können. Ungeachtet dessen betonte der RH wiederholt die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität.

Maßnahmen-  
programm zur Verbes-  
serung des Gewässer-  
zustands

**12.1** (1) Laut NGP 2009 gefährdete insbesondere die Aufbringung von Stickstoffdünger (Nitrat) das Grundwasser. So wurden z.B. 2007 in Österreich auf ca. 23.000 km<sup>2</sup> landwirtschaftlich genutzter Fläche<sup>45</sup> mehr

<sup>45</sup> extensiv genutztes Grünland wie Almen nicht inkludiert

als 100.000 t Stickstoff als Handelsdünger<sup>46</sup> und über 160.000 t Stickstoff als Wirtschaftsdünger<sup>47</sup> ausgebracht. Andere Schadstoffquellen – wie z.B. durch unsachgemäße Abwasserentsorgung (Siedlungsabwasser, Anlagen mit Wasseremissionen) verursachte Emissionen oder die von Altlasten (Altstandorte, Deponien oder Tanklager mit Belastungen wie chlorierten Kohlenwasserstoffen) ausgehenden Gefährdungen des Grundwassers – hatten laut NGP 2009 geringere Bedeutung. Erstere wurden gemäß NGP 2009 durch die Errichtung von Kanalisations- und Kläranlagen weitestgehend beseitigt, bei letzteren konnte die Gefährdung durch die Sanierung, Sicherung und Überwachung der Altlasten wesentlich reduziert werden.

(2) Der Bund betonte in seinen Positionspapieren<sup>48</sup>, dass die landwirtschaftliche Bodennutzung gewässerschonend zur Erhaltung und Wiederherstellung des guten Zustands auszurichten sei. Der NGP 2009 enthielt – bezogen auf diffuse Stickstoffeinträge<sup>49</sup> aus der Landwirtschaft – ein Paket aus rechtlichen Maßnahmen und finanziellen Anreizen mit dem Ziel, den Eintrag von Nitrat zu verhindern oder zu begrenzen. Das Paket sah – mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Maßnahmen (siehe TZ 25), welche nur in belasteten Grundwasserkörpern möglich waren – keine regionalspezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwassersituation vor.

(3) Der NGP 2009 enthielt folgende bestehende Maßnahmen, die dazu beitragen sollten, den guten chemischen Zustand des Grundwassers zu erhalten bzw. zur Verbesserung beizutragen:

<sup>46</sup> mineralische Dünger, die Nährstoffe in anorganischer Form, meistens in Form von Salzen, enthalten

<sup>47</sup> Stallmist, Jauche, Gülle, auch in verarbeiteter Form (siehe § 1 Z 13 Aktionsprogramm Nitrat 2012)

<sup>48</sup> BMLFUW, Guter Zustand für unsere Gewässer – Die Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (2007); BMLFUW, Die Zukunft unserer Gewässer – wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen (2014)

<sup>49</sup> Einträge, die nicht aus definierten Punktquellen stammen, sondern sich über größere Flächen ereignen

## Nationaler Gewässer- bewirtschaftungsplan 2009

**Tabelle 5: Überblick über die wesentlichen bestehenden Maßnahmen/Handlungen zur Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern (bezogen auf den Schadstoff Nitrat) gemäß NGP 2009**

Maßnahmen	Instrument	Zuständigkeit
<b>rechtliche Maßnahmen</b>		
zeitliche, mengenmäßige und örtliche Einschränkungen für die Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln	Aktionsprogramm Nitrat 2008 <sup>1</sup>	BMLFUW Landeshauptmann
Bewilligungspflicht für die erhöhte Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel	§ 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 <sup>2</sup>	Bezirksverwaltungsbehörden
Ausweisung von Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten, Ursachenermittlung	§ 33f WRG 1959	BMLFUW (Rahmen) Landeshauptmann (Ausweisung, Ursachenermittlung)
<b>finanzielle Anreize</b>		
Grünlanderhaltung	Cross Compliance <sup>3</sup>	BMLFUW
Düngegrenzen unterhalb der Werte des Aktionsprogramms Nitrat, Begrünung von Ackerflächen, Düngeplanung, schlagbezogene Aufzeichnungen etc.	ÖPUL 2007	BLMFUW Vollziehung AMA
Schulung, Bewusstseinsbildung	Beratungsaktivitäten Nitratinformationsdienst, Wasserschutzberatung	Bundesländer Landwirtschaftskammern

<sup>1</sup> Umsetzung der Nitratrichtlinie; i.V.m. § 55p WRG 1959

<sup>2</sup> mengenmäßige Beschränkungen für die Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln

<sup>3</sup> Verordnung über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS-Umsetzungs-Verordnung 2008)

AMA: Agrarmarkt Austria

Quelle: NGP 2009, BMLFUW

Eine detaillierte Beschreibung der im NGP 2009 angeführten und bereits gesetzten Maßnahmen erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln.

**12.2** Der RH kritisierte, dass der NGP 2009 zwar belastete Grundwasserkörper auswies, das Maßnahmenprogramm aber mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Förderungen keine spezifischen Maßnahmen für diese Gebiete enthielt. Da die Probleme in den überprüften Gebieten seit Jahrzehnten bekannt waren und die bislang angewendeten Instrumente keinen Erfolg zeigten bzw. vorhandene Möglichkeiten nicht genutzt wurden, empfahl der RH dem BMLFUW, bei künftigen Überarbeitungen des NGP spezifische Maßnahmen für belastete Gebiete stärker vorzusehen.

**12.3** *Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass ein zentrales Instrument für die Umsetzung der im NGP 2009 vorgesehenen Maßnahmen zur Reduktion von Stickstoffeinträgen das Aktionsprogramm Nitrat sei, das durch seine bundesweite Anwendung eine wesentliche*



Nationaler Gewässer-  
bewirtschaftungsplan 2009

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

*Grundlage für einen flächendeckenden Gewässerschutz darstelle. Ebenso würden aber auch differenzierende Vorgaben wie z.B. unterschiedliche Verbotszeiträume für Ackerland und Grünland, kulturspezifische Düngeobergrenzen in Abhängigkeit von der Ertragslage etc. zur Lösung regionalspezifischer Probleme beitragen.*

*Im Hinblick auf die Umsetzung von regionalspezifischen Maßnahmen sei insbesondere die Anwendung der Maßnahmenpakete zum Grundwasserschutz durch freiwillige Vereinbarungen im Rahmen von ÖPUL 2007 wesentlich gewesen. Weitergehende Maßnahmen hätten neben Bewusstseinsbildung u.a. die Durchführung gezielter Forschungsarbeiten auch für das Marchfeld beinhaltet, um regionsspezifisch effiziente Maßnahmen zu entwickeln.*

- 12.4** Der RH hielt dazu fest, dass das Aktionsprogramm Nitrat zweifellos ein wichtiges Instrument für den flächendeckenden Gewässerschutz darstellte, allerdings ermöglichten die darin vorgesehenen Maßnahmen keine regionalspezifischen Differenzierungen. Da ÖPUL 2007 nur zwei Maßnahmen zum Grundwasserschutz enthielt, die auf belastete Gebiete beschränkt waren und diese auch nur freiwillig zum Einsatz kamen, erachtete der RH eine Erweiterung des künftigen Instrumentariums um weitere regionalspezifische Maßnahmen als zweckmäßig.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Überblick

- 13** Der RH überprüfte die im NGP 2009 angeführten Instrumente zur Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustands im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit und Wirksamkeit für das Weinviertel. In den nachfolgenden Abschnitten erfolgen daher eine Darstellung der Instrumente und der damit umgesetzten Maßnahmen sowie Aussagen zur Wirksamkeit insbesondere mit Bezug auf diese spezifische Region.

### Rechtliche Maßnahmen in Verbindung mit dem WRG 1959

- 14.1** (1) Der NGP 2009 nannte insbesondere auf dem WRG 1959 fußende Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Nitratbelastung führen sollten. Dazu zählten
- neben dem vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft als Verordnung zum WRG 1959 erlassenen Aktionsprogramm Nitrat u.a.

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

- Bewilligungspflichten gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 sowie
- Bestimmungen zur Erlassung eines Programms zur Verbesserung der Qualität von Grundwasser gemäß § 33f WRG 1959.

(2) Die Kompetenz zur Gesetzgebung in Angelegenheiten des Wasserrechts lag gemäß B-VG beim Bund, während die Vollziehung durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden in mittelbarer Bundesverwaltung zu erfolgen hatte. Diese waren dabei an Weisungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft als oberstem Vollzugsorgan in Angelegenheiten des Wasserrechts gebunden (siehe Art. 103 Abs. 1 B-VG). Entsprechende Weisungen des Bundesministers waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht ergangen.

(3) Hinsichtlich der optimalen Vorgangsweise zur Umsetzung restriktiverer Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität bestanden zwischen dem Land Niederösterreich und dem Bund häufig Auffassungsunterschiede. So befürwortete das Land Niederösterreich Verschärfungen in der Verordnung des Bundes zum Aktionsprogramm Nitrat (bspw. durch die Verpflichtung zu schlagbezogenen Aufzeichnungen und Düngerbegrenzungen), während es der Bund als Aufgabe des Landes Niederösterreich ansah, regionalspezifische Maßnahmen über Verordnungen gemäß § 33f WRG 1959 (siehe TZ 20 ff.) umzusetzen.

**14.2** Der RH wies darauf hin, dass die gesetzlichen Grundlagen sowohl für den Bund als auch für das Land Niederösterreich Möglichkeiten boten, Verschärfungen bzw. restriktivere Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratsintrags und in der weiteren Folge zur Verbesserung der Grundwasserqualität umzusetzen. Er kritisierte, dass die vorhandenen Instrumente – unter Verweis auf alternative Regelungsmöglichkeiten – bisher nicht ausgeschöpft bzw. nicht genutzt wurden. Im Sinne der Verbesserung der Qualität des Grundwassers vertrat der RH die Ansicht, dass die befassten Behörden ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen und nicht auf Handlungsmöglichkeiten der jeweils anderen Behörden hinweisen sollten.

Als verantwortliches Organ für die rechtzeitige (bis zum Jahr 2027) Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie gegenüber der EU sollte darüber hinaus der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – allenfalls auch mit Weisung nach Art. 103 Abs. 1 B-VG – auf eine rechtzeitige Vollziehung durch den Landeshauptmann von Niederösterreich drängen.

Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass die zu setzenden Maßnahmen erst zeitverzögert wirken (siehe TZ 11 und 33).

**14.3** (1) *Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme bezüglich Verschärfungen bzw. restriktivere Maßnahmen zur Nitratreduktion fest, dass aufgrund der durchgeführten Kostenwirksamkeitsanalyse insbesondere folgende Maßnahmen im Maßnahmenprogramm des NGP 2009 zur Reduktion von Nitratverunreinigungen verankert worden seien: Mengenbeschränkungen für Wirtschaftsdünger sowie kulturspezifische Düngeobergrenzen, Verbotszeiträume sowie Bestimmungen für die Düngemittelausbringung (auf Hangflächen, Gewässerabstände etc.).*

*(2) Das Land Niederösterreich betonte in seiner Stellungnahme, dass das Aktionsprogramm Nitrat als Verordnung des BMLFUW nicht in seinen Zuständigkeitsbereich falle. Bezüglich der Bewilligungspflicht gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 und hinsichtlich des Grundwassersanierungsprogramms gemäß § 33f WRG 1959 verwies es auf die Ausführungen zu TZ 19, wonach eine Bewilligungspflicht zur Reduktion der Nitratreinträge nur begrenzt geeignet sei, und TZ 20, wonach eine Verordnung zur Ursachenermittlung nicht zweckmäßig sei.*

**14.4** (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die in der Stellungnahme genannten Maßnahmen bereits Bestandteil des Aktionsprogramms Nitrat waren und keine zusätzlichen Maßnahmen des NGP 2009 darstellten. Darüber hinaus gehende Maßnahmen zur Einschränkung des Nitratreintrags ins Grundwasser enthielt der NGP 2009 – mit Ausnahme von ÖPUL – nicht. Sie wären aber möglich gewesen und waren nach Ansicht des RH – basierend auf den bisherigen Erfahrungen – jedenfalls erforderlich.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich wies der RH darauf hin, dass es trotz der seit dem Jahr 1991 bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zur Grundwassersanierung bisher keine Verordnung gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 erlassen hatte, obwohl sich die Nitratproblematik durch die freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen und durch bewusstsensbildende Maßnahmen nicht verbessert hatte. Den Verweis auf die Zuständigkeit des Bundes für das Aktionsprogramm Nitrat sah der RH als Bestätigung seiner Kritik an der wechselseitigen Zuweisung der Verantwortlichkeiten für restriktivere Maßnahmen.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Aktionsprogramm  
Nitrat

Inhalte

**15.1** (1) Laut NGP 2009 war das Aktionsprogramm Nitrat eine wesentliche Maßnahme zur Reduktion der Einträge von Nitrat in das Grundwasser durch diffuse Quellen aus der Landwirtschaft. Bereits im Jahr 2003 hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – in Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie<sup>50 51</sup> – das erste Aktionsprogramm Nitrat als Verordnung erlassen. Ziel der Nitratrichtlinie war die Verringerung bestehender Gewässerverunreinigungen durch Nitrat sowie die Vorbeugung weiterer Gewässerverunreinigungen dieser Art. Die Mitgliedstaaten hatten ihre Aktionsprogramme alle vier Jahre auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 galten das Aktionsprogramm Nitrat 2008 und das Aktionsprogramm Nitrat 2012.

(2) Das Aktionsprogramm Nitrat regelte, wann, wo und wie viel stickstoffhaltige Düngemittel<sup>52</sup> auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgebracht werden durften.<sup>53</sup> Es galt flächendeckend und einheitlich für das gesamte Bundesgebiet. Die Vorgaben des Aktionsprogramms sollten zusammen mit spezifischen Förderungsmaßnahmen – wie z.B. Maßnahmen nach ÖPUL – ein hohes Schutzniveau gewährleisten.<sup>54</sup>

Das Aktionsprogramm Nitrat 2012 normierte:

- Zeiträume, in denen stickstoffhaltige Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgebracht werden durften;
- mengenmäßige Begrenzungen, abhängig von den Kulturarten und von der von den Landwirten erwarteten Ertragslage (niedrig, mittel, hoch 1, hoch 2 und hoch 3);<sup>55</sup>
- Vorschriften zur Lagerung von Wirtschaftsdünger;<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Richtlinie (91/676/EWG) zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen

<sup>51</sup> und in Umsetzung des § 55p WRG 1959

<sup>52</sup> Wirtschaftsdünger (Gülle, Jauche, Mist etc.), Handelsdünger, Klärschlamm etc.

<sup>53</sup> Der auf den Boden ausgebrachte Wirtschaftsdünger, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, durfte im Durchschnitt der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Betriebs jene Menge nicht überschreiten, die 170 kg Stickstoff nach Abzug der Stall- und Lagerverluste je Hektar und Jahr betrug.

<sup>54</sup> Andere Mitgliedstaaten schränkten die Gültigkeit ihrer Aktionsprogramme auf die besonders mit Nitrat belasteten Gebiete ein.

<sup>55</sup> bezogen auf einen mehrjährigen Ertragsdurchschnitt

<sup>56</sup> Vorschriften über Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Wirtschaftsdünger, Zwischenlagerung von Stallmist in Form von Feldmieten



- Verfahren für das Ausbringen der stickstoffhaltigen Düngemittel.

Die Einstufung der Ertragslage auf den landwirtschaftlichen Flächen erfolgte durch die Landwirte. Einschränkungen hinsichtlich der Ertragslage (z.B. niedrig oder mittel) und der damit verbundenen Düngebegrenzung bestanden auch in besonders belasteten Gebieten nicht, so dass eine Einstufung mit „hoch“ in der Regel möglich war.<sup>57</sup>

(3) Für die landwirtschaftlichen Betriebe bestanden bis Ende 2014 keine Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten über die von ihnen vorgenommene Einstufung der Ertragslage und die von ihnen ausgebrachten Stickstoffmengen.<sup>58</sup> Erst das Aktionsprogramm Nitrat 2012 führte eine betriebsbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht ab 1. Jänner 2015 ein.<sup>59</sup> Diese wurde damit begründet, dass einerseits die Europäische Kommission dies als die wesentliche Grundvoraussetzung für die Kontrollierbarkeit der Einhaltung der Vorgaben wertete, und dass die Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht andererseits aus Sicht der Wasserwirtschaft ein bedeutsamer Faktor für Verbesserungen insbesondere in den nitratbelasteten Ackerbaugebieten war. Durch die beinahe dreijährige Übergangsfrist sollten Konflikte mit Verpflichtungen aus der laufenden Programmperiode des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums vermieden werden, weil bei einigen im Rahmen von ÖPUL 2007 geförderten Maßnahmen das Führen von Aufzeichnungen verpflichtend war. Eine im Entwurf zum Aktionsprogramm Nitrat 2012 enthaltene, weitergehende schlagbezogene Aufzeichnungspflicht, die auch für einzelne Feldstücke bzw. Schläge und die dort angebauten Kulturen gegolten hätte, fand keine Aufnahme in das Aktionsprogramm Nitrat 2012. Freiwillige Aufzeichnungen gegen eine Vergütung erbrachten landwirtschaftliche Betriebe neben ÖPUL auch im Zuge der Erstellung des Grünen Berichts durch die Dokumentation ihrer Buchführungsergebnisse.

<sup>57</sup> Eine Einstufung der Ertragslage eines Standorts mit „hoch“ war möglich, wenn für den überwiegenden Anteil der Fläche eines Schlags (über 50 %) der natürliche Bodenwert nach den Ergebnissen der Österreichischen Bodenkartierung nicht als geringwertiges Ackerland ausgewiesen war oder die Ackerzahl nach den Ergebnissen der Österreichischen Finanzbodenschätzung größer als 30 war oder die Bodenklimazahl größer als 30 war. Die genannten Kriterien waren als gleichwertig anzusehen, was bedeutete, dass nur eine Voraussetzung zutreffen musste; siehe Anlage 3 unter der Tabelle 1 des Aktionsprogramms Nitrat 2008 und 2012.

<sup>58</sup> Dokumentation der Erntemengen und Aufbewahrung von Rechnungsbelegen über die verkauften Mengen der geernteten Feldfrüchte

<sup>59</sup> siehe § 7 Abs. 5 Aktionsprogramm Nitrat 2012

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

(4) Die EU-Nitratrichtlinie sah – neben den Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten – in ihrem Anhang weitere Punkte zur Verwendung von Düngemittel vor, die die Mitgliedstaaten in ihren Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft aufnehmen konnten:

- die Bodenbewirtschaftung, einschließlich der Fruchtfolgegestaltung und der Anbauverhältnisse (Grünland/Ackerland),
- die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung während bestimmter (Regen-)Zeiten zur Aufnahme des Stickstoffs, der sonst eine Nitratbelastung im Gewässer verursachen könnte,
- die Aufstellung von Düngeplänen für die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe und
- die Verhinderung von Gewässerverunreinigungen durch Abfließen und Versickern von Wasser in Bewässerungssystemen über die Reichweite der Pflanzenwurzeln hinaus.<sup>60</sup>

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Raum Thayatal: Naturschutz, Wasserqualität und internationale Zusammenarbeit“ (Reihe Niederösterreich 2005/6) festgestellt, dass Österreich bisher keine solchen fakultativen Maßnahmen vorgeschrieben hatte. Auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diese nicht im Aktionsprogramm Nitrat 2012 enthalten; das ÖPUL-Programm förderte allenfalls eine freiwillige Verpflichtung zu derartigen Maßnahmen (siehe TZ 25).

**15.2** (1) Nach Ansicht des RH war der flächendeckende Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat geeignet, grundsätzlich zur Reduktion der Einträge von Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen in das Grundwasser beizutragen. Dies insbesondere durch die Festlegung von Verbotzeiten sowie durch die Einschränkungen beim Wirtschaftsdünger.

(2) Für die Lösung regionalspezifischer Probleme in den besonders mit Nitrat belasteten Gebieten erachtete der RH den flächendeckenden Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat jedoch nur als begrenzt geeignet. Er ermöglichte – in seiner bisherigen Ausrichtung – nämlich nicht die Einführung weitergehender Maßnahmen für besonders belastete Gebiete, wie z.B. schlagbezogene Aufzeichnungspflichten, Düngebeschränkungen, Vorgaben für Düngepläne, Fruchtfolgegestaltung etc.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Anhang II lit. B der EU-Nitratrichtlinie

<sup>61</sup> bspw. keine Sondermaßnahmen auf auswaschungsgefährdeten Böden bzw. in voraussichtlichen Maßnahmengebieten



Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, künftig die Aufnahme spezifischer Bewirtschaftungsmaßnahmen (z.B. bezogen auf voraussichtliche Maßnahmengebiete, besonders auswaschungsgefährdete Böden etc.) in das Aktionsprogramm Nitrat zur weitergehenden Einschränkung des Nitratreintrags in belasteten Gebieten zu überdenken.

(3) Nach Einschätzung des RH werden bloß betriebsbezogene – statt schlagbezogene – Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten in den besonders belasteten Gebieten ab dem Jahr 2015 auch wegen der Unterschiedlichkeit der betroffenen Böden (Grad der Auswaschungsgefahr) nicht ausreichen. Er verwies auf die Bedeutung der Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für die Kontrollierbarkeit von Maßnahmen, die auch die Europäische Kommission als wesentlich beurteilte.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, schlagbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für diese Gebiete in das Aktionsprogramm Nitrat aufzunehmen. Gleichzeitig würdigte der RH positiv, dass ÖPUL derartige Maßnahmen auf freiwilliger Basis vorsah.

(4) Darüber hinaus wiederholte der RH seine im Jahr 2005 getroffene Empfehlung an das BMLFUW, zur Verbesserung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms Nitrat die Aufnahme der in der Nitratrichtlinie vorgesehenen fakultativen Maßnahmen – wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen – zu erwägen.

**15.3** *Das BMLFUW betonte in seiner Stellungnahme die Verpflichtung Österreichs zur Reduzierung der Gesamt-Stickstoff- und Phosphoremissionen zugunsten nährstoffsensibler Gewässer (Meere). Die flächenspezifisch höchsten Stickstoffemissionen in die Fließgewässer würden jedoch aus den niederschlagsreichen Regionen Österreichs (Oberösterreich, Salzburg, Teilen Tirols, Teilen der Steiermark) stammen, während die Gebiete im Osten Österreichs, wie etwa das Weinviertel, nur in sehr geringem Ausmaß zu den Stickstoffemissionen in die Fließgewässer beitragen würden. Somit seien der überregionale Gewässerschutz, aber auch der regionale Grundwasserschutz zentrale Aspekte der Maßnahmensetzung durch das Aktionsprogramm Nitrat.*

*Nach Ansicht des BMLFUW würde eine noch stärkere Ausrichtung des Aktionsprogramms Nitrat auf regionalspezifische Problemgebiete einerseits die noch gegebene Akzeptanz für eine flächendeckende Anwendung (weiter) reduzieren und erschiene andererseits im Hinblick auf weitere ohnehin zur Verfügung stehende regionalspezifisch wirkende Instrumente nicht erforderlich. Der Prozess zur Überprüfung des Akti-*

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

*onsprogramms Nitrat 2012 sei mit Beginn des Jahres 2015 gestartet worden. Dabei werde die Notwendigkeit inhaltlicher Anpassungen auf einer breiten Basis – der Entwicklung der Umweltsituation, der Einschätzung der Maßnahmenwirksamkeit im Zusammenspiel mit anderen verfügbaren Instrumenten, von Vorschlägen der Bundesländer und Stakeholder sowie den Entwicklungen auf internationaler Ebene – geklärt.*

- 15.4** Der RH teilte die Ansicht des BMLFUW, dass sowohl der überregionale als auch der regionale Grundwasserschutz zentrale Aspekte der Maßnahmensetzung durch das Aktionsprogramm Nitrat sein sollten. Er hielt jedoch fest, dass die bisher regionalspezifisch zum Einsatz gebrachten Instrumente im Marchfeld nicht ausreichend waren und blieb bei seiner Einschätzung, dass der rein flächendeckende Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat nur begrenzt geeignet war, Verbesserungen zu erzielen.

Zum Argument des BMLFUW, dass die Akzeptanz für eine flächendeckende Anwendung des Aktionsprogramms Nitrat bei mehr regionaler Ausrichtung weiter reduziert würde, erwiderte der RH, dass dies potenziell nur auf die besonders belasteten Gebiete zutrifft, in denen aber weitergehende Maßnahmen erforderlich sind. Er hielt daher an seinen Empfehlungen fest, die Aufnahme spezifischerer Bewirtschaftungsmaßnahmen (z.B. bezogen auf voraussichtliche Maßnahmengebiete, besonders auswaschungsgefährdete Böden etc.) in das Aktionsprogramm Nitrat zur weitergehenden Einschränkung des Nitratreintrags in belasteten Gebieten und die Berücksichtigung der in der Nitratrichtlinie vorgesehenen fakultativen Maßnahmen – wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen – zur Verbesserung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms Nitrat in Betracht zu ziehen.

### Kontrolle des Aktionsprogramms Nitrat

- 16.1** Die Kontrolle der Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat erfolgte einerseits durch die Gewässeraufsicht (hoheitlich) (siehe TZ 17), andererseits durch die Agrarmarkt Austria (AMA) (privatwirtschaftlich) im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen (siehe TZ 18).

Schwierigkeiten bei den Vor-Ort-Kontrollen ergaben sich dabei dadurch, dass Vorgaben teilweise nur zu bestimmten Zeitpunkten kontrolliert werden konnten (z.B. Düngung auf schneebedecktem Boden) oder die Kontrolle der Maßnahmen nur mäßig bis schwer bzw. mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich war (z.B. Einhaltung der Düngezeiträume, Verbot der Düngung auf Gewässerrandstreifen etc.).

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Da das Aktionsprogramm Nitrat für die landwirtschaftlichen Betriebe keine Verpflichtung zur Dokumentation des Ankaufs von Handelsdünger und der ausgebrachten Stickstoffmengen vorsah (siehe TZ 15), konnte der Einsatz von Handelsdünger im Gegensatz zum Wirtschaftsdünger, der über den Viehbestand leichter kontrollierbar war, nur über Rechnungen – sofern vorhanden – überprüft werden. Die wirksameren Kontrollmöglichkeiten beim Wirtschaftsdünger waren für die Gebiete Marchfeld und „Weinviertel (DUJ)“ sowie „Weinviertel (MAR)“ aufgrund der geringen Bedeutung der Viehwirtschaft in diesen Gebieten praktisch nicht relevant.

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass die Umsetzung des Aktionsprogramms Nitrat, insbesondere der Umfang des Einsatzes von Handelsdünger und die Einhaltung der Stickstoffobergrenzen bei der Düngung auf bestimmte Ertragslagen, nur schwer kontrollierbar war.
- 16.3** *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW seien landwirtschaftliche Betriebe seit dem 1. Jänner 2015 verpflichtet, Aufzeichnungen über die Bewirtschaftung ihrer landwirtschaftlichen Flächen zu führen, welche die eingesetzte Menge an Düngemitteln (Wirtschaftsdünger, Handelsdünger, sonstige organische Düngemittel) und den Stickstoffbedarf der Kulturen (somit auch Angaben über erwartete Ertragslagen auf Basis des mehrjährigen Ertragsdurchschnitts sowie der dementsprechenden kulturspezifischen Obergrenzen) umfassten. Diese Unterlagen wären sieben Jahre aufzubewahren und würden im Rahmen der Cross Compliance-Kontrollen durch die AMA ab 2016 auch kontrolliert.*
- 16.4** Der RH entgegnete, dass die auf Basis des Aktionsprogramms Nitrat durchzuführenden Aufzeichnungen erst ab 2016 zur Verfügungen stehen werden; im überprüften Zeitraum waren Unterlagen über den Düngemiteleinsatz nicht verpflichtend zu erstellen. Darüber hinaus wies der RH erneut kritisch darauf hin, dass die im Aktionsprogramm Nitrat verankerten Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten zwar betriebsbezogene Kontrollen ermöglichten, aber keine Aussage über die Düngung auf einzelnen Schlägen zuließen und somit in den besonders belasteten Gebieten auch wegen der Unterschiedlichkeit der betroffenen Böden (Grad der Auswaschungsgefahr) nicht ausreichen werden (siehe TZ 15).

#### Gewässeraufsicht

- 17.1** (1) Gemäß § 130 WRG 1959 hatte die Gewässeraufsicht den Zustand der Gewässer sowie die Einhaltung der Bestimmungen und Anordnungen des WRG 1959 und seiner Verordnungen (wie z.B. des Akti-

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

onsprogramms Nitrat) – unabhängig von einer wasserrechtlichen Bewilligung – zu überwachen. Die Gewässeraufsicht oblag dem Landeshauptmann und den ihm zur Verfügung stehenden Gewässeraufsichtsorganen sowie den beigezogenen Sachverständigen.

Organisatorisch war ein Teil der Gewässeraufsichtsorgane in Niederösterreich zentral beim Land angesiedelt. Darüber hinaus waren den Bezirksverwaltungsbehörden dezentrale Gewässeraufsichtsorgane zugeordnet, welche fachlich der zuständigen Abteilung des Landes unterstellt waren. Die zentrale Gewässeraufsicht umfasste zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sechs Personen, die dezentrale Gewässeraufsicht 15 Personen. Seitens des BMLFUW gab es weder Vorgaben hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden (Mindest)Leistungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) noch einen Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung.

(2) Die zentrale Gewässeraufsicht in Niederösterreich führte zum Aktionsprogramm Nitrat anlassbezogen Überprüfungen der Lagerkapazitäten für anfallenden Wirtschaftsdünger, Überprüfungen auf Einhaltung der Stickstoff-Höchstaubringmengen für Wirtschafts- und Handelsdünger sowie augenscheinliche Kontrollen der Wirtschaftsdüngerlagerstätten durch.

Zwischen 2009 und 2013 überprüfte die zentrale Gewässeraufsicht des Landes Niederösterreich zehn der insgesamt 7.770 Betriebe<sup>62</sup> im Weinviertel im Hinblick auf die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat, wobei sie allein im Jahr 2010 neun viehstarke Betriebe in Gebieten mit Nitratbelastungen kontrollierte. Laut Gewässeraufsicht unterblieben in den Jahren 2011 und 2013 weitere Überprüfungen, weil kaum relevante Veränderungen bei den Bewirtschaftungsverhältnissen erwartet wurden.

(3) Die dezentralen Gewässeraufsichtsorgane führten ihre Überprüfungen anlassbezogen bzw. aufgrund von Anzeigen oder Beschwerden durch. So erfolgten im Jahr 2013 im Bezirk Gänserndorf 17 Kontrollen, im Bezirk Mistelbach 21 Kontrollen und in den Bezirken Korneuburg und Hollabrunn jeweils zehn Kontrollen.

(4) Eine vom Land durchgeführte Abfrage bei den dezentralen Gewässeraufsichtsorganen der Bezirke Gänserndorf, Hollabrunn, Korneuburg und Mistelbach ergab, dass in diesen Bezirken in Summe jährlich rd. 150 Stunden für Überprüfungen im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm Nitrat aufgewendet wurden. Im Bereich der zentralen

<sup>62</sup> Betriebe laut Agrarstrukturerhebung 2010, Quelle: Der Grüne Bericht 2013 (Niederösterreich)

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Gewässeraufsicht kamen weitere rd. 100 Stunden pro Jahr insbesondere für die Überprüfung von Massentierhaltungen dazu. Insgesamt wurden – nach Auskunft des Landes Niederösterreich – somit im Weinviertel insgesamt pro Jahr rd. 250 Stunden für Überprüfungen nach dem Aktionsprogramm Nitrat aufgewendet; dies entsprach rd. 0,15 Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ).

(5) Gemäß § 137 Abs. 1 Z 15 WRG 1959 hatte die Gewässeraufsicht bei Vorliegen eines Verwaltungsstraftatbestandes im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm Nitrat ein Strafverfahren einzuleiten; das potenzielle Strafausmaß der Geldstrafe war mit 3.630 EUR begrenzt.

Eine vom Land Niederösterreich bei den dezentralen Gewässeraufsichtsorganen im Weinviertel durchgeführte Erhebung zeigte, dass mangels Verfügbarkeit detaillierter Daten Angaben über die genaue Anzahl der festgestellten Straftatbestände sowie über etwaige Strafgebühren nicht möglich waren. Lediglich die Bezirksverwaltungsbehörde Hollabrunn gab für den Zeitraum 2009 bis 2013 drei Fälle betreffend § 6 Abs. 1 Aktionsprogramm Nitrat<sup>63</sup> an; die Strafen daraus beliefen sich auf 200 EUR bis 375 EUR.

(6) Der NGP 2009 bezeichnete hinsichtlich der Kontrolle der im Aktionsprogramm Nitrat vorgeschriebenen Maßnahmen die Bedeutung der Abstimmung zwischen der Gewässeraufsicht und den durch die AMA im Rahmen von Cross Compliance (siehe TZ 18) durchgeführten Kontrollen als wichtig. Seitens der Gewässeraufsicht des Landes erfolgte weder bei der Auswahl der überprüften Betriebe noch im Falle von festgestellten Verstößen gegen das Aktionsprogramm Nitrat eine Meldung an die AMA. Die AMA informierte die Bezirksverwaltungsbehörden über die im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße.

(7) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verhandelte das Land Niederösterreich mit der AMA eine Vereinbarung, wonach künftig die AMA als Gewässeraufsichtsorgan im Auftrag des Landes Niederösterreich tätig werden und jährlich bis zu 120 landwirtschaftliche Betriebe im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des Aktionsprogramms Nitrat kontrollieren soll.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Dieser regelte die Lagerkapazität von Behältern zur Lagerung von Wirtschaftsdünger und für die Lagerung von Stallmist.

<sup>64</sup> Die Auswahl der Betriebe sollte durch die Fachabteilung des Landes sowie mittels Risikoanalyse der AMA erfolgen, mit Schwerpunktsetzungen in Gebieten mit Grundwasserbelastungen. Darüber hinaus sollten weiterhin anlassbezogene Kontrollen durch die Gewässeraufsicht des Landes stattfinden.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

**17.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Kontrolle der Gewässeraufsicht im Weinviertel wenig umfangreich (im Umfang von rd. 0,15 VBÄ) und nur anlassbezogen im Hinblick auf wenige Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat erfolgt war. Sie entsprach damit nach Ansicht des RH nicht den Anforderungen eines aktiven Gewässerschutzes, sondern stellte vielmehr eine nur anlassbezogene Prüftätigkeit dar.

(2) Der RH hielt darüber hinaus kritisch fest, dass die Kontrollen der dezentralen Gewässeraufsichtsorgane zum Teil nicht einheitlich schriftlich dokumentiert waren bzw. die Aufzeichnungen über die im Rahmen von Kontrollen festgestellten Straftatbestände und über die im Falle von Verstößen verhängten Strafen keine geeignete Auswertung ermöglichten.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, eine Vereinheitlichung und Strukturierung der Aufzeichnungen der Gewässeraufsichtsorgane vorzunehmen.

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

(4) Im Zusammenhang mit der geplanten Kooperation des Landes Niederösterreich mit der AMA wies der RH darauf hin, dass die Gewässeraufsicht trotz der teilweisen Übertragung von Aufgaben an die AMA verantwortliches Organ bleibt und ihre Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat nicht an die – im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung agierende – AMA überbinden kann. Er kritisierte die fehlenden Vorgaben des BMLFUW hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht zu erbringenden Leistungen im Hinblick auf die Kontrolle des Aktionsprogramms Nitrat und empfahl dem BMLFUW, einen diesbezüglichen Leistungskatalog mit Mindeststandards zu erarbeiten.

Dem Land Niederösterreich empfahl der RH, die von der Gewässeraufsicht selbst durchgeführten Überprüfungen mit den Kontrolltätigkeiten der AMA abzustimmen.

**17.3** (1) *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Gewässeraufsicht bei der Planung ihrer Tätigkeit die jeweiligen regional-spezifischen Anforderungen zu berücksichtigen und dementsprechend Schwerpunkte für ihre Tätigkeit festzulegen habe. Der Umfang der durch*



**Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser****Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

die Gewässeraufsicht durchgeführten Kontrollen stelle auf die Einhaltung der maßgeblichen Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat ab (Mengenbeschränkungen für Wirtschaftsdünger sowie kulturspezifische Düngeobergrenzen, Sperrfristen sowie Bestimmungen für die Düngemittelausbringung (auf Hangflächen, Gewässerabstände etc.)). Grundsätzlich seien die im Aktionsprogramm geforderten Bewirtschaftungsauflagen für alle landwirtschaftlichen Betriebe in gleicher Weise bindend. Daher werde derzeit die Erstellung eines Leistungskatalogs mit der Formulierung von einzuhaltenden Mindeststandards angesichts der Klarheit der Anordnungen als nicht erforderlich angesehen. Vorgaben des BMLFUW für die von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden Mindestleistungen aus quantitativer Sicht würden angesichts der von den Ländern ohnehin durchzuführenden regionalspezifischen Schwerpunktsetzungen für nicht notwendig bzw. sinnvoll gehalten. Das BMLFUW werde diesen Aspekt einer genaueren Prüfung unterziehen und erforderlichenfalls geeignete Vorgaben für die Gewässeraufsicht erarbeiten.

(2) Das Land Niederösterreich bestätigte in seiner Stellungnahme die Feststellung des RH (unter TZ 16), dass die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat bei der Aufbringung von Handelsdünger nur schwer kontrollierbar sei. Besser kontrollierbar sei dies bei viehhaltenden Betrieben, die jedoch im Marchfeld und im Grundwassergebiet „Weinviertel (MAR)“ nur eine untergeordnete Rolle spielen würden. Bei solchen Betrieben habe aber die Gewässeraufsicht die entsprechenden Überprüfungen durchgeführt.

Bezüglich der Dokumentation der Kontrolltätigkeiten bei landwirtschaftlichen Betrieben werde die zentrale Gewässeraufsicht nach Angabe des Landes Niederösterreich im Rahmen ihrer Koordinationstätigkeit eine Vereinheitlichung und Strukturierung bei den dezentralen Gewässeraufsichtsorganen der Bezirkshauptmannschaften unterstützen.

Im Jahr 2014 sei zwischen dem Land Niederösterreich und der AMA eine Vereinbarung über die Kontrolle landwirtschaftlicher Betriebe auf die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat geschlossen worden. Infolgedessen hätten Kontrolloren der AMA als vereidigte Gewässeraufsichtsorgane insgesamt 93 Betriebe in den Grundwassergebieten „Marchfeld (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ überprüft. Bei keinem dieser Betriebe habe eine maßgebliche Übertretung des Aktionsprogramms Nitrat festgestellt werden können. Durch Vereinbarung über Kontrollen bei landwirtschaftlichen Betrieben sei ein besserer gegenseitiger Informationsaustausch bereits sichergestellt.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

**17.4** (1) Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW erneut die Notwendigkeit von Vorgaben hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden (Mindest)Leistungen (insbesondere im Hinblick auf den Kontrollumfang und die Kontrollintensität) sowie eines Maßstabs zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung, um eine kontinuierliche Kontrolldichte und Kontrollqualität durch die Gewässeraufsicht sicherstellen zu können.

(2) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die von der Gewässeraufsicht im Weinviertel durchgeführten Kontrollen (bei viehstarken Betrieben) nur in wenigen Fällen und weitgehend anlassbezogen erfolgt waren. Bemühungen um eine Verbesserung der Dokumentation der Kontrolltätigkeiten beurteilte der RH positiv.

### Cross Compliance

**18.1** (1) Neben der Gewässeraufsicht überwachte die AMA<sup>65</sup> auf privatrechtlicher Basis im Rahmen der Cross Compliance-Kontrollen<sup>66</sup> die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat.

Die Bezieher von Marktordnungs-Direktzahlungen sowie bestimmter Zahlungen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums (z.B. Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltprogramm ÖPUL) und der Weinmarktordnung waren verpflichtet<sup>67</sup>, sogenannte Grundanforderungen an die Betriebsführung zu erfüllen und ihre Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand zu erhalten. Als Bestandteil der Grundanforderungen an die Betriebsführung überprüfte die AMA insbesondere die Einhaltung der Nitratrichtlinie sowie der Grundwasserschutzrichtlinie<sup>68</sup>. Im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie betrafen die wesentlichsten Vorschriften der Cross Compliance das Verbot der direkten und indirekten Einleitung bestimmter Stoffe ohne was-

<sup>65</sup> Diese fungierte als Zahlstelle für die Abwicklung von Zahlungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP).

<sup>66</sup> Diese bezogen sich auf den gesamten landwirtschaftlichen Betrieb (inkl. Teilbetriebe) mit allen beantragten Flächen und Tieren.

<sup>67</sup> Verpflichtung entsprechend den Vorgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik; während die Agrarumweltverpflichtungen freiwillig eingegangen werden, gelten die Cross Compliance-Bestimmungen für alle Betriebsinhaber, die Direktzahlungen sowie bestimmte Zahlungen aus dem Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Weinmarktordnung erhalten.

<sup>68</sup> Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, national umgesetzt durch die Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser – QZV Chemie GW, BGBl. II Nr. 98/2010 i.d.g.F.



Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

serrechtliche Bewilligung, das Ausbringen von Klärschlamm und den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat.

(2) Die AMA führte regelmäßig Verwaltungskontrollen durch einen EDV-unterstützten Datenabgleich der von den Landwirten angegebenen Tierbestände (und somit des Wirtschaftsdüngeranfalls) mit den landwirtschaftlich genutzten Flächen durch. Darüber hinaus überprüfte der Technische Prüfdienst der AMA im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen bei mindestens 1 % der Antragsteller folgende Anforderungen:

**Tabelle 6: Cross Compliance-Kontrollen der AMA: überprüfte Anforderungen betreffend Grundwasser**

Anforderungen betreffend	überprüfte Anforderung
Grundwasserschutz	– Verbot der direkten Einleitung der in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser aufgelisteten Stoffe
	– indirekte Einleitung der in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser aufgelisteten Stoffe nur mit wasserrechtlicher Bewilligung
Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat	– Anforderungen aus dem Aktionsprogramm Nitrat 2012 betreffend
	– Mengenbeschränkungen
	– bedarfsgerechte Düngung
	– Bestimmungen für die Düngerlagerung
	– Bestimmungen für Feldmieten <sup>1</sup>
	– zeitliche Düngebeschränkungen
	– allgemeine Ausbringungsverbote
	– Bestimmungen für Hanglagendüngung
– Bestimmungen für Gewässerrandzonen	

<sup>1</sup> Zwischenlagerung von Stallmist ohne befestigte Bodenplatte auf landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen

Quellen: AMA; RH

(3) Die bei den Kontrollen festgestellten Verstöße bewertete die AMA auf Basis eines Bewertungskatalogs nach den Kriterien Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit bzw. Wiederholung; demnach erfolgte die Bemessung etwaiger Prämienkürzungen, welche sich auf die gesamten Marktordnungs-Direktzahlungen und bestimmte Zahlungen aus dem Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Weinmarktordnung des betroffenen Landwirts im Jahr des Verstoßes auswirkten. Entsprechend der Verordnung (EU) Nr. 1122/2009 der Kommission betrug die Kürzung bei fahrlässigen Verstößen in der Regel 3 % des gewährten Beihilfebetrags, jedoch konnte dieser Pro-

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

zentsatz aufgrund der Bewertung des Verstoßes auf 1 % verringert bzw. auf höchstens 5 % erhöht werden.<sup>69</sup>

(4) Eine Auswertung der von der AMA im überprüften Zeitraum bei Verwaltungskontrollen bzw. Vor-Ort-Kontrollen im Weinviertel<sup>70</sup> festgestellten Verstöße im Zusammenhang mit der Nitratrictlinie bzw. der Grundwasserschutzrichtlinie zeigte folgende Ergebnisse:

<b>Tabelle 7: Cross Compliance-Kontrollen der AMA im Weinviertel 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße gegen Nitratrictlinie bzw. Grundwasserschutzrichtlinie</b>						
	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt
	Anzahl					
durchgeführte Cross Compliance-Kontrollen	45	50	45	64	64	<b>268</b>
<i>davon im Marchfeld</i>	8	5	6	7	8	34
Anzahl der Sanktionen	3	1	1	3	1	<b>9</b>
	in EUR					
Prämienkürzungen	19,69	3.670,83	2.094,39	1.836,79	154,61	<b>7.776,31</b>

Quellen: AMA; RH

Die sanktionierten Verstöße (insgesamt neun) resultierten aus indirekten Einleitungen bestimmter Stoffe, der Nichteinhaltung der technischen Anforderung an die Düngerlagerung sowie der Überschreitung der Mengenbeschränkung für den Wirtschaftsdünger. Keiner dieser Verstöße betraf einen landwirtschaftlichen Betrieb im Marchfeld. In vier Fällen sah die AMA mit der Begründung, dass der Kürzungsbetrag 100 EUR nicht überstieg, von einer Kürzung der Prämien ab.

(5) Bezugnehmend auf den NGP 2009 ersuchte das BMLFUW die AMA mittels Schreiben im Jahr 2010, nitratbelastete Gebiete verstärkt bei der risikoorientierten Auswahl der Betriebe für Cross Compliance-Kontrollen zu berücksichtigen.

Nach Angaben der AMA würden seither jährlich zusätzlich 75 Betriebe in Österreich in allen nitratbelasteten Gebieten ausgewählt und einer Cross Compliance-Kontrolle vor Ort unterzogen. Somit habe sie in den Gebieten mit erhöhter Nitratbelastung im Durchschnitt der letzten Jahre 1,5 % der Betriebsinhaber im Zuge einer Vor-Ort-Kontrolle überprüft, während österreichweit vergleichsweise 1,34 % der Betriebe im Hinblick auf die Einhaltung der Nitratrictlinie kontrolliert worden

<sup>69</sup> Bei geringfügigen Verstößen bzw. wenn der Kürzungsbetrag die Summe von 100 EUR nicht überstieg, konnte von einer Kürzung abgesehen werden, wenn der Landwirt geeignete Abhilfemaßnahmen traf. Der Verstoß blieb allerdings weiterhin bestehen.

<sup>70</sup> in den Bezirken Gänserndorf, Hollabrunn, Korneuburg und Mistelbach

seien. Gemäß Angaben der AMA belief sich der Anteil der kontrollierten Betriebe im Weinviertel im überprüften Zeitraum auf durchschnittlich 0,89 % und für das Marchfeld auf durchschnittlich 0,59 % aller Betriebe. Als Begründung für die unter dem österreichweiten Durchschnitt liegende Anzahl an Cross Compliance-Kontrollen führte die AMA an, dass sie die Auswahl der Cross Compliance-Kontrollen auf jene Betriebe beschränke, die bereits Gegenstand einer Vor-Ort-Kontrolle von Maßnahmen der 1. und 2. Säule (Flächen- und Tierprämien) gewesen seien. Da das Marchfeld eine Region mit geringer Tierhaltung sei und daher kaum Betriebe für die Kontrolle der Tierprämien ausgewählt würden, wirke sich dies auch bei der Auswahl für die Cross Compliance-Kontrollen aus. Die Anzahl der ausgewählten Betriebe sei dem BMLFUW im Zuge des jährlichen Kontrollplans mitgeteilt worden, weitere Anfragen dazu an die AMA habe es nicht gegeben.

- 18.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Anzahl der im Rahmen von Cross Compliance kontrollierten Betriebe im gesamten Weinviertel mit einem Anteil von durchschnittlich 0,89 % nicht einmal dem österreichweiten Durchschnitt von 1,34 % aller Betriebe entsprach. Im voraussichtlichen Maßnahmengbiet Marchfeld war der Anteil der kontrollierten Betriebe noch geringer und lag durchschnittlich lediglich bei 0,59 %. Die im Ersuchen des BMLFUW beabsichtigte verstärkte Überprüfung der Betriebe in nitratbelasteten Gebieten war somit für das Weinviertel und insbesondere für den als voraussichtliches Maßnahmengbiet ausgewiesenen Grundwasserkörper Marchfeld nicht erkennbar. Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang, dass das BMLFUW keine konkreten Vorgaben betreffend den Umfang der zusätzlich zu kontrollierenden Betriebe gegeben hatte und auch keine Rückmeldung hinsichtlich der Erfüllung des Ersuchens erstattete.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, das Ersuchen an die AMA hinsichtlich des Umfangs der im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen zu kontrollierenden Betriebe (bspw. je belasteten Grundwasserkörper) zu präzisieren, um tatsächlich eine verstärkte Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe in nitratbelasteten Gebieten zu erzielen.

(2) Weiters hielt der RH fest, dass die AMA im überprüften Zeitraum (2009 bis 2013) mit insgesamt 268 Cross Compliance-Kontrollen zwar deutlich mehr Überprüfungen hinsichtlich des Aktionsprogramms Nitrat durchgeführt hatte als die Gewässeraufsicht (68 Kontrollen zentral und dezentral), die im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße gegen die Nitratrichtlinie bzw. die Grundwasserschutzrichtlinie im Weinviertel waren jedoch sowohl im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die verhängten Sanktionen gering. Der RH vertrat die Ansicht, dass die Cross Compliance-Kontrollen für das

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmengbiet Marchfeld – entgegen den Erwartungen im NGP 2009 – keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfaltet. Er verwies in diesem Zusammenhang auf einen Bericht<sup>71</sup> des Europäischen Rechnungshofs vom Mai 2014, wonach Cross Compliance bisher nur eine begrenzte Wirkung auf den Gewässerschutz gezeigt habe. Abgesehen von der Schwierigkeit der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben würden die verhängten Sanktionen in keinem Verhältnis zum angerichteten Schaden stehen, keine ausreichenden Anreize setzen und dem Verursacherprinzip nicht gerecht werden.

**18.3** *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW ergebe sich der Umfang der durch die AMA geprüften Anforderungen hinsichtlich des Schutzes der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus den maßgeblichen Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat. Die Anforderungen würden für alle landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich in gleicher Weise gelten und ließen sich aufgrund des flächendeckenden Anwendungsbereichs des Aktionsprogramms nicht regionspezifisch verschärfen.*

*Die mengenmäßige Beschränkung der Wirtschaftsdüngerausbringung stelle im Aktionsprogramm eine besonders gewässerschutzrelevante Anforderung dar, welche dementsprechend auch mit hoher Priorität in die risikobasierte Auswahl der Betriebe für Cross Compliance-Kontrollen eingehe. Mit der vergleichsweise geringen Viehdichte im Weinviertel und Marchfeld begründe sich der unterdurchschnittliche Anteil der Cross Compliance-kontrollierten Betriebe in diesen Gebieten.*

*Dem Ersuchen des BMLFUW nach stärkerer Einbeziehung der nitratbelasteten Gebiete in die Kontrollen sei die AMA in entsprechender Weise nachgekommen. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolge auf Basis der bereits erfolgten Flächen- und Tierprämienauswahl zu 20 % bis 25 % zufallsorientiert, der Rest risikobasiert auf Basis statistischer Auswertungen über die Verwendung unterschiedlicher Risikomodelle. Um Betriebe in den nitratbelasteten Gebieten noch stärker in die Cross Compliance-Kontrollen einzubeziehen, könne eine Überprüfung und mögliche Ergänzung der verwendeten Faktoren für die Risikomodelle um den Aspekt der Grundwasserqualität erwogen werden.*

<sup>71</sup> Sonderbericht über die Integration wasserpolitischer Ziele in die Gemeinsame Agrarpolitik, 13. Mai 2014



Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

*Das BMLFUW führte weiters aus, dass es die Ursache der geringen Anzahl der im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße nicht in einer mangelnden Wirksamkeit der Kontrollen, sondern vielmehr in einer entsprechenden Wirksamkeit der Maßnahmen, welche in der Umweltberatung im Zusammenhang mit der Information der Landwirte über die entsprechenden Voraussetzungen für den Prämienbezug gesetzt würden, sehe.*

- 18.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die von der AMA durchgeführte zusätzliche Auswahl von Betrieben für die Cross Compliance-Kontrollen zwar erfolgt war, dadurch aber – gegenüber anderen Gebieten in Österreich – keine verstärkte Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe in den nitratbelasteten Gebieten des Weinviertels erzielt wurde. Um dies zu erreichen, empfahl der RH dem BMLFUW erneut, die Vorgaben hinsichtlich des Umfangs der im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen zu kontrollierenden Betriebe (Mindestkontrolldichte) für diese Gebiete zu präzisieren.

Weiters betonte der RH in diesem Zusammenhang, dass er nicht die Durchführung der Cross Compliance-Kontrollen kritisierte, sondern den Umstand, dass diese aufgrund ihres Umfangs und der verhängten Sanktionen für das Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmengebiet Marchfeld keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfalten.

Wasserrechtliche  
Bewilligungspflicht  
nach § 32 Abs. 2  
lit. f WRG 1959

- 19.1** (1) Das Ausbringen stickstoffhaltiger Dünger auf landwirtschaftliche Nutzflächen war gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 bei Überschreitung bestimmter Stickstoffmengen – konkret 175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr<sup>72</sup> – wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Diese Obergrenze galt im Durchschnitt eines Gesamtbetriebs. Landwirtschaftliche Betriebe, die auf den einzelnen Flächen durch verstärkte Düngung höhere Erträge erwirtschaften wollten, mussten auf anderen Flächen weniger düngen, um durch Erzielung eines betriebsbezogenen Ausgleichs unter der bewilligungspflichtigen Grenze zu bleiben. Gartenbauflächen<sup>73</sup> (inklusive Rollrasenproduktion) waren von der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht ausgenommen. Diese Spezialkulturen

<sup>72</sup> bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

<sup>73</sup> Gemäß einem Schreiben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 17. Juni 1993 sind Feldgemüseflächen dem Gartenbau gleichgestellt.

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

waren teilweise sehr düngintensiv<sup>74</sup> und wurden häufig im Marchfeld angebaut.

„Bloß geringfügige“ Einwirkungen auf das Grundwasser, insbesondere die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung, galten bis zum Beweis des Gegenteils nicht als Beeinträchtigung (§ 32 Abs. 1 zweiter Satz WRG 1959). Da bei diffusen Einträgen aus der Landwirtschaft die Verursacher nicht leicht ermittelbar waren<sup>75</sup>, stand die Wasserrechtsbehörde im Hinblick auf diese Bestimmung vor einem Beweislastproblem.

Im Falle von (Dünge-)Auflagen in wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden sah das WRG 1959 keine Bestellung von Betriebsaufsichtsorganen durch die Wasserrechtsbehörde zur Überprüfung ihrer Einhaltung – analog zu der in § 120 WRG 1959 geregelten Bauaufsicht<sup>76</sup> – vor.

(2) Ausgehend von dem im WRG 1959 formulierten Ziel, Grundwasser als Trinkwasser nutzen zu können<sup>77</sup>, beurteilen Literatur<sup>78</sup> und Praxis jede Einwirkung, die diese Nutzung beeinträchtigt, nur nach einer wasserrechtlichen Bewilligung für zulässig. Danach wäre die bewilligungsfreie Ausübung der Landwirtschaft – auch unter der in § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 festgelegten Höchstmenge von 175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr – nur dann rechtlich gedeckt, wenn sie das Grundwasser als Trinkwasser nicht beeinträchtigt.<sup>79</sup> Nach § 3 Trinkwasserverordnung lag eine Gefährdung der Gesundheit durch eine Beeinträchtigung des Grundwassers als Trinkwasser jedenfalls bei Überschreitung eines Nitratwerts von 50 mg/l vor und war standortbezogen zu beur-

<sup>74</sup> siehe die Obergrenzen für Gemüse nach der Anlage 3 Tabelle 3 zu den Aktionsprogrammen Nitrat 2008 und 2012

<sup>75</sup> bspw. nur durch die Ziehung von Bodenproben

<sup>76</sup> Zur Überwachung der Bauausführung bewilligungspflichtiger Wasseranlagen; die wasserrechtliche Bauaufsicht erstreckte sich auf die fachgemäße und vorschriftsgemäße Ausführung der Bauarbeiten und auf die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen des Bewilligungsbescheides; die Kosten hatte der Wasserberechtigte als Barauslagen nach § 76 AVG zu tragen.

<sup>77</sup> siehe § 30 Abs. 1 i.V.m. § 32 Abs. 1 WRG 1959: „Grundwasser [...] ist so reinzuhalten, dass es als Trinkwasser verwendet werden kann.“

<sup>78</sup> z.B. Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG3 (2011)

<sup>79</sup> Bloß geringfügige Einwirkungen auf das Grundwasser, insbesondere die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung, galten nach dem WRG 1959 bis zum Beweis des Gegenteils nicht als Beeinträchtigung. In einem Verfahren nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 hatte daher die Wasserrechtsbehörde, nicht der landwirtschaftliche Betrieb, die Beweislast der nicht geringfügigen Einwirkung und der Beeinträchtigung des Grundwassers zu tragen.



teilen<sup>80</sup>. Die an den Messstellen im Marchfeld und im Zayatal festgestellten Nitratwerte lagen im Durchschnitt über 50 mg/l.

(3) Die für die überprüften nitratbelasteten Gebiete zuständigen Bezirkshauptmannschaften (Gänserndorf, Hollabrunn, Korneuburg und Mistelbach) führten im Zeitraum 2009 bis 2013 kein wasserrechtliches Bewilligungsverfahren nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 durch. Weder stellten landwirtschaftliche Betriebe diesbezügliche Anträge noch führten Überschreitungen der bewilligungsfreien mengenmäßigen Beschränkung zu einem derartigen Verfahren.

- 19.2** (1) Der RH hielt fest, dass die Bezirkshauptmannschaften in den überprüften nitratbelasteten Gebieten im Weinviertel zwischen 2009 und 2013 kein wasserrechtliches Bewilligungsverfahren nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 durchgeführt hatten. Dies deutete nach Ansicht des RH darauf hin, dass die gesetzliche Obergrenze – unter Berücksichtigung des zulässigen betriebsbezogenen Ausgleichs und der zulässigen Ausnahmen – für die landwirtschaftlichen Betriebe leicht einzuhalten oder die Einhaltung der Bestimmungen (insbesondere bei der Ausbringung von Handelsdünger) nur schwer kontrollierbar war.

Vor allem im Hinblick auf die Anzahl der potenziell betroffenen Betriebe in den belasteten Gebieten (rd. 7.770 im Weinviertel) und auf den mit den wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand hielt der RH das Instrument der Bewilligungspflicht des Ausbringens von bestimmten Düngermengen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen (höchstens 175 kg Stickstoff<sup>81</sup> je Hektar) für nur begrenzt geeignet, zu einer Reduktion der Nitratreinträge in belasteten Gebieten – wie dem voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld und den Beobachtungsgebieten „Weinviertel (DUJ)“ sowie „Weinviertel (MAR)“ – beizutragen.

(2) In diesem Zusammenhang verwies der RH auch kritisch auf das Beweislastproblem der Wasserrechtsbehörden beim Nachweis einer nicht ordnungsgemäßen land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung nach § 32 Abs. 1 WRG 1959. Weiters gab er zu bedenken, dass die Ausnahmebestimmung sowie die Möglichkeit des betriebsbezogenen Ausgleichs das Erreichen einer Nitratreduktion erschwerten.

<sup>80</sup> siehe Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG<sup>3</sup> (2011), § 32 Rz 27 und 28, S. 294 ff. und den Bericht des RH, Reihe Steiermark 2012/4, TZ 10, S. 21

<sup>81</sup> bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Um das Instrument der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 entsprechend dem NGP 2009 in seiner Wirksamkeit für die Verbesserung der Grundwasserqualität zu verstärken, empfahl der RH dem BMLFUW, dieses im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, die Ausnahmemöglichkeiten sowie die Kontrolle der Einhaltung zu prüfen und auf eine Verbesserung hinzuwirken. Darüber hinaus wäre für Einzelfälle als zusätzliches Instrument zur Durchsetzung von Auflagen die Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959 zu prüfen.

- 19.3** *(1) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Instrument der Bewilligungspflicht nur begrenzt zur Reduktion der Nitrateinträge geeignet sei, wie auch der RH in seinem Bericht begründet aufgezeigt habe. Deshalb zielten die NGP 2009 bzw. 2015 neben der Bewilligungspflicht auch auf andere Maßnahmen zur Lösung der Problemstellungen ab.*

*Die vom RH angeregte „Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959“ würde nach Meinung des BMLFUW die gleichzeitige Anwesenheit des Aufsichtsorgans während der Düngerausbringungen erfordern, was in der Praxis kaum zu bewerkstelligen und mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sei. Überdies lege § 120 WRG 1959 explizit fest, dass sich die Bauaufsicht auf die fach- und vorschriftsgemäße Ausführung der Bauarbeiten und auf die Einhaltung der einschlägigen (d.h. bautechnischen) Bedingungen des Bewilligungsbescheides erstrecke und somit gerade nicht der Betriebsaufsicht diene. Eine solche ergebe sich ohnehin aus den Bestimmungen zur Gewässeraufsicht gemäß §§ 130 ff. WRG 1959 und bedürfe keiner darüber hinausgehenden gesetzlichen Anordnung.*

*(2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme ebenfalls die Ansicht des RH, dass die Bewilligungspflicht gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 nur begrenzt geeignet sei, um zu einer Reduktion der Nitrateinträge beizutragen. Eine etwaige Änderung der gesetzlichen Grundlagen liege jedoch in der Zuständigkeit des BMLFUW.*

- 19.4** Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW, dass die von ihm angeregte Prüfung der „Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959“ als eine von mehreren Möglichkeiten anzusehen ist, um in Bezug auf die Instrumente des NGP eine Verbesserung zu erzielen. Hinsichtlich der Umsetzung einer derartigen Betriebsaufsicht wies der RH darauf hin, dass für eine selbständige Betriebsaufsichtsbestimmung geeignete Tatbestandsmerk-



Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

male der Bauaufsicht herangezogen werden könnten. Statt der Anwesenheit von Kontrollorganen bei der Düngerausbringung könnten bspw. Aufzeichnungspflichten, die Kontrolle von Belegen über den Ankauf von Dünger und stichprobenweise Kontrollen vorgesehen werden.

Zudem wäre vor allem das Instrument der Bewilligungspflicht – gemäß der Empfehlung des RH – im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, die Ausnahmemöglichkeiten sowie die Kontrolle der Einhaltung zu prüfen, um seine Wirksamkeit für die Verbesserung der Grundwasserqualität zu verstärken.

Programm zur  
Verbesserung  
der Qualität des  
Grundwassers nach  
§ 33f WRG 1959

**20.1** (1) § 33f WRG 1959 enthält ein stufenweises Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers, welches zunächst die Ausweisung von Beobachtungsgebieten und voraussichtlichen Maßnahmengebieten sowie die Anordnung von Aufzeichnungspflichten zur Ursachenforschung durch den Landeshauptmann vorsieht und bis zur Festlegung eines konkreten Programms durch Verordnung verpflichtender Maßnahmen für voraussichtliche Maßnahmengebiete durch den Landeshauptmann reicht.

Der Landeshauptmann hatte seit April 2002<sup>82</sup> bei einer nicht bloß vorübergehenden Überschreitung des Schwellenwerts von 45 mg/l Nitrat bei gleichzeitig mindestens 30 % bzw. 50 % der Messstellen eines Grundwasserkörpers sogenannte Beobachtungs- bzw. voraussichtliche Maßnahmengebiete auszuweisen und die Ursachen der Nitratreinträge zu ermitteln.<sup>83</sup> Zur Ursachenermittlung hatte der Landeshauptmann für Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmengebiete gegenüber möglichen Verursachern<sup>84</sup> von Schadstoffen anzuordnen, dass diese Aufzeichnungen über den Anfall und die Verwendung von Schadstoff enthaltenden Stoffen führten, wenn die Ursache der Schwellenwertüberschreitung anders nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand feststellbar war.<sup>85</sup>

(2) Der Landeshauptmann von Niederösterreich wies das Marchfeld als voraussichtliches Maßnahmengebiet und das „Weinviertel (DUJ)“ sowie das „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete aus. Auf eine

<sup>82</sup> BGBl. II Nr. 147/2002, Novellierung der Grundwasserschwellenwertverordnung mit 4. April 2002

<sup>83</sup> siehe § 33f Abs. 2 und 3 WRG 1959, § 10 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser und § 4 Grundwasserschwellenwertverordnung

<sup>84</sup> jedermann, durch dessen Handlungen oder Unterlassungen die festgestellten Schadstoffe in das Grundwasser gelangen können

<sup>85</sup> Gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959; auch für Sanierungsgebiete wären diesbezügliche Aufzeichnungspflichten zur Ursachenermittlung bereits zwischen den Jahren 1990 und 2001 zu verordnen gewesen.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Verordnung von Aufzeichnungspflichten zur konkreten Ermittlung der Ursachen der Nitrateinträge verzichtete das Land Niederösterreich mit der Begründung, dass die Verursacher bekannt seien (diffuse Quellen der Landwirtschaft und natürliche Ursachen, insbesondere lange Grundwassererneuerungszeiten, geringer Niederschlag und Bodenbeschaffenheit).

**20.2** Der RH hielt kritisch fest, dass der Landeshauptmann von Niederösterreich keine Verordnung zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung im voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld und in den beiden Beobachtungsgebieten im Weinviertel trotz der diesbezüglichen Vorgaben im WRG 1959 erlassen hatte. Die unspezifische Kenntnis der Verursacher reichte nach Einschätzung des RH nicht aus, um gezielt Maßnahmen für ein Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers im Rahmen einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 (siehe TZ 22) auswählen zu können. Informationen zur Art und Menge an ausgebrachtem Dünger, zur Art der gedüngten Kulturpflanzen und zur Beschaffenheit der Böden, auf denen der Dünger ausgebracht wurde, wären erforderlich und den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben hinsichtlich des damit verbundenen Aufwands auch zumutbar gewesen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die im Rahmen von ÖPUL freiwillig vorgenommenen Aufzeichnungen und Dokumentationen der Landwirte. Über diese Aufzeichnungspflichten gesammelte Daten wären nach Ansicht des RH eine zweckmäßige Ergänzung zu den Ergebnissen der im Wege von Studien durchgeführten Ursachenforschung der Nitratbelastung im Marchfeld (siehe TZ 29).

**20.3** *Das Land Niederösterreich stuft in seiner Stellungnahme eine Verordnung zur Ursachenermittlung als nicht zweckmäßig ein. Diese könnte im Wesentlichen nur Aufzeichnungsverpflichtungen für die Landwirte normieren, wodurch ein erheblicher Verwaltungsaufwand ausgelöst würde. Mit den gewonnenen Daten wären die sehr komplexen Zusammenhänge zwischen Düngemanagement, Witterungs- und Bodeneinflüssen, Stickstoffmobilisierung und -transport im Boden sowie die Immissionssituation im Grundwasser nicht bewertbar. Wesentlich zielführender sei daher eine wissenschaftliche Untersuchung auf Basis eines Stickstofftransportmodells, um die effizientesten Maßnahmenkombinationen zu ermitteln. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass sich Maßnahmen nachträglich als wenig wirksam oder überzogen herausstellten und damit unnötige Kosten verursachten. Das Joanneum Research habe im Auftrag des Landes Niederösterreich eine solche Studie durchgeführt, die nun als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehe.*

**20.4** Der RH wies darauf hin, dass für das Land Niederösterreich bereits seit dem Jahr 1990 eine Verpflichtung zur Ursachenermittlung bestand. Er erachtete die erst in jüngerer Zeit vorliegende wissenschaftliche Untersuchung auf Basis eines Stickstofftransportmodells, um die effizientesten Maßnahmenkombinationen zu ermitteln, auch als wesentlichen Beitrag zur Ursachenermittlung. Allerdings sollte diese Untersuchung durch – in einem begrenzten Gebiet durchaus zumutbare – Aufzeichnungen (wie es bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgte) der Landwirte ergänzt werden, um eine bestmögliche Ursachenerforschung zu gewährleisten. Zudem wäre die Kenntnis über die ausgebrachten Düngermengen eine notwendige Informationsgrundlage für die Anordnung weitergehender Maßnahmen nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 oder nach dem Aktionsprogramm Nitrat.

**21.1** Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte den allgemeinen Rahmen von konkreten, zunächst freiwilligen Maßnahmen zur Verringerung von Schadstoffen mit Verordnung festzulegen, aus denen der Landeshauptmann für die voraussichtlichen Maßnahmenggebiete geeignete auszuwählen hatte.<sup>86</sup> Er legte diesen Rahmen zunächst in der Grundwasserschwellenwertverordnung<sup>87</sup> (ab 2002) und anschließend in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser<sup>88</sup> (ab 2010) fest. Darin enthalten waren überwiegend Maßnahmen, die im Rahmen von ÖPUL bei freiwilliger Teilnahme abgegolten wurden.<sup>89</sup> Darüber hinausgehende Maßnahmen wie die Einschränkung der Düngung auf eine niedrige oder mittlere Ertragslage<sup>90</sup> oder die Vorschreibung einer Umstellung der Bewirtschaftung auf andere Kulturpflanzen bzw. Kulturarten waren in den Rahmenverordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nicht enthalten und konnten daher auch vom Landeshauptmann nicht vorgeschrieben werden.

<sup>86</sup> gemäß § 33f Abs. 1 und 4 WRG 1959

<sup>87</sup> in § 8 Grundwasserschwellenwertverordnung

<sup>88</sup> Siehe § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser, BGBl. II Nr. 461/2010: Dies umfasst u.a. die Einhaltung der betreffenden Werte der Düngetabellen in Düngerichtlinien des BMLFUW, eine betriebliche Nährstoffbilanzierung, zeitliche Ausbringungsverbote von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf Ackerland (Herbst und Frühjahr), flächendeckende Begrünung von mindestens 25 % Ackerland, das Fassungsvermögen von Düngelagerstätten, den Nachweis des Besuchs einer Lehrveranstaltung, flächige Untersaat, schlagbezogene Aufzeichnungspflichten und Düngeplanung, Bodenproben und Analysen (Ermittlung des  $N_{\min}$ -Wertes), Stilllegung von besonders auswaschungsgefährdeten Böden, bodennahe Ausbringung von Wirtschaftsdünger.

<sup>89</sup> Gemäß den Erläuterungen zur Novelle der Grundwasserschwellenwertverordnung 2002 sollte die Reduzierung der Belastung im ersten Schritt durch freiwillige, gegebenenfalls durch Förderungen begünstigte, Maßnahmen erreicht werden. Daher sei eine starke Anlehnung dieser Maßnahmen an bestehende Förderprogramme gewollt gewesen.

<sup>90</sup> siehe Anlage 3 zum Aktionsprogramm Nitrat 2012

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

**21.2** Der RH bemängelte, dass der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorgegebene Rahmen für die Anordnung von Maßnahmen durch den Landeshauptmann nur aus freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen bestand und eine Grundlage für die Verhängung von restriktiveren Maßnahmen im § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser erst geschaffen werden müsste.

Er empfahl dem BMLFUW, den vorgegebenen Rahmen entsprechend zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

**21.3** *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW bereite es derzeit eine Anpassung des durch § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser festgelegten Rahmens für Programme für voraussichtliche Maßnahmengebiete vor, so dass die Vorgaben für eine rasche Vorgehensweise des Landeshauptmanns gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 sichergestellt würden, falls wider Erwarten eine geringere Wirksamkeit der derzeit ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen eintreten sollte.*

**22.1** (1) Aus dem vorgegebenen Rahmen hatte der Landeshauptmann gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 für voraussichtliche Maßnahmengebiete konkrete Maßnahmen, welche voraussichtlich zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers erforderlich sein werden (Nutzungsbeschränkungen und Reinhaltemaßnahmen), auszuwählen und mit Verordnung bekannt zu geben, sofern aufgrund der Ursachenermittlung eine Behebung der Schwellenwertüberschreitung nicht nach anderen Bestimmungen des WRG 1959 durch Anordnung von Maßnahmen gegenüber dem festgestellten Verursacher erfolgte.

In der Folge konnten betroffene landwirtschaftliche Betriebe innerhalb von drei Jahren grundstücksbezogen den Nachweis erbringen, dass sie die angekündigten Maßnahmen bereits gesetzt hatten oder dass ihr Verhalten keine Auswirkungen auf den schlechten Grundwasserzustand hatte. Erst nach Ablauf der Dreijahresfrist waren die angekündigten Nutzungsbeschränkungen oder Reinhaltemaßnahmen vom Landeshauptmann – mit einem Anhang jener Grundstücke, die davon nicht betroffen waren – zu verordnen. Eine Entschädigung etwaiger Ertragseinbußen war nicht vorgesehen. Jede neue Änderung oder Anpassung einer Maßnahme in diesem Regime musste erneut den drei Jahre dauernden Formalweg (Ankündigung der Maßnahme – dreijährige Beweismöglichkeit des Landwirts – Verfügung der Maßnahme) durchlaufen.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> siehe § 33f Abs. 4 bis 7 WRG 1959



Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

(2) Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine derartige Verordnung für das Marchfeld erlassen. Eine Behebung der Schwellenwertüberschreitungen erfolgte mangels spezifischer Ursachenermittlung auch nicht nach anderen Bestimmungen des WRG 1959. Das Land Niederösterreich begründete die Nichterlassung einer diesbezüglichen Verordnung mit der im NGP 2009 festgelegten Vorgangsweise zur Nitratreduzierung durch freiwillige Maßnahmen und durch Maßnahmen der Bewusstseinsbildung sowie mit der fehlenden Kenntnis der konkret erforderlichen Maßnahmen im Marchfeld, die zu einer Nitratreduzierung führen würden.

(3) Eine gesetzliche Pflicht zur Sanierung des Grundwassers hinsichtlich der Nitratbelastung bestand seit September 1991<sup>92</sup> bei Überschreitung des Schwellenwerts bei mindestens 25 % der Messstellen<sup>93</sup> eines Gebiets.<sup>94</sup> Der Landeshauptmann wies das Marchfeld bis zum Jahr 2002 nicht als Grundwassersanierungsgebiet aus, obwohl regelmäßig Schwellenwertüberschreitungen bei über 50 % der Messstellen vorlagen.

**22.2** (1) Der RH kritisierte, dass der Landeshauptmann von Niederösterreich für das Marchfeld bisher keine Verordnung gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 erlassen hatte, obwohl sich die Nitratproblematik durch die freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen nicht verbessert hatte (siehe TZ 9). Die Nichterlassung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 für das seit Jahrzehnten mit Nitrat belastete Gebiet des Marchfelds war für den RH insbesondere aufgrund der im WRG 1959 bereits seit dem Jahr 1991 verankerten Verpflichtung zur Grundwassersanierung nicht nachvollziehbar. Durch die Umstellung im Jahr 2002 von Grundwassersanierungsgebieten auf Beobachtungsgebiete und voraussichtliche Maßnahmenggebiete löste zudem erst eine Schwellenwertüberschreitung von mindestens 50 % der Messstellen die Pflicht zur Setzung von freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen aus, während dies vor der Umstellung bereits bei einer Schwellenwertüberschreitung von mindestens 25 % der Mess-

<sup>92</sup> Zwischen 1991 und 2002 waren Grundwassersanierungsgebiete durch den jeweiligen Landeshauptmann zu bezeichnen und Nutzungsbeschränkungen bzw. Reinhaltemaßnahmen zu verordnen; siehe § 33f WRG 1959 in der Fassung BGBl. Nr. 252/1990.

<sup>93</sup> siehe § 4 Abs. 1 Grundwasserswellenwertverordnung, BGBl. Nr. 502/1991

<sup>94</sup> Als Grund für die gesetzliche Umstellung von Grundwassersanierungsgebieten (Grenzwert überschritten bei mindestens 25 % der Messstellen) auf Beobachtungsgebiete (Grenzwert überschritten bei mindestens 30 % der Messstellen) und voraussichtliche Maßnahmenggebiete (Grenzwert überschritten bei mindestens 50 % der Messstellen) nannten die Erläuterungen zur Novelle der Grundwasserswellenwertverordnung die Vollzugsschwierigkeiten mit der Bestimmung des § 33f WRG 1959 in der Vergangenheit. Die Neuregelung hätte zu einem praktikablen Umgang mit der Bestimmung durch klar überschaubare Gebietskulissen, konkrete Maßnahmenvorgaben sowie eine klare Abgrenzung des freiwilligen und verbindlichen Bereichs beitragen sollen.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

stellen der Fall gewesen war. Die Begründung für die Nichterlassung einer derartigen Verordnung mit der fehlenden Kenntnis der konkret erforderlichen Maßnahmen sah der RH als Bestätigung seiner Kritik an der unzureichenden Ursachenforschung (siehe TZ 20).

Der RH empfahl dem Landeshauptmann von Niederösterreich daher, die Erlassung einer derartigen Verordnung für das Marchfeld eingehend zu prüfen und umzusetzen. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass die Verordnung jedenfalls mit spezifischen Kontrolltätigkeiten verbunden sein muss, um die Einhaltung der verordneten Maßnahmen sicherstellen zu können. Darüber hinaus erachtete der RH eine begleitende Beratung der betroffenen Landwirte als zweckmäßig.

(2) Das in § 33f Abs. 4 bis 7 WRG 1959 festgelegte Verfahren zur Abwicklung des Programms zur Verbesserung der Grundwasserqualität stellte aufgrund der Ankündigung der Maßnahmen für eine dreijährige Stillhaltefrist, der Freibeweiismöglichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und des erneuten Ankündigungserfordernisses für zusätzlich erforderliche Maßnahmen nach Ansicht des RH ein sehr verzögert wirkendes Instrument zur Grundwassersanierung dar. Eine konsequente Anwendung dieser Bestimmung war mangels Entschädigungen jedoch mit hohen Ertragseinbußen der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, sowohl die Anwendbarkeit als auch die Wirksamkeit dieses Instruments im Hinblick auf die Einhaltung der Umsetzungsfristen in der Wasserrahmenrichtlinie (2015, 2021 und 2027) zu evaluieren und auf eine Verbesserung hinzuwirken.

**22.3** (1) *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die im Rahmen der 1. Planungsperiode 2009 bis 2015 begonnenen Forschungsarbeiten in den nitratbelasteten Gebieten zur Identifizierung effizienter Maßnahmen (z.B. Düngungsoptimierung, Fruchtfolgegestaltung, Bodenbearbeitung).*

(2) *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass Maßnahmen durch die klimatisch und hydrogeologisch bedingte, rd. 20 bis 30 Jahre lange Erneuerungszeit des Grundwassers im Marchfeld erst sehr langfristig wirken könnten. Daher sei es derzeit zu früh, um die bisherigen Maßnahmen zu bewerten. Für den Zeitraum 2008 bis 2014 ergebe sich ein fallender Trend der Nitratbelastungen. Die Erlassung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG setze voraus, dass die Wirksamkeit der verordneten Maßnahmen fachlich fundiert belegt und die effizienteste Maßnahmenkombination ermittelt worden sei. Dazu seien bereits grundlegende Forschungsarbeiten (siehe TZ 29) abge-*





Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

*geschlossen worden und weitere Projekte derzeit in Vorbereitung. Nach Vorliegen der Ergebnisse werde das Land Niederösterreich eingehend prüfen, ob eine Maßnahmenverordnung einen maßgeblichen Beitrag zu Grundwassersanierung leisten könne.*

**22.4** Der RH wies gegenüber dem Land Niederösterreich auf die seit dem Jahr 1991 bestehende gesetzliche Verpflichtung zur Grundwassersanierung, auf die – in Bezug auf konkrete Verursacher – ebenso lange unterbliebene Ursachenerforschung und auf die – über den gesamten Zeitraum gesehen – als unzureichend zu bewertenden Maßnahmen hin. Er hielt daher seine Empfehlung an den Landeshauptmann von Niederösterreich in Bezug auf die eingehende Prüfung und die Umsetzung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 als wesentliches zur Verfügung stehendes Instrument aufrecht. In Bezug auf die Bewertung des Trends der Nitratbelastungen im Marchfeld betonte der RH erneut, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern (siehe TZ 9).

**23.1** Der Landeshauptmann konnte konkrete Maßnahmen per Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 bei voraussichtlichen Maßnahmengebieten auch auf Teile von Einzelgrundwasserkörpern oder auf Teile von Gruppen von Grundwasserkörpern beschränken, wenn er diese Teile zuvor hydrologisch und im Hinblick auf Kontaminationen abgegrenzt hatte. Dadurch konnte vermieden werden, dass die verordneten (einschränkenden) Maßnahmen flächendeckend auf den gesamten Einzelgrundwasserkörper oder auf eine gesamte Gruppe von Grundwasserkörpern angewendet werden mussten.

Eine Eingrenzung auf Teile von Grundwasserkörpern war – nach Möglichkeit – auch zum Zwecke der Ursachenermittlung gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 durchzuführen. Besonders in den beiden Beobachtungsgebieten im Weinviertel bestand eine Abgrenzungsproblematik bei den Grundwasserkörpern hinsichtlich der Nitratbelastungen, die nicht flächendeckend, sondern konzentriert an einzelnen Standorten auftraten. Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung für die Beobachtungsgebiete „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ keine derartige Abgrenzung vorgenommen.

**23.2** Der RH wies auf die Möglichkeit einer Abgrenzung von Teilen der Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ zum Zwecke der Ursachenermittlung hin.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Er empfahl dem Landeshauptmann von Niederösterreich, für diese Beobachtungsgebiete die Problembereiche abzugrenzen und Aufzeichnungspflichten für dort angesiedelte Betriebe (schlagbezogen, kulturartenbezogen und über die verwendeten Düngermengen) gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 zu verordnen.

**23.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, die Abgrenzung von Teilgebieten zu prüfen. Hinsichtlich einer Verordnung gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 vertrete das Land Niederösterreich die Auffassung, dass Aufzeichnungsverpflichtungen nur einen untergeordneten Beitrag zur Ursachenforschung leisten könnten. Wissenschaftliche Untersuchungen auf Basis bereits vorhandener Daten stufe das Land als zielführender ein.*

**23.4** Der RH betonte gegenüber dem Land Niederösterreich erneut, dass Aufzeichnungen (wie es bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgte) in einem begrenzten Gebiet zum Zwecke der Ursachenforschung eine wichtige Ergänzung zu wissenschaftlichen Untersuchungen darstellten (siehe TZ 20).

Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme

**24.1** (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft widmete das Grundwasservorkommen im Marchfeld durch eine Verordnung im Jahr 1964 („Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld“) der Wasserversorgung und der Bewässerung. Demnach war darauf zu achten, dass das Grundwasser seiner Menge und Beschaffenheit nach dem Widmungszweck dauerhaft erhalten bleibt und die verschiedenen wasserwirtschaftlichen Interessen<sup>95</sup> aufeinander abgestimmt werden. Die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld enthielt dem WRG 1959 entsprechend Widmungsziele, aber keine konkreten Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele, weil sie – mangels der Möglichkeit der Vorschreibung von Maßnahmen – ein Vorsorge- bzw. Erhaltungsinstrument auf raumplanerischer Ebene<sup>96</sup> und kein Sanierungsinstrument war.

(2) Die Verordnung ging am 23. Dezember 2012 in die Zuständigkeit des Landeshauptmanns von Niederösterreich über und galt fortan als wasserwirtschaftliches Regionalprogramm nach § 55g Abs. 1 WRG 1959. In einem wasserwirtschaftlichen Regionalprogramm konnten neben einer Widmung für bestimmte wasserwirtschaftliche Zwecke Aspekte

<sup>95</sup> Wasserversorgung, Bewässerung, Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz, siehe § 3

<sup>96</sup> was bspw. zur Festlegung von widmungskonformen Gesichtspunkten bei wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren (z.B. bei Nassbaggerungen) berechnete



Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

der Vollziehung, wie bspw. die Handhabung der Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959, geregelt werden.

Das wasserwirtschaftliche Regionalprogramm war gegenüber der Wasserwirtschaftlichen Rahmenverfügung Marchfeld unverändert und enthielt ausschließlich Widmungsfestlegungen.

**24.2** Der RH wies darauf hin, dass das Marchfeld durch die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld aus 1964 bereits seit 50 Jahren wasserrechtlich als ein für die Wasserversorgung bedeutsames Gebiet ausgewiesen war. Er betonte, dass die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und in der Folge das wasserwirtschaftliche Regionalprogramm u.a. mangels der Möglichkeit zur Vorschreibung von Maßnahmen keine Verbesserung im Hinblick auf die Grundwassersanierung gebracht hatten.

Umso mehr Bedeutung kam nach Ansicht des RH daher den anderen, im NGP 2009 genannten rechtlichen Instrumenten – insbesondere der Verordnung des Landeshauptmanns nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 und dem Aktionsprogramm Nitrat – bei der Vorschreibung verpflichtender Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität zu.

**24.3** *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass eine inhaltliche Adaptierung des Regionalprogramms die wissenschaftliche Abklärung derselben Fragestellungen voraussetze, die auch für Verordnungen gemäß § 33f WRG erforderlich seien. Daher seien auch hier die Ausführungen zu TZ 20 und TZ 23 (Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers nach § 33f WRG 1959) sinngemäß zutreffend.*

**24.4** Der RH entgegnete, dass die seit kurzem vorliegende wissenschaftliche Untersuchung einen wesentlichen Beitrag zur Ermittlung der Ursachen und der effizientesten Maßnahmenkombinationen darstelle. Durch ergänzende Aufzeichnungen für Landwirte (wie es bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgte) – in einem begrenzten Gebiet – könnten aber wichtige Informationen über ausgebrachte Düngermengen gewonnen werden, die für die Anordnung weitergehender Maßnahmen nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 dienen könnten (siehe TZ 20 und 23).

ÖPUL

ÖPUL 2007

**25.1** (1) Neben dem verpflichtend einzuhaltenden Aktionsprogramm Nitrat stellten die Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen des „Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

2007 (ÖPUL 2007)“ einen wesentlichen Bestandteil der Strategie des NGP 2009 zur Verbesserung der Situation bei der Nährstoffbelastung des Grundwassers dar. Über die freiwillige Beteiligung am ÖPUL-Programm sollte eine Verringerung des Nitratreintrags in das Grundwasser forciert bzw. auch der Erhalt des Zustands des Grundwassers erreicht werden.

(2) Grundsätzlich verfolgte ÖPUL schwerpunktmäßig einen sogenannten horizontalen Ansatz, der auf eine flächendeckende Teilnahme abzielte.<sup>97</sup>

Neben grundwasserrelevanten Maßnahmen, die österreichweit angeboten wurden, wie z.B.

- Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen,
- Biologische Wirtschaftsweise,
- Begrünung von Ackerflächen,

förderte ÖPUL auch folgende regionalspezifische, grundwasserrelevante Maßnahmen:

- Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz sowie
- Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen.

Letztere konnten nur in festgelegten Gebieten, welche große Teile der belasteten Grundwasserkörper umfassten, beantragt werden.<sup>98</sup> Im Weinviertel betrug die Gebietskulisse<sup>99</sup> insgesamt 485 km<sup>2</sup>, die sich zur Gänze im Bereich des Grundwasserkörpers Marchfeld befand. In den beiden als Beobachtungsgebiete ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern („Weinviertel (MAR)“ und „Weinviertel (DUJ)“) konnten diese spezifischen Maßnahmen nicht beantragt werden, weil sie von der Gebietskulisse nicht umfasst waren.

<sup>97</sup> Es galt der Grundsatz, keine Auflagen abzugelten, die bereits gesetzlich verordnet waren.

<sup>98</sup> Das Projektgebiet umfasste Grundwassergebiete oder Teile davon in den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien.

<sup>99</sup> abgegrenztes Gebiet, in dem spezifische ÖPUL-Maßnahmen beantragt werden konnten



Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

(3) Die Sonderrichtlinie des BMLFUW für ÖPUL 2007 sah für die beiden regionalspezifischen Maßnahmen folgende Förderungsbestimmungen vor:

<b>Tabelle 8: Förderungsbestimmungen für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“</b>		
	<b>Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“</b>	<b>Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“</b>
Förderungs- voraussetzungen	Teilnahme an der Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen“ sowie an einer der beiden Maßnahmen „Biologische Wirtschaftsweise“ oder „Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen“	Teilnahme an der Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“
	Teilnahmemindestgröße im ersten Verpflichtungsjahr: 2,0 ha Ackerfläche	ausschließlich Flächen, die auf über 50 % der beantragten Schlagfläche als „Geringwertiges Ackerland“ gemäß Österreichischer Bodenkartierung eingestuft waren, eine Ackerzahl $\leq 30$ gemäß Österreichischer Finanzbodenschätzung oder eine Bodenklimazahl $\leq 30$ aufwiesen <sup>2</sup>
	Verzicht auf Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel zu bestimmten Zeiten	Einsaat einer Gräsermischung im ersten Jahr der Verpflichtung
	verpflichtende Schulung und Weiterbildung	Verzicht auf Umbruch der Fläche im gesamten Verpflichtungszeitraum <sup>3</sup>
	schlagbezogene Düngeplanung, Dokumentation und Nährstoffbilanzierung	jährliche Pflege der Flächen durch Mahd oder Häckseln
		Verzicht auf Beweidung, Ausbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie Klärschlamm und kompostiertem Klärschlamm
Höhe der Förderung	40 EUR pro ha Ackerfläche im ausgewiesenen Gebiet	360 EUR pro ha im ausgewiesenen Gebiet (für maximal 20 % der Ackerfläche des Betriebs) <sup>4</sup>
	25 EUR pro ha für die Durchführung einer Schlagbilanz (für die ersten 20 ha) <sup>1</sup>	

<sup>1</sup> bei Betrieben mit weniger als 0,5 Großvieheinheiten pro ha landwirtschaftlicher Nutzfläche; ansonsten 35 EUR pro ha

<sup>2</sup> Die Bodenklimazahl ist die Ertragsmesszahl des Grundstücks dividiert durch die Grundstücksfläche in Ar. Die Ertragsmesszahl ist für jedes landwirtschaftlich genutzte Grundstück auf dem Auszug aus dem Grundstücksverzeichnis ersichtlich.

<sup>3</sup> je nach Beginn des Vertrags (2007, 2008 oder 2009) fünf bis sieben Jahre bzw. mit einem Jahr Verlängerung bis 2014

<sup>4</sup> Die für diese Ackerflächen beantragte Einheitliche Betriebsprämie wurde allerdings um 300 EUR pro ha gekürzt, um Doppelförderungen zu vermeiden.

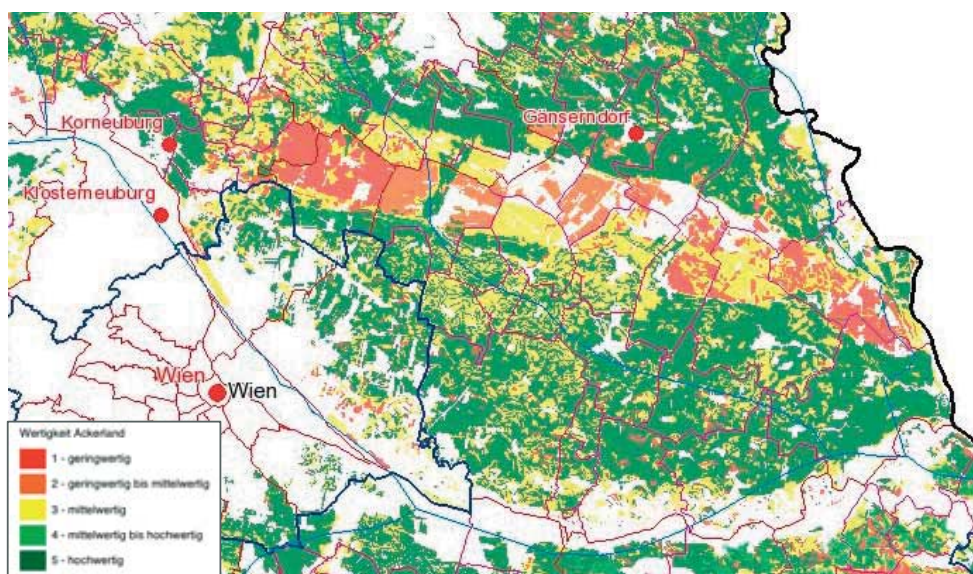
Quelle: BMLFUW

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Entsprechend den Förderungsbestimmungen konnte die Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ nur für Flächen, die auf über 50 % als „Geringwertiges Ackerland“ gemäß Österreichischer Bodenkartierung eingestuft waren, eine Ackerzahl  $\leq 30$  gemäß Österreichischer Finanzbodenschätzung oder eine Bodenklimazahl  $\leq 30$  aufwiesen, beantragt werden. Gemäß einer vom BMLFUW beauftragten Evaluierungsstudie<sup>100</sup> entsprachen im Marchfeld rd. 13,4 % der Ackerfläche diesem Kriterium. Eine genaue Angabe des Flächenausmaßes sowie der Lage der Flächen, welche die Voraussetzungen für die spezifische Förderungsmaßnahme erfüllten, war seitens des BMLFUW nicht möglich.

Die Österreichische Bodenkarte macht geringwertiges Ackerland als rote bzw. orange Flächen überblicksweise ersichtlich:

Abbildung 5: Wertigkeit der Ackerflächen im Marchfeld gemäß Österreichischer Bodenkarte



Quelle: Österreichische Bodenkarte

<sup>100</sup> „Einstufung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ aus dem Jahr 2008, erstellt vom Bundesamt für Wasserwirtschaft und einem Ingenieurbüro



### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Gemäß der Sonderrichtlinie für ÖPUL 2007 lag die Prämienobergrenze für Ackerland mit Ausnahme einer Maßnahme<sup>101</sup> bei 600 EUR pro ha.

(4) Das BMLFUW erwartete für ÖPUL 2007 eine Teilnehmerate für die beiden grundwasserspezifischen Maßnahmen von insgesamt 160.000 ha. Für das Marchfeld gab es keine spezifischen Schätzungen.

Die Teilnahme der im Bereich des voraussichtlichen Maßnahmengebiets Marchfeld gelegenen landwirtschaftlichen Betriebe und Flächen an den beiden regionalspezifischen Maßnahmen gestaltete sich in den Jahren 2009 bis 2013 wie folgt:

**Tabelle 9: Teilnahme an den ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 im Marchfeld**

Maßnahme	landwirtschaftliche Betriebe <sup>1</sup>		landwirtschaftliche Flächen <sup>1</sup>	
	teilnehmende Betriebe	Anteil an den gesamten Betrieben <sup>2</sup>	Ausmaß der landwirtschaftlichen Flächen	Anteil an den gesamten landwirtschaftlichen Flächen <sup>3</sup>
	Anzahl	in %	in ha	in %
Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	678	79,74	28.765	82,19
Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	9	1,01	22	0,06

<sup>1</sup> Durchschnittswerte aus den Jahren 2009 bis 2013

<sup>2</sup> Summe aller Betriebe im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld, die 2013 einen Mehrfachantrag auf Direktzahlungen oder andere Ausgleichszahlungen (z.B. ÖPUL) gestellt hatten: 850

<sup>3</sup> Summe der landwirtschaftlichen Flächen aller Betriebe im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld, die 2013 einen Mehrfachantrag auf Direktzahlungen oder andere Ausgleichszahlungen (z.B. ÖPUL) gestellt hatten: 34.998,13 ha

Quellen: AMA; RH

Insgesamt zeigte sich bei der Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld eine durchschnittliche Teilnahme von rd. 80 % der landwirtschaftlichen Betriebe und rd. 82 % der landwirtschaftlichen Flächen. Hingegen wurde die Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ mit einer durchschnittlichen Teilnahme von rd. 1 % der landwirtschaftlichen Betriebe und rd. 0,06 % der landwirtschaftlichen Flächen im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld kaum angenommen. Als wesentliche Ursache für die geringe Akzeptanz der Maßnahme führte das BMLFUW den Entfall der Einheitlichen

<sup>101</sup> Eine Ausnahme bildete die Maßnahme „Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller oder gewässerschutzfachlich bedeutsamer Flächen“, bei der die Prämienobergrenze bei 700 EUR pro ha lag.

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Betriebsprämie und somit die reduzierte Höhe der Prämie für die eingereichten Flächen an, was eine Teilnahme aus wirtschaftlichen Gründen unattraktiv machte.

(5) Die landwirtschaftlichen Betriebe erhielten für diese beiden Maßnahmen im überprüften Zeitraum folgende kofinanzierten Prämien<sup>102</sup> ausbezahlt:

<b>Tabelle 10: Ausbezahlte Prämien für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013</b>					
Maßnahme	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	1.358.294	1.363.570	1.365.833	1.336.861	1.325.067
Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	4.288	4.179	5.351	4.953	4.850
<b>Summe</b>	<b>1.362.582</b>	<b>1.367.749</b>	<b>1.371.184</b>	<b>1.341.814</b>	<b>1.329.917</b>

Quellen: AMA; RH

Die Summe der Fördermittel stieg bis 2011 leicht an und reduzierte sich bis zum Jahr 2013 wieder geringfügig. Insgesamt zahlte die AMA für die beiden Maßnahmen im Marchfeld im überprüften Zeitraum rd. 6,78 Mio. EUR (davon rd. 99,65 % für die Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“) aus. Rund 3,25 Mio. EUR davon entfielen auf Bundes- und Landesmittel; dies entsprach einem Anteil von rd. 48 %.

Darüber hinaus stellten weder der Bund noch das Land Niederösterreich Fördermittel zur Reduzierung der Nitratbelastung für die Beobachtungsgebiete Weinviertel (DUJ und MAR) sowie für das voraussichtliche Maßnahmengebiet Marchfeld zur Verfügung.

(6) In Erfüllung der europarechtlichen Verpflichtungen<sup>103</sup> aus der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 führte das BMLFUW im Jahr 2010 eine Halbzeitevaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums durch. Darüber hinaus beauftragte das BMLFUW zahlreiche Studien zur Evaluierung einzelner Aspekte im Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen.

<sup>102</sup> EU-Mittel sowie Bundes- und Landesmittel

<sup>103</sup> Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)



Der Evaluierungsbericht 2010 hielt fest, dass u.a. im nitratbelasteten Gebiet Marchfeld trotz eines hohen Anteils an biologisch oder umweltgerecht bewirtschafteter Fläche und an Ackerbegrünung sowie trotz der Teilnahme an der Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ – auch aufgrund geogener und klimatischer Verhältnisse – die Nitratkonzentration nicht unter den Schwellenwert gesunken sei. Für die Ackerbauregionen in den östlichen Trockengebieten Österreichs sei daher trotz hohen Mitteleinsatzes und auch hoher Akzeptanz verschiedenster Maßnahmen keine entscheidende Verbesserung der Nitratkonzentration im Grundwasser ersichtlich gewesen. Hingegen verfüge die Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ zwar über eine hohe potenzielle Wirksamkeit, da eine Stickstoffversickerung fast zur Gänze vermieden werde, jedoch nur über eine sehr geringe Akzeptanz. Eine diesbezüglich durchgeführte Studie<sup>104</sup> kam zu dem Ergebnis, dass ÖPUL 2007 über diese Maßnahme so gut wie keine Wirksamkeit im Hinblick auf den Grundwasserschutz entfaltet habe.

**25.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass für die beiden spezifischen grundwasserrelevanten ÖPUL-Maßnahmen im Marchfeld rd. 6,78 Mio. EUR im überprüften Zeitraum investiert worden waren, jedoch gemäß Evaluierungsbericht 2010 keine ausreichende Wirkung erzielt werden konnte. Er wies insbesondere darauf hin, dass die Maßnahme mit der größten Akzeptanz und dem höchsten Mitteleinsatz („Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“) keine Verbesserung bewirken konnte, hingegen die Maßnahme mit der höchsten potenziellen Wirkung („Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“) kaum angenommen worden war. Er betonte in diesem Zusammenhang, dass es das Ziel des Agrarumweltprogramms ÖPUL war, nicht nur eine Verschlechterung der Grundwasserqualität zu vermeiden, sondern eine Verbesserung zu erzielen.

(2) Darüber hinaus vertrat der RH die Auffassung, dass das Agrarumweltprogramm ÖPUL bezogen auf die belasteten Grundwasserkörper im Weinviertel nur sehr eingeschränkt für die Lösung der spezifischen regionalen Probleme geeignet war, da diesem ein flächendeckender Ansatz zugrunde lag und die Prämienhöhe begrenzt war. Daher konnten insbesondere bei der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ Ertragseinbußen infolge von Extensivierungsmaßnahmen nur eingeschränkt abgegolten werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007“ (Reihe Bund 2013/5, TZ 17), wonach die Bereitschaft, an Agrarumweltmaßnahmen teilzunehmen, mit zuneh-

<sup>104</sup> Bundesamt für Wasserwirtschaft, Nitratustrag aus auswaschungsgefährdeten Ackerflächen (2008), Auftraggeber BMLFUW

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

mender Bewirtschaftungsintensität sinkt und bei extensiver, wenig umweltbelastender Bewirtschaftung am höchsten ist. Hingegen verringert sich der Umweltnutzen bei niedriger Bewirtschaftungsintensität.

(3) Ergänzend wies der RH darauf hin, dass ausschließlich Fördermittel für flächendeckende Maßnahmen im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL zum Einsatz gelangten, außerhalb des kofinanzierten Bereichs jedoch keine Bundes- und Landesmittel für regionalspezifische Programme bzw. Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags in belasteten Grundwasserkörpern zur Verfügung standen.

(4) Weiters kritisierte der RH, dass das BMLFUW über keine detaillierten Informationen hinsichtlich des Umfangs und der Lage der an der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ teilnahmeberechtigten Flächen verfügte. Darüber hinaus wäre seiner Ansicht nach der Entfall der Einheitlichen Betriebsprämie auf den für diese Maßnahme eingereichten Flächen bei der Kalkulation der Prämie zu berücksichtigen gewesen. Angesichts der geringen Abgeltung (nach Abzug der Einheitlichen Betriebsprämie) erachtete der RH die geringe Teilnahme als erwartbar und kritisierte die Konzeption der Maßnahmen im Zuge der Programmgestaltung.

**25.3** (1) a) *Das BMLFUW erläuterte in seiner Stellungnahme die Zielsetzungen der europäischen „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP) und hielt fest, dass diese manchmal in Konkurrenz zu den Gewässerschutzzielen der Wasserrahmenrichtlinie stünden. Das BMLFUW sei bemüht, die Ziele beider Regulative bestmöglich zu erreichen.*

*Vorliegende Evaluierungsberichte würden zeigen, dass durch die ÖPUL-Agrarumweltmaßnahme inklusive biologischer Landwirtschaft (M 214) ein wesentlicher Beitrag zum Erhalt bzw. auch zur Verbesserung der Wasserqualität geleistet worden sei. Die hohen Teilnahmequoten würden eine gute Akzeptanz der Grundwasserschutzmaßnahmen des ÖPUL-Programms belegen. Infolge der komplexen Zusammenhänge und Einwirkungen im Bereich Wasser (zeitlich und räumlich sehr unterschiedliche Boden und Klimabedingungen, verzögerte Wirkungen der Maßnahmen, verschiedene Regelungen und Maßnahmen mit unterschiedlichen Wirkungen) könnten keine eindeutigen Aussagen zu Nettowirkungen von einzelnen Maßnahmen gemacht werden. Die Trends in der Wasserqualität wie auch bei Indikatoren dazu (Mineraldüngereinsatz, Flächennutzung, Tierbesatz, Nitratbilanzen) würden vielfach in eine positive Richtung zeigen, was u.a. auf die Umsetzung des Agrarumweltprogramms ÖPUL zurückzuführen sei.*

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

*Die Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ habe in der Südsteiermark und in Oberösterreich zu Reduktionen der Nitratbelastungen geführt. Durch die hohe Grundwassererneuerungszeit und den deutlich niedrigeren Jahresniederschlag im Nordosten Österreichs sei dort mit einer (natürlichen) zeitlichen Verzögerung der Wirksamkeit von Maßnahmen zu rechnen. Die Teilnahme an der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ sei in ÖPUL 2007 nicht zufriedenstellend gewesen.*

*Die Schutzwirkung der Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen“ sei für das Grundwasser wie auch für das Oberflächenwasser wiederholt festgestellt worden. Weiters unterstütze die Teilnahme an der ÖPUL-Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ im Weinviertel die gewässerschonende Bewirtschaftung durch einen verringerten Nährstoffeintrag des Betriebes.*

*b) Gemäß Stellungnahme des BMLFUW sei in ÖPUL 2015 auf die Kritik an der eingeschränkten Abgeltung von Ertragseinbußen bei der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ reagiert worden, so dass künftig kein Abzug im Falle einer gleichzeitigen Beantragung der Direktzahlungen mehr erfolge. Demzufolge könnten durch die neu adaptierte Maßnahme in ÖPUL 2015 attraktive Prämien ausgelöst werden, welche zu einer vermehrten Teilnahme an der Maßnahme – auch im Weinviertel – führen sollten. Die im Rahmen von ÖPUL bezahlten Prämien würden anhand einer fundierten Standardkostenkalkulation festgelegt und dienen zur Abgeltung von Mindererträgen bzw. Mehrkosten einer derartigen Flächenbewirtschaftung.*

*c) Im Rahmen des Agrarumweltprogramms stehe nach Ansicht des BMLFUW ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung, das einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung leisten könne. Durch die Integration in das Programm zur ländlichen Entwicklung könne eine dementsprechende Kofinanzierung seitens der EU ausgelöst und daher eine Reduktion des nationalen Mitteleinsatzes – bei gleichbleibender finanzieller Dotierung der Maßnahme – erreicht werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre und Monate hätten auch gezeigt, dass die Finanzierung „rein national finanzierter Maßnahmen“ aufgrund von Budgetrestriktionen immer schwieriger werde.*

*d) Künftig stelle die AMA einen Layer bereit, der die potenziell antragsberechtigten Flächen für die Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ darstelle. Die Information solle auch für die Landwirte ersichtlich sein. In Zukunft sei es also möglich, pro Gebiet die theoretisch berechnete und die teilnehmende Fläche auszuwerten.*

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

*(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des BMLFUW für die Gestaltung des ÖPUL-Programms hin. Es hielt zudem fest, dass es mit der Finanzierung des Nitratinformationsdienstes auch außerhalb des kofinanzierten Bereichs Landesmittel für die Reduktion des Nitratreintrags aufgewendet habe.*

- 25.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die in ÖPUL 2007 vorgesehenen grundwasserrelevanten Maßnahmen trotz der durch die Evaluierungen bestätigten positiven Wirkungen für den Grundwasserschutz in den belasteten Grundwassergebieten des Weinviertels nur eingeschränkt für die Lösung der spezifischen regionalen Probleme geeignet waren.

Die Integration des Agrarumweltprogramms in das Programm zur Ländlichen Entwicklung aus Finanzierungsaspekten beurteilte der RH als zweckmäßig; er betonte allerdings, dass diesem ein bundesweiter Ansatz zugrunde lag. Darüber hinaus standen keine Bundes- und Landesfördermittel für regionalspezifische Programme bzw. Maßnahmen zur Reduzierung der Nitratbelastung (bspw. für die Förderung einer flächendeckenden Düngung auf Basis von  $N_{\min}$ -Messungen) in den belasteten Grundwasserkörpern im Weinviertel zur Verfügung. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Agrarumweltprogramm ÖPUL in den mit Nitrat belasteten Gebieten (insbesondere im Marchfeld) wird der Einsatz der ÖPUL-Mittel für die Grundwassersanierung nach Ansicht des RH jedoch nicht ausreichen.

### ÖPUL 2015

- 26.1** (1) Der im Frühjahr 2014 an die Europäische Kommission übermittelte Entwurf zum „Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020“ enthielt explizit die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Als Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags in Gewässer führte der Entwurf dazu insbesondere spezifische, regionale Maßnahmen – wie reduzierte Düngung, verstärkte Bildung und Beratung – sowie horizontale Ansätze – wie Zwischenfruchtanbau, Handelsdüngerverzicht und die biologische Landwirtschaft – an. Humusaufbauende Wirtschaftsweisen und Dauergrünlanderhaltung würden ebenfalls einen Beitrag zur Minimierung des Stickstoffeintrags in Gewässer leisten.

(2) Ebenso wie ÖPUL 2007 enthielt auch der Entwurf für das neue Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015 zwei regionalspezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz („Vorbeugender Grundwasserschutz“ und „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“),



## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser



## Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

die nur regional eingeschränkt beantragt werden können. Mit der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ soll insbesondere eine Reduktion der stofflichen Einträge in das Grundwasser durch die standortangepasste Bewirtschaftung von Ackerflächen erreicht werden. Der Inhalt der Maßnahme aus der vergangenen Förderungsperiode wurde im Wesentlichen beibehalten; Änderungen gab es hinsichtlich der Einschränkung des Düngeausmaßes auf „mittlere Ertragslage“ im Grundwassergebiet Marchfeld. Weiters wurde das Ausmaß der erforderlichen Bildungsveranstaltungen erhöht sowie die Durchführung von einmaligen Bodenproben während des Verpflichtungszeitraums<sup>105</sup> zur Feststellung und Analyse des Stickstoffgehalts im Boden verpflichtend vorgesehen. Die Verpflichtung zur schlagbezogenen Düngeplanung, zur laufenden Dokumentation sowie zur Nährstoffbilanzierung blieb aufrecht. Das BMLFUW legte die diesbezügliche Prämie mit 100 EUR pro ha Ackerfläche sowie 10 EUR pro ha für die ersten 10 ha für Bildung und Beratung fest.

Im Rahmen der Programmgestaltung diskutierten Experten in den Arbeitskreisen auch weiterführende spezifische Maßnahmen für das Marchfeld (z.B. verpflichtende Bodenproben vor dem Maisanbau, Vorgabe von bestimmten Fruchtfolgen beim Gemüseanbau, Höchstgrenze für den Anteil an Hackfrüchten etc.). Diese fanden im vorliegenden Entwurf jedoch keine Berücksichtigung.

Laut Evaluierungsbericht 2010 könne u.a. ein Überdenken der Gebietsabgrenzung für die Untermaßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ trotz des hohen Flächenanteils mit Ackerbau zur Verbesserung der Situation beitragen. Nach dem zur Zeit der Gebirgsüberprüfung vorliegenden Entwurf für ÖPUL 2015 soll das Zielgebiet im Marchfeld um 47 % (weitere 21 Katastralgemeinden mit ca. 230 km<sup>2</sup>) vergrößert werden und den gesamten nitratbelasteten Bereich des Grundwasserkörpers Marchfeld abdecken.

(3) Im Zusammenhang mit den besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen stand neben einer Anpassung der bisherigen Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ bzw. einer Erhöhung der Prämien auch die Streichung der Maßnahme zur Diskussion. Experten sprachen sich vorrangig für eine Streichung aus. Alternativ könnte eine Düngebeschränkung im Aktionsprogramm Nitrat die Akzeptanz für Stilllegungen fördern, welche dann weiterhin über ÖPUL abgegolten werden könnten.

<sup>105</sup> Spätestens bis Ende Dezember 2017 ist pro angefangenen 5 ha Ackerfläche mindestens eine Bodenprobe zu ziehen.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Im Entwurf ÖPUL 2015 behielt das BMLFUW die Maßnahme in ihren Grundzügen unverändert bei. Bei den Förderungsvoraussetzungen wurde lediglich das Ausmaß der teilnahmeberechtigten Flächen erhöht: Die Prämie kann für Flächen mit einer durchschnittlichen Ackerzahl  $\leq 40$  beantragt werden.<sup>106</sup> Das BMLFUW konnte keine Angaben über den Umfang sowie über die Lage der teilnahmeberechtigten Flächen machen. Die Prämie für diese Maßnahme wurde mit 450 EUR festgelegt;<sup>107</sup> dies sollte die entgangenen Erträge sowie zusätzliche Kosten für die Anlage der Begrünungsfläche abdecken. Demgegenüber lagen die Deckungsbeiträge für Hackfrüchte pro ha mit bis zu rd. 2.660 EUR für Speisekartoffel deutlich darüber. Im Rahmen der Kalkulation der Prämie ging das BMLFUW allerdings davon aus, auf Hackfrüchte mit hohen Deckungsbeiträgen je ha nicht zu verzichten.

**26.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass weder das Land Niederösterreich noch das BMLFUW im Rahmen der Programmgestaltung von ÖPUL 2015 die Möglichkeit einer stärkeren Regionalisierung und gebietspezifischen Anpassung der beiden grundwasserrelevanten Maßnahmen genutzt hatte. Die Reduzierung der im Marchfeld zulässigen Düngermenge bei der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ auf „mittlere Ertragslage“ beurteilte er grundsätzlich positiv, wies aber auf die Schwierigkeiten der Kontrolle in der Praxis hin.

(2) Im Zusammenhang mit der Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ wies der RH auf die geringe Akzeptanz dieser Maßnahme in ÖPUL 2007 hin. Seiner Ansicht nach wäre im Zuge der Planung für die kommende Programmperiode eine intensivere Abwägung darüber, ob das angestrebte Ziel der Verhinderung des Schadstoffeintrags in das Grundwasser über diese Flächen im Rahmen von ÖPUL bestmöglich erreicht werden kann oder ob der Einsatz anderer Instrumente effizienter wäre, zweckmäßig gewesen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die im Entwurf zu ÖPUL 2015 enthaltene Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ nach zwei Jahren zu evaluieren und bei anhaltender mangelhafter Akzeptanz zu beenden. Alternativ dazu wären – gemeinsam mit dem Land Niederösterreich – spezifische Maßnahmen für eine wirkungsorientierte Vorgangsweise zu überdenken.

<sup>106</sup> Weiters besteht künftig die Möglichkeit eines einmaligen Umbruchs im gesamten Verpflichtungszeitraum mit darauffolgendem Getreideanbau. Unmittelbar nach der Ernte der Kultur ist wieder eine Begrünungsmischung anzulegen.

<sup>107</sup> Ein Abzug der Einheitlichen Betriebsprämie wird nach Auskunft des BMLFUW künftig nicht mehr erfolgen.

(3) Weiters kritisierte der RH, dass das BMLFUW keine detaillierten Informationen über den Umfang und die Lage der an dieser Maßnahme teilnahmeberechtigten Flächen vorlegen konnte. Seiner Ansicht nach wären diese als Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme erforderlich gewesen.

**26.3** *(1) Gemäß Stellungnahme des BMLFUW sei die Gebietsabgrenzung in enger Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden entwickelt worden. Trotz gesunkenen Budgets von ÖPUL 2015 (– 74 Mio. EUR) seien wesentlich mehr Mittel für Gewässerschutzmaßnahmen als im vorangegangenen Programm vorgesehen. Dadurch sei eine Ausweitung der Gebietskulisse möglich gewesen; auch die Prämie habe aufgrund der vorliegenden Kalkulationsergebnisse erhöht werden können. Die im Zuge der Maßnahmengestaltung diskutierten Verpflichtungen seien wieder verworfen worden, da es sich um gesamtbetriebliche Verpflichtungen gehandelt habe. Für das Ziel des Grundwasserschutzes seien jedoch nicht der Gesamtbetrieb, sondern nur die Flächen in den betroffenen Gebieten relevant. Eine Regionalisierung einzelner Gebiete innerhalb der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ sei diskutiert, jedoch aufgrund hoher administrativer Hürden wieder verworfen worden. Aus Sicht des BMLFUW sei außerdem auch innerhalb eines Gebiets selten eine homogene Situation vorzufinden, wodurch selbst eine stärkere Regionalisierung wenig Vorteile gebracht hätte. Unterschiedliche regionale Gegebenheiten würden über die Höhe der maximal zulässigen Düngewerte, die auf die regionalen Ertragslagen abgestimmt seien, berücksichtigt.*

*Das BMLFUW bestätigte die Feststellung des RH, wonach die Kontrolle einer reduzierten Düngung schwierig sei. Daher werde eine derartige Verpflichtung nur noch in der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ angeboten. Eine enge Verknüpfung mit Weiterbildungs- sowie Aufzeichnungsverpflichtungen ermögliche jedoch eine gute Kontrollierbarkeit der Maßnahme. Zentral seien auch die Ergebnisse von Bodenproben, welche im Zuge der Beratung thematisiert werden sollten. Langfristig werde erwartet, dass durch ein besseres Know-how der Betriebsführer die Einträge in das Grundwasser reduziert werden könnten.*

*Hinsichtlich der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ betonte das BMLFUW erneut die hohe Wirksamkeit bei dementsprechender Akzeptanz und ging davon aus, dass durch die getätigten Anpassungen mehr Flächen in die Maßnahme eingebracht würden. Für das Jahr 2015 hätten sich 274 Betriebe (davon 47 in Niederösterreich) für die Maßnahme angemeldet, was auf eine deutlich erhöhte Teilnehmerate und auch Teilnahmefläche schließen ließe.*

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

*Für die Kalkulation der Prämie sei eine durchschnittliche österreichische Fruchtfolge zugrunde gelegt worden.*

*Eine Beendigung von Maßnahmen aufgrund mangelhafter Akzeptanz sei nach Meinung des BMLFUW nicht möglich, da der Bund mit den Förderwerbern mehrjährige Verträge (mind. 5 Jahre) eingehe und auch bei geringer Teilnahme keine einseitige Beendigung des Vertrags möglich sei.*

*Bezugnehmend auf die Kritik an den fehlenden Informationen über den Umfang und die Lage der an der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ teilnahmeberechtigten Flächen führte das BMLFUW aus, dass die AMA einen entsprechenden Layer vorbereite, der die potenziell antragsberechtigten Flächen darstellen soll. Die Information solle auch für die Landwirte ersichtlich sein. Verfügbare Daten zu den teilnahmeberechtigten Flächen seien bereits in der ÖPUL 2007–Periode im Zuge der Verwaltungskontrolle verwendet worden.*

*(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des BMLFUW für die Gestaltung des ÖPUL–Programms hin. Da die Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ auf die bedeutenden Grundwassergebiete und damit auch auf das Marchfeld fokussiert sei, ergebe sich sehr wohl eine Regionalisierung.*

- 26.4** (1) Dem vom BMLFUW vorgebrachten Argument der aufwendigen Administration bei stärkerer Regionalisierung hielt der RH entgegen, dass mit ÖPUL 2015 eine Reduzierung der Fördermaßnahmen von 29 auf 22 vorgenommen wurde und somit bereits eine wesentliche Umstellung der Förderabwicklung erforderlich war. Eine – fachlich begründete – räumliche Differenzierung innerhalb der Maßnahme „Vorbeugender Umweltschutz“ wäre nach Ansicht des RH daher zweckmäßig und mit vertretbarem Aufwand durchführbar.

Hinsichtlich der Evaluierung der Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ während der Förderperiode wies der RH darauf hin, dass Änderungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gemäß Revisionsklausel der Sonderrichtlinie möglich sind, wenn sich während des Verpflichtungszeitraums die anderweitigen Verpflichtungen gemäß Titel II Kapitel 1 der VO 73/2009 (Cross Compliance) so ändern, dass dies Auswirkungen auf die übrigen (freiwilligen) Förderungsverpflichtungen oder Förderungsbedingungen oder das Ausmaß der Prämien in der Sonderrichtlinie hat. Demnach könnten stärkere Verpflichtungen im Aktionsprogramm Nitrat, welche im Rahmen von Cross Compliance einzuhalten





Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen  
des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

sind, auch eine Änderung der Förderungsbedingungen im Agrarumweltprogramm bedingen.

Die vom BMLFUW angekündigte künftige Verbesserung der Information über die Lage und den Umfang der an dieser Maßnahme teilnahmeberechtigten Flächen beurteilte der RH positiv, hielt aber seine Kritik aufrecht, dass diese bereits als Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme im neuen Agrarumweltprogramm vorliegen hätte sollen.

(2) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die Bundesländer intensiv in die Maßnahmenplanung für die Förderperiode 2014 – 2020 einbezogen waren und in der Arbeitsgruppe „ÖPUL-Wasser“ die Gestaltung der spezifischen Maßnahmen diskutiert wurde. Er blieb bei seiner Ansicht, dass im Zuge dessen eine weitergehende Regionalisierung der grundwasserrelevanten Maßnahmen (bspw. durch zusätzliche Verpflichtungen in bestimmten Gebietskulissen) möglich gewesen wäre, diese aber nicht genutzt wurde.

#### ÖPUL-Kontrollen

- 27.1** (1) Die AMA überprüfte Betriebe, die an ÖPUL-Maßnahmen teilnahmen, im Rahmen von Verwaltungskontrollen sowie von Vor-Ort-Kontrollen auch auf die Einhaltung der für die einzelnen ÖPUL-Maßnahmen relevanten Bestimmungen.

Die AMA hatte dafür in einem Prüfindikatorenkatalog sowohl für die Verwaltungskontrolle als auch für die Vor-Ort-Kontrolle spezifische Kontrollindikatoren festgelegt und die mit deren Nichteinhaltung verbundenen Sanktionen definiert. Jährlich überprüfte die AMA im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen entsprechend den Vorgaben der EU<sup>108</sup> mindestens 5 % aller an ÖPUL teilnehmenden Betriebe.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

<sup>109</sup> Im Jahr 2013 wurden laut AMA von rd. 111.000 Antragstellern rd. 11.700 überprüft; die Kontrollquote für ganz Österreich betrug somit rd. 10,54 %.

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

(2) Eine Auswertung der AMA der im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 bei ÖPUL-Kontrollen im Zusammenhang mit den beiden Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ sowie „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ im Marchfeld festgestellten Verstöße zeigte folgende Ergebnisse:

**Tabelle 11: ÖPUL-Kontrollen der AMA im Grundwasserkörper Marchfeld 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße betreffend die Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“**

	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt
	Anzahl					
durchgeführte Kontrollen	53	26	17	35	79	<b>210</b>
Sanktionen	0	0	0	0	4	<b>4</b>
	in EUR					
beantragte Prämien	1.163.314	1.163.006	1.162.600	1.129.266	1.122.455	<b>5.740.641</b>
Prämienkürzungen	0	0	0	0	169	<b>169</b>

Quellen: AMA; RH

In den Jahren 2009 bis 2012 stellte die AMA keine Verstöße fest, die zu Prämienkürzungen geführt hätten. Die Beanstandungen im Jahr 2013 betrafen die Nichteinhaltung der Kombinationsverpflichtung und wurden mit einer Einbehaltung bzw. Rückforderung von 20 % der Jahresprämie für die betroffene Maßnahme sanktioniert.

**27.2** Der RH hielt fest, dass die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 durchgeführten ÖPUL-Kontrollen bezogen auf die beiden grundwasserrelevanten, regionalspezifischen Maßnahmen in vier Fällen zu Sanktionen geführt und die festgestellten Verstöße eine im Vergleich zu den beantragten Prämien geringfügige Kürzung nach sich gezogen hatten.

#### Beratung

**28.1** (1) Zur Beratung der Landwirte betrieb das Land Niederösterreich seit dem Jahr 2002 in Kooperation mit den Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern und der EVN Wasser GmbH den Nitratinformationsdienst (NID). Die operative Abwicklung der Bodenuntersuchungen und Auswertungen erfolgte über ein externes Beratungsbüro.

Der Nitratinformationsdienst erstellte Düngeempfehlungen aufgrund von Bodenanalysen für Landwirte in ausgewählten Gebieten mit dem Ziel, ohne Ertragseinbußen durch die Vermeidung von Überdüngung

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Nitratausträge in das Grundwasser zu minimieren. Die für verschiedene Kulturen erstellten Düngeempfehlungen folgten dem Prinzip, dass mineralisierter Stickstoff, der bereits im Boden vorhanden ist, nicht mehr mittels Dünger zugeführt werden muss, sondern nur jene Menge, die auf den Sollwert fehlt.

(2) Der Nitratinformationsdienst war 2013 in fünf ausgewählten Gebieten Niederösterreichs<sup>110</sup> mit besonders hohen Nitratbelastungen im Grundwasser tätig, wobei das Marchfeld das weitaus größte Gebiet darstellte.

Abbildung 6: Gebiete, in denen der Nitratinformationsdienst angeboten wurde



Quelle: Nitratinformationsdienst

Für landwirtschaftliche Flächen im Bereich der im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungsgebiete „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ erstellte der Nitratinformationsdienst keine Düngeempfehlungen.

<sup>110</sup> Nach einer mehrjährigen Pilotphase im Nördlichen Tullnerfeld wurde der Nitratinformationsdienst im Jahr 2006 zusätzlich auf das Südliche Tullnerfeld und das Marchfeld, im Jahr 2009 auf das Gebiet der Prellenkirchner Flur und 2012 auf das Gebiet Zillingdorf/Lichtenwörth/Neufeld ausgeweitet.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Die Entnahme von Bodenproben erfolgte auf Referenzflächen, die Landwirte in den genannten Gebieten bereitstellten und zu denen sie zusätzlich Informationen zur vorangegangenen Bewirtschaftung, wie z.B. über die angebauten Vorfrüchte und insbesondere zum Stickstoffdüngereinsatz, zur Verfügung stellten. Diese Landwirte erhielten die Empfehlungen direkt, alle anderen Betriebe über die Landwirtschaftskammer bzw. über die Homepage des Nitratinformationsdienstes. Von allen 169 in Niederösterreich vom Nitratinformationsdienst beprobten Flächen entfielen 45 (rd. 27 %) auf das Marchfeld.<sup>111</sup>

(3) Die zu gleichen Teilen vom Land Niederösterreich und der EVN Wasser GmbH getragenen jährlichen Kosten für den Nitratinformationsdienst beliefen sich auf rd. 27.000 EUR.<sup>112</sup> Sie bestanden ausschließlich aus externen Kosten für das externe Beratungsbüro, das die Bodenuntersuchungen durchführte und einen jährlichen Bericht erstellte.

Die ebenfalls beteiligten Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern brachten in die Kooperation mit dem Nitratinformationsdienst Sachleistungen ein, wie die Mithilfe bei der Auswahl der Referenzbetriebe, die Durchführung ergänzender Messungen<sup>113</sup>, die Verbreitung der Düngeempfehlungen über die NID-Homepage und Beratungsleistungen der Bezirksbauernkammern.

(4) Der NGP 2009 sah als weitergehende Maßnahme vor, die Beratungen generell und speziell bei Grundwasserkörpern in schlechtem Zustand bzw. in belasteten Zuströmbereichen von Wasserversorgungsanlagen zu intensivieren. Der Nitratinformationsdienst führte keine verstärkte Probennahme im Zuströmbereich der Wasserversorgungsanlage im Marchfeld durch.

**28.2** (1) Der RH erachtete den Nitratinformationsdienst als zweckmäßiges Instrument zur Bewusstseinsbildung über die Zusammenhänge zwischen der Bodenbewirtschaftung und den Auswirkungen auf das Grundwasser.

Er bemängelte jedoch, dass die Anteile des Marchfelds an den beprobten Referenzflächen mit rd. 27 % relativ gering waren – obwohl das Marchfeld das größte der fünf untersuchten Gebiete war – und dass der Nitratinformationsdienst für andere Gebiete im Weinviertel mit nitratbelastetem Grundwasser keine Düngeempfehlungen erstellte.

<sup>111</sup> Werte für die Jahre 2011 bis 2013

<sup>112</sup> Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 inkl. USt

<sup>113</sup> mit dem N-Tester zur Ermittlung des Stickstoffversorgungsgrades der Pflanzen

### Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Er empfahl dem Land Niederösterreich eine Ausweitung der Aktivitäten auf relevante Bereiche der Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“.

(2) Darüber hinaus merkte der RH kritisch an, dass der Nitratinformationsdienst – entgegen den Intentionen des NGP 2009 – im Zuströmbereich der Wasserversorgungsanlagen im Marchfeld nicht verstärkt tätig war.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Probenahmen im Marchfeld unter besonderer Berücksichtigung auswaschungsgefährdeter Böden speziell im Zuströmbereich von Wasserversorgungsanlagen zu intensivieren.

**28.3** *Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der prozentuelle Anteil der Referenzflächen kein geeignetes Maß für die Aussagekraft der im Rahmen des Nitratinformationsdienstes erstellten Düngeempfehlungen. Die Auswahl und Anzahl der Referenzschläge sei darauf ausgerichtet, die für ein Grundwassergebiet maßgeblichen Bodenformen und Hauptkulturen abzudecken. Somit sei es für die Aussagekraft auch von untergeordneter Bedeutung, ob Referenzschläge innerhalb oder außerhalb des Zuströmbereichs von Wasserversorgungsanlagen situiert seien. Durch die Auswahl der Referenzflächen sei schon jetzt gewährleistet, dass die wesentlichen Bodenformen und damit auch die auswaschungsgefährdeten Böden ausreichend berücksichtigt würden.*

*Bezüglich einer Ausweitung des Nitratinformationsdienstes auch auf die Grundwassergebiete Weinviertel (DUJ) und Weinviertel (MAR) sei festzuhalten, dass diese Gebiete im Vergleich zu den bisherigen Nitratinformationsdienst-Gebieten aufgrund ihrer geologischen, topografischen und landwirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich inhomogener seien, was eine Vervielfachung der erforderlichen Referenzflächen und damit auch der Kosten nach sich ziehen würde. Das Land Niederösterreich werde aber die Möglichkeiten einer Erweiterung auf zusätzliche Grundwasserkörper prüfen.*

**28.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass seine Empfehlung, die Probenahmen im Marchfeld unter besonderer Berücksichtigung auswaschungsgefährdeter Böden speziell im Zuströmbereich von Wasserversorgungsanlagen zu intensivieren, auch auf einer Empfehlung des NGP 2009 fußte, wonach die Beratungen speziell bei Grundwasserkörpern und Oberflächenwasserkörpern im nicht gutem Zustand vor allem in Zuströmbereichen von Wasserversorgungsanlagen ausgeweitet werden sollen. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

### Studien

**29.1** Der NGP 2009 sah als weitergehende Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwassersituation gezielte Forschungsarbeiten insbesondere für die intensiv bewirtschafteten Gebiete im Osten und Nordosten Österreichs vor, um effiziente Maßnahmen zur beschleunigten Reduzierung der Nitratkonzentrationen zu entwickeln.

Aufbauend auf den Ergebnissen eines Grundwasserströmungsmodells beauftragte das Land Niederösterreich im Jahr 2013 eine Forschungsgesellschaft mit einer Studie über die Wirksamkeit von verschiedenen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen und Maßnahmenkombinationen zur Reduktion der Nitrat austräge in das Grundwasser des Marchfelds.<sup>114</sup> Auf Basis einer Modellierung<sup>115</sup> sollten die ÖPUL-Maßnahmen im Hinblick auf ihre Effizienz zur Nitratreduktion im Grundwasser evaluiert und die Auswirkungen von geänderten Fruchtfolgen, Düngeplänen und Bodenbearbeitungen quantifiziert werden. Als Untersuchungsgebiet wurde der Zentralraum des Marchfelds (südlich von Deutsch-Wagram) festgelegt. Neben der Simulation der Ist-Variante (als Referenzsituation) erfolgte mittels des Modells eine Analyse folgender Varianten:<sup>116</sup>

- Extensivierung (Umwandlung in Grünland) im Bereich der austragsgefährdeten Böden,
- minimale Bodenbewirtschaftung,
- maximale Begrünung,
- Umsetzung der Maßnahmen von ÖPUL 2007,
- Kombination der vorhergehenden Maßnahmen,
- Reduktion der Düngung von „Ertragslage hoch“ auf „Ertragslage mittel“.

<sup>114</sup> Bereits im Jahr 2005 war diese Forschungsgesellschaft durch das Land Niederösterreich beauftragt worden, ein Grundwasserströmungsmodell für das Marchfeld zu erstellen, um die dortigen Einzugsgebiete der Trink- und Nutzwasserversorgungen abgrenzen zu können.

<sup>115</sup> Koppelung eines Bodenwasserhaushalts- und Stickstofftransportmodells mit einem Grundwasserströmungs- und -transportmodell

<sup>116</sup> Für die Modellierung wurden Daten aus dem Zeitraum zwischen 1998 und 2004 verwendet, da für diese Periode sowohl ein kalibriertes Grundwasserströmungsmodell als auch verlässliche INVEKOS-Daten über die in den betroffenen Katastralgemeinden angebauten Früchte zur Verfügung standen.

Gemäß dem im Jänner 2014 vorgelegten Bericht zeigte die Simulation, dass die Extensivierung der Landwirtschaft durch Stilllegung von Flächen<sup>117</sup> in besonders austragsgefährdeten Bereichen (dies waren rd. 19 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen im Untersuchungsgebiet) den größten Einfluss auf die Nitratkonzentrationen im Grundwasser bringen würde. Dadurch wären Auswirkungen sowohl direkt in den Regionen der Extensivierung<sup>118</sup> als auch in den Abstrombereichen<sup>119</sup> zu erwarten.

Während Änderungen der Bodenbewirtschaftung keinen signifikanten Einfluss auf die Nitratkonzentration im Grundwasser ergaben und das Szenario der maximalen Begrünung durch die flächenmäßige Begrenzung nur eine eingeschränkte Wirkung zeigte, ergab die Simulation der Bewirtschaftung nach ÖPUL 2007 in Teilbereichen des Untersuchungsgebiets eine Erhöhung der Nitratkonzentration im Grundwasser von bis zu über 25 mg/l im Vergleich zur Ist-Variante. Die Kombination aller vier Varianten wies nur eine eingeschränkte kumulative Wirkung auf.

Bei der Analyse der Auswirkungen einer Reduktion der Düngung von hoher auf mittlere Ertragslage zeigte sich, dass diese aufgrund der natürlichen Gegebenheiten im Marchfeld keine signifikante Verminderung der Nitratkonzentrationen im Grundwasser erzielen kann. Im Vergleich zur Variante Extensivierung beurteilte die Studie auch dieses Szenario als deutlich weniger effektiv im Hinblick auf einen reduzierten Nitratreintrag.

Zusammenfassend zeigte sich durch die Studie, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben gemäß Aktionsprogramm Nitrat und bei Bewirtschaftung entsprechend ÖPUL 2007 der gute chemische Zustand des Grundwassers im Marchfeld nicht erreichbar ist.

**29.2** Der RH beurteilte die Durchführung der Studie zum Zwecke der Ursachenforschung positiv, da sie Erkenntnisse über die Wirksamkeit verschiedener möglicher landwirtschaftlicher Maßnahmen auf den Nitratreintrag in das Grundwasser erbrachte. Er wies darauf hin, dass die Studie Möglichkeiten aufzeigte, um das geforderte Umweltziel zu erreichen, die in der Studie als besonders effektiv beurteilte Maßnahme der Extensivierung von austragsgefährdeten Flächen bisher aber nur

<sup>117</sup> Austausch der jeweiligen Bewirtschaftung durch Wiese mit zweimaligem Schnitt und Abfuhr des Schnittguts

<sup>118</sup> Bereich Obersiebenbrunn und Untersiebenbrunn sowie in der Region südlich von Marktgrafneusiedl

<sup>119</sup> Der Abstrombereich ist jener Bereich, in welchem sich die am Standort freigesetzten Stoffe im Grundwasser ausbreiten.

## Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

mittels eines freiwilligen Instruments (ÖPUL) umgesetzt und dabei kaum angenommen worden war. Zwar wurde für diese Maßnahme im aktuellen Entwurf für ÖPUL 2015 das Ausmaß der teilnahmeberechtigten Flächen sowie der Prämie erhöht (siehe TZ 28), eine Verbesserung der Wirksamkeit war jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht absehbar. Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass die Simulation der Bewirtschaftung nach ÖPUL 2007 in Teilbereichen des Untersuchungsgebiets eine Verschlechterung der Grundwasserqualität gegenüber der Ist-Variante ergeben hatte. Im Sinne eines optimierten Einsatzes von Fördermitteln sollten diese Ergebnisse im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL 2015 berücksichtigt werden.

**29.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse der Modellierung nun in einer zweiten Phase in der Praxis getestet würden. Dazu würden unter typischen landwirtschaftlichen Flächen des Marchfeldes Saugkerzen zur Erfassung des Sickerwassers installiert. Damit könnten die im Modell theoretisch abgeleiteten Auswirkungen unterschiedlicher Bewirtschaftungsformen durch Messungen verifiziert werden.*

### Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009

**30.1** Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen, die im Maßnahmenprogramm des NGP 2009 enthalten waren und mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung des Grundwassers eingesetzt wurden, war eine Aussage über die Wirkung einzelner Maßnahmen nicht möglich.

Die Ist-Bestandsanalyse 2013 (Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012) ergab aber gegenüber dem NGP 2009 insgesamt eine Erhöhung der Anzahl der voraussichtlichen Maßnahmengebiete für den Parameter Nitrat um zwei Grundwasserkörper: Hatten gemäß NGP 2009 drei der 127 Grundwasserkörper das angestrebte Umweltziel (den guten chemischen Zustand) verfehlt, so waren auf Basis der Ergebnisse der Ist-Bestandsanalyse 2013 nunmehr fünf Grundwasserkörper als voraussichtliche Maßnahmengebiete auszuweisen.<sup>120</sup>

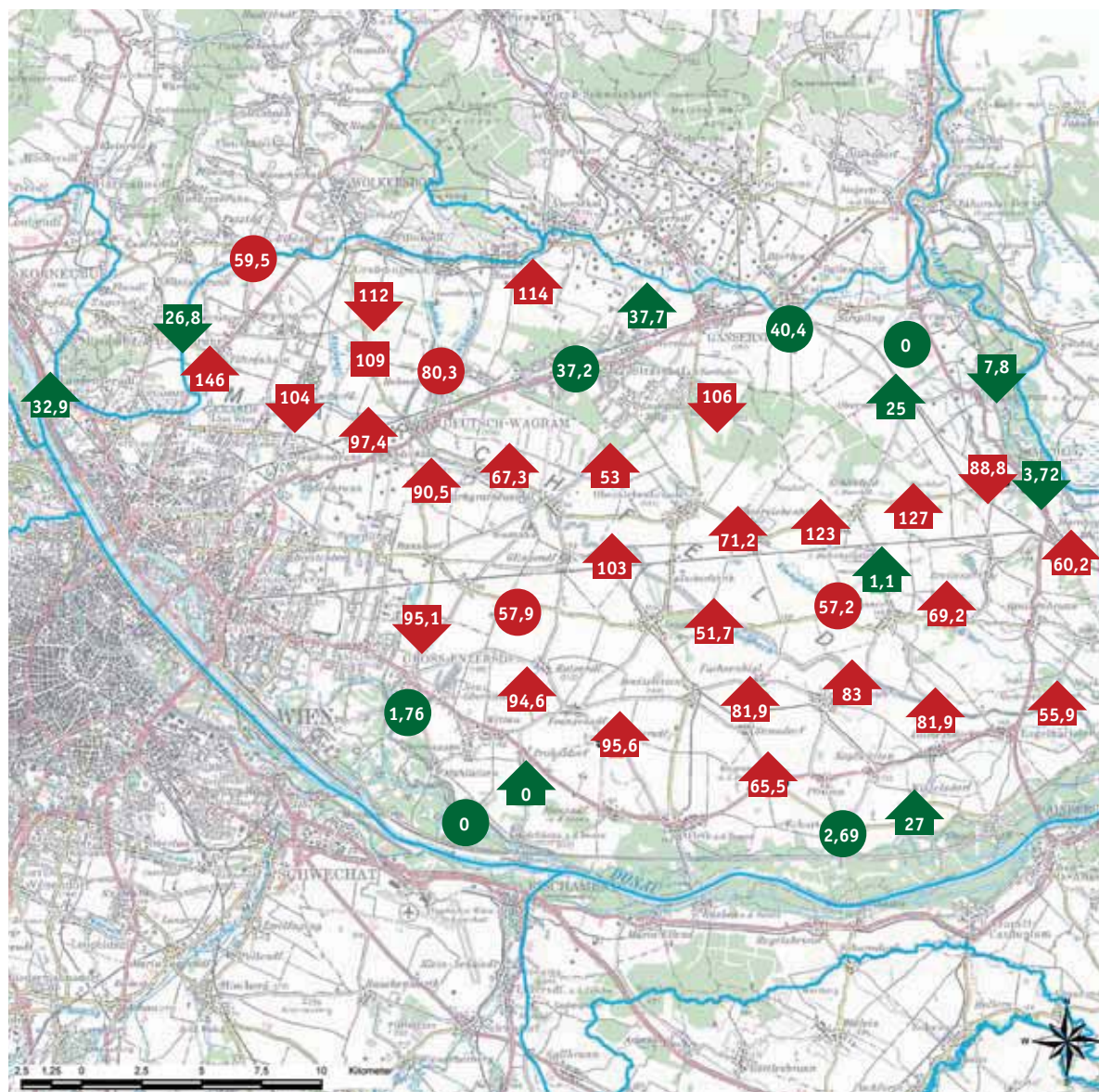
Für das Marchfeld zeigte sich trotz der in Umsetzung des NGP 2009 durchgeführten Maßnahmen eine Überschreitung des Schwellenwerts für Nitrat bei 47 von 72 Messstellen (rd. 65 %). Dies bedeutete gegenüber der Situation zum Zeitpunkt der Erstellung des NGP 2009 (Überschreitungen bei 41 von 73 Messstellen (rd. 56 %)) eine Verschlechterung um 9 Prozentpunkte (siehe TZ 9). Auch die Auswertung der Trends ergab für den Grundwasserkörper Marchfeld hinsichtlich

<sup>120</sup> zusätzlich zu den drei bisherigen noch die Grundwasserkörper „Wulkatal (LRR)“ und „Weinviertel (MAR)“



des Parameters Nitrat eine signifikante und anhaltend steigende Entwicklung:

Abbildung 7: Trendauswertung für den Parameter Nitrat im Marchfeld zwischen  
2. Quartal 2007 und 2. Quartal 2013



- weniger als 45 mg/l
- zwischen 45 und 50 mg/l
- mehr als 50 mg/l
- Grundwasserkörper
- ↓ Trend fallend
- ↑ Trend steigend
- kein Trend
- zu wenig Werte

Quelle: Land Niederösterreich

## Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009

Infolge der negativen Entwicklung des Zustands der im Weinviertel gelegenen Grundwasserkörper gegenüber dem Zustand zur Zeit der Erstellung des NGP 2009 konnten die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, zumindest eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern, nicht eingehalten werden.

- 30.2** Der RH kritisierte, dass im voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld trotz des Maßnahmenprogramms eine Verschlechterung der Grundwasserqualität betreffend den Parameter Nitrat eingetreten war.

Weder das Aktionsprogramm Nitrat noch die spezifischen ÖPUL-Maßnahmen konnten trotz zum Teil relativ hoher Teilnahmequote in diesem Gebiet deutliche Verbesserungen bewirken. Nach Ansicht des RH reichten die bisherigen Aktivitäten und Instrumente daher nicht aus, um dort eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern und eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung an das BMLFUW (TZ 12), bei künftigen Überarbeitungen des NGP spezifische Maßnahmen für belastete Gebiete stärker zu berücksichtigen.

- 30.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse des Grundwassermonitorings für das Jahr 2014 bei der Überprüfung des RH noch nicht vorgelegen seien. Unter Berücksichtigung der Daten für 2014 ergebe sich nun ein fallender Trend (siehe auch TZ 9 und 11). Außerdem müsse berücksichtigt werden, dass sich das Grundwasser im Marchfeld aufgrund der klimatischen und hydrogeologischen Bedingungen nur sehr langsam erneuere und die Wirkung von aktuellen Maßnahmen erst nach Jahren sichtbar werde.*

- 30.4** Der RH entgegnete, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern und tatsächliche Verbesserungen nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden können und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zu TZ 9.

## Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015

- 31.1** (1) Gemäß der Wasserrahmenrichtlinie waren die Maßnahmenprogramme alle sechs Jahre zu überprüfen und nötigenfalls zu aktualisieren. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung befand sich der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 (NGP 2015) in Ausarbeitung und wurde Ende März 2014 den Bundesländern zur Stellungnahme übermittelt. Die Veröffentlichung des Entwurfs war für Dezember 2014 geplant.

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

Seitens des Landes Niederösterreich waren als Schwerpunkte für den NGP 2015 neben der Einbeziehung der AMA in die Kontrollaktivitäten betreffend das Aktionsprogramm Nitrat eine Fortsetzung der ÖPUL-Maßnahmen und des Nitratinformationsdienstes sowie – aufbauend auf der vorliegenden Studie – eine weitergehende Ursachen- und Maßnahmenforschung geplant. Neben Sickerwasseruntersuchungen im Marchfeld, welche für mindestens zwei Jahre vorgesehen waren, sollen in Zusammenarbeit mit den Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern unter Einbindung der maßgeblichen landwirtschaftlichen Produzenten Verbesserungspotenziale bei den Bewirtschaftungsmethoden ermittelt werden. Ziel war eine möglichst weitgehende Reduktion des Nitrataustrags ohne signifikante Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion.

(2) Eine grundsätzliche Problematik ergab sich durch die Überschneidung der Programmperioden des Agrarumweltprogramms ÖPUL (sieben Jahre) und des NGP (sechs Jahre). Einerseits führte der NGP die ÖPUL-Maßnahmen als wesentliche finanzielle Anreize zur Verbesserung des Grundwasserschutzes an, andererseits konnte für Grundwassergebiete, deren Einstufung sich zwischenzeitlich änderte, keine regionalspezifische Anpassung der ÖPUL-Maßnahmen mehr erfolgen.

**31.2** Der RH kritisierte, dass die Schwerpunkte des Landes Niederösterreich im Rahmen des NGP 2015 mit Ausnahme der ÖPUL-Maßnahmen keine konkrete Begrenzung des Nitratreintrags in das Grundwasser vorsahen. Er wies darauf hin, dass bei Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion ohne signifikante Einschränkung im Bereich des Marchfelds aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (Boden, Klima, Grundwasserhaushalt etc.) seiner Ansicht nach keine ausreichende Verbesserung des Grundwasserzustands zu erwarten sein wird. Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich daher, künftig auch restriktivere Maßnahmen in die Planung einzubeziehen.

**31.3** (1) *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass mit der Maßnahmengestaltung der Grundwasserschutzmaßnahmen des ÖPUL-Programms für die Programmperiode 2015–2020 mit strengeren Bewirtschaftungsaufgaben (verringerte Düngeobergrenzen, längere Sperrfristen für die Düngeausbringung, schlagbezogene Aufzeichnungen, Flächenstilllegungen besonders auswaschungsgefährdeter Flächen) und einer Ausrichtung der Gebietskulisse auf Beobachtungs- und Maßnahmen-*

## Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015

*gebiete das Ziel verfolgt worden sei, die Wirksamkeit der Maßnahmen weiter zu erhöhen sowie die Akzeptanz der Maßnahmen weiter zu steigern. Mit der inhaltlichen Nachführung des Aktionsprogramms Nitrat im Jahr 2012 seien weitere Bewirtschaftungsauflagen, die eine positive Wirkung mit dem Inkrafttreten 2015 bzw. 2017 erwarten lassen, eingeführt worden.*

*Die im Rahmen der 1. Planungsperiode begonnenen Forschungsarbeiten in den nitratbelasteten Gebieten zur Identifizierung effizienter Maßnahmen (z.B. Düngungsoptimierung, Fruchtfolgegestaltung, Bodenbearbeitung) würden fortgeführt und wesentliche Erkenntnisse als Bestandteil der Beratung bei der praktischen Umsetzung berücksichtigt. Aus heutiger Sicht sollte durch das Zusammenwirken dieser Maßnahmen eine Verbesserung der Grundwassersituation erfolgen und daher eine Zielerreichung möglich sein.*

*(2) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die vom RH angesprochene weiterführende Ursachen- und Maßnahmenforschung mittlerweile vom Land Niederösterreich in Kooperation mit dem BMLFUW und der Niederösterreichischen Landes-Landwirtschaftskammer eingeleitet worden sei und derzeit unmittelbar vor der Auftragsvergabe stehe. Ziel sei es, jene Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen zu ermitteln, die eine Minimierung des Stickstoffaustrags erwarten ließen und gleichzeitig auch eine auf Produktion ausgerichtete Landwirtschaft zuließen. Die laufende Ursachen- und Maßnahmenforschung werde auch eine Beurteilung erlauben, ob bzw. welche restriktiveren Maßnahmen für die Zielerreichung erforderlich seien und ob diese in die Planungen des NGP einbezogen werden könnten.*

**31.4** (1) Der Argumentation des BMLFUW hielt der RH entgegen, dass der rein flächendeckende Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat nur begrenzt geeignet war, Verbesserungen in besonders belasteten Gebieten wie dem Marchfeld zu erzielen (siehe TZ 15). Weiters betonte der RH, dass die beiden spezifischen Grundwassermaßnahmen in ÖPUL für die neue Programmperiode 2014 – 2020 in ihren Grundzügen – mit Ausnahme einiger Anpassungen – beibehalten wurden; die erwarteten Wirkungen dieser Adaptierungen können erst zu einem späteren Zeitpunkt evaluiert werden.

(2) Der RH beurteilte die durchgeführten Forschungsarbeiten zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung positiv, betonte aber gegenüber dem Land Niederösterreich erneut, dass dieses darüber hinaus bisher

keine konkreten Maßnahmen zur Begrenzung des Nitratreintrags in das Grundwasser gesetzt hatte.

- 32.1** Im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie kann der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gemäß WRG 1959 für belastete Grundwasserkörper nach 2027 ausnahmsweise die Verwirklichung eines weniger strengen Umweltziels vorsehen, wenn eine Zielerreichung bis dahin aufgrund von Beeinträchtigungen durch menschliche Tätigkeiten oder aufgrund von natürlichen Gegebenheiten nicht möglich ist und wenn der Zustand des beeinträchtigten Grundwassers nicht weiter verschlechtert wird. Zudem ist gemäß Wasserrahmenrichtlinie erforderlich, „dass die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen solche menschlichen Tätigkeiten dienen, nicht durch andere Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Umweltoption darstellen“.

Die letztgenannten Ausnahmekriterien waren höchst unbestimmt formuliert („sozioökonomische Erfordernisse“), von Wertentscheidungen und Interessenabwägungen abhängig und bedurften eines noch nicht festgelegten transparenten Entscheidungsprozesses (bspw. welche Faktoren bei einer Kostenschätzung einzubeziehen wären<sup>121</sup>).

- 32.2** In diesem Zusammenhang gab der RH zu bedenken, dass Ausnahmestimmungen in den EU-Richtlinien nach der Rechtsprechung des EuGH stets streng auszulegen waren. Er wies darauf hin, dass die genannten Ausnahmekriterien im WRG 1959 höchst unbestimmt formuliert und von Wertentscheidungen und Interessenabwägungen abhängig waren („sozioökonomische Erfordernisse“) sowie ein noch nicht festgelegter transparenter Entscheidungsprozess erforderlich war. Eine wesentliche weitere Voraussetzung – die Einhaltung des Verschlechterungsverbots des bestehenden Zustands – lag beim Grundwasserkörper Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor; im Gegenteil, der Zustand hatte sich sogar verschlechtert. Der RH wies vor diesem Hintergrund auf die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens hin. Die Erreichung des Umweltziels eines guten chemischen Zustands des Grundwasserkörpers Marchfeld war nach Einschätzung des RH nur durch eine Verbesserung der Instrumente zur Umsetzung wirksamer Maßnahmen möglich. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zu TZ 15, 19, 21 und 22.

<sup>121</sup> siehe § 30e Abs. 2 WRG 1959 und Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG3 (2011), § 30e Rz 1 und 2, S. 233

## Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015

Zu den zeitlichen Planungszielen des NGP 2009 merkte der RH an, dass die ausgewiesenen Grundwasserkörper spätestens 2027 dem angestrebten Umweltziel entsprechen müssen, sodass insbesondere vor dem Hintergrund der langsamen Grundwassererneuerung ehestmöglich wirksame Maßnahmen zu setzen sind.

Im Hinblick auf die verzögerte Wirkung empfahl der RH dem BMLFUW daher, bei der Setzung der Fristen im NGP 2015 auch auf die allenfalls nötige rechtzeitige Zwangsdurchsetzung bzw. Realisierung der Maßnahmen Bedacht zu nehmen, um das zeitliche Ziel des NGP 2009 einhalten zu können.<sup>122</sup>

**32.3** *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme erneut darauf hin, dass bei Berücksichtigung der Daten für 2014, die bei der Prüfung durch den RH noch nicht vorgelegen seien, ein fallender Trend und somit keine Verschlechterung vorliege.*

**32.4** Der RH betonte erneut, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern und tatsächliche Verbesserungen nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden können (siehe TZ 9).

## Trinkwasserversorgung

### Allgemein

**33** (1) Das WRG sah in § 30 Abs. 1 im Rahmen des Grundwasserschutzes den Schutz der Trinkwasserversorgung an sich vor: Demzufolge war das Grund- und Quellwasser so reinzuhalten, dass es als Trinkwasser verwendet werden konnte. Das Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (LMSVG)<sup>123</sup> regelte darüber hinaus die Anforderungen an die Qualität des Trinkwassers bei der Abgabe an die Konsumenten. Detaillierte Regelungen enthielt die Trinkwasserverordnung (TWV)<sup>124</sup>; gemäß deren § 3 Abs. 1 musste Wasser geeignet sein, ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit getrunken oder verwendet zu werden.<sup>125</sup> Verantwortlich für die Einhaltung der Anforderungen war der Betreiber einer Wasserversorgungsanlage. Wurden die Anforderungen an der Quelle nicht erfüllt, musste das Wasser aufbereitet

<sup>122</sup> siehe in diesem Sinne auch Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG3 (2011), § 30e Rz 4, S. 233 ff.

<sup>123</sup> BGBl. I Nr. 13/2006 i.d.g.F.

<sup>124</sup> BGBl. II Nr. 304/2001 i.d.g.F.

<sup>125</sup> Wasser ist nur dann zum Trinken geeignet, wenn es Mikroorganismen („Keime“), Parasiten und Stoffe jedweder Art nicht in einer Konzentration enthält, die eine potenzielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit darstellen. Diese Anforderungen gelten an den Entnahmestellen, wo Trinkwasser von den Konsumenten entnommen und getrunken werden kann.



Trinkwasserversorgung

BMLFUW

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

werden, z.B. wenn in einem Brunnen der in der Trinkwasserverordnung für den Parameter Nitrat festgelegte Höchstwert von 50 mg/l überschritten wurde.

(2) Mit dem Ziel, die aktuelle Situation und allfällig bestehende Probleme der Trinkwasserversorgung im Weinviertel aufgrund von Schadstoffbelastungen im Grundwasser im Detail zu erheben, holte der RH Auskünfte bei einem Fernversorger und fünf lokalen Wasserversorgern, die der Prüfständigkeit des RH unterlagen, ein. Die Erhebungen erfolgten bei:

- EVN Wasser GmbH (Fernversorger),
- Wasserwerk der Stadtgemeinde Gänserndorf,
- Wasserwerk der Stadtgemeinde Hollabrunn,
- Wasserwerk der Stadtgemeinde Mistelbach,
- Wasserverband GV Gaweinstal – Bad Pirawarth,
- Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf.

Zusammen deckten diese Versorger rd. 80 % des Trinkwasserbedarfs im Weinviertel.

Struktur der Trinkwasserversorgung im Weinviertel

**34.1** (1) Natürliche Gegebenheiten, wie hohe Härtegrade und die geringe Ergiebigkeit der Grundwasservorkommen, sowie anthropogen verursachte Schadstoffbelastungen (insbesondere Nitrat) erschwerten die Trinkwasserversorgung im Weinviertel. Die sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht schlechte Trinkwassersituation im nördlichen Weinviertel führte 1962 zur Gründung der Niederösterreichischen Siedlungswasserbau GmbH (NÖSIWAG), seit 2001 EVN Wasser Gesellschaft mbH (EVN Wasser). Deren Aufgabe war die Erschließung nutzbarer Grund- und Quellwasservorkommen sowie die Belieferung von Gemeinden mit Trink- und Nutzwasser (Fernversorgung).

(2) Die EVN Wasser errichtete im Zeitraum 1962 bis 2014 ein aus rd. 100 Brunnen, rd. 90 Hochbehältern mit 200.000 m<sup>3</sup> Speichervolumen und rd. 1.600 km Transportleitungen bestehendes überregionales Versorgungsnetz, das in 17 Wasserversorgungsanlagen (Versorgungsgebiete) gegliedert war. Sie belieferte überwiegend kleinere Gemeinden, die über keine eigenen Brunnen verfügten, indem sie das über ihre

## Trinkwasserversorgung

Brunnen erschlossene Trinkwasser über teilweise große Entfernungen transportierte und in die gemeindeeigenen Verteilnetze einspeiste.

Im Weinviertel versorgte die EVN Wasser im Jahr 2014 rund zwei Drittel der Einwohner über sechs Wasserversorgungsanlagen<sup>126</sup> mit Trinkwasser. Für die Trinkwassergewinnung nutzte sie zahlreiche, teilweise im Weinviertel, aber auch südlich der Donau gelegene Brunnenanlagen. Die wichtigsten Anlagen im Weinviertel befanden sich in Mollersdorf nahe Tulln (Grundwasserkörper Tullnerfeld) sowie in Obersiebenbrunn im Marchfeld (Grundwasserkörper Marchfeld); Wasserlieferungen von außerhalb des Weinviertels kamen über Transportleitungen aus Palt bei Krems und Gemeinlebarn bei Traismauer (Grundwasserkörper Tullnerfeld). Wasser aus den Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ wurde nur in untergeordnetem Ausmaß genutzt.

Der Anteil an Gemeinden, die Wasser von einem Fernversorger (EVN Wasser) bezogen, war im Weinviertel im Vergleich zu anderen österreichischen Regionen wegen der teilweise nur geringen Ergiebigkeit des lokalen Wasserangebots und auch aufgrund von Beeinträchtigungen des Grundwassers hoch: Rund 70 % der Gemeinden im Weinviertel deckten damit den gesamten oder einen Teil ihres Wasserbedarfs.<sup>127</sup>

(3) Die Erhebungen des RH bei den Wasserwerken der Stadtgemeinden Gänserndorf, Hollabrunn und Mistelbach sowie den Wasserverbänden GV Gaweinstal – Bad Pirawarth und GV Wolkersdorf – Pillichsdorf zeigten, dass diese eigene Brunnenanlagen errichtet hatten und vor allem das lokal vorhandene Grundwasser zur Trinkwasserversorgung nutzten. Für die Versorgung einzelner Ortsteile bezogen diese lokalen Wasserversorger mit Ausnahme des Wasserverbands GV Gaweinstal – Bad Pirawarth zusätzlich Trinkwasser von der EVN Wasser.

Der Wasserbezug vom Fernversorger erfolgte nicht aufgrund von Qualitätsproblemen, sondern hatte für die lokalen Versorger den Vorteil, dass sie auf die Errichtung der ansonsten für die Belieferung der Ortsteile mit Wasser aus den eigenen Brunnen erforderlichen Transportleitungen, Drucksteigerungsanlagen und Speicherbauwerke verzichten konnten. An das Wasserwerk Gänserndorf lieferte die EVN Wasser außerdem noch an Tagen mit besonders hohem Verbrauch Trinkwasser zur Abdeckung der Verbrauchsspitzen.

<sup>126</sup> Marchfeld, March-Zaya/Sulzbachtal, Laaer Becken, Pulkautal, Russbachtal und Schmidatal

<sup>127</sup> Bezogen auf die Einwohner war der Anteil geringer, weil insbesondere kleinere Gemeinden Wasserbezieher waren, während Städte (wie Gänserndorf, Hollabrunn, Mistelbach und Stockerau) über eigene Gewinnungsanlagen verfügten.





Trinkwasserversorgung

BMLFUW

### Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

(4) Zur Deckung des Wasserbedarfs und wegen der höheren Versorgungssicherheit hatten alle Wasserversorger jeweils mehrere Brunnenanlagen errichtet. Bei Bedarf ermöglichte dies auch, Wasser aus Brunnen mit erhöhter Nitratbelastung mit gering belastetem Wasser zu mischen und die Kriterien der Trinkwasserverordnung dadurch zu erfüllen.

**34.2** Der RH hielt fest, dass das Problem der hohen Nitratbelastung im Grundwasser des Weinviertels bereits seit mehr als 50 Jahren bekannt und sogar ausschlaggebend für die Gründung einer eigenen Gesellschaft zur Fernversorgung mit einwandfreiem Trinkwasser, das die Anforderungen der damals erlaubten Höchstwerte erfüllte, war. Viele Gemeinden im Weinviertel nutzten die Fernversorgung, weil die im Gemeindegebiet vorhandenen Wasservorkommen sowohl hinsichtlich der Ergiebigkeit als auch der Qualität unzureichend waren.

Nitratbelastungen im Weinviertel

**35.1** (1) Die in Teilen des Weinviertels bestehende Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers durch Nitrat betraf auch Brunnenfelder der EVN Wasser; Überschreitungen des für Trinkwasser festgelegten Höchstwerts wurden in Bisamberg, Drösing und Obersiebenbrunn registriert. Um die betroffenen Brunnen weiterhin zur Trinkwasserversorgung nutzen zu können, musste die EVN Wasser in Bisamberg (Wasserversorgungsanlage Rußbachtal) bereits in den 1980er Jahren eine Anlage zur Aufbereitung des Grundwassers errichten. Ende der 1990er Jahre war die Errichtung einer weiteren Anlage in Obersiebenbrunn (Wasserversorgungsanlage Marchfeld) erforderlich.

Im Frühjahr 2014 befanden sich drei weitere Wasseraufbereitungsanlagen, sogenannte „Naturfilteranlagen“ in Drösing, Obersiebenbrunn und Zwentendorf im Weinviertel in Bau bzw. in Projektierung.<sup>128</sup>

Die für die EVN Wasser damit verbundenen Kosten sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

<sup>128</sup> Der wichtigste Bestandteil dieser Naturfilteranlagen war ein Membranfiltermodul, das eine nahezu vollständige Entfernung natürlich vorkommender Inhaltsstoffe (Wasserhärte, Mangan- und Eisengehalte) und anthropogen verursachter Schadstoffbelastungen ermöglichte. Neben der Nitratreduktion kann damit auch eine Reduktion der Wasserhärte, die bei nicht aufbereitetem Wasser im Weinviertel stellenweise sehr hoch ist (bis zu 100 Grad deutscher Härte (°dH), wobei Wasserhärten ab 14°dH als hart und über 20°dH als sehr hart gelten), erzielt werden.

## Trinkwasserversorgung

<b>Tabelle 12: Kosten der EVN Wasser für die Wasseraufbereitung</b>				
	<b>maximale Jahresfördermenge</b>	<b>Anschaffungskosten</b>	<b>Betriebskosten pro Jahr</b>	<b>Betriebskosten<sup>1</sup> pro m<sup>3</sup></b>
	in Mio. m <sup>3</sup>	in Mio. EUR netto (Anschaffungsjahr)	in Mio. EUR	in EUR
Nitratentfernungsanlage Obersiebenbrunn	2,60	3,30 (1998)	0,22	– <sup>2</sup>
Naturfilteranlage Obersiebenbrunn	3,10	3,54 (2014)	0,30	0,15 bis 0,20
Naturfilteranlage Drösing	1,50	2,25 (2014)	0,22	0,15 bis 0,20
Naturfilteranlage Bisamberg	Anlage nicht in Betrieb	4,00 (2012) <sup>3</sup>	–	–

<sup>1</sup> bezogen auf die tatsächlich abgegebene Trinkwassermenge

<sup>2</sup> Kosten bei Naturfilteranlage enthalten

<sup>3</sup> Das darin enthaltene Membranfiltermodul mit Kosten in der Höhe von rd. 750.000 EUR wird nach Angaben der EVN Wasser abgebaut und soll in der Anlage Obersiebenbrunn genutzt werden.

Quellen: EVN Wasser; RH

Im überprüften Zeitraum investierte die EVN Wasser insgesamt 9,79 Mio. EUR für die Errichtung von Naturfilteranlagen in Obersiebenbrunn, Drösing und Bisamberg; letztere war allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht in Betrieb.

(2) Zur Verbesserung der Versorgungssicherheit bei Störungen (Leitungsgebrechen) oder unvorhergesehenen Ereignissen (Grenzüberschreitungen bei Schadstoffen) vernetzte die EVN Wasser ihre Wasserversorgungsanlagen und errichtete Verbindungsleitungen. Sie investierte in den letzten 20 Jahren zur Sicherung der Trinkwasserversorgung im Weinviertel rd. 8,85 Mio. EUR für die Errichtung von rd. 44 km Verbindungsleitungen zu den einzelnen Wasserversorgungsanlagen. Dies ermöglichte eine Fernversorgung des Weinviertels mit Wasser aus wasserreicheren Gegenden (bspw. aus dem Raum Krems südlich der Donau) und kam u.a. bei einem Ausfall einer Wasserversorgungsanlage aufgrund eines Chemieunfalls in der Nähe des Brunnenfelds Bisamberg zum Einsatz.

(3) Die Errichtung von Aufbereitungsanlagen und Verbindungsleitungen durch die EVN Wasser hatte keine direkten Auswirkungen auf den Wasserabgabepreis. Laut Auskunft der Gesellschaft gab es, außer den vertraglich vereinbarten Preisanpassungen, keine zusätzlichen Preiserhöhungen. Viele der von der EVN Wasser mit ihren Abnehmergemeinden auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Wasserlieferungsabkommen bestanden bereits länger als 20 Jahre. Diese sahen Anpassungen der vertraglich festgelegten Wasserpreise entsprechend

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

der Entwicklung des Verbraucherpreisindex I vor. Die der ursprünglichen Preisfestsetzung zugrunde liegenden, für jede Wasserversorgungsanlage getrennt durchgeführten Kalkulationen erfolgten zur Zeit der Errichtung der Wasserversorgungsanlagen.

**35.2** Der RH stellte fest, dass die EVN Wasser die Versorgung im überprüften Gebiet mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser, das den Vorgaben der Trinkwasserverordnung entsprach, in ausreichender Menge gewährleisten konnte. Er hielt kritisch fest, dass Nitrat im Grundwasser in einzelnen Gebieten Probleme bereitete, die durch Aufbereitung, Vermischung mit bzw. Ferntransport von geringer belastetem Wasser bewältigt werden mussten. Dies verursachte Aufwände für die Errichtung von Aufbereitungsanlagen und Transportleitungen sowie für den laufenden Betrieb der Anlagen und den Transport des Trinkwassers über große Entfernungen. Aufgrund der bestehenden Wasserlieferungsabkommen ergaben sich daraus keine unmittelbaren kostenmäßigen Auswirkungen für die Wasserbezieher. Die EVN Wasser konnte die aufgrund der Nitratbelastung im Weinviertel entstandenen zusätzlichen Kosten durch zusätzliche Einnahmen aus dem gestiegenen Wasserverbrauch decken.

Anzumerken war zudem, dass die Errichtung der Anlagen und Leitungen vor allem auch der Erhöhung der Versorgungssicherheit und der Wasserenthärtung diene.

**36.1** (1) Die Nitratbelastungen der von den lokalen Versorgern genutzten Brunnen lagen bis auf wenige Ausnahmen unter dem gemäß Trinkwasserverordnung für Nitrat geltenden Höchstwert von 50 mg/l. Brunnen mit Nitratbelastungen über dem zulässigen Höchstwert befanden sich in Gänserndorf, Mistelbach und Wolkersdorf:

- In Gänserndorf konnte ein ursprünglich zur Wasserversorgung errichteter, direkt im Stadtzentrum gelegener Brunnen aufgrund der starken Nitratbelastung (80 mg/l) nicht mehr für die Trinkwasserversorgung herangezogen werden.
- In Mistelbach betrieb die Stadtgemeinde drei getrennte Wasserversorgungsanlagen.<sup>129</sup> Die ab 2012 in einem der Versorgung des Ortschafts Hörersdorf dienenden Brunnen festgestellte, über dem zulässigen Höchstwert liegende Nitratbelastung erforderte die Errichtung einer kurzen Verbindungsleitung zur Wasserversorgungsanlage

<sup>129</sup> Mistelbach, Eibesthal und Hörersdorf

## Trinkwasserversorgung

Mistelbach, um die Mischung mit gering belastetem Wasser zu ermöglichen.

- Der Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf errichtete 1998 zur Abdeckung des steigenden Wasserbedarfs in Wolkersdorf einen Brunnen. Dieser verfügte über eine potenziell gute Ergiebigkeit, war jedoch aufgrund einer hohen Nitratbelastung in der Vergangenheit nur zur Nutzwasserversorgung nutzbar. Erst eine 2013 errichtete Membranfilteranlage ermöglichte die Nutzung des Brunnens zur Trinkwasserversorgung. Die Aufbereitung war für den Verband mit einem Errichtungsaufwand von rd. 1,80 Mio. EUR und laufenden jährlichen Aufwänden von rd. 120.000 EUR verbunden. Dieser Aufwand war von den Verbandsmitgliedern (Gemeinden) bzw. über die von den Gemeinden vorgeschriebenen Gebühren von den Wasserbeziehern zu tragen.

(2) Die in den Brunnen der Wasserversorger gemessenen Nitratbelastungen schwankten im Jahresverlauf und waren in den einzelnen Jahren unterschiedlich hoch. Der generelle Trend war gleichbleibend und bei einigen Brunnen ansteigend; eine Abnahme der Nitratbelastung wurde bei keinem Brunnen verzeichnet.

**36.2** Der RH hielt im Zusammenhang mit den lokalen Wasserversorgern fest, dass im Falle einer Aufbereitung des nitratbelasteten Grundwassers – wie bspw. in Wolkersdorf – letztlich die Wasserbezieher die Kosten zu tragen hatten. Da die Nitratbelastungen eine Folge landwirtschaftlicher Bewirtschaftung waren, widersprach dies dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit.

### Zusammenfassende Feststellungen

**37.1** In dem vom RH betrachteten Gebiet, dem Weinviertel, wurde der Zielkonflikt zwischen den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie der EU und einer intensiven Landwirtschaft besonders deutlich. Insbesondere im Marchfeld führte die über Jahrzehnte hinweg betriebene, intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung – verschärft durch lokale naturräumliche Bedingungen – zu einer hohen Nitratbelastung des Grundwassers; aber auch im restlichen Weinviertel war das Grundwasser aufgrund von Einträgen aus der Landwirtschaft an vielen Stellen mit Nitrat verunreinigt (TZ 9). Auch wenn die Versorgung mit einwandfreiem Trinkwasser – teilweise durch Aufbereitung des Grundwassers – gewährleistet war und Auswirkungen für die Endverbraucher nicht unmittelbar spürbar wurden, entstand durch erforderliche Aufbereitungsmaßnahmen bzw. die Versorgung aus entfernteren Gebieten jedenfalls ein zusätzlicher Aufwand für die zum Teil im öffentlichen Eigentum befindlichen Wasserversorger. Dies widersprach einerseits

dem Ziel des WRG 1959, wonach das Grundwasser so reinzuhalten ist, dass es als Trinkwasser verwendet werden kann, als auch dem der Wasserrahmenrichtlinie zugrunde gelegten Verursacherprinzip<sup>130</sup> (TZ 36).

Der vom BMLFUW in Kooperation mit den Ländern erstellte NGP 2009 sah vor, dass diese Zielsetzung vor allem durch die Vorgaben des Aktionsprogramms Nitrat sowie durch die freiwillige Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe an den ÖPUL-Maßnahmen erreicht werden kann (TZ 12). Die aktuellen Ergebnisse der Ist-Bestandsanalyse 2013 zeigten allerdings einen weiteren Anstieg der Nitratbelastung des Grundwassers im Marchfeld gegenüber dem NGP 2009 und somit eine Verschlechterung der dortigen Grundwassersituation (TZ 9).

Zwar hielt der Bund in seinen Positionspapieren fest, dass zur Erhaltung und Wiederherstellung des guten chemischen Zustands die landwirtschaftliche Bodennutzung gewässerschonend auszurichten ist, effektivere Maßnahmen zur Reduktion des Nitrat-Neueintrags fanden aber in den rechtlichen Grundlagen zum Teil keine Berücksichtigung bzw. wiesen nur Empfehlungscharakter auf. So waren bspw. schlagbezogene Düngeaufzeichnungen, die aus wasserwirtschaftlicher Sicht im Sinne der Kontrollierbarkeit und Nachvollziehbarkeit des Düngemiteleinsetzes (insbesondere beim Handelsdünger), der Bewusstseinsbildung und zur Unterstützung der Planung einer bedarfsgerechten Düngung als besonders zweckmäßig beurteilt wurden, nur – auf freiwilliger Ebene – im Rahmen von ÖPUL vorgesehen, aber nicht für alle landwirtschaftlichen Betriebe im Bereich belasteter Grundwasserkörper verpflichtend.

Das Land Niederösterreich hatte zwar die mit Nitrat belasteten Grundwassergebiete ausgewiesen sowie Ursachenforschung in Form von Studien betrieben, allerdings keine weiteren Schritte zur Erstellung eines Programms zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers gemäß § 33f WRG 1959 unternommen, um konkrete, zunächst freiwillig zu setzende Maßnahmen festzulegen. Das Land setzte auf die Wirksamkeit der ÖPUL-Maßnahmen sowie auf weitere Ursachen- und Maßnahmenforschung und erachtete die Erlassung einer Verordnung mit verpflichtenden Maßnahmen bei der Bewirtschaftung als nachrangiges Instrument (TZ 31).

- 37.2** Der RH kritisierte angesichts der aktuellen Messergebnisse die bisher umgesetzten Maßnahmen als unzureichend und erachtete die anzuwendenden rechtlichen Instrumente als verbesserungsfähig. Unter Berücksichtigung der langsamen Grundwassererneuerung war seiner Ansicht

<sup>130</sup> Erwägungsgrund 38 der Wasserrahmenrichtlinie

## Zusammenfassende Feststellungen

nach eine Verbesserung der Grundwassersituation insbesondere im Marchfeld nur durch eine stärkere Reduzierung des Neueintrags von Nitrat, d.h. mit restriktiveren (regionalen) Maßnahmen bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung möglich.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die fristgerechte Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser durch ein Bündel an Maßnahmen erreicht werden sollte. Neben Gesetzgebungsakten (WRG 1959) und Vollzugsakten des Bundes (Aktionsprogramm Nitrat, Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser) standen auch Akte der Vollziehung des Landes in mittelbarer Bundesverwaltung (Verordnungen nach § 33f WRG 1959, Regionalprogramme und Gewässeraufsicht) und Förderungsmaßnahmen (ÖPUL) zur Verfügung. Er wies insbesondere darauf hin, dass aus den Ergebnissen vorliegender Studien und Evaluierungen die für die belasteten Grundwassergebiete im Weinviertel als besonders effektiv eingestuften Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags (insbesondere die Extensivierung von auswaschungsgefährdeten Flächen) bereits bekannt waren und im Hinblick auf die Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie unter Berücksichtigung des natürlichen Verzögerungseffekts möglichst rasch umgesetzt werden sollten.

Abschließend betonte der RH, dass gemäß Wasserrahmenrichtlinie jedenfalls alle erforderlichen Maßnahmen durchzuführen sind, um das Ziel des guten chemischen und mengenmäßigen Zustands aller Grundwasserkörper zu erreichen und ein mögliches Vertragsverletzungsverfahren (einschließlich Sanktionen) zu vermeiden.

## Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

### Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

#### BMLFUW und Land Niederösterreich

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

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

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

#### BMLFUW

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

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

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

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

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

## Schlussempfehlungen

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

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

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

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

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

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





Schlussempfehlungen

BMLFUW

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im  
Bereich Grundwasser im Weinviertel

- Land**  
**Niederösterreich**
- (15) Die Messstellen sollten in Hinblick auf ihre Repräsentativität für das jeweilige Einzugsgebiet regelmäßig überprüft werden. (TZ 6)
- (16) Die Aufzeichnungen der Gewässeraufsichtsorgane sollten vereinheitlicht und strukturiert werden. (TZ 17)
- (17) Die von der Gewässeraufsicht selbst durchgeführten Überprüfungen sollten mit den Kontrolltätigkeiten der AMA abgestimmt werden. (TZ 17)
- (18) Die Aktivitäten des Nitratinformationsdienstes (NID) sollten auf relevante Bereiche der Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ ausgeweitet werden. (TZ 28)
- (19) Die Probennahmen im Marchfeld sollten unter besonderer Berücksichtigung auswaschungsgefährdeter Böden speziell im Zuströmbereich von Wasserversorgungsanlagen intensiviert werden. (TZ 28)
- Landeshauptmann**  
**von Nieder-**  
**österreich**
- (20) Die Erlassung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 für das Marchfeld sollte eingehend geprüft und umgesetzt werden. (TZ 22)
- (21) Für die Beobachtungsgebiete „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ sollten die Problembereiche abgegrenzt und Aufzeichnungspflichten für dort angesiedelte Betriebe (schlagbezogen, kulturartenbezogen und über die verwendeten Düngermengen) gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 zur Ursachenfeststellung verordnet werden. (TZ 23)





# Bericht des Rechnungshofes

## Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung



**Inhaltsverzeichnis**

Abkürzungsverzeichnis \_\_\_\_\_ 370

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Verkehr, Innovation und Technologie****Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung;  
Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG \_\_\_\_\_ 371

Prüfungsablauf und -gegenstand \_\_\_\_\_ 378

Wirkungsziele Verkehrsverlagerung \_\_\_\_\_ 378

Analyse der Maßnahmen \_\_\_\_\_ 381

Vorbedingungen für die intermodale Verlagerung \_\_\_\_\_ 383

Terminalsituation \_\_\_\_\_ 383

Erfassung Sendungsaufkommen bei Privatbahnen \_\_\_\_\_ 384

Förderung von Verbindungen der Rollenden Landstraße \_\_\_\_\_ 387

Neues System staatlicher Beihilfen im Güterverkehr \_\_\_\_\_ 388

Umsatzsteuer bei Anschlussbahn- und Terminalförderung \_\_\_\_\_ 389

Abstimmung der Förderungsprogramme \_\_\_\_\_ 390

Evaluierung Pilotprogramm Wasserstraße Donau \_\_\_\_\_ 391

Neuausrichtung des Programms Marco Polo \_\_\_\_\_ 393

Förderung konkreter technologischer Entwicklungen \_\_\_\_\_ 396

Schlussempfehlungen \_\_\_\_\_ 398

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BMVIT bzw.	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie beziehungsweise
ERP-Fonds	European Recovery Program (Europäisches Wiederaufbau- Programm)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWL	Gemeinwirtschaftliche Leistungen
KLIEN	Klima- und Energiefonds
LKW	Lastkraftwagen
Mio.	Million(en)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
RCA	Rail Cargo Austria AG
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RoLa	Rollende Landstraße
SCHIG	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
SGV	Schienengüterverkehrsförderung
TZ	Textzahl(en)
UKV	unbegleiteter kombinierter Verkehr (Container)
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
via donau	Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH
z.B.	zum Beispiel

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

### Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung

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

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

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

#### KURZFASSUNG

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

#### Wirkungsziele Verkehrsverlagerung

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

## Kurzfassung

der wirtschaftlichen Entwicklung, beeinflusst war, entbindet dies die öffentliche Hand nicht davon, für ihre Handlungen Wirkungsziele und Indikatoren zu definieren. (TZ 2)

Das angestrebte Wirkungsziel – bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abzuwickeln – war angesichts eines konstanten Anteils der Schiene von rd. 29 % bis 30 % am Gütertransportaufkommen mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingesetzten Mitteln und Maßnahmen nicht erreichbar. Das Transportaufkommen auf der Donau war in den Jahren 2010 bis 2013 rückläufig und die vom BMVIT gesetzten Maßnahmen reichten nicht aus, um das im Gesamtverkehrsplan gesetzte Ziel einer Erhöhung des Güterverkehrs auf der Donau um 20 % bis zum Jahr 2020 erreichen zu können. (TZ 2)

### Analyse der Maßnahmen

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

### Vorbedingungen für die intermodale Verlagerung

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

### Terminalsituation

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



### Erfassung Sendungsaufkommen bei Privatbahnen

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

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

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

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

### Förderung von Verbindungen der Rollenden Landstraße (RoLa)

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

## Kurzfassung

in einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Mitteln stehen. (TZ 7)

### Neues System staatlicher Beihilfen im Güterverkehr

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

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

### Umsatzsteuer bei Anschlussbahn- und Terminalförderung

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

### Abstimmung der Förderungsprogramme

Der RH hatte dem BMVIT empfohlen, hinkünftig auf die Abstimmung zwischen den Förderungsprogrammen im BMVIT zu achten, um Parallelförderungen zu vermeiden. Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem inhaltliche Abstimmungen zwischen den für die einzelnen Förderungsprogramme verantwortlichen Personen auf informellem Wege stattfanden. Es fehlten jedoch standar-

disierte Prozesse zur Abstimmung zwischen den bestehenden Förderungsprogrammen. (TZ 10)

#### Evaluierung Pilotprogramm Wasserstraße Donau

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

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

#### Neuausrichtung des Programms Marco Polo

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

Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH, darauf zu dringen, dass die jeweiligen nationalen Verwaltungsbehörden die Daten von thematisch zum multimodalen Verkehr gehörenden Projekten dem BMVIT melden, weiters um, indem für sämtliche von Unternehmen auf EU-Ebene eingebrachte Projektanträge die Zustimmung des BMVIT erforderlich war, wenn Österreich bzw. österreichische Streckenabschnitte betroffen waren. Dies gewährleistete dem BMVIT Einblick in sämtliche in dieser Programmschiene eingereichten Projekte, die sich auf das österreichische Staatsgebiet bezogen. (TZ 12)

## Kurzfassung

### Förderung konkreter technologischer Entwicklungen

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

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

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



## Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Intermodalen Vernetzung							
Maßnahmen mit überwiegend intermodalem Anteil	Programmbeschreibung	Herkunft der Mittel	Förderungsbereich	2010	2011	2012	2013
				ausbezahlte Mittel in Mio. EUR			
Gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) <sup>1</sup> und Schienengüterverkehrsförderung (SGV) <sup>2</sup> im kombinierten Verkehr (UKV, RoLa) <sup>3</sup>	Abgeltungen für Güterverkehrsleistungen auf der Schiene	BMVIT	Schiene	70,69	73,11	60,10	49,11
Investitionen in Terminals gemäß ÖBB-Rahmenplan <sup>4</sup>	Zuschüsse zur Errichtung bzw. Erweiterung der Schieneninfrastrukturanlagen von Terminals	BMVIT	Schiene	9,97	9,94	14,71	25,01
Terminalförderung BMVIT	Förderung des Baus und Ausbaus von Terminals	BMVIT	Schiene	0,00	0,00	0,30	0,00
Terminalförderung KLIEN	Förderung des Baus und Ausbaus von Terminals	KLIEN	Schiene	1,50	1,30	2,50	1,00
Machbarkeitsstudien KLIEN	Förderung des Baus und Ausbaus von Terminals	KLIEN	Schiene	0,00	0,00	0,06	0,20
Innovationsförderprogramm Kombiniertes Güterverkehr	Förderung des Einsatzes von innovativen Technologien und Systemen, von Transportgeräten für den intermodalen Verkehr (auch Machbarkeitsstudien)	BMVIT	Schiene, Wasserstraße	2,43	2,94	2,10	1,64
ERP-Verkehrsprogramm <sup>5</sup>	Gewährung von zinsgünstigen Krediten für Investitionen für Verlagerung von Güterverkehr auf Schiene oder Wasserstraße	ERP-Fonds	Schiene, Wasserstraße	0,24	0,35	0,12	0,02
Pilotprogramm Wasserstraße Donau <sup>6</sup>	Förderung des Aufbaus von intermodalen Liniendiensten im Güterverkehr auf der Donau (auch Studien und Konzepte)	BMVIT	Wasserstraße	0,01	0,02	0,07	0,05

<sup>1</sup> bis 2. Dezember 2012

<sup>2</sup> ab 3. Dezember 2012

<sup>3</sup> bis inkl. 2. Dezember 2012 GWL, ab 3. Dezember 2012 SGV-Förderung. Das BMVIT hat eine nachträgliche Überprüfung der GWL-Abrechnungen durch die SCHIG angeordnet. Allfällige sich daraus ergebende Abrechnungsdifferenzen sind im vorliegenden Zahlenmaterial nicht berücksichtigt (vgl. TZ 6).

<sup>4</sup> Die Beträge geben die Infrastrukturaufwendungen der ÖBB-Infrastruktur AG wieder. Die Jahrestanchen enthalten auch die Vorfinanzierungen der Stadt Wien für die Erweiterung des Terminals Wien Hafen Freudenau. Seit 2007 leistet der Bund zu Investitionen gemäß ÖBB-Rahmenplan Zuschüsse. Das Ausmaß der Zuschüsse betrug 2007 bis 2010 70 % der Investitionskosten, ab 2011 75 % der Investitionskosten.

<sup>5</sup> Förderungswerte der zinsbegünstigten Kredite des ERP-Fonds

<sup>6</sup> Es wurden nur Auszahlungen berücksichtigt, die nicht später rückgefordert wurden.

Quelle: BMVIT

## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2014 im BMVIT die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/5 veröffentlichte Bericht „Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung“ wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13 veröffentlicht.

Zu dem im März 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMVIT im Juni 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2015.

## Wirkungsziele Verkehrsverlagerung

- 2.1 (1) Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 10) im Sinne der Grundsätze der wirkungsorientierten Haushaltsführung empfohlen, überprüfbare Wirkungsziele für die Verkehrsverlagerung (z.B. angestrebte Verlagerungsmenge und Modal Split-Anteile Schiene und Wasserstraße) und allenfalls auch für den Anteil des multimodalen Verkehrs festzulegen.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass einer erfolgreichen Verkehrs- und Verlagerungspolitik ein Maßnahmenbündel zugrunde liege und das BMVIT lediglich versuchen könne, die nötigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Entscheidung über die Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr werde in erster Linie von der verladenden Wirtschaft getroffen und sei vor allem von externen Faktoren, wie insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung, abhängig. Dass das verkehrspolitische Maßnahmenbündel in Österreich greife, zeige die Modal Split-Entwicklung im Jahr 2012, gemäß der in Österreich der Modal Split-Anteil der Schiene gehalten habe werden können.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT im „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ ein Verlagerungsziel definierte. Demnach sollten bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abgewickelt werden. Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung konnte das BMVIT nicht darlegen, ob sich dieses Verlagerungsziel auf das Transportaufkommen oder die Verkehrsleistung im Güterverkehr bezog. Es war nicht weiter spezifiziert, welchen Beitrag eine modale Verlagerung von der Straße auf die Schiene bzw. welchen Bei-

trag multimodale Verkehre<sup>1</sup> zur Erreichung des angestrebten Zieles (bestimmter Anteil der Schiene an der gesamten Gütertransportleistung) leisten sollten. Der Anteil der Schiene an der gesamten Gütertransportleistung betrug im Jahr 2012 rd. 29 %. Vor der Wirtschaftskrise war dieser Anteil geringfügig höher (2007 und 2008 je rd. 30 %).

Des Weiteren definierte das BMVIT im „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ das Ziel, den Güterverkehr auf der Donau im Zeitraum 2010 bis 2020 um 20 % zu steigern. Es war nicht weiter spezifiziert, welchen Beitrag zur Erreichung des angestrebten Ziels eine modale Verlagerung von der Straße auf die Wasserstraße bzw. multimodale Verkehre haben sollten. Das Transportaufkommen auf der Donau war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gegenüber dem Referenzjahr 2010 rückläufig (2010: rd. 11,05 Mio. Tonnenkilometer; 2013: 10,62 Mio. Tonnenkilometer).

- 2.2** (1) Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem es zwar generelle Ziele für den Güterverkehr auf der Schiene und auf der Wasserstraße definierte, diese generellen Ziele aber nicht auf Subsystemebene (z.B. multimodalen Verkehr) herunterbrach; denn es war nicht weiter spezifiziert, welchen Beitrag eine modale Verlagerung von der Straße auf die Schiene bzw. welchen Beitrag multimodale Verkehre zur Erreichung des angestrebten Zieles (bestimmter Anteil der Schiene an der gesamten Gütertransportleistung) leisten sollten. Auch wenn der Erfolg vieler von der öffentlichen Hand gestalteter und finanzierter Bereiche von externen Parametern, wie beispielsweise der wirtschaftlichen Entwicklung, beeinflusst war, entbindet dies nach Ansicht des RH die öffentliche Hand nicht davon, für ihre Handlungen Wirkungsziele und Indikatoren zu definieren.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, überprüfbare Wirkungsziele für die Verkehrsverlagerung festzulegen und in weiterer Folge zu diesen Wirkungszielen Ziele auf Subsystemebene festzulegen, die spezifizieren, welcher Bereich (z.B. multimodaler Verkehr) welchen Anteil zur Erreichung der generellen Ziele beitragen soll.

(2) Aus Sicht des RH war das angestrebte Wirkungsziel – bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abzuwickeln – angesichts eines konstanten Anteils der Schiene von rd. 29 % bis 30 % am Gütertransportaufkommen mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingesetzten Mitteln und Maßnahmen nicht erreichbar. In Bezug auf die Entscheidungsgrundlagen, welche Maß-

<sup>1</sup> multimodale Verkehre = Transporte, bei denen beispielsweise ein Teilstück des Weges auf der Straße und ein weiteres Teilstück auf der Schiene oder der Wasserstraße zurückgelegt wird

## Wirkungsziele Verkehrsverlagerung

nahmen am effizientesten zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen könnten, verwies er auf seine Empfehlungen zur Analyse der vorhandenen Maßnahmen nach Kosten–Nutzen–Relationen (siehe TZ 3).

Der RH wies weiters darauf hin, dass das Transportaufkommen auf der Donau in den Jahren 2010 bis 2013 rückläufig war und die vom BMVIT gesetzten Bemühungen nicht ausreichen, um das im Gesamtverkehrsplan gesetzte Ziel einer Erhöhung des Güterverkehrs auf der Donau um 20 % bis zum Jahr 2020 erreichen zu können (siehe TZ 11).

- 2.3** *Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Modal–Split–Anteil der Schiene an der gesamten Güterverkehrsleistung in Tonnenkilometer gemessen im Jahr 2010 rd. 32 % entsprach. Das BMVIT teile nicht die negative Einschätzung des RH, dass eine Erhöhung des Modal–Split–Anteils der Schiene auf 40 % bis zum Jahr 2025 nicht realistisch sei.*

*Zahlreiche externe Parameter würden das tatsächliche Zustandekommen der Verlagerung maßgeblich beeinflussen. Das BMVIT könne lediglich versuchen, die nötigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen, weil die Unternehmen im Sinne einer wirtschaftlichen Optimierung selbst über die Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr entscheiden würden und die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsträger von verschiedensten Faktoren (beispielsweise Wirtschaftsentwicklung, Treibstoffpreisen, Transportdauer, Infrastrukturanangebot, Arbeitsmarktsituation und Personalkosten, Sicherheitsaspekte, fiskalische bzw. rechtliche Rahmenbedingungen), die außerhalb des Einflussbereichs des BMVIT lägen, abhängen würden.*

*Das Gesamtziel der Verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger habe oberste verkehrspolitische Priorität; insofern erachte das BMVIT die empfohlene Definition von Subzielen nicht als zielführend. Das vom BMVIT gewählte Vorgehen gewährleiste zudem die nötige Flexibilität, um auch auf Marktveränderungen entsprechend reagieren zu können.*

- 2.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass das angestrebte Wirkungsziel – bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abzuwickeln – angesichts des konstanten Anteils der Schiene am Gütertransportaufkommen mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingesetzten Mitteln und Maßnahmen aus seiner Sicht nicht erreichbar sein wird.



**Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung**

Nach Ansicht des RH wäre es gerade deswegen notwendig, zum generellen Wirkungsziel (bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abzuwickeln) in weiterer Folge Ziele auf Subsystemebene festzulegen, die spezifizieren, welcher Bereich (z.B. multimodaler Verkehr) welchen Anteil zur Erreichung des generellen Zieles beitragen soll.

**Analyse der Maßnahmen**

**3.1** (1) Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 37) empfohlen, die verschiedenen Maßnahmen (z.B. Förderungsprogramme, Infrastrukturzuschüsse) hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Relationen zu vergleichen. Er war der Ansicht, dass ein Abschätzen der jeweiligen Verlagerungswirkung je eingesetztem Euro an Bundesmitteln für die verschiedenen Maßnahmen zu einem treffsicheren Einsatz der Bundesmittel beitragen könnte.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass Förderungsprogramme, Infrastrukturzuschüsse und ordnungspolitische Maßnahmen nicht unter dem Gesichtspunkt „Entweder-Oder“, sondern als Teil eines gesamten Maßnahmenbündels zu sehen seien. Eine isolierte Bewertung und Evaluierung sowie ein Vergleich von einzelnen Teilmaßnahmen sei daher nur äußerst beschränkt zielführend. Zudem werde die Entscheidung über die Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr in erster Linie von der verladenden Wirtschaft getroffen und sei vor allem auch von externen Faktoren, wie insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung, abhängig.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT für verschiedene Förderungsprogramme im Rahmen von Programmevaluierungen quantifizierte, welche Verlagerungswirkungen durch die eingesetzten Mittel bewirkt werden konnten.

Das BMVIT führte jedoch keine Analysen zur Wirksamkeit von Förderungen von Grundlagenforschung für neue Techniken im Bereich der multimodalen Verkehre, von Infrastruktur und von ordnungspolitischen Maßnahmen durch. Es begründete dies damit, dass Grundlagenforschung nicht direkt zu messbaren Verlagerungen führen könne, Infrastruktur (z.B. Terminals) eine Basis für multimodale Verkehre darstellt, aber selbst noch keine unmittelbare Verlagerungswirkung erzielt und dass ordnungspolitische Maßnahmen nur einen Rahmen zu möglichen Verkehrsverlagerungen geben können.

Eine vergleichende Darstellung, welche Instrumente im Bereich des multimodalen Verkehrs zur Zielerreichung (vgl. TZ 2) eingesetzt werden und wie wirksam die einzelnen Instrumente sind, existierte nicht.

## Analyse der Maßnahmen

**3.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung nicht um. Der RH empfahl daher neuerlich, die verschiedenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Kosten–Nutzen–Relationen zu vergleichen. Er vertrat weiterhin die Ansicht, dass in Anbetracht der ambitioniert gesteckten Zielsetzungen für den Modal Split betreffend (vgl. TZ 2), eine Analyse zur Wirksamkeit der Instrumente eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dafür darstellt, wo am sinnvollsten Bemühungen unternommen werden können, um die definierten Ziele zu erreichen.

**3.3** *Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die von ihm zur Förderung des Kombinierten Güterverkehrs gesetzten Maßnahmen nur als Bündel ihre gesamte verkehrspolitische Wirkung entfalten könnten. Während Infrastrukturmaßnahmen für die Schiene die Grundlagen für effiziente Verkehrsdienste mit diesem Verkehrsmittel schaffen würden, würden ordnungspolitische Maßnahmen den rechtlichen Rahmen definieren, der die Nutzung des Verkehrsträgers Schiene regle und im Vergleich zum Straßengüterverkehr auch erleichtere. Darüber hinaus würden seitens des BMVIT zusätzliche finanzielle Anreize eingesetzt, um eine möglichst umfassende Nutzung alternativer Verkehrsträger für den Güterverkehr sicherzustellen. Diese finanziellen Anreize deckten wiederum unterschiedliche Aspekte des Kombinierten Güterverkehrs ab, die sich gegenseitig ergänzten bzw. in Wechselwirkung zueinander stünden.*

*Das Maßnahmenpaket zur Forcierung des Kombinierten Verkehrs setze somit auf drei völlig unterschiedlichen Ebenen an, die miteinander per se nicht substituierbar und vergleichbar seien. Es sei jedoch offensichtlich, dass nur ein Maßnahmenpaket, das alle drei Bereiche abdecke und an möglichst vielen „Schnittstellen“ bzw. „Einstiegs- und Betriebschürden“ des Kombinierten Verkehrs ansetze, eine umfassende Wirkung erzielen könne. Dass das verkehrspolitische Maßnahmenbündel in Österreich greife, zeige die Modal Split–Entwicklung nach der Wirtschaftskrise. Trotz der für die Schiene schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung konnte in Österreich der Modal Split–Anteil der Schiene weitgehend gehalten werden.*

**3.4** Der RH erwiderte, dass der analytische Vergleich der Kosten–Nutzen–Relation der einzelnen Maßnahmen des seitens des BMVIT ins Treffen geführten Maßnahmenpakets gerade wegen der „Schnittstellen“ bzw. „Einstiegs- und Betriebschürden“ des Kombinierten Verkehrs dazu beitragen könnte, das Maßnahmenpaket insgesamt zu optimieren. Dies mit dem Ziel, den Modal Split–Anteil der Schiene nicht nur beizubehalten, sondern zu erhöhen. Er verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

**Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung****Vorbedingungen für die intermodale Verlagerung**

**4.1** (1) Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, bestimmte Vorbedingungen eines wirtschaftlichen multimodalen Güterverkehrs, wie z.B. Mindestdistanzen oder Transportvolumina, bei der Gewährung von Förderungen und Zuschüssen zu berücksichtigen.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im neuen Förderungsprogramm für den Schienengüterverkehr, das die Gemeinwirtschaftlichen Leistungen ab 3. Dezember 2012 ablöste, die vom RH empfohlenen Mindestdistanzen eingehalten worden seien. In speziellen Marktsegmenten, wie insbesondere dem nationalen Containerverkehr sowie im Bereich der RoLa (LKW auf Zug), würden auch gezielt kürzere Entfernungen gefördert. Des Weiteren seien die Förderungssätze für den Containerverkehr im neuen Förderungsprogramm nach Verkehrsart (national, bilateral, Transit) differenziert. Der bilaterale Verkehr werde schwächer gefördert als der nationale Containerverkehr und der Transit wiederum schwächer als der bilaterale Containerverkehr.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT bei der Gewährung von Förderungen und Zuschüssen die vom RH empfohlenen Vorbedingungen für einen wirtschaftlichen multimodalen Güterverkehr grundsätzlich einhielt, indem es bei der Gewährung von Zuschüssen und Förderungen beispielsweise Mindestdistanzen oder Transportvolumina berücksichtigte. In wenigen begründeten Einzelfällen förderte das BMVIT auch multimodale Verkehre auf innerösterreichischen Strecken mit kürzeren Distanzen.

**4.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung um, indem es bei der Gewährung von Förderungen und Zuschüssen die vom RH dargestellten Vorbedingungen (z.B. Mindestdistanzen, Transportvolumina) für einen wirtschaftlichen multimodalen Güterverkehr grundsätzlich einhielt.

**Terminalsituation**

**5.1** (1) Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 13 bzw. 25) empfohlen, in periodischen Abständen (etwa alle zwei Jahre) die Terminalsituation in Österreich auf allfällige Über- und Unterkapazitäten zu untersuchen und die Terminalausbaupläne (ÖBB-Rahmenpläne) regelmäßig an die Bedarfsentwicklung anzupassen.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH, die Terminalsituation regelmäßig auf Über- und Unterkapazitäten zu untersuchen, umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT in den Jahren 2012 bis 2014 die Terminalsituation nicht evaluierte. Im November 2014 veröffentlichte das BMVIT einen „Logistik-Aktionsplan“, in dem als eine

Maßnahme die Erstellung eines neuen Terminalkonzepts („Terminalkonzept NEU“) vorgesehen war. Dafür war eine Evaluierung der aktuellen Terminalsituation geplant. Der RH stellte des Weiteren fest, dass es in den Jahren 2012 bis 2014 keine Anpassungen der Terminalausbaupläne (ÖBB-Rahmenpläne) gab.

- 5.2** Da das BMVIT die Empfehlung des RH bis zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt hatte, empfahl der RH dem BMVIT, im Rahmen der Erstellung des „Terminalkonzepts NEU“ sowie fortan in periodischen Abständen (etwa alle zwei Jahre) die Terminalsituation in Österreich auf allfällige Über- und Unterkapazitäten zu untersuchen und die Terminalausbaupläne (ÖBB-Rahmenpläne) regelmäßig an die Bedarfsentwicklung anzupassen.

#### **Erfassung Sendungsaufkommen bei Privatbahnen**

- 6.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht Lücken bei der Erfassung des Sendungsaufkommens bei den Privatbahnen, die als Basis für die Auszahlung von Förderungen im Güterverkehr (Gemeinwirtschaftliche Leistungen) dienen, bemängelt. Er hatte deshalb dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, die Datenerhebung (Erfassung des Sendungsaufkommens) bei den Privatbahnen mit derselben Qualität vorzunehmen wie bei der RCA.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass seit 3. Dezember 2012 die Abwicklung und die Datenerhebung für RCA und Privatbahnen einheitlich durch die SCHIG als Abwicklungsstelle erfolge. Des Weiteren habe das BMVIT veranlasst, dass Privatbahnen hinsichtlich der Abrechnungen im Güterverkehr durch die SCHIG überprüft worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT durch die Beauftragung der SCHIG als gemeinsame Abwicklungsstelle der Förderungen für den Güterverkehr bei RCA und Privatbahnen mit Dezember 2012 eine einheitliche Erhebungssystematik sicherstellte. Darüber hinaus beauftragte das BMVIT die SCHIG im Jahr 2012, die Abrechnungen der vier größten Privatbahnen für das Jahr 2011 zu überprüfen.

Die Abrechnungsüberprüfung der Privatbahnen führte zu folgenden Ergebnissen:

- Eine der vier überprüften Abrechnungen führte zu keinen Beanstandungen.
- Bei einer Privatbahn bewertete die SCHIG Akonto-Zahlungen des BMVIT für das Jahr 2011 an die betreffende Privatbahn in der Höhe

von rd. 300.000 EUR als nicht vertragskonform. Das BMVIT beauftragte daraufhin die SCHIG, auch die Abrechnung des Jahres 2012 für die betreffende Privatbahn zu überprüfen. Die SCHIG bewertete im Zuge dieser zweiten Überprüfung Akonto-Zahlungen des BMVIT an die betreffende Privatbahn in der Höhe von rd. 700.000 EUR als nicht vertragskonform.

- Bei der dritten überprüften Privatbahn beurteilte die SCHIG Akonto-Zahlungen des BMVIT für das Jahr 2011 an die betreffende Privatbahn in der Höhe von rd. 440.000 EUR als nicht vertragskonform. Das BMVIT beauftragte die SCHIG nicht mit der Überprüfung der Abrechnung für das Jahr 2012.
- Die Abrechnungsprüfung der vierten Privatbahn für das Jahr 2011 war nach Auskunft des BMVIT zur Zeit der Follow-up-Überprüfung des RH (Ende 2014) noch im Laufen.

Es lagen zur Zeit der Follow-up-Überprüfung im BMVIT keine Informationen darüber vor, ob die Privatbahnen die als nicht vertragskonform beurteilten Akonto-Zahlungen zurückzahlten oder ob das BMVIT in den Folgejahren diese Beträge von weiteren Zahlungen an die betreffenden Bahnen abzog, oder ob diese bis heute offen sind.

- 6.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung um, weil es ab Dezember 2012 die SCHIG als gemeinsame Abwicklungsstelle der Förderungen für den Güterverkehr bei der RCA und bei Privatbahnen beauftragte und damit eine einheitliche Erhebungssystematik sicherstellte.

Der RH wies darauf hin, dass die SCHIG bei ihren Abrechnungskontrollen bei Privatbahnen Unregelmäßigkeiten in der Höhe von zumindest rd. 1,44 Mio. EUR feststellte. Der RH kritisierte, dass die SCHIG zwar bei einer Privatbahn im Zuge der Abrechnungsüberprüfungen nicht vertragskonforme Zahlungen für das Jahr 2011 feststellte, das BMVIT jedoch keine weitere Abrechnungsüberprüfung dieser Privatbahn für das Jahr 2012 in Auftrag gab. Des Weiteren kritisierte er, dass eine im Jahr 2012 beauftragte Abrechnungsüberprüfung des Jahres 2011 zur Zeit der Follow-up-Überprüfung des RH (Ende 2014) noch nicht abgeschlossen war.

Der RH kritisierte weiters, dass das BMVIT nicht darlegen konnte, ob die im Zuge der Abrechnungsüberprüfung bei den Privatbahnen als nicht vertragskonform beurteilten Akonto-Zahlungen des BMVIT von den betreffenden Privatbahnen zurückgezahlt oder mit weiteren Zahlungen gegenverrechnet wurden.

## Erfassung Sendungsaufkommen bei Privatbahnen

Der RH empfahl daher dem BMVIT:

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

**6.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei die im Zuge der RH-Einschau noch laufende Überprüfung einer Privatbahn zwischenzeitlich abgeschlossen. Die Empfehlung des RH, jene Privatbahn, die 2011 geprüft wurde, nunmehr nochmals betreffend 2012 zu prüfen, erachte das BMVIT nicht als zielführend. Die seitens der SCHIG überprüften GWL-Güterverkehrsabrechnungen würden „demnächst“ mit der SGV-Förderung gegenverrechnet werden.*

**6.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass die SCHIG bei der Überprüfung der besagten Privatbahn Akonto-Zahlungen des BMVIT für das Jahr 2011 an die betreffende Privatbahn in der Höhe von rd. 440.000 EUR als nicht vertragskonform beurteilte. Aus Sicht des RH wären daher auch die Akonto-Zahlungen des BMVIT an diese Privatbahn für das Jahr 2012 zu überprüfen.

Der RH erachtete den zwischenzeitlichen Abschluss der Überprüfung der Akonto-Zahlungen des BMVIT aus dem Jahr 2011 an die andere Privatbahn als positiv. Sollten Zahlungen an diese Privatbahn aus dem Jahr 2011 als nicht vertragskonform beurteilt worden sein, wäre aus Sicht des RH eine weitere Überprüfung auch der Akonto-Zahlungen für das Jahr 2012 bei dieser Privatbahn zweckmäßig.

**Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung****Förderung von Verbindungen der Rollenden Landstraße**

**7.1** (1) Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, künftig nur jene RoLa-Verbindungen<sup>2</sup> zu fördern, bei denen die Vorteile der mit der RoLa erzielten Verlagerungen (z.B. Umweltentlastung, Stauvermeidung) in einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Mitteln stehen.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ab 3. Dezember 2012 ein neues Förderungsprogramm für den Schienengüterverkehr (SGV neu) angelaufen sei, mit dem die Zahl der geförderten RoLa-Achsen auf die sensiblen Achsen im Berggebiet (Brenner-, Tauern- und Pyhrn-Schober-Achse) konzentriert seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT die Förderung von RoLa-Verbindungen auf sensible Achsen konzentrierte und die RoLa-Verbindungen auf der Donau-Achse nicht mehr förderte. Das BMVIT differenzierte die Höhe seiner Förderungen für RoLa-Verbindungen nach der Sensibilität der jeweiligen Achse<sup>3</sup> und auf der Brennerachse zusätzlich nach Fahrten am Tag bzw. in der Nacht<sup>4</sup>. Das BMVIT verbesserte durch die Konzentration der RoLa-Förderung auf sensible Achsen und eine Differenzierung der Förderhöhe nach Tageszeit das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erzielten Wirkungen (z.B. Umweltentlastung, Stauvermeidung).

**7.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem es die Förderung von RoLa-Verbindungen auf sensible Achsen konzentrierte, die Höhe der Förderungen für RoLa-Verbindungen nach der Sensibilität der jeweiligen Achse und nach der Tageszeit differenzierte und damit die Treffsicherheit der eingesetzten Förderungsmittel erhöhte. Ob die Konzentration der RoLa-Förderung auf sensible Achsen und eine Differenzierung der Förderhöhe nach Tageszeit ein angemessenes Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erzielten Wirkungen (z.B. Umweltentlastung, Stauvermeidung) mit sich brachten, kann nur durch einen Vergleich der Maßnahme hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Relation (vgl. TZ 3) beurteilt werden.

Der RH betonte, dass RoLa-Verbindungen aus seiner Sicht ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und erzielter Verlagerungswirkung aufweisen und deshalb nur sehr selektiv dort eingesetzt werden sollten, wo die Vorteile der mit der RoLa erzielten Verlagerungen (z.B. Umweltentlastung, Stauvermeidung) in

<sup>2</sup> Rollende Landstraße = LKW auf Zug

<sup>3</sup> Brennerachse: 94 EUR je RoLa-Sendung; Tauernachse: 82 EUR je RoLa-Sendung; Pyhrn-Schoberachse: 78 EUR je RoLa-Sendung

<sup>4</sup> z.B. Fahrt eines LKWs auf der Brennerachse am Tag mit 94 EUR und in der Nacht mit 47 EUR gefördert

einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Mitteln stehen.

### Neues System staatlicher Beihilfen im Güterverkehr

**8.1** (1) Wie im Vorbericht dargestellt, musste spätestens ab 3. Dezember 2012 das System der vom Bund bestellten Leistungen im Güterverkehr<sup>5</sup> durch ein System staatlicher Beihilfen, die von der Europäischen Kommission zu genehmigen waren, ersetzt werden. Der RH hatte dem BMVIT dazu in seinem Vorbericht (TZ 9 bzw. 17) empfohlen, anlässlich der EU-rechtlich gebotenen Neukonzeption des Systems der Abgeltungen im Güterverkehr auf eine deutliche Erhöhung der Treffsicherheit hinsichtlich ihrer Verlagerungswirkung zu achten. Des Weiteren hatte er dem BMVIT empfohlen, bei der Neugestaltung des Abgeltungssystems die notwendige Information der Europäischen Kommission konsequent durchzuführen sowie die Ausgleichsleistungen transparent und nachvollziehbar zu ermitteln und offenzulegen (TZ 9, 15, 18).

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das neue Förderungssystem für den Schienengüterverkehr auf Basis von Studien, die das BMVIT in Auftrag gegeben habe, erarbeitet worden sei. Hinsichtlich der Optimierung der Treffsicherheit der Förderungen im Bereich des kombinierten Verkehrs seien auf Basis der Studienempfehlungen Adaptierungen vorgenommen worden. Die beihilferechtlich zulässigen Ausgleichsleistungen zur Förderung des Schienengüterverkehrs seien im Rahmen einer vom BMVIT in Auftrag gegebenen Studie transparent und nachvollziehbar ermittelt worden. Diese Studie habe das BMVIT der Europäischen Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens zur Verfügung gestellt und nach Genehmigung des Förderungsprogramms durch die Europäische Kommission auch im Internet veröffentlicht.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT das neue Beihilfenprogramm zur Erbringung von Schienengüterverkehrsleistungen erstellte und die entsprechenden Daten, die zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichsleistungen des BMVIT dienen, offenlegte. Das BMVIT informierte die Europäische Kommission im Zuge des Notifizierungsverfahrens des neuen Beihilfesystems zeitgerecht. Zur Erhöhung der Treffsicherheit des Beihilfesystems führte das BMVIT eine Differenzierung bei der Förderung von Containern nach Behältergewicht<sup>6</sup> ein, konzentrierte die Förderungen für die RoLa auf sensible Achsen (vgl.

<sup>5</sup> sogenannte „Gemeinwirtschaftliche Leistungen“

<sup>6</sup> Die Beförderung von Containern unter 25 Tonnen wurde stärker gefördert, als von Containern über 25 Tonnen, da leichtere Container leichter auf die Straße (LKW) verlagerbar sind.





Neues System staatlicher Beihilfen  
im Güterverkehr



Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale  
Vernetzung; Follow-up-Überprüfung

TZ 7) und differenzierte die Förderung von multimodalen Verkehren nach nationalem Verkehr, bilateralem Verkehr und Transitverkehr.<sup>7</sup>

**8.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung um, indem es das neue Beihilfenprogramm zur Erbringung von Schienengüterverkehrsleistungen erstellte, die Europäische Kommission zeitgerecht informierte und die entsprechenden Daten, die zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichsleistungen des BMVIT dienen, offenlegte. Des Weiteren erhöhte das BMVIT die Treffsicherheit des Beihilfesystems durch eine Differenzierung bei der Förderung von Containern nach Behältergewicht, durch die Konzentration der Förderungen für die RoLa auf sensible Achsen und durch die Differenzierung der Förderung von multimodalen Verkehren nach nationalem Verkehr, bilateralem Verkehr und Transitverkehr.

### Umsatzsteuer bei Anschlussbahn- und Terminalförderung

**9.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass das BMVIT im Rahmen der Anschlussbahn- und Terminalförderung Förderungsbeiträge zuzüglich 20 % USt überwiesen hatte. Der RH hatte festgehalten, dass echte Förderungen keine umsatzsteuerbaren Vorgänge sind (Förderungen liegt kein Leistungsaustausch zugrunde). Der RH hatte daher dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, Förderungen ohne USt zu verrechnen und auszuzahlen.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Bereich der Anschlussbahn- und Terminalförderung seit dem Jahr 2011 keine neuen Verträge mehr abgeschlossen worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT in den Jahren 2011 bis 2014 weiterhin Förderungen in der Höhe von durchschnittlich rd. 5,2 Mio. EUR pro Jahr mit USt ausbezahlt. Diese Zahlungen stammten aus Altverträgen, die in den Jahren bis 2012 abgeschlossen wurden. Das BMVIT schloss in den Jahren 2013 und 2014 im Bereich der Anschlussbahn- und Terminalförderung keine Verträge ab. Es veröffentlichte im Herbst 2014 Geschäftsbedingungen für Neuverträge, gemäß denen zukünftige Förderungen als Nettobeträge ohne Umsatzsteueranteile verrechnet werden sollen.

**9.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung um, indem es Geschäftsbedingungen für Neuverträge veröffentlichte, in denen es klarstellte, dass zukünftige Förderungen als Nettobeträge ohne Umsatzsteueranteile verrechnet werden.

<sup>7</sup> nationaler Verkehr stärker gefördert als bilateraler Verkehr; bilateraler Verkehr wiederum stärker gefördert als Transitverkehr

## Abstimmung der Förderungs- programme

**10.1** (1) Der RH hatte in seiner Vorprüfung festgestellt, dass sich die Ziele und die Projektbeschreibung einer im Rahmen des Programms „Intermodalität und Interoperabilität von Verkehrssystemen“ (I2V) geförderten Studie mit den Zielen und den Beschreibungen von Projekten, die im Rahmen des durch die via donau abgewickelten „Pilotprogramms Wasserstraße Donau“ gefördert wurden, überschritten hatten. Der RH hatte deshalb dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 28) empfohlen, hinkünftig auf die Abstimmung zwischen den Förderungsprogrammen im BMVIT zu achten, um Parallelförderungen zu vermeiden.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die damalige Programmlinie I2V ausgelaufen und ein neues Forschungsförderungsprogramm „Mobilität der Zukunft“ ins Leben gerufen worden sei. Im Förderungsprogramm „Mobilität der Zukunft“ würden Grundlagenforschungen im Sinne von Konzeptinitiativen nicht mehr gefördert werden. Auch im neuen Programm gebe es Abstimmungsgespräche zwischen BMVIT und via donau.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die für die Förderungsvergabe der verschiedenen Förderungsschienen des BMVIT verantwortlichen Personen mit der via donau sowie der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft informell abstimmten, um Doppelförderungen zu vermeiden.

Er stellte weiters fest, dass das BMVIT die Förderungsschiene „Pilotprogramm Wasserstraße Donau“ entsprechend der Empfehlung des Evaluierungsberichts zum „Pilotprogramm Wasserstraße Donau“ (siehe TZ 11) nicht mehr fortführte, womit Doppelförderungen im Bereich Wasserstraße zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr möglich waren.

**10.2** Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem inhaltliche Abstimmungen zwischen den für die einzelnen Förderungsprogramme verantwortlichen Personen auf informellem Wege, aber nicht in standardisierter Form stattfanden. Der RH empfahl dem BMVIT, jedenfalls standardisierte Prozesse zur Abstimmung zwischen den bestehenden Förderungsprogrammen zu implementieren und bei der Definition neuer Förderungsprogramme darauf zu achten, dass auch in Zukunft inhaltliche Überlappungen mit bereits bestehenden Förderungsschienen ausgeschlossen sind.

**Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up-Überprüfung**

**10.3** *Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Empfehlung des RH bezüglich standardisierter Prozesse zur Abstimmung zwischen den bestehenden Förderprogrammen aufgegriffen werde und die Abteilung I/K4 („Kombinierter Verkehr“) offiziell und federführend einerseits mit der Gesamtkoordination der nationalen Strategie zum Kombinierten und intermodalen Verkehr sowie andererseits mit der Koordination der Förderprogramme beauftragt wurde, um eine Gesamtstrategie der in verschiedenen Abteilungen entwickelten Programme sicherzustellen.*

**Evaluierung  
Pilotprogramm  
Wasserstraße Donau**

**11.1** (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 29) dem BMVIT empfohlen, eine Evaluierung des Pilotprogramms Wasserstraße Donau vorzunehmen, um zu klären, inwieweit auf der Wasserstraße Donau ein Potenzial für einen wirtschaftlich sinnvollen intermodalen Verkehr besteht und aus welchen Gründen das Förderungsprogramm nicht angenommen wurde, um damit eine valide Grundlage für eine wirksame Förderung des Güterverkehrs auf der Donau zu schaffen.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die angesprochene Evaluierung durchgeführt und darin eine Weiterführung des Förderungsprogramms nicht empfohlen worden sei. Seit dem Vorliegen der Evaluierung sei keine Förderungszusage mehr gemacht worden. Derzeit seien noch zwei Projekte im Laufen, wobei das Programm nach Auszahlung dieser beiden Förderungsbeträge endgültig abgeschlossen sei. Eine Verlängerung bzw. Wiederaufnahme des Pilotprogramms Wasserstraße Donau sei nicht vorgesehen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die via donau als zuständige Stelle die vom RH empfohlene Evaluierung der Förderung des multimodalen Verkehrs auf der Donau in Auftrag gegeben hatte. Die Evaluierung kam zu dem Schluss, dass die entscheidenden Hindernisse bei der Entwicklung der Attraktivität der Wasserstraße Donau in den strukturellen Gegebenheiten (z.B. mangelnde durchgängige Schifffbarkeit der gesamten Donau bis zum Schwarzen Meer für größere Schiffe durch unzureichende Fahrrinntiefen in Ungarn, Rumänien und Bulgarien) liegen würden und Transportförderungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen kein geeignetes Instrument zur Attraktivierung des multimodalen Verkehrs auf der Donau seien (siehe Abbildung 1).

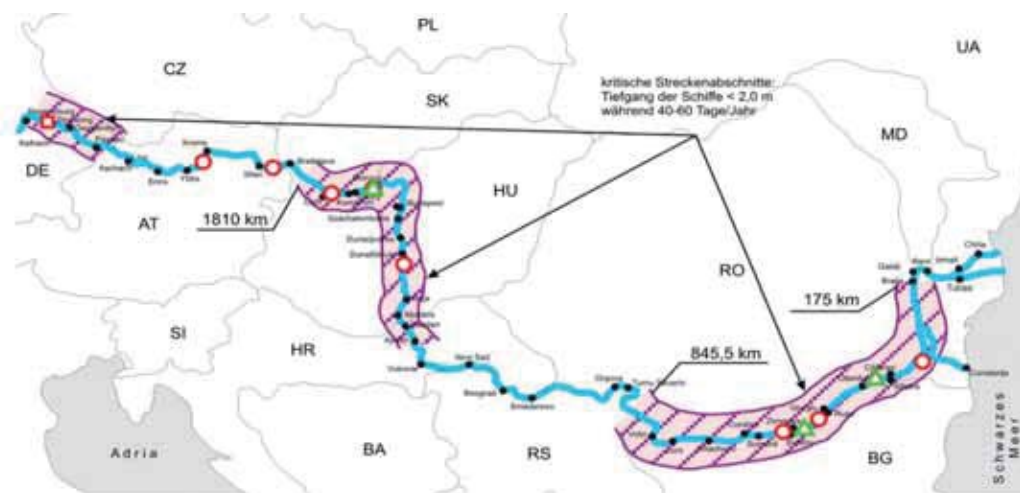
Um an der Verbesserung der strukturellen Gegebenheiten mitzuwirken, koordinierte das BMVIT den Prioritätsbereich 1a<sup>8</sup> der EU-Donauraumstrategie, der sich auf die Rolle der Donau als Verkehrsweg bezieht. Der im Rahmen der EU-Donauraumstrategie erstellte Masterplan enthielt

<sup>8</sup> „Priority Area 1-a – To improve mobility and multimodality: inland waterways“

## Evaluierung Pilotprogramm Wasserstraße Donau

einen Überblick über kritische Abschnitte der Wasserstraße Donau sowie zu deren Behebung erforderliche Maßnahmen.

Abbildung 1: Kritische Streckenabschnitte, die die Donauschifffahrt behindern



Quelle: BMVIT, Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und Europäische Kommission

Das BMVIT definierte im „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ die Zielsetzungen, den Güterverkehr auf der Donau bis zum Jahr 2020 um 20 % zu erhöhen und bis 2015 die Schifffahrtshindernisse auf österreichischem Staatsgebiet zu beheben.

Das Transportaufkommen auf der Donau war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gegenüber dem Referenzjahr 2010 rückläufig. Die Behebung der Schifffahrtshindernisse auf dem österreichischen Lauf der Donau war nach Auskunft des BMVIT zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Wesentlichen bereits erfolgt.

**11.2** (1) Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH um, indem die via donau die vom RH empfohlene Evaluierung des Pilotprogramms Wasserstraße Donau durchführte und entsprechend den Ergebnissen der Evaluierung (Transportförderungen sind kein geeignetes Instrument zur Attraktivierung des multimodalen Verkehrs auf der Donau) das Pilotprogramm Wasserstraße Donau einstellte.

(2) Der RH kritisierte jedoch, dass die vom BMVIT gesetzten Bemühungen nicht ausreichten, um das im Gesamtverkehrsplan gesetzte Ziel einer Erhöhung des Güterverkehrs auf der Donau um 20 % bis zum Jahr 2020 erreichen zu können. Der RH empfahl dem BMVIT, die internationalen Bemühungen im Rahmen der EU-Donauraumstrate-



Evaluierung Pilotprogramm  
Wasserstraße Donau



Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale  
Vernetzung; Follow-up-Überprüfung

gie voranzutreiben, um in Kooperation mit den anderen Donauanrainerstaaten die Schiffbarkeithindernisse auf dem gesamten Lauf der Donau zu beseitigen und so zu einer Erhöhung des Gütertransportvolumens auf der Donau beizutragen.

**11.3** *Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Koordinierung des Prioritätsbereichs 1a „Donau als Verkehrsträger“ der EU-Donauraumstrategie von Österreich gemeinsam mit Rumänien über die via donau als technisches Sekretariat wahrgenommen werde. Der „Fairway Rehabilitation and Maintenance Masterplan“ für die Donau und ihre schiffbaren Nebenflüsse sei maßgeblich von Experten der via donau ausgearbeitet worden.*

**11.4** Der RH nahm die vom BMVIT angeführten Bemühungen zur Kenntnis und bekräftigte die Bedeutung der internationalen Bemühungen im Rahmen der EU-Donauraumstrategie zur Förderung der Verlagerung von Güterverkehr auf die Wasserstraße.

Neuausrichtung  
des Programms  
Marco Polo

**12.1** (1) Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 33) im Sinne eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes empfohlen, auf EU-Ebene auf eine Neuausrichtung des Programms Marco Polo hinzuwirken. Dazu sollte das BMVIT darauf dringen, dass das Auswahlverfahren für die im Rahmen des Programms Marco Polo zu fördernden Projekte analysiert sowie überprüft wird, ob die Höhe der Förderung geeignet war, den angestrebten Ausgleich der Anlaufkosten der Verlagerungsmaßnahmen zu erreichen. Der RH hatte dem BMVIT weiters empfohlen (TZ 34), darauf zu dringen, dass die jeweiligen nationalen Verwaltungsbehörden die Daten von thematisch zum multimodalen Verkehr gehörenden Projekten dem BMVIT melden. Dadurch könne es allfällige inhaltliche Überschneidungen identifizieren und somit Doppelförderungen verhindern sowie einen Überblick über die gesamte Förderung in diesem Bereich gewinnen.

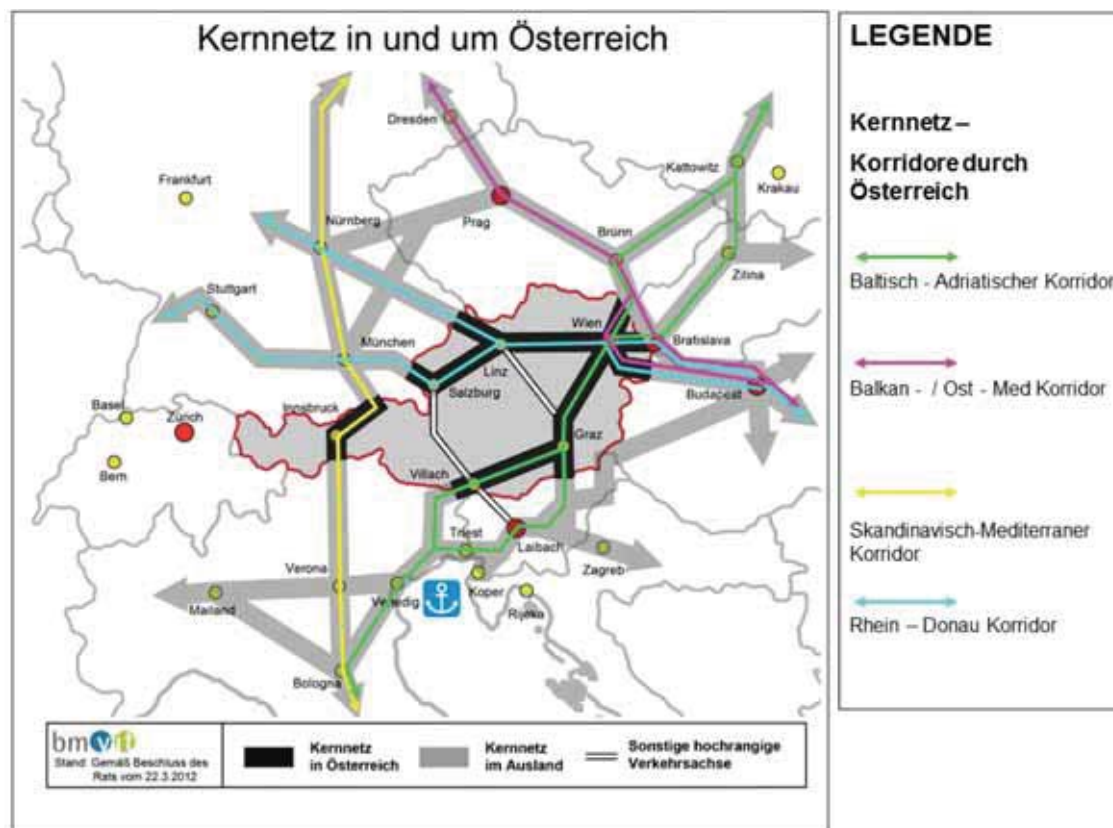
(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es sich immer wieder vehement für eine Weiterführung des Programms Marco Polo und insbesondere für die Förderung des umweltfreundlichen Kombinierten Verkehrs auf EU-Ebene ausgesprochen habe. Die Europäische Kommission habe jedoch ein neues Konzept zur Unterstützung der Güterverkehrsdienste im Zeitraum 2014 bis 2020 vorgeschlagen. Gemäß einer Mitteilung der Europäischen Kommission werde das Programm Marco Polo nicht mehr in seiner derzeitigen Form fortgesetzt. Es werde jedoch ein Nachfolger des Programms Marco Polo in das neue Programm der EU zur Entwicklung Transeuropäischer Verkehrsnetze (TEN-V-Programm) integriert.

## Neuausrichtung des Programms Marco Polo

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT auf EU-Ebene auf eine Neuausrichtung des Programms Marco Polo hinwirkte. Es forderte gegenüber der Europäischen Kommission eine Weiterentwicklung des Förderungsprogramms mit weniger administrativem Aufwand, einer höheren Benutzerfreundlichkeit sowie einer transparenten Verfahrensgestaltung. Er stellte weiters fest, dass die Europäische Kommission das Programm Marco Polo mit Ende 2013 nicht verlängerte und das Förderungsprogramm damit auslief. Die Europäische Kommission setzte sich zum Ziel, den von Marco Polo unterstützten Bereich der Effizienzsteigerungen im Güterverkehr in Zukunft in das TEN-V-Programm zu integrieren.

Der RH stellte weiters fest, dass die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu den TEN-V-Leitlinien das Verkehrsnetz auf zwei Ebenen definierte. Dies waren ein Gesamtnetz mit einer geplanten Umsetzung bis 31. Dezember 2050 sowie ein von der Europäischen Kommission entworfenes hochrangiges Kernnetz mit einer geplanten Umsetzung bis 31. Dezember 2030. Die wesentlichen Verkehrsachsen Österreichs (Donau-, Brenner- sowie Baltisch-Adriatische-Achse) waren Teil des Kernnetzes und auch Teile von insgesamt vier Kernnetzkorridoren, wobei die Südbahnstrecke inklusive Semmering-Basistunnel und die Koralmbahn als Teil des Baltisch-Adriatischen Korridors aufgenommen wurden (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Kernnetz und Kernnetzkorridore im Umfeld Österreichs



Quelle: BMVIT, Amtsblatt der Europäischen Union L 348

Der RH stellte weiters fest, dass eingebrachte Projektanträge die Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten erforderten und das BMVIT für Österreich bzw. österreichische Streckenabschnitte zuständig war. Dadurch hatte das BMVIT Einblick in sämtliche in dieser Programmschiene eingereichte Projekte zur Förderung von Güterverkehrsdiensten, die sich auf das österreichische Staatsgebiet bezogen.

**12.2** (1) Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH insofern um, als es auf EU-Ebene auf eine Neuausrichtung des Programms Marco Polo hinwirkte, indem es eine Weiterentwicklung des Förderungsprogramms mit weniger administrativem Aufwand, einer höheren Benutzerfreundlichkeit sowie einer transparenten Verfahrensgestaltung forderte.

(2) Das BMVIT setzte die Empfehlung des RH weiters um, indem für sämtliche von Unternehmen auf EU-Ebene eingebrachte Projektanträge die Zustimmung des BMVIT erforderlich war. Dies gewährleistete dem BMVIT Einblick in sämtliche in dieser Programmschiene eingereichten Projekte, die sich auf das österreichische Staatsgebiet bezogen.

**Förderung konkreter technologischer Entwicklungen**

**13.1** (1) Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, das Potenzial einer Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs zu analysieren. In diesem Zusammenhang hatte der RH angeregt, primär konkret technologische Entwicklungen zu fördern.

(2) Das BMVIT hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Programmlinie „Intermodalität und Interoperabilität von Verkehrssystemen“ (I2V) ausgelaufen sei. Im neuen Forschungsförderungsprogramm „Mobilität der Zukunft“ stünden Förderungsschienen für die Entwicklung konkreter technologischer Entwicklungen im multimodalen Verkehr zur Verfügung. Das BMVIT habe im Rahmen der ersten Ausschreibung des Förderprogramms „Mobilität der Zukunft“ im Herbst 2013 eine Forschungs- und Entwicklungsdienstleistung zum Thema „Kombinierter Güterverkehr – Aufzeigen zukünftiger Potenziale von Forschung und Innovation“ beauftragt. Ergebnis solle ein ausführlicher Technologiekatalog sein, der wesentliche Technologieoptionen und Innovationsmöglichkeiten anführen und ihre weitere Entwicklung und Verbreitung abschätzen solle. Der Ergebnisbericht würde vor dem Sommer 2014 erwartet und solle veröffentlicht werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT den Bericht „Kombinierter Güterverkehr – Aufzeigen zukünftiger Potenziale von Forschung und Innovation“ im Juni 2014 veröffentlichte. Der Bericht stellte einen Technologiekatalog dar, der Leitlinien vorgab, in welchen Bereichen das BMVIT verstärkt Förderungen zur Entwicklung neuer Technologien zur effizienteren Abwicklung von multimodalen Verkehren vergeben sollte. Der Technologiekatalog stellte damit eine Grundlage für die inhaltliche Ausrichtung zukünftiger Ausschreibungen im Rahmen des Förderungsprogramms „Mobilität der Zukunft“ dar (vgl. TZ 10). Im Oktober 2014 setzte das BMVIT bereits erste Themen aus dem Technologiekatalog im Zuge eines Calls um (Schwerpunkte: „Gütermobilität neu organisieren“ und „Fahrzeugtechnologien alternativ entwickeln“).

Das BMVIT analysierte das Potenzial einer Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs nicht.

**13.2** (1) Das BMVIT setzte die Empfehlung teilweise um, indem es durch den Bericht „Kombinierter Güterverkehr – Aufzeigen zukünftiger Potenziale von Forschung und Innovation“ eine Liste jener Bereiche vorgab, in denen verstärkt Förderungen zur Entwicklung neuer Technologien zur effizienteren Abwicklung von multimodalen Verkehren vergeben werden sollten. Weiters verwendete es diese Liste als Basis für zukünf-



tige Ausschreibungen im Rahmen des Förderungsprogramms „Mobilität der Zukunft“.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMVIT keine Analyse vornahm, ob eine Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs sinnvoll wäre. Der RH empfahl dem BMVIT neuerlich – in Anbetracht des angestrebten Wirkungsziels bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abzuwickeln und einen konstanten Anteil der Schiene von rd. 29 % bis 30 % am Gütertransportaufkommen zu erreichen – das Potenzial einer Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs zu analysieren.

**13.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei mit dem Start des Programms „Mobilität der Zukunft“ ein neuer Themenschwerpunkt zu umweltfreundlicher Gütermobilität und Logistik eingerichtet worden; seit 2012 seien in drei Ausschreibungen 57 Projekte mit 10,7 Mio. EUR gefördert worden. Darüber hinaus werde dieses Jahr eine Stiftungsprofessur zu Gütermobilität/Logistik in der Höhe von 1,5 Mio. EUR ausgeschrieben. Eine Weiterführung des mit Ende 2014 ausgelaufenen Innovationsförderprogramms Kombiniertes Güterverkehr mit einem Fördervolumen von 3 Mio. EUR sei geplant.*

*Eine Analyse des erforderlichen Fördervolumens erfolge laufend. Die Erfahrung zeige, dass im Wesentlichen das Potenzial an förderungswürdigen Projekten dem zur Verfügung gestellten Förderbudget entspreche. Sollte in den nächsten Jahren ein stärkerer Förderbedarf erkennbar sein, würden laut BMVIT entsprechend den finanziellen Möglichkeiten geeignete Schritte vorgenommen werden, um das angestrebte Wirkungsziel „Abwicklung von 40 % des Güterverkehrs auf die Schiene bis zum Jahr 2025“ zu erreichen.*

**13.4** Der RH entgegnete dem BMVIT, dass das angestrebte Wirkungsziel angesichts des konstanten Anteils der Schiene am Gütertransportaufkommen mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingesetzten Mitteln und Maßnahmen aus seiner Sicht nicht erreichbar sein wird.

Nach Ansicht des RH wäre eine Analyse darüber notwendig, ob und in welchen Bereichen der Forschung und Innovation betreffend Verlagerung/Effizienz des Verkehrs eine Ausweitung der Förderung sinnvoll wäre, um das angestrebte Wirkungsziel erreichen zu können. Der RH bekräftigte – in Anbetracht des angestrebten Wirkungsziels bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs in Österreich auf der Schiene abzuwickeln und eines konstanten Anteils der Schiene von rd. 29 % bis 30 % am Gütertransportaufkommen – seine Empfehlung, das Poten-

zial einer Ausweitung der Förderung von Forschung und Innovation im Bereich Verlagerung/Effizienz des Verkehrs zu analysieren.

## Schlussempfehlungen

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

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

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Überprüfbare Wirkungsziele für die Verkehrsverlagerung wären festzulegen und in weiterer Folge wären zu diesen Wirkungszielen Ziele auf Systemebene festzulegen, die spezifizieren, welcher Bereich (z.B. multimodaler Verkehr) welchen Anteil zur Erreichung der generellen Ziele beitragen soll. (TZ 2)

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

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

(4) Es wäre

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

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

## Schlussempfehlungen

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

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



# Bericht des Rechnungshofes

## Medientransparenz in der AUVA



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis _____	404
Abkürzungsverzeichnis _____	405

**BMG****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Gesundheit****Medientransparenz in der AUVA**

KURZFASSUNG _____	408
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	412
Rechtliche Grundlagen _____	414
Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz _____	416
Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen _____	424
Bagatellgrenze _____	426
Schlussempfehlungen _____	428

**ANHANG**

Medientransparenz in der AUVA _____	429
-------------------------------------	-----

# Tabellen



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gesamtausgaben der AUVA für Werbeaufträge und Medienkooperationen nach Medientransparenzgesetz	418
Tabelle 2:	Bagatell-Werbefträge und -ausgaben der AUVA zum Zeitpunkt der Meldung	427



# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
f.	folgende
IT	Informationstechnologie
KommAustria	Kommunikationsbehörde KommAustria
lt.	laut
MedKF-TG	Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

### Medientransparenz in der AUVA

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

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

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

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

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

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

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

### Rechtliche Grundlagen

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

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

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

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

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

#### Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medien- transparenzgesetz

##### Organisation der Meldeabläufe

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

##### Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen

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

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

Die AUVA war Herausgeberin des Kundenmagazins „Alle! Achtung!“ und des Fachmagazins „Sichere Arbeit“, die in ihrem Auftrag von den Medieninhabern ÄrzteVerlag bzw. ÖGB-Verlag hergestellt und versendet wurden. Sie hatte es im Zuge des Inkrafttretens des Medientransparenzgesetzes unterlassen, das Vorliegen der Bekanntgabepflicht bei beiden Magazinen von der Rechtsabteilung prüfen zu lassen und meldete die damit verbundenen Kosten nicht. Somit

## Kurzfassung

waren im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis September 2014) alle Quartalsmeldungen der AUVA unvollständig, und mit den gemeldeten insgesamt rd. 900.000 EUR wurde somit nur rund ein Drittel der meldepflichtigen Gesamtentgelte (siehe TZ 4) der KommAustria bekanntgegeben. (TZ 6)

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

Weiters kündigte die AUVA an, ab sofort selbst als Medieninhaber im Impressum beider Medien aufzuscheinen. Somit umgeht die AUVA das Medientransparenzgesetz. Sie unterläuft mit dieser Vorgangsweise nicht nur das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge, Medienkooperationen und Förderungen zu ermöglichen, sondern sie muss auch die inhaltlichen Vorgaben des Medientransparenzrechts, wie die Kennzeichnungspflicht, das Sachlichkeitsgebot und das Hinweis- bzw. Kopfverbot, nicht mehr befolgen. (TZ 6)

### Vollständigkeit der Dokumentation

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

### Richtigkeit der Meldungen

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

**Inhaltliche  
Anforderungen  
an Werbeaufträge  
und Medien-  
kooperationen****Unterscheidbarkeit – Kennzeichnungspflicht**

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

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

**Sachinformation**

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

**Hinweis- bzw. Kopfverbot**

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

**Bagatellgrenze**

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

Kenndaten zu Medientransparenz in der AUVA	
<b>Rechtsgrundlagen</b>	<p>Bundesverfassungsgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF–T), BGBl. I Nr. 125/2011</p> <p>Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations- und –förderungs–Transparenzgesetz, MedKF–TG), BGBl. I Nr. 125/2011</p> <p>Kundmachung der Bundesregierung betreffend Richtlinien über Ausgestaltung inhaltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes, BGBl. II Nr. 222/2012</p>
Bekanntgegebene Entgelte für Medienkooperationen und Werbeaufträge (gesamt in EUR) <sup>1</sup>	
3. Quartal 2012	42.065,00
4. Quartal 2012	63.433,45
1. Quartal 2013	51.858,80
2. Quartal 2013	57.062,80
3. Quartal 2013	155.126,97
4. Quartal 2013	174.164,01
1. Quartal 2014	39.888,37
2. Quartal 2014	46.968,12
3. Quartal 2014	275.108,11
4. Quartal 2014	438.204,49
1. Quartal 2015	876.019,07
<b>Summe</b>	<b>2.219.899,19</b>

<sup>1</sup> Im überprüften Zeitraum (3. Quartal 2012 bis 3. Quartal 2014) erfolgten für nach dem Medientransparenzgesetz bekanntzugebende Förderungen durchwegs Leermeldungen.

Quellen: AUVA; RH

### Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Februar 2015 die Umsetzung des Medienkooperations- und –förderungs–Transparenzgesetzes (Medientransparenzgesetz) in der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA).

Im überprüften Zeitraum von Juli 2012 bis September 2014 (3. Quartal 2012 bis einschließlich 3. Quartal 2014) erstattete die AUVA betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge nach dem Medientransparenzgesetz Betragsmeldungen, betreffend Förderungen nach dem Medientransparenzgesetz Leermeldungen an die KommAustria.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber,



- der Erfüllung der Meldepflichten,
- der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie
- allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medientransparenzgesetzes.

Die Öffentlichkeitsarbeit der AUVA selbst war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

(2) Die im Bericht angeführten Namen von Medien bzw. Medieninhabern wurden nicht anonymisiert, weil diese Daten aufgrund der von der KommAustria bereits veröffentlichten Quartalsmeldungen des Rechtsträgers öffentlich sind.

(3) Das Medientransparenzgesetz übertrug dem RH gemäß § 1 Abs. 3 des am 1. Jänner 2012 in Kraft getretenen Bundesverfassungsgesetzes über die Transparenz von Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF-T) eine Sonderaufgabe. Der RH hat nach dieser Bestimmung eine halbjährlich zu aktualisierende Liste der ihm bekannten, seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger samt den für die Erfassung der Rechtsträger erforderlichen Daten (Namen, Adressen, vertretungsbefugte Organe) in elektronischer Form der KommAustria zu übermitteln.

Damit zusammenhängend ergaben sich für den RH aber auch neue Prüfungsverpflichtungen im Hinblick auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen zu Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie zu Förderungen an Medieninhaber. Der RH führt daher Gebarungsüberprüfungen über die Implementierung und Anwendung des Medientransparenzgesetzes bei den seiner Prüfungszuständigkeit unterworfenen Rechtsträger durch.<sup>1</sup>

(4) Zu den im April 2015 übermittelten Prüfungsmittellungen nahm die AUVA im Juli 2015 Stellung. Das BMG als Aufsichtsbehörde der AUVA verzichtete im August 2015 auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die AUVA im August 2015.

<sup>1</sup> Bisher veröffentlichte Berichte des RH: Medientransparenz in Graz, Reihe Steiermark 2014/4; Medientransparenz in Kärnten, Reihe Kärnten 2014/5; Medientransparenz in Tirol, Reihe Tirol 2014/5; Medientransparenz im Museumsquartier, Reihe Bund 2015/3 und Reihe Wien 2015/2; Medientransparenz in der BIG, Reihe Bund 2015/8.

## Rechtliche Grundlagen

**2.1** (1) Das Medientransparenzgesetz trat mit 1. Juli 2012 in Kraft. Es soll der Förderung der Transparenz

- bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie
- bei der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums

dienen.

(2) Dazu haben die der Rechnungshofkontrolle unterworfenen Rechtsträger folgende Daten quartalsweise der KommAustria bekanntzugeben<sup>2</sup>:

- für Medienkooperationen und Werbeaufträge:
  - den Namen des periodischen Mediums und
  - die Höhe des Nettogesamtentgelts;
- für Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums:
  - den Namen des Förderungsempfängers und
  - die Höhe der Förderung.

Die Bekanntgabepflicht der Daten gilt allerdings nur dann, wenn der für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen oder der für Förderungen je Förderungsempfänger und Quartal aufgewendete Gesamtbeitrag 5.000 EUR (Bagatellgrenze) überschreitet. Wird die Bagatellgrenze je Quartal nicht erreicht, so hat der Rechtsträger eine Leermeldung an die KommAustria zu erstatten.

(3) Der Rechnungshofkontrolle unterliegen – und sind damit meldepflichtig nach dem Medientransparenzrecht – 5.736 Rechtsträger<sup>3</sup>, darunter die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und die Gemeindeverbände. Darüber hinaus meldepflichtig sind die der RH-Kontrolle unterliegenden Träger der Sozialversicherung, gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), Stiftungen, Fonds und Anstalten und Unternehmen, an denen Rechtsträger, die der RH-Kontrolle unterliegen, mit mindestens 50 % beteiligt sind bzw. von diesen im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden.

<sup>2</sup> § 1 Abs. 1 BVG Medienkooperation und Medienförderung

<sup>3</sup> lt. Rechtsträgerliste des RH an die KommAustria vom 9.2.2015

Die AUVA unterliegt daher der RH-Kontrolle sowie der Meldepflicht nach dem Medientransparenzrecht.

(4) Inhaltliche Anforderungen für Werbeaufträge und Medienkooperationen sind in § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz geregelt. Demnach hatten die audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht, zu dienen. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen. Unzulässig sind entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen (sogenanntes „Sachlichkeitsgebot“).

Zur näheren Festlegung dieser inhaltlichen Grundsätze hatten nach § 3a Abs. 2 Medientransparenzgesetz die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats sowie die jeweilige Landesregierung Richtlinien über die inhaltliche Gestaltung audiovisueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Veröffentlichungen zu erlassen.

Für Rechtsträger im Bereich des Bundes ist hiezu seit 1. Juli 2012 die „Kundmachung der Bundesregierung, BGBl. II 2012/222, betreffend Richtlinien über Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes“ in Kraft.

(5) Neben der Bekanntgabepflicht der Daten führt das Medientransparenzgesetz<sup>4</sup> auch das sogenannte „Hinweis- bzw. Kopfverbot“ ein. Demnach ist es dem Bund (Bundesministerien), den Ländern, den Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern, öffentlichen Unternehmen, Stiftungen, Fonds und Anstalten, die der Kontrolle des RH unterliegen, sowie den Sozialversicherungsträgern untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf „oberste Organe“ im Sinne des Art. 19 B-VG hinzuweisen. „Oberste Organe“ sind der Bundespräsident, der Bundeskanzler, die Bundesminister, die Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen. Das Verbot betrifft insbesondere die persönliche Abbildung einer oder mehrerer der genannten Amtsträger in entgeltlichen Veröffentlichungen dieser Rechtsträger.

<sup>4</sup> § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz

## Rechtliche Grundlagen

Zum Hinweis- bzw. Kopfverbot fehlen in den Gesetzesmaterialien die Erläuterungen. Daher vertritt die Lehre<sup>5</sup> die Ansicht, dass der Regelungsinhalt seinen Ursprung im RH-Bericht Reihe Bund 2003/2 „Ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung“ (vgl. dazu auch RH-Bericht Reihe Bund 2005/13, S. 31 f.) hat, dessen Formulierungen in eine Entschließung des Nationalrats<sup>6</sup> vom Dezember 2009 Eingang fanden, so dass „in der Praxis diese Dokumente zur Interpretation des § 3a Medientransparenzgesetz herangezogen werden können.“<sup>7</sup>

- 2.2** Der RH verwies darauf, dass aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich waren. Er vertrat die Auffassung, dass durch die Regelung im Verfassungsrang die zweckmäßige Möglichkeit bestanden hätte, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen und diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung ungenützt blieb.<sup>8</sup>

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

### Organisation der Meldeabläufe

- 3.1** Angelegenheiten der Medientransparenz waren im Aufgabenbereich der in der AUVA-Hauptstelle<sup>9</sup> eingerichteten Abteilung Sicherheitsmarketing und Presse angesiedelt. Sie war für die Koordination der AUVA-weiten Werbemaßnahmen und Medienkooperationen sowie für die Bekanntgaben an die KommAustria zuständig. Sie informierte in Abstimmung mit der Rechtsabteilung der AUVA-Hauptstelle die AUVA-Landesstellen<sup>10</sup> bereits im Vorfeld des Inkrafttretens des Medientrans-

<sup>5</sup> Kogler, Neue Sachlichkeit. Inhaltliche Ge- und Verbote in § 3a Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz, www.jusportal.at (abgerufen am 5. Februar 2015)

<sup>6</sup> Entschließung des Nationalrats vom 10. Dezember 2009, 73/E XXIV. Gesetzgebungsperiode

<sup>7</sup> siehe dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)2, S. 53 (Fußnote 152)

<sup>8</sup> vgl. dazu den Bericht des RH: Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW, Reihe Bund 2013/4, TZ 3.

<sup>9</sup> Die Hauptstelle in Wien hat zentrale und koordinierende Funktionen in der Unternehmensstrategie, der Datenverarbeitung, der Forschung, im Rechts- und Leistungswesen, im Personal- und Finanzwesen und in der Öffentlichkeitsarbeit. (Quelle: Homepage der AUVA, Abruf: 3.3.2015)

<sup>10</sup> Die Landesstellen in Wien, Graz, Linz und Salzburg arbeiten mit ihren Außenstellen in Versichertennähe und kümmern sich lokal um Schadensverhütung, Heilbehandlung und alle anderen Leistungen der sozialen Unfallversicherung. Die Landesstellenausschüsse haben im regionalen Bereich die Verantwortung für die Geschäftsführung, wobei sie an die Weisungen des Vorstandes gebunden sind. (Quelle: Homepage der AUVA, Abruf: 3.3.2015)

parenzgesetzes über die Bekanntgabepflichten und die inhaltlichen Vorgaben des Medientransparenzrechts.

Bundesweite Werbemaßnahmen wurden von der Abteilung Sicherheitsmarketing und Presse, regionale Werbemaßnahmen wurden von den einzelnen AUVA-Landesstellen selbstständig bzw. über extern beauftragte Mediaagenturen geplant sowie nach Prüfung der Anwendbarkeit des Medientransparenzrechts durchgeführt und mit der Finanzabteilung der AUVA-Hauptstelle verrechnet.

Die Erfassung aller die Durchführung und die Verrechnung der Werbemaßnahmen betreffenden Prozessschritte erfolgte sowohl in der AUVA-Hauptstelle als auch in jeder AUVA-Landesstelle unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips im Wege eines IT-basierten Beschaffungssystems.

Die für die Meldung an die KommAustria vorgesehenen und abgestimmten Daten hatten die AUVA-Landestellen quartalsweise an die AUVA-Hauptstelle zu melden und wurden mit jenen der Abteilung Sicherheitsmarketing und Presse von Mitarbeitern dieser Abteilung aggregiert, im Wege des Vier-Augen-Prinzips auf Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft und danach der KommAustria bekanntgegeben.

- 3.2** Der RH anerkannte sowohl die organisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz als auch das Vorliegen beschaffungstechnischer IT-Systeme, die geeignet waren, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben der AUVA an die KommAustria zu gewährleisten.

Rechtzeitigkeit und  
Vollständigkeit der  
Meldungen

- 4.1** (1) Die AUVA erfasste im überprüften Zeitraum im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz 680 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Nettogesamthöhe von rd. 1,5 Mio. EUR. Davon unterlagen 204 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 905.675,63 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz (siehe Tabelle 1).

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

**Tabelle 1: Gesamtausgaben der AUVA für Werbeaufträge und Medienkooperationen nach Medientransparenzgesetz**

Quartal	Werbeaufträge gesamt	Gesamt- ausgaben nach dem Medien- transparenz- gesetz	Werbeaufträge über der Bagatellgrenze	Summe der an die KommAustria gemeldeten Nettogesamt- entgelte	Meldungen an die KommAustria nach Medium
	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl
03/2012	33	80.075,05	7	42.065,00	5
04/2012	73	155.128,60	17	63.433,45	6
01/2013	123	102.496,75	8	51.858,80	6
02/2013	72	139.783,32	12	57.062,80	5
03/2013	70	245.523,11	26	155.126,97	10
04/2013	127	260.247,97	68	174.164,01	15
01/2014	51	105.684,73	13	39.888,37	5
02/2014	55	101.690,60	18	46.968,12	5
03/2014	76	340.907,51	35	275.108,11	20
<b>Summe</b>	<b>680</b>	<b>1.531.537,64</b>	<b>204</b>	<b>905.675,63</b>	<b>77</b>

Quellen: AUVA, RH

(2) Die Bekanntgabe der Quartalsmeldungen der AUVA erfolgte rechtzeitig an die KommAustria (siehe Anhang).

(3) Die restlichen von der AUVA erfassten 476 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 625.862,01 EUR) lagen unter der Bagatellgrenze und waren daher nicht zu melden (siehe dazu Tabelle 2, TZ 11).

**4.2** Der RH verwies auf den hohen Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen (siehe TZ 11).

**5.1** Im Hinblick auf die Bekanntgaben an die KommAustria war die Quartalsmeldung für das 1. Quartal 2013 an die KommAustria unvollständig:

Die AUVA beauftragte eine mit Jänner 2013 erscheinende ganzjährige Werbung auf der Website [www.bauforum.at](http://www.bauforum.at) des Österreichischen Wirtschaftsverlags in Nettobetragshöhe von 8.325 EUR. Die AUVA gab jedoch nicht den Gesamtbetrag für das 1. Quartal 2013 bekannt, sondern wies je 25 % des Betrages den einzelnen Quartalen des Jahres 2013 zu. Dadurch wurde die melderelevante Bagatellgrenze unterschritten.

Im Zuge der Gebarungüberprüfung teilte die AUVA mit, dass Unklarheit darüber bestanden habe, wann der Zeitpunkt des Erscheinens einer ganzjährigen Werbemaßnahme im Internet für die Quartalsbekanntgabe an die KommAustria anzusetzen sei. § 2 Medientransparenzgesetz, der Quartalsmeldungen vorsehe, sei in der Folge in diesem Sinne interpretiert worden. Da die AUVA dasselbe Medium mit einer gleichartigen Werbemaßnahme für das Jahr 2014 beauftragen wollte, habe sie die KommAustria um Rechtsauskunft ersucht. Diese teilte der AUVA mit, dass bei Websites, auf denen Werbeinhalte ganzjährig verfügbar seien, der Gesamtbetrag bereits zu Jahresanfang (Erstveröffentlichungszeitpunkt) anzugeben sei.<sup>11</sup>

**5.2** Der RH kritisierte die – durch rechtliche Unklarheit bei der AUVA über den melderelevanten Erscheinungszeitpunkt einer ganzjährigen Online-Werbemaßnahme bedingte – unvollständige Meldung für das 1. Quartal 2013 an die KommAustria. Er empfahl der AUVA, Rechtsauskünfte zur Klärung medientransparenzrechtlicher Zweifelsfragen künftig rechtzeitig vor der Bekanntgabe einer Quartalsmeldung an die KommAustria einzuholen, um die Vollständigkeit der Meldungen sicherzustellen.

**5.3** *Laut Stellungnahme der AUVA werde sie zukünftig in Zweifelsfragen rechtzeitig Rechtsauskünfte einholen.*

**6.1** (1) Das Medientransparenzgesetz dient nach § 1 der Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks gemäß § 1 Abs. 1 Z 5 des Mediengesetzes – MedienG, BGBl. Nr. 314/1981, oder eines periodischen elektronischen Mediums gemäß § 1 Abs. 1 Z 5a MedienG.

Gemäß § 2 Abs. 1 Z 2 Medientransparenzgesetz haben zu diesem Zweck die der Rechnungshofkontrolle unterworfenen Rechtsträger für sämtliche erteilten Aufträge über entgeltliche Veröffentlichungen gemäß § 26 MedienG an Medieninhaber eines periodischen Mediums

– den Namen des jeweiligen periodischen Mediums, in dem Veröffentlichungen vorgenommen wurden, sowie

<sup>11</sup> E-Mail der KommAustria vom 12.12.2013

### Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

- die Gesamthöhe des jeweils innerhalb für die innerhalb eines Quartals erfolgten Veröffentlichungen (Z 1 und 2) zu leistenden Entgelts

der KommAustria bekanntzugeben.

(2) Die AUVA war Herausgeber von zwei periodischen Printmedien, die auch als Onlinemedien erschienen:

- das Kundenmagazin „Alle! Achtung!“ – Das Sicherheitsmagazin der AUVA (Printversion: 10x/jährlich; Onlineversion: [www.alle-achtung.at](http://www.alle-achtung.at)) und
- das internationale Fachmagazin für Prävention in der Arbeitswelt „Sichere Arbeit“ (Printversion: 6x/jährlich an geraden Monaten; Onlineversion: [www.sicherearbeit.at](http://www.sicherearbeit.at)).

Der Medieninhaber des Kundenmagazins „Alle! Achtung!“ war lt. Impressum des Magazins die ÄrzteVerlag GmbH, der Medieninhaber des Fachmagazins „Sichere Arbeit“ war laut Impressum der Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH (ÖGB-Verlag). Der Redakteur bei beiden Magazine war im überprüften Zeitraum der Leiter der Abteilung Sicherheitsmarketing & Öffentlichkeitsarbeit der AUVA.

(3) Die AUVA erteilte dem ÄrzteVerlag als Medieninhaber des Kundenmagazins „Alle! Achtung!“ den Auftrag<sup>12</sup> auf Herstellung und Versand von 160.000 Exemplaren pro Erscheinungsnummer des Magazins<sup>13</sup> zu einem pauschalen Nettobetrag in Höhe von 24.970 EUR pro Ausgabe. Der AUVA hatte der ÄrzteVerlag einen Anteil von 75 % am Netto-Inseratenerlös pro Ausgabe des Magazins rückzuerstatten. Im überprüften Zeitraum betrugen die Nettoausgaben der AUVA insgesamt rd. 1,45 Mio. EUR.

Weiters erteilte die AUVA dem ÖGB-Verlag als Medieninhaber des Fachmagazins „Sichere Arbeit“ den Auftrag<sup>14</sup> zur Gestaltung, Anzeigenverwaltung, Redaktion, Herstellung und zum Versand von 13.000 Exemplaren pro Ausgabe des Magazins „Sichere Arbeit“ um einen Nettobetrag von 19.950 EUR pro Ausgabe. Im überprüften Zeitraum betrugen die Nettoausgaben der AUVA insgesamt rd. 350.000 EUR.

<sup>12</sup> Auftragsschreiben vom 18.3.2011

<sup>13</sup> Der Auftrag inkludierte den Druck, das Papier, das Layout, das Korrektorat, Endfertigung, Versand

<sup>14</sup> Obmannverfügung vom 14.12.2010, Bestellung vom 22.12.2010



Die von der AUVA für die Magazine im überprüften Zeitraum aufgewendeten Nettobeträge beliefen sich somit insgesamt auf rd. 1,8 Mio. EUR.

(4) Die AUVA gab die in ihrem Auftrag an zwei Medieninhaber hergestellten Medien „Alle! Achtung!“ und „Sichere Arbeit“ der KommAustria nicht bekannt. Somit waren alle Quartalsmeldungen der AUVA im überprüften Zeitraum (Juli 2012 bis September 2014) unvollständig. Die AUVA gab mit den gemeldeten Entgelten von insgesamt rd. 900.000 EUR nur rund ein Drittel der meldepflichtigen Entgelte der KommAustria bekannt.

Die AUVA teilte dazu dem RH mit, man sei davon überzeugt gewesen, dass es sich bei beiden Medien um nicht bekanntgabepflichtige „AUVA-eigene“ Magazine handle und habe daher die Rechtsabteilung nicht eingebunden. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung revidierte die AUVA ihren Standpunkt und bestätigte in einer Stellungnahme ihrer Rechtsabteilung vom 16. März 2015 das Vorliegen der Bekanntgabepflicht für beide Medien.

(5) In weiterer Folge teilte die AUVA mit, dass sie der KommAustria für das 1. Quartal 2015 die beiden Medien gemäß § 4 Medientransparenzgesetz als Förderung gemeldet habe. Ferner kündigte die AUVA an, dass sie mit sofortiger Wirkung bei beiden Medien als Medieninhaber im Impressum aufscheinen werde, wodurch sie der Bekanntgabepflicht nach dem Medientransparenzgesetz für beide Medien nicht mehr unterliege.

#### 6.2 Der RH verwies auf die umfangreichen Medienkooperationen der AUVA mit zwei Medieninhabern, die Gestaltung, Redaktion, Herstellung, Anzeigenverwaltung und Versand der Magazine inkludierten.

Er kritisierte, dass es die AUVA im Zuge des Inkrafttretens des Medientransparenzgesetzes unterließ, das Vorliegen der Bekanntgabepflicht bei beiden Magazinen von der Rechtsabteilung prüfen zu lassen. Dies hatte zur Folge, dass die AUVA in allen neun Quartalen des überprüften Zeitraums die beiden sowohl in Print- als auch in Onlineversion erschienenen Medien sowie die dafür entrichteten Nettogesamtentgelte in Höhe von rd. 1,8 Mio. EUR der KommAustria nicht bekanntgegeben hat.

Er anerkannte zwar, dass die AUVA beide Medien für das 1. Quartal 2015 bekanntgegeben hat, kritisierte jedoch, dass sie diese nunmehr aber unrichtigerweise nicht als entgeltliche Werbeaufträge an bzw. Medienkooperationen mit Medieninhabern nach § 2 Medientrans-

## Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

parenzgesetz, sondern als Förderungen an Medieninhaber nach § 4 Medientransparenzgesetz an die KommAustria gemeldet hat.

Weiters kritisierte der RH, dass die AUVA der Bekanntgabepflicht nur einmal nachkam und mit der Ankündigung, ab sofort selbst als Medieninhaber im Impressum beider Medien aufzuscheinen, das Medientransparenzgesetz umgeht. Die AUVA unterläuft mit dieser Vorgangsweise nicht nur das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge, Medienkooperationen und Förderungen zu ermöglichen, sondern sie muss auch die inhaltlichen Vorgaben des Medientransparenzrechts, wie die Kennzeichnungspflicht, das Sachlichkeitsgebot und das Hinweis- bzw. Kopfverbot, nicht mehr befolgen.

- 6.3** *Zur Meldepflicht der von ihr herausgegebenen Magazine führte die AUVA in ihrer Stellungnahme aus, sie habe bis dato die Meinung vertreten, dass für beide Medien keine Meldepflicht gemäß Medientransparenzgesetz bestehe, weil der Terminus der „Medienkooperation“, wie er im Medientransparenzgesetz verwendet werde, im Mediengesetz nicht definiert sei und auf die vertraglichen Vereinbarungen mit den beiden von der AUVA beauftragten Verlagen nicht zur Anwendung kommen könne. Die Meldung nach § 4 Medientransparenzgesetz sei nach vorheriger schriftlicher Kommunikation mit der KommAustria, die diese Form der Meldung empfohlen habe, erfolgt.*

*Laut Stellungnahme der AUVA sei bereits in den im Jahr 2010 erfolgten Ausschreibungen zur Produktion der beiden Magazine klargestellt worden, dass die AUVA Medieninhaber ihrer beiden Zeitschriften sei. Dies sei jedoch in der Folge im Impressum beider Magazine nicht richtig wiedergegeben worden. Vom RH auf diesen Umstand aufmerksam gemacht, habe die AUVA diesen Fehler umgehend korrigiert.*

- 6.4** Der RH verwies auf die Stellungnahme der AUVA-Rechtsabteilung vom 16. März 2015, die das Vorliegen der Bekanntgabepflicht für beide Medien bestätigte.

Vollständigkeit der  
Dokumentation

- 7.1** Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden Werbemaßnahmen und Medienkooperationen waren vollständig dokumentiert.
- 7.2** Der RH anerkannte die vollständige Mediendokumentation im überprüften Zeitraum.

Richtigkeit der  
Meldungen

**8.1** (1) Die AUVA hatte gemäß § 2 Medientransparenzgesetz für Werbeaufträge und Medienkooperationen quartalsweise die Namen der periodischen Medien und – unter Beachtung der Bagatellgrenze von 5.000 EUR – die Gesamthöhe des diesen Medien zufließenden Nettoentgelts<sup>15</sup> gesondert bekanntzugeben. Sie hatte überdies die Werbeaufträge und Medienkooperationen sachlich richtig einem periodisch erscheinenden Medium und sie zeitlich richtig nach ihrem Erscheinungsdatum zuzuordnen (TZ 2).

(2) Diese Verpflichtungen wurden in zwei Quartalen des überprüften Zeitraums nicht erfüllt:

- Im 3. Quartal 2013 beauftragte die AUVA zwei entgeltliche Einschaltungen im periodischen Printmedium „Freiheit“ (Nettogesamtbeitrag: 8.500 EUR) und eine entgeltliche Einschaltung im periodischen Printmedium „Gesellschaftspolitische Informationen des ÖAAB Familie“ (Nettobetrag: 5.000 EUR). Tatsächlich gab die AUVA der KommAustria ein Nettogesamtentgelt von 13.500 EUR für das Printmedium „Freiheit“ bekannt. Da es sich um zwei unterschiedliche Medien handelte, wäre für das Printmedium „Freiheit“ richtigerweise nur ein Nettobetrag von 8.500 EUR bekanntzugeben gewesen. Aufgrund der gesetzlichen Bagatellgrenze wäre das Entgelt für die Einschaltungen im periodischen Printmedium „Gesellschaftspolitische Informationen des ÖAAB Familie“ in Höhe von 5.000 EUR nicht bekanntzugeben gewesen.
- Die AUVA beauftragte im Rahmen einer Medienkooperation mit dem TV-Sender ORF 2 zum Thema Sicherheit (Nettogesamtbeitrag: 56.460 EUR) neben anderen auch zwölf Sendebeträge betreffend „Sicherheitstipps“ (Nettobetrag: 2.000 EUR/Beitrag). Zwei dieser Beiträge wurden im 3. Quartal, die restlichen zehn im 4. Quartal 2013 gesendet. Die AUVA ordnete jedoch die zwei im 3. Quartal 2013 gesendeten Beiträge nicht nur dem 3. Quartal 2013, sondern zeitlich unrichtig auch dem 4. Quartal 2013 betraglich zu und gab daher ein unrichtiges Nettogesamtentgelt für ORF 2 in Höhe von 56.460 EUR der KommAustria bekannt. Richtigerweise wäre ein um die zwei zeitlich unrichtig zugeordneten Sendebetragsentgelte reduzierter Nettobetrag von 52.460 EUR zu melden gewesen.

**8.2** Der RH kritisierte die durch sachlich unrichtige Zuordnung einer Werbemaßnahme bedingte unrichtige betragliche Bekanntgabe im 3. Quartal 2013 sowie die durch die zeitlich unrichtige Zuordnung zweier Werbeaufträge bedingte unrichtige betragliche Bekanntgabe

<sup>15</sup> d.h. ohne Rabatte, Skonti, Werbeabgabe, Mehrwertsteuer und allfällige Vermittlungsprovisionen

im 4. Quartal 2013 des überprüften Zeitraums. Er empfahl daher der AUVA, künftig besonderes Augenmerk auf die sachlich und zeitlich richtige Zuordnung der Werbemaßnahmen zu lenken und so die betragliche Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria sicherzustellen.

**8.3** *In ihrer Stellungnahme stimmte die AUVA der Empfehlung des RH zu.*

### **Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen**

Unterscheidbarkeit  
– Kennzeichnungspflicht

**9.1** Die Richtlinien des Bundes sehen in § 2 Abs. 1 vor, dass „bei der Beauftragung einer Veröffentlichung der Auftragnehmer vertraglich dazu zu verpflichten ist, eine eindeutige Kennzeichnung vorzunehmen“.

Tatsächlich war in keinem der – zu 77 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten – 204 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums in Gesamthöhe von 905.675,63 EUR eine derartige vertragliche Verpflichtung dokumentiert.

Nach § 2 Abs. 2 der Richtlinien des Bundes sind Veröffentlichungen in Radio- und Fernsehprogrammen sowie in Sendungen von Abrufdiensten mit den Worten „entgeltliche Einschaltung des/der“ oder „eine entgeltliche Information des/der“ oder „bezahlte Anzeige des/der“ jeweils unter Beifügung der Bezeichnung des Organs des betreffenden Rechtsträgers oder eines dieses eindeutig identifizierbaren Logos zu kennzeichnen. Veröffentlichungen in einem periodischen Druckwerk, einem wiederkehrenden elektronischen Medium oder auf einer Website sind die Worte „entgeltliche Einschaltung“ oder „bezahlte Anzeige“ deutlich sichtbar beizufügen.

Im überprüften Zeitraum wiesen nur 52 von 204 entgeltlichen Einschaltungen der AUVA in den Printmedien Wiener Bezirkszeitung, Wiener Bezirksblatt, Niederösterreichische Nachrichten und Kronen Zeitung, im Audiomedium ORF Radio Burgenland und im TV-Sender ORF 2 eine richtlinienkonforme Kennzeichnung auf. Die überwiegende Zahl entgeltlicher Einschaltungen der AUVA war somit nicht richtlinienkonform gekennzeichnet.

**9.2** Der RH kritisierte, dass die AUVA die vertragliche Kennzeichnungspflicht entgeltlicher Veröffentlichungen nach dem Medientransparenzgesetz bei 152 von 204 Werbeaufträgen bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums, das sind rd. 75 %, nicht einhielt.

Der RH empfahl daher der AUVA, künftig die vertragliche Kennzeichnungsverpflichtung der beauftragten Medien nach § 2 der Richtlinien des Bundes nachweislich zu erfüllen und insbesondere auf die Einhaltung dieser Verpflichtung bei allen Werbeaufträgen und Medienkooperationen zu achten.

**9.3** *Laut Stellungnahme der AUVA werde sie ab sofort einen entsprechenden Passus in ihre Bestellschreiben aufnehmen.*

Sachlichkeitsgebot

**10.1** In § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz ist geregelt, dass audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen haben, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen. Audiovisuelle Kommunikation oder entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen, sind unzulässig (sogenanntes Sachlichkeitsgebot). Zur näheren Festlegung dieser Grundsätze erließ der Bund Richtlinien (siehe dazu TZ 2).

Gemäß diesen Vorgaben nahmen alle Werbemaßnahmen der AUVA konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit und enthielten ausschließlich Sachinformation.

**10.2** Der RH anerkannte die Einhaltung des Sachlichkeitsgebots bei allen Werbeaufträgen der AUVA.

Hinweis- und  
Kopfverbot

**11.1** (1) Nach § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz ist es Trägern der Sozialversicherung untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG hinzuweisen (sogenanntes Hinweis- bzw. Kopfverbot).

(2) Wie in TZ 6 dargestellt, unterließ es die AUVA, im gesamten überprüften Zeitraum die periodischen Medien „Alle! Achtung!“ und „Sichere Arbeit“ sowie die an die Medieninhaber dieser Magazine entrichteten Nettoentgelte quartalsmäßig der KommAustria zu melden, und verstieß damit gegen die medientransparenzrechtlichen Bekanntgabepflichten.

## Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

Darüber hinaus verstieß die AUVA beim Magazin „Alle! Achtung!“ in der

- Ausgabe 4/2013 (Verleihung eines Gütesiegels durch den Bundesminister für Gesundheit, Alois Stöger) und
- Ausgabe 7 und 8/2013 (fit2work auf Tour; Bundesminister für Arbeit und Soziales, Rudolf Hundstorfer)

sowie beim Magazin „Sichere Arbeit“ in der

- Ausgabe 3/2013 (fit2work zieht Erfolgsbilanz; Bundesminister für Arbeit und Soziales, Rudolf Hundstorfer),

sowohl gegen das Hinweis- als auch gegen das Kopfverbot.

**11.2** Der RH kritisierte die Verstöße gegen das Hinweis- und Kopfverbot. Er empfahl der AUVA, bei künftigen entgeltlichen Veröffentlichungen die Bestimmungen des § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz einzuhalten.

**11.3** *Laut Stellungnahme werde die AUVA künftig besonderes Augenmerk auf die Einhaltung des § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz legen.*

## Bagatellgrenze

**12.1** Wie in den TZ 5, 6 und 7 dargestellt, gab die AUVA im überprüften Zeitraum unvollständige und unrichtige Meldungen an die KommAustria ab. Demzufolge waren auch die Anteile der unter der gesetzlichen Bagatellgrenze (Gesamtbetrag größer 5.000 EUR) liegenden Beträge an den von der AUVA für Werbemaßnahmen erfassten Gesamtausgaben nach Medientransparenzgesetz unrichtig.

**Tabelle 2: Bagatell-Werbeaufträge und -ausgaben der AUVA zum Zeitpunkt der Meldung**

Quartal	Gesamtausgaben nach Medientransparenzgesetz	Summe der an die KommAustria gemeldeten Nettogesamtentgelte	Nicht zu meldende Bagatellbeträge	Bagatell-Werbeaufträge	Anteil der Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben
	in EUR			Anzahl	in %
03/2012	80.075,05	42.065,00	38.010,05	26	47
04/2012	155.128,60	63.433,45	91.695,15	56	59
01/2013	102.496,75	51.858,80	50.637,95	115	49
02/2013	139.783,32	57.062,80	82.720,52	60	59
03/2013	245.523,11	155.126,97	90.396,14	44	37
04/2013	260.247,97	174.164,01	86.083,96	59	33
01/2014	105.684,73	39.888,37	65.796,36	38	62
02/2014	101.690,60	46.968,12	54.722,48	37	54
03/2014	340.907,51	275.108,11	65.799,40	41	19
<b>Summe</b>	<b>1.531.537,64</b>	<b>905.675,63</b>	<b>625.862,01</b>	<b>476</b>	<b>41</b>

Quellen: BIG; RH

Die jeweiligen Anteile der – nicht zu meldenden – Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben der AUVA schwankten zwischen 19 % (3. Quartal 2014) und 62 % (1. Quartal 2014). Ihr durchschnittlicher Anteil an den Gesamtausgaben betrug in den überprüften neun Quartalen rd. 41 %, das sind 625.862,01 EUR.

Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass 476 von insgesamt 680 erfassten Werbeaufträgen der AUVA, das sind rd. 70 % der Werbeaufträge, unter der Bagatellgrenze lagen (siehe TZ 5).

**12.2** Im Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge zu ermöglichen, wies der RH auf den hohen Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben hin.

**12.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei man bemüht, Leistungen zum bestmöglichen Preis-Leistungs-Verhältnis zu erwerben. Dies treffe auch auf die Bestellung von Inseraten zu.*

## Schlussempfehlungen

**13** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die AUVA hervor:

(1) Zur Klärung medientransparenzrechtlicher Zweifelsfragen wären Rechtsauskünfte künftig rechtzeitig vor der Bekanntgabe einer Quartalsmeldung an die KommAustria einzuholen, um die Vollständigkeit der Meldungen sicherzustellen. (TZ 5)

(2) Besonderes Augenmerk wäre künftig auf die sachlich und zeitlich richtige Zuordnung der Werbemaßnahmen zu lenken, um so die betragliche Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria sicherzustellen. (TZ 8)

(3) Die vertragliche Kennzeichnungsverpflichtung der beauftragten Medien nach § 2 der Richtlinien des Bundes wäre nachweislich zu erfüllen und insbesondere auf ihre Einhaltung dieser Verpflichtung bei allen Werbeaufträgen und Medienkooperationen der AUVA zu achten. (TZ 9)

(4) Bei künftigen entgeltlichen Veröffentlichungen wären die Bestimmungen des § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz zum Hinweis- und Kopfverbot einzuhalten. (TZ 11)



## **ANHANG**

### **Medientransparenz in der AUVA**

## ANHANG

Medientransparenz in der AUVA		
<b>3. Quartal 2012</b>		
	<b>Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Die Presse	9.987,50
	ExtraDienst	6.000,00
	Kurier	6.800,00
	LEBENSART	6.600,00
	NÖN	12.677,50
		<b>42.065,00</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>4. Quartal 2012</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	
	NÖN	20.000,00
	Kleines Volk	5.278,80
	Kronen Zeitung	5.836,65
	ORF Kärnten	7.000,00
	ORF Steiermark	18.460,00
	Life Radio	6.858,00
		<b>63.433,45</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>1. Quartal 2013</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	
	DerStandard.at	5.550,00
	Facebook ASU	15.750,00
	GMX.at	8.000,00
	Kleines Volk	5.278,80
	kurier.at	8.640,00
	orf.at	8.640,00
		<b>51.858,80</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>2. Quartal 2013</b>		
	<b>Bekanntgabe nach § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	
	Bau & Immobilien Report	6.000,00
	Kleines Volk	5.278,80
	NÖN	15.000,00
	ORF 1	13.284,00
	ORF 2	17.500,00
		<b>57.062,80</b>
	<b>Bekanntgabe nach § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	

Medientransparenz in der AUVA		
<b>3. Quartal 2013</b>		
	<b>Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Der Standard	20.567,37
	Freiheit	13.500,00
	Kronen Zeitung	15.666,20
	Kurier	16.434,92
	medianet	13.800,00
	Mediaplanet Themenzeitung	11.890,00
	NÖN	20.000,00
	Periskop	20.600,00
	Salzburger Nachrichten	13.848,48
	Wirtschaftsnachrichten	8.820,00
		<b>155.126,97</b>
	<b>Bekanntgabe § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>4. Quartal 2013</b>		
	<b>Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	
	Bau & Immobilien Report	6.000,00
	Bezirksblätter Tirol	11.722,20
	Bezirksrundschau Oberösterreich	5.961,90
	bz – Wiener Bezirkszeitung	6.998,83
	Das Wiener Bezirksblatt	18.000,00
	Der Standard	7.084,22
	Kleine Zeitung	8.000,00
	Kleines Volk	5.453,01
	Kronen Zeitung	8.664,20
	Life Radio	6.083,88
	NÖN	11.500,00
	OÖ Nachrichten	7.715,77
	ORF 2	56.460,00
	Periskop	7.920,00
	Valid	6.600,00
		<b>174.164,01</b>
	<b>Bekanntgabe § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>1. Quartal 2014</b>		
	<b>Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	
	Das Wiener Bezirksblatt	13.500,00
	Kleines Volk	5.453,01
	NÖN	5.150,00
	Periskop	6.847,86
	www.bauforum.at	8.937,58
		<b>39.888,45</b>
	<b>Bekanntgabe § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	

## ANHANG

<b>Medientransparenz in der AUVA</b>		
<b>2. Quartal 2014</b>		
	<b>Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	in EUR
	Baublatt Österreich	8.400,00
	bz – Wiener Bezirkszeitung	5.411,56
	Das Wiener Bezirksblatt	6.750,00
	Kleines Volk	5.453,01
	Kronen Zeitung	5.503,55
	NÖN	15.450,00
		<b>46.968,12</b>
	<b>Bekanntgabe § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>3. Quartal 2014</b>		
	<b>Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)</b>	
	ATV	12.820,00
	Baublatt.Österreich	5.600,00
	bz – Wiener Bezirkszeitung	5.411,56
	Die Presse	15.931,12
	Heute	12.675,54
	Kabel 1 austria	14.152,50
	Kronen Zeitung	25.818,32
	Kurier	15.583,70
	NÖN	15.450,00
	OÖ Nachrichten	12.134,99
	ORF 2	42.562,50
	ORF eins	15.250,50
	Österreich	16.813,00
	Periskop	6.600,00
	ProSieben Austria	15.022,50
	RTL	6.135,00
	Salzburger Nachrichten	13.249,62
	SAT.1 Österreich	5.907,50
	Tiroler Tageszeitung	12.263,26
	VOX	5.727,00
		<b>275.108,11</b>
	<b>Bekanntgabe § 4 (Förderungen)</b>	
	Leermeldung	
<b>Gesamtsumme</b>		<b>905.675,63</b>



Wien, im August 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2015/1 Bericht des Rechnungshofes
- EU-Finanzbericht 2012
  - Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
  - Schulversuche
  - Unterstützungsinstitut der Bundespolizei
- Reihe Bund 2015/2 Bericht des Rechnungshofes
- Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts
  - Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg
  - Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte
- Reihe Bund 2015/3 Bericht des Rechnungshofes
- Oesterreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen
  - Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien
  - Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung
  - Standortentwicklung der Zentraleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelfortgasse 6 – 8; Follow-up-Überprüfung
  - Gendergesundheit in Österreich
  - Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow-up-Überprüfung
  - Fonds zur Finanzierung der In-vitro-Fertilisation
  - Medientransparenz im MuseumsQuartier
- Reihe Bund 2015/4 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrecht der Bediensteten der ÖBB
  - Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.; Follow-up-Überprüfung
  - Landesstudios des Österreichischen Rundfunks
- Reihe Bund 2015/5 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung

- Reihe Bund 2015/6 Bericht des Rechnungshofes
- Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW
  - Technische Universität Wien – Finanzsituation
  - Österreichisches Patentamt; Follow-up-Überprüfung
  - Akademisches StartUp Netzwerk Oberösterreich (akostart oö)
- Reihe Bund 2015/7 Bericht des Rechnungshofes
- Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden
  - FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme
- Reihe Bund 2015/8 Bericht des Rechnungshofes
- Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung als Anspruchsvoraussetzung
  - Österreichischer Integrationsfonds – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und MigrantInnen
  - Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD
  - Bankenpaket; Follow-up-Überprüfung
  - Medientransparenz in der BIG
- Reihe Bund 2015/9 Bericht des Rechnungshofes
- Ärzteausbildung
  - Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung
  - Ausgewählte Stiftungen bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- Reihe Bund 2015/10 Bericht des Rechnungshofes
- Sonderaufgaben des RH nach:  
Parteiengesetz 2012  
Medientransparenzgesetzen  
Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzen
- Reihe Bund 2015/11 Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG – Verkaufsaktivitäten in der Umstrukturierungsphase
  - Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds
  - Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H.
  - Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH
  - Eurofisc







