

Nationalpark Donau–Auen GmbH

Der Nationalpark Donau–Auen erstreckt sich über die Bundesländer Niederösterreich und Wien. Das mit der Gründung der Nationalpark Donau–Auen GmbH durch die drei Eigentümer (Bund, Niederösterreich und Wien) angestrebte Ziel, einheitliches Management und klare Verantwortlichkeiten für den gesamten Nationalpark zu gewährleisten, wurde nicht erreicht.

Die Gesellschaft konnte auf wesentliche operative Maßnahmen im Nationalpark keinen direkten Einfluss nehmen. Zudem konnte sie auch nur über Teile der Einnahmen aus der nationalparkkonformen Nutzung verfügen.

Die 1997 bundes- und landesgesetzlich festgelegte Größe des Nationalparks von 11.500 ha wurde bislang nicht erreicht.

Kurzfassung

Die Zusammenarbeit zwischen der Nationalpark Donau–Auen GmbH und den für die Durchführung der Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen zuständigen Nationalpark–Forstverwaltungen der Österreichischen Bundesforste AG und der Stadt Wien erforderte erheblichen Organisationsaufwand und war nicht immer konfliktfrei.

Zur Lösung von Problemen bestand kein institutionalisierter Mechanismus. Es existierte noch kein den gesamten Nationalpark umfassender Managementplan. Aus der bestehenden Situation war ein Bedarf nach grundsätzlichen strukturellen Änderungen ableitbar.

Die Nationalparkgesellschaft hatte weder einen Überblick über die tatsächlichen Kosten der Umsetzung der Jahresprogramme noch die Möglichkeit, diese aktiv zu beeinflussen. Die Wahrnehmung ihrer gesamten, gesetzlich normierten Verantwortung war daher nicht möglich.

Kurzfassung

Unterschiede in der Anwendung umsatzsteuerrechtlicher Vorschriften führten zu ungleichmäßigen, den gesetzlichen Bestimmungen widersprechenden Belastungen der Gesellschafter.

Die Anzahl der zu vergebenden Fischereilizenzen in Wien überstieg die ökologische Tragfähigkeit der Gewässer deutlich.

Geplante Projekte insbesondere im Raum östlich von Wien stellen mögliche Bedrohungen für die ökologische Situation des Nationalparks dar.

Kenndaten zum Nationalpark Donau–Auen

Rechtsgrundlagen	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich und Wien zur Errichtung und Erhaltung eines Nationalparks Donau–Auen, BGBl. I Nr. 17/1997; Niederösterreich: LGBl. 5506-0, Vereinbarung 31/97; Wiener LGBl. Nr. 07/1997 NÖ Nationalparkgesetz, LGBl. 5505-0 Wiener Nationalparkgesetz, LGBl. Nr. 49/2002 Niederösterreich: Verordnung über den Nationalpark Donau–Auen, LGBl. 5505/1 Wiener Nationalparkverordnung, LGBl. Nr. 2003/06					
Eigentümer	Bund 50 %, Land Niederösterreich und Gemeinde Wien je 25 %					
Größe	9.320 ha (7.065 ha in Niederösterreich und 2.255 ha in Wien)					
Flächenbilanz	69 % Naturzonen, 19 % Naturzonen mit Managementmaßnahmen, 12 % Außen-, Fremdenverkehrs- und Verwaltungszonen; überwiegend Wald (63 %) und Wasser (19 %), der Rest verteilt sich auf Wiesen und Äcker					
Gebahrung	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	in 1.000 EUR					
Einnahmen	2.582	2.790	4.154	2.865	2.833	3.241
davon Gesellschafterzuwendungen	2.180	2.059	3.151	2.422	2.316	2.519

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im September und Oktober 2004 die Gebahrung der Nationalpark Donau–Auen GmbH (Nationalparkgesellschaft). Zu dem im März 2005 dem BMLFUW, der Niederösterreichischen Landesregierung, dem Wiener Stadtsenat und der Nationalpark Donau–Auen GmbH übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Nationalparkgesellschaft im Mai 2005 und das BMLFUW, die Niederösterreichische Landesregierung sowie der Wiener Stadtsenat im Juni 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2005.



Gesetzliche Grundlagen und Rahmenbedingungen

2.1 Die Gründung der Nationalpark Donau–Auen GmbH war der erste Versuch, eine Nationalparkverwaltung als „Dachgesellschaft“ in Form einer Kapitalgesellschaft einzurichten. Sie ist die einzige Nationalparkgesellschaft Österreichs mit drei Eigentümern und einem Wirkungsbereich über zwei Bundesländer (Niederösterreich und Wien). Der Nationalpark befindet sich zudem im unmittelbaren Einzugsbereich einer Großstadt mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen.

Wesentliche operative Maßnahmen lagen nicht in der direkten Verantwortung und Einflussnahme der Gesellschaft, sondern beim Land Wien (Magistratsabteilung 49: Forstamt und Landwirtschaftsbetrieb der Stadt Wien; in der Folge: MA 49) und der Österreichischen Bundesforste AG (in der Folge: Bundesforste).

Neben den bundesgesetzlichen Regelungen sowie internationalen Verpflichtungen sind auch die entsprechenden Gesetze und Verordnungen der Länder anzuwenden. Diese Normen sehen unterschiedliche Regelungen hinsichtlich einer Parteistellung für die Nationalparkgesellschaft vor.

2.2 Der RH ging davon aus, dass der Nationalpark Donau–Auen als Einheit zu betrachten ist. Seine Lage in zwei Bundesländern sollte nicht zur Ausbildung zweier paralleler Organisationen führen. Auch stellt die im Vergleich mit anderen österreichischen Nationalparks hohe Belastung durch Nutzungskonflikte eine Herausforderung an die Eigentümer hinsichtlich der Organisation ihrer Zusammenarbeit und der Gewährleistung der Zielerreichung dar.

Sowohl für eine nachdrückliche Wahrung der Interessen des Nationalparks als auch im Sinne der Verwaltungsvereinfachung wäre eine Parteistellung der Nationalparkgesellschaft in allen Verfahren, die den Nationalpark betreffen, zweckmäßig. Der RH empfahl, auf eine generelle Parteistellung der Nationalparkgesellschaften in den bundesgesetzlichen Materien analog zu den Landesgesetzen hinzuwirken.

2.3 *Das BMLFUW sagte dies zu.*

Der Wiener Stadtsenat bewertete eine allfällige Parteistellung der Nationalparkgesellschaft in den entsprechenden Materiengesetzen positiv.

Gesetzliche Ziele

3.1 Die für den Nationalpark maßgeblichen landesrechtlichen Normen unterschieden sich hinsichtlich der Zielsetzung und der Grundsätze zur Umsetzung. So sah die auf dem NÖ Nationalparkgesetz basierende Verordnung über den Nationalpark Donau–Auen definierte Zeithorizonte für den Abschluss von Managementmaßnahmen vor. Entsprechende zeitliche Einschränkungen bestanden für den Wiener Teil des Nationalparks zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht.

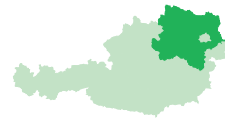
Auch waren in der Wiener und der niederösterreichischen Nationalparkverordnung unterschiedliche Zonierungen für ökologisch gleichwertige Flächen festgelegt, woraus sich ein unterschiedlicher Schutzstatus ergab.

3.2 Der RH vermerkte, dass sich aus den unterschiedlichen Bestimmungen der anzuwendenden Landesgesetze (NÖ Nationalparkgesetz, Wiener Nationalparkgesetz) Erschwernisse für die Verwaltung des Nationalparks ergaben.

3.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die vorhandenen Unterschiede aus der unterschiedlichen Betrachtungsweise der beiden Bundesländer resultieren. Während das Wiener Nationalparkgesetz nur für den Nationalpark Donau–Auen geschaffen wurde, sei das NÖ Nationalparkgesetz ein Rahmengesetz für beide Nationalparks (Anmerkung: Nationalpark Donau–Auen, Nationalpark Thayatal) in Niederösterreich.*

Der Wiener Stadtsenat wies ebenfalls auf die historische Entwicklung hin. Eine nachteilige Auswirkung auf die Verwaltung des Nationalparks könne weder aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten noch aus der unterschiedlichen Zonierung gesehen werden. Die notwendigen Grundlagen für eine Zusammenführung der gesetzlichen Grundlagen seien von Wiener Seite her vorhanden.

3.4 Der RH entgegnete, dass sich die von ihm festgestellten Erschwernisse für die Verwaltung des Nationalparks nicht direkt aus den Zielen oder Zuständigkeiten ergaben. Sie waren z.B. in den unterschiedlichen, über einen langen Zeitraum nicht abgestimmten Fristsetzungen oder in den inhaltlich relevanten Unterschieden der entsprechenden Gesetze und Verordnungen der Länder begründet. Gerade die unterschiedlichen Zonierungen waren ein Beispiel für die Notwendigkeit der im NÖ Nationalparkgesetz geforderten Koordinierung.



Struktur des Nationalparks

- 4.1 Der Nationalpark umfasst 9.320 ha, davon 7.065 ha in Niederösterreich und 2.255 ha in Wien. Grundeigentümer sind die Republik Österreich (Bundesforste 48,4 %), das Land Wien (MA 49 31,2 %), die Republik Österreich (Wasserstraßendirektion 15,2 %), die Forschungsgemeinschaft Auenzentrum Petronell (4,4 %) und die Stadtgemeinde Hainburg an der Donau (0,8 %).

Die den Bundesforsten zugerechneten Flächen beinhalteten zu einem geringen Anteil auch Flächen, die per Gesetz bei der Gründung der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften G.m.b.H. an dieses Unternehmen übertragen worden waren.

Laut der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich und Wien zur Errichtung und Erhaltung eines Nationalparks Donau–Auen (Vereinbarung) soll der Nationalpark im Endausbau 11.500 ha umfassen. Eine Erweiterung in diesem Sinne erfolgte bisher nicht. Obwohl der Eigentümer einer 310 ha großen Fläche in Petronell verkaufsbereit war, erhielt die Nationalparkgesellschaft kein Mandat der Generalversammlung zur Fortführung der Kaufverhandlungen.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass die Erweiterung des Nationalparks auf rd. 11.500 ha bislang nicht erreicht worden war. Er empfahl, dieses strategische Ziel jedenfalls weiter zu verfolgen.

Weiters regte er an, mit der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften G.m.b.H. zu verhandeln, in welcher Form deren Wege und Flächen an den Nationalpark übertragen werden könnten.

- 4.3 *Das BMLFUW sagte zu, die Übertragung der Kleinstflächen in das Eigentum des Nationalparks zu prüfen. Die Erweiterung werde als strategisches Ziel weiterverfolgt, bedürfe jedoch der Zustimmung aller Gesellschafter, die bisher nicht zustande gekommen sei.*

Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung werde die Erweiterung des Nationalparks im Zusammenwirken mit den anderen Gesellschaftern verfolgt.

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates habe dem Ankauf der 310 ha seitens des Wiener Vertreters nicht zugestimmt werden können, weil der Bund keine Finanzmittel in Aussicht gestellt habe.

Schutzkategorien

5.1 Der 1996 errichtete Nationalpark stellt ein Mosaik aus verschiedenen Schutzzonen und –formen dar (z.B. Trinkwasserschutzgebiet, Biosphärenreservat der UNESCO, Ramsargebiet). Im Jahr 1997 erfolgte die internationale Anerkennung als Nationalpark der Kategorie II nach den Kriterien der IUCN*. Für die Gebietsnennungen zum europäischen Netzwerk Natura 2000 lieferte die Nationalparkgesellschaft die Grundlagen; die Abwicklung erfolgte durch die zuständigen Behörden in Niederösterreich und Wien.

* The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources

5.2 Hinsichtlich der künftigen Umsetzung der Vorgaben in Zusammenhang mit dem Netzwerk Natura 2000 (z.B. Monitoring) wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßig, die Nationalparkgesellschaft in das Gebietsmanagement einzubinden. Allfällige zusätzliche Kosten wären durch die für die Umsetzung der EU-Richtlinien zuständigen Bundesländer zu tragen.

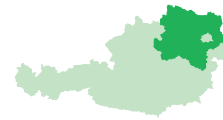
5.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Zusammenarbeit mit der Nationalparkgesellschaft im Rahmen des Netzwerks Natura 2000 angestrebt werde.*

Umsetzung der Jahresprogramme

6.1 Der Betrieb und die Weiterentwicklung des Nationalparks oblag der Nationalparkgesellschaft. Zur Umsetzung dieser Aufgaben hatte diese ein Jahresprogramm zu erstellen, welches der einstimmigen Beschlussfassung durch die Generalversammlung bedurfte.

Die Durchführung der Maßnahmen der Jahresprogramme erfolgte auf den Flächen im Eigentum des Bundes durch die Bundesforste (Nationalpark–Forstverwaltung Eckartsau) und auf den Flächen im Eigentum des Landes Wien durch diese selbst (Nationalpark–Forstverwaltung Lobau im Rahmen der MA 49). Auf den restlichen Flächen wurden die Jahresprogramme durch die Nationalparkgesellschaft umgesetzt. Dabei waren die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten.

Hinsichtlich der Kosten der Umsetzung auf den Flächen der Bundesforste stellte das BMLFUW vor ihrer Erstattung das Einvernehmen mit der Nationalparkgesellschaft her. Die Kosten für die Wiener Flächen trug das Land Wien selbst. Da das Land Wien trotz Aufforderung durch die anderen Gesellschafter keine Angaben über die tatsächlichen Kosten der im Nationalparkgebiet getätigten Maßnahmen machte, waren diese weder für die Nationalparkgesellschaft noch für die Generalversammlung nachvollziehbar.



- 6.2 Nach Ansicht des RH fördern diese Regelungen und Vorgangsweisen die unterschiedliche Entwicklung auf den Gebieten der beiden Bundesländer. Die Nationalparkgesellschaft hatte dadurch weder einen Überblick über die tatsächlichen Kosten der Umsetzung der Jahresprogramme noch die Möglichkeit, diese aktiv zu beeinflussen. Die Wahrnehmung ihrer gesamten, gesetzlich normierten Verantwortung war daher nicht möglich.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW erfolge die Abstimmung der Managementmaßnahmen zwischen der Nationalparkgesellschaft und den Bundesforsten nach entsprechender Anweisung im direkten Weg. Die vom RH empfohlene Steuerungsmöglichkeit sei im niederösterreichischen Teil des Nationalparks somit bereits gewährleistet. Ebenso würden die Managementmaßnahmen auf den sonstigen Nationalparkflächen in Niederösterreich und die damit verbundenen Kosten zwischen der Nationalparkgesellschaft und dem Land Niederösterreich akkordiert.*

Die Managementmaßnahmen auf den Flächen in Wien würden nicht in dieser Form abgestimmt. Vom Land Wien seien bislang keine detaillierten Unterlagen über die Kosten der Umsetzung der Jahresprogramme in der Generalversammlung vorgelegt worden. Das BMLFUW werde jedoch in den Gesellschafterversammlungen weiter auf eine Vorlage dieser Unterlagen drängen, um der Nationalparkgesellschaft eine Koordination der Managementmaßnahmen und einen Kostenvergleich zu ermöglichen.

Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung mache eine Änderung in der Verantwortung der Umsetzung der Jahresprogramme eine Anpassung der Vereinbarung notwendig.

Der Wiener Stadtsenat teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Maßnahmen auf Flächen des Landes Wien vom Land auf eigene Kosten durchgeführt würden. Im Rahmen der MA 49 könnten vielfältige Synergien genutzt werden. Zur Beurteilung der Ergebnisse seien vor allem die erzielten Zustände im Nationalpark von Bedeutung.

- 6.4 Der RH entgegnete, dass speziell im Falle des Nationalparks Donau–Auen eine einvernehmliche Anpassung der rechtlichen Grundlagen durch die Eigentümer im Sinne einer effizienten sowie wirtschaftlichen Führung und Entwicklung des Nationalparks wünschenswert und teilweise notwendig sei. Dies umfasst auch die für den Nationalpark bestehende Vereinbarung.

Die Stellungnahme des Wiener Stadtsenates bestätigte zudem die Ansicht des RH, dass die bestehende Regelung die unterschiedliche Entwicklung des Nationalparks in den beiden Bundesländern fördert.

Geschäftsführender Ausschuss

7.1 Der „geschäftsführende Ausschuss“ des Nationalparks bestand aus dem Geschäftsführer der Nationalparkgesellschaft und den Leitern der beiden Nationalpark–Forstverwaltungen. Er hatte in regelmäßigen Sitzungen insbesondere die Erstellung der die Nationalpark–Forstverwaltungen betreffenden Teile des Jahresprogramms und deren Umsetzung abzustimmen.

Die Mitglieder des Ausschusses waren gleichberechtigt. Eine Geschäftsordnung für die Sitzungen lag nicht vor. Die Entscheidungen hatten nach Angaben der Nationalparkgesellschaft einvernehmlich zu erfolgen. Für den Fall von Auffassungsunterschieden bei der Umsetzung der Jahresprogramme waren keine institutionalisierten Mechanismen für Problemlösungen eingerichtet.

Aus den Ausschussprotokollen war ersichtlich, dass die Weitergabe von Informationen und die Koordinierung der Zusammenarbeit der drei Organisationseinheiten erheblichen Aufwand erforderten und nicht immer klaglos funktionierten.

7.2 Durch die Aufteilung der Aufgaben und die Zusammensetzung des geschäftsführenden Ausschusses war die uneingeschränkte Erfüllung der aus der Vereinbarung resultierenden Verpflichtungen der Nationalparkgesellschaft nicht gewährleistet. Der RH empfahl die Erstellung einer Geschäftsordnung für den Ausschuss. Diese sollte die letzte Entscheidung der Nationalparkgesellschaft übertragen. Damit könnte die Wahrnehmung der in der Vereinbarung festgelegten Verantwortung sichergestellt werden.

Weiters empfahl der RH, die interne Kommunikation der an der Umsetzung der Jahresprogramme Beteiligten verbindlich zu regeln, um einen reibungslosen und effizienten Ablauf auch formal zu sichern.

Nach Ansicht des RH wäre eine umfassende Lösung anzustreben, in der die gesamte Verantwortung für Planung, Erstellung und Umsetzung der Jahresprogramme allein der Nationalparkgesellschaft übertragen wird.

7.3 *Das BMLFUW wertete die empfohlene Gesamtverantwortung der Nationalparkgesellschaft positiv. Entsprechende Vorschläge würden vom Bund in die Gremien eingebracht werden, bedürften aber auch der Zustimmung des Landes Wien.*

Die Niederösterreichische Landesregierung sah wegen der Möglichkeit, im Konfliktfall entsprechende Entscheidungen in der Generalversammlung zu treffen, keine Notwendigkeit einer entsprechenden Änderung der Vereinbarung.

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates habe sich die Koordination im geschäftsführenden Ausschuss bewährt. Eine Verbesserung, etwa durch eine Geschäftsordnung, werde unterstützt. Die Koordinierung der Zusammenarbeit im geschäftsführenden Ausschuss habe keinen erheblichen Aufwand verursacht. Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz von den Forstverwaltungen zu externen Stellen sei nicht zielführend.

- 7.4 Da der RH die Nationalparkgesellschaft im Zusammenhang mit dem Nationalpark nicht als externe Stelle betrachtet, erachtet er weiterhin eine umfassende Lösung, in der die Nationalparkgesellschaft für die Umsetzung der Jahresprogramme allein verantwortlich ist und sich dabei Dritter bedienen kann, für zweckmäßig.

Managementpläne

- 8.1 Die Erstellung eines Gesamtkonzepts für den Nationalpark sowie die laufende Kontrolle seiner Umsetzung und Einhaltung war eine weitere Aufgabe der Nationalparkgesellschaft.

Während für den niederösterreichischen Teil ein „Managementplan Nationalpark Donau–Auen für 1999 und Folgejahre“ (bis 2008) vorlag, war ein entsprechendes Verfahren für den Wiener Teil zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Die Verordnungen der „Fischereilichen Managementpläne“ in Wien waren bis 2002 für jeweils ein Jahr, danach für die Zeiträume 2003 bis 2005 sowie 2006 bis 2008 gültig. In der Folge sollen sie für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren Geltung haben.

- 8.2 Der RH bemängelte, dass nach fast acht Jahren des Bestehens des Nationalparks noch kein verbindlicher, das gesamte Gebiet umfassender Managementplan erlassen wurde. Auch die bestehenden Teilwerke (Jagd und Fischerei) werden erst ab 2009 – zumindest hinsichtlich ihrer Laufzeit – aufeinander abgestimmt sein.

Der RH regte an, möglichst rasch auch für das Wiener Gebiet die Grundlagen für ein einheitliches, den gesamten Nationalpark umspannendes Management zu schaffen. Weiters empfahl er den Ländern, die notwendigen behördlichen Verfahren abzustimmen, um eine einheitliche Entwicklung des Nationalparks in beiden Bundesländern zu gewährleisten.

Managementpläne

- 8.3** *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung solle die Abstimmung der Managementpläne für die Gebiete in Niederösterreich und in Wien durch die Nationalparkgesellschaft erfolgen.*

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates sei der Vorschlag der Nationalparkgesellschaft zwar fristgerecht eingebracht, jedoch nicht mit den betroffenen Dienststellen des Magistrates abgestimmt worden. Ein nach Abstimmung durch eine Arbeitsgruppe erstellter Entwurf sei der Naturschutzbehörde im Dezember 2004 vorgelegt worden. Die Naturraum- und Managementpläne sollen bis Ende 2005 erlassen werden.

Fischerei

- 9.1** In Niederösterreich ist das Fischereirecht ein selbständiges, mit Grund und Boden nicht verbundenes Recht. Die gesetzliche Verpflichtung, das Fischwasser sachgemäß und nachhaltig auf Basis der natürlichen Produktionsgrundlagen zu bewirtschaften, ist für Nationalparks und Naturschutzgebiete aufgehoben.

In Wien steht das Fischereirecht grundsätzlich dem Eigentümer des Bettes des Gewässers und somit bei öffentlichen Gewässern dem Land Wien zu. Die Bestimmungen des Wiener Fischereigesetzes finden nur Anwendung, soweit im Nationalparkgesetz oder in den entsprechenden Verordnungen keine Vorkehrungen getroffen sind.

Im niederösterreichischen Teil des Nationalparks sind die Bundesforste und die Nationalparkgesellschaft fischereiberechtigt; sie vergeben auch die Fischereilizenzen. Das Land Wien hat das Fischereirecht an einen Verein verpachtet, der auch die Lizenzen vergibt. In Niederösterreich fließen die Einnahmen aus der Lizenzvergabe, in Wien hingegen jene aus der Verpachtung als Einnahmen aus nationalparkkonformer Nutzung zum Teil in ein Sonderbudget der Nationalparkgesellschaft. Die direkten Erlöse aus der Lizenzvergabe verbleiben in Wien beim Verein.

In der Wiener Verordnung über den „Fischereilichen Managementplan“ 2000 wurden 468 Fischereilizenzen festgelegt, obwohl die ökologische Tragfähigkeit ausschließlich Wiener Reviere nach wissenschaftlichen Untersuchungen nur 228 Lizenzen betrug. Eine Anpassung der Anzahl der Lizenzen an die ökologische Tragfähigkeit sollte schrittweise erfolgen und spätestens 2003 erreicht werden. Tatsächlich waren im „Fischereilichen Managementplan“ für die Jahre 2003 bis 2005 für diese Reviere 504 Lizenzen vorgesehen.

- 9.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass es in einem länderübergreifenden Nationalpark Ziel der Vertragspartner sein sollte, auch die fischereiliche Nutzung auf gleiches Niveau zu bringen.

Hinsichtlich der Verpachtung des Fischereirechts bemängelte der RH die Vorgangsweise in Wien, weil dadurch die Gefahr besteht, dass der Pächter aus wirtschaftlichem Interesse möglichst viele Lizenzen vergibt. Er empfahl, die Fischereirechte der Nationalparkgesellschaft zu übertragen. Dadurch könnte eine einheitliche Bewirtschaftung gewährleistet und eine nationalparkkonforme, an die ökologische Tragfähigkeit angepasste Nutzung der Gewässer sichergestellt werden.

- 9.3 *In seiner Stellungnahme teilte der Wiener Stadtsenat mit, dass dem Land Wien eine rechtsverbindliche Regelung langfristig wirksamer scheine als eine Verpachtung an die Nationalparkgesellschaft. Die Heranführung an die ökologische Tragfähigkeit der Gewässer sei aber nur unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessen umzusetzen; realistisch sei ein Zeitraum von rd. zehn Jahren.*

Wegenetz

- 10.1 Aufgrund der Haftungsbestimmungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches in Verbindung mit dem Forstgesetz werden Bäume, die im Gefährdungsbereich von öffentlichen Wegen stehen und eine Gefahr darstellen können, von den zuständigen Nationalpark–Forstverwaltungen gefällt (Wegehaftung). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden im Areal des Nationalparks 252 km Wege (113 km in Wien, 139 km in Niederösterreich) und Zufahrten (mit jeweils zwischen fünf und 50 Metern Länge) zu den ca. 300 Grundwassersonden.

Daraus ergab sich rechnerisch ein Entfernen stehenden Totholzes auf rund einem Viertel der Nationalparkfläche einschließlich der Naturzone.

- 10.2 Der RH bemängelte, dass die Bewahrung der repräsentativen Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume, wie es alle gesetzlichen Grundlagen verlangen, bei der derzeitigen Länge und Dichte des Wegenetzes nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Es besteht hier ein Konflikt in Hinblick auf die Ökologie sowie die Zielerreichung des Nationalparks. Er empfahl, speziell im Bereich der Naturzone das Wegenetz auf ein Maß zu reduzieren, das der ökologischen Zielsetzung besser entspricht.

- 10.3** Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass im Zuge der Evaluierung des Managementplans bis 2008 auch das Angebot zur Freizeitnutzung und insbesondere das Wegenetz gegebenenfalls adaptiert werden könnten.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei bereits eine Arbeitsgruppe für die laufende Ausdünnung des Wegenetzes eingesetzt. An der Reduktion des Wegenetzes auf ein Minimum werde bereits gearbeitet.

Finanzierung der Nationalparkgesellschaft

- 11.1** Die finanziellen Mittel der Nationalparkgesellschaft wurden in den Jahren 2000 bis 2003 zu 80 % aus Gesellschafterzuwendungen, zu 10 % aus Beiträgen der EU (LIFE-Projekte) und zu 10 % von der Nationalparkgesellschaft aus eigenen Einnahmen aufgebracht. Die Gesellschafter trugen zur Finanzierung nach dem in der Vereinbarung festgelegten Verhältnis (50 % Bund, je 25 % Land Niederösterreich und Land Wien) bei.

Anlässlich der Gründung der Nationalparkgesellschaft schätzten die Gesellschafter die Höhe der direkten finanziellen Erfordernisse auf 1,5 Mill. EUR (ohne Umsatzsteuer) pro Jahr. Für die Ausbauphase (Vergrößerung der Nationalparkfläche von 9.300 ha auf 11.500 ha) waren zusätzlich 0,7 Mill. EUR für weitere Entschädigungen vorgesehen.

- 11.2** Der RH stellte fest, dass der tatsächliche finanzielle Aufwand mit 2,3 Mill. EUR zum Jahresabschluss 2003 bereits die Schätzungen für die Ausbauphase überstieg, ohne dass die geplante Ausdehnung des Nationalparks erreicht war.

Sonderbudget

- 12.1** Im Zuge der nationalparkkonformen Nutzung fielen Einnahmen aus Holz- und Wildbretverkauf sowie aus Fischerei und Landwirtschaft (durchschnittlich 290.000 EUR pro Jahr) an, die ab dem Jahr 2000 aufgrund eines Beschlusses der Generalversammlung dem Nationalpark zugute kommen sollten. Die Generalversammlung beschloss jährlich ein „Sonderbudget“, das die zu erwartenden Einnahmen und die daraus zu finanzierenden Projekte enthielt.

Die bei den beiden Nationalpark-Forstverwaltungen erzielten Einnahmen wurden auf die Nationalparkgesellschaft (durchschnittlich zu 58 %) und die beiden Nationalpark-Forstverwaltungen aufgeteilt. Diese finanzierten damit Projekte in ihrem eigenen Wirkungsbereich auf eigenen Namen und eigene Rechnung.

Der Einsatz der Mittel der Nationalpark–Forstverwaltung Lobau entsprach in den Jahren 2001 und 2002 hinsichtlich fast der Hälfte ihrer Anteile nicht dem in der Generalversammlung beschlossenen Sonderbudget.

12.2 Der RH bemängelte die Abänderung des Investitionsplans hinsichtlich des Sonderbudgets durch die Nationalpark–Forstverwaltung Lobau ohne Deckung durch die Generalversammlung. Er empfahl, die Abwicklung des Sonderbudgets umfassend zu reorganisieren und die Verfügung über die gesamten Einnahmen aus nationalparkkonformer Nutzung ausschließlich der Nationalparkgesellschaft zu übertragen. Damit würden klare Verantwortungsbereiche geschaffen.

12.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW unterstütze es die Anregungen des RH. Alle diesbezüglich vorgeschlagenen Änderungen seien aber vom Vertreter des Landes Wien abgelehnt worden. Die vom RH vorgeschlagene Lösung, alle Einnahmen auf Name und Rechnung der Nationalparkgesellschaft zu verrechnen, sei der effizienteste Weg.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung habe auch der Vertreter des Landes die Forderung nach umfassender Reorganisation im Rahmen der Generalversammlung bereits mehrfach thematisiert und unterstützt.

Der Wiener Stadtsenat konnte sich der Empfehlung des RH nicht anschließen. Es sollte von den Gesellschaftern ein einvernehmlicher Beschluss gefasst werden, dass allfällige Einnahmenüberschüsse durch die MA 49 selbst verwendet werden können.

12.4 Die Durchführung eines einheitlichen Managements im gesamten Nationalpark war einer der Gründe für die Gründung der Nationalparkgesellschaft. Eine Bewirtschaftung in der Form, dass ein Gesellschafter auf seinen Flächen versucht, im Rahmen von nationalparkkonformen Managementmaßnahmen seine Aufwendungen wieder einzubringen, widerspricht nach Ansicht des RH dem Grundgedanken eines grenzüberschreitenden Nationalparks.

Rücklagengebarung

- 13.1** Die Bilanz der Nationalparkgesellschaft wies per 31. Dezember 2003 Rückstellungen in Höhe von 0,7 Mill. EUR und Gewinnrücklagen in Höhe von rd. 1,7 Mill. EUR aus. Die Rücklagenzuführung betrug in den Jahren 2000 bis 2003 jährlich durchschnittlich 210.000 EUR. Insgesamt waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 2,4 Mill. EUR (73,3 % der Bilanzsumme) als Guthaben bei Banken – großteils in Festgeld – veranlagt.
- 13.2** Der RH empfahl, die Rücklagen widmungsgemäß und unter Berücksichtigung der Liquidität der Nationalparkgesellschaft aufzulösen.
- 13.3** *Das BMLFUW, die Niederösterreichische Landesregierung und der Wiener Stadtssenat teilten mit, dass die Rücklagen unter Berücksichtigung der Liquiditätserfordernisse der Nationalparkgesellschaft und der Möglichkeit, Mittel für die Durchführung von kofinanzierten EU-Projekten zur Verfügung zu stellen, widmungsgemäß reduziert werden würden.*

Die Nationalparkgesellschaft wies auf das im Verhältnis zu den laufenden Umsätzen geringe Kapital hin. Es sei daher aus der Sicht der Gesellschaft notwendig, ein gewisses Maß an Rücklagen aufrecht zu halten. Bis Ende 2006 solle die vorhandene Rücklage durch die Finanzierung von Infrastrukturprojekten widmungsgemäß aufgelöst sein.

Umsatzsteuer für Entschädigungen

- 14.1** Die Bundesforste legten ihre jährliche Entschädigungsrechnung für die in den Nationalpark eingebrachten Flächen seit 2003 – unter Berufung auf einen Erlass des BMF hinsichtlich der Umsatzsteuerpflicht von Entschädigungen für in Nationalparks eingebrachte Flächen – ohne Umsatzsteuer. Hingegen fakturierte das Land Wien seine Entschädigungsrechnungen mit 20 % Umsatzsteuer. Dadurch verschob sich der in der Vereinbarung festgelegte Finanzierungsschlüssel zu Lasten der beiden anderen Gesellschafter.

Das Land Wien betrachtete die Verrechnung eines Teiles der Einnahmen aus nationalparkkonformer Nutzung an das Sonderbudget als außerordentliche Gesellschafterzuwendung. Die Nationalparkgesellschaft hingegen betrachtete die Zahlungen an das Sonderbudget als Verringerung der Entschädigung. Dies ergab in den Jahren 2000 bis 2003 eine Umsatzsteuerdifferenz in Höhe von 76.400 EUR, welche das Land Wien von der Nationalparkgesellschaft wiederholt einforderte.

- 14.2 Der RH bemängelte die nicht eindeutige Regelung, ob die Zuführung der Einnahmen aus der nationalparkkonformen Nutzung auf die Entschädigungszahlungen anzurechnen oder als außerordentliche Gesellschafterzuwendung zu werten ist. Er bemängelte weiters, dass die in der Vereinbarung geforderte Herbeiführung einer gütlichen Einigung bisher nicht zustande kam.

Der RH empfahl, den in der Vereinbarung festgelegten Finanzierungsschlüssel und damit wieder eine gleichmäßige Belastung der Gesellschafter herzustellen.

- 14.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW sei es aus der Sicht des Bundes nicht nachvollziehbar, warum das Land Wien als einziger Grundeigentümer die Umsatzsteuer für die Nichtnutzung in Rechnung gestellt habe. Mehrere vom Bund und vom Land Niederösterreich in den Generalversammlungen (zuletzt im April 2005) eingebrachte Anträge seien vom Land Wien abgelehnt worden.*

Auch die Niederösterreichische Landesregierung wies auf diesen Umstand hin.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates werde das Land Wien weiterhin die Option auf Steuerpflicht ausüben, weil ansonsten bei der MA 49 ein Vorsteuerverlust eintreten werde.

- 14.4 Der RH verwies auf den in Art. X der Vereinbarung festgelegten gesetzlichen Auftrag einer gütlichen Einigung. Auch entspricht die zusätzliche Belastung der beiden Gesellschafter Bund und Land Niederösterreich nicht dem in der Vereinbarung gesetzlich festgelegten Finanzierungsschlüssel.

Besucher- management

- 15.1 Die Nationalparkgesellschaft erstellte in Zusammenarbeit mit den beiden Nationalpark–Forstverwaltungen sowie privaten Anbietern jährlich ein Exkursions– und Veranstaltungsprogramm; dabei wurden die Aktivitäten im Wiener Teil des Nationalparks gesondert dargestellt.

Die Organisation der Exkursionen und Veranstaltungen oblag im Wiener Teil des Nationalparks der Nationalpark–Forstverwaltung Lobau und im niederösterreichischen Teil – soweit es sich nicht um Veranstaltungen privater Anbieter handelte – der Nationalpark–Forstverwaltung Eckartsau. Die Einhebung der Exkursionsbeiträge erfolgte durch die Nationalparkgesellschaft (im Jahr 2003 rd. 150.000 EUR).

Die Nationalpark–Forstverwaltung Lobau bot die Veranstaltungen auf ihrem Gebiet als Teil des Umweltbildungsauftrages der MA 49 kostenlos an.

- 15.2** Exkursionen sind aufgrund der Vereinbarung dem Wirkungsbereich der Nationalparkgesellschaft zuzurechnen, die bei der Besorgung ihrer Aufgaben den größtmöglichen Grad an Kostendeckung anzustreben hat. Der RH empfahl daher, künftig auch für die Exkursionen auf Wiener Gebiet angemessene Beiträge einzuheben. Sollte das Land Wien auf dem kostenlosen Angebot für seine Besucher bestehen, so sollte es der Nationalparkgesellschaft den Entfall der Einnahmen ersetzen.

- 15.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW sei es nicht nachvollziehbar, warum auf den Flächen des Landes Wien ein eigenes Besucherbetreuungssystem parallel zu jenem der Nationalparkgesellschaft errichtet worden sei. Die Betreuung Wiener Schulkinder könne in optimaler Abstimmung auch von der Nationalparkgesellschaft kostenlos wahrgenommen werden.*

Es müssten dafür lediglich die finanziellen Mittel, die jetzt für externe Organisationen aufgebracht werden, der Nationalparkgesellschaft zur Verfügung gestellt werden. Der Bund werde in den entsprechenden Gremien an der Umsetzung der Empfehlungen des RH arbeiten.

Für den Wiener Stadtsenat würde eine Einhebung von Gebühren der Grundhaltung der Wiener Umweltpolitik widersprechen. Dem gesellschaftspolitischen Ziel, jedem Wiener Kind ein Naturerlebnis zu bieten und damit eine umweltbewusste Lebensführung zu fördern, könne dann nicht mehr entsprochen werden.

- 15.4** Ziel der Empfehlung des RH ist die Umsetzung eines umfassenden Besucherprogramms für den gesamten Nationalpark unter Koordinierung durch die Nationalparkgesellschaft. Die Schüler könnten weiterhin gratis an Führungen teilnehmen, das Entgelt müsse vom Land Wien an die Nationalparkgesellschaft entrichtet werden. Zudem würde damit der Eindruck für Dritte vermieden, es gäbe einen Wiener und einen niederösterreichischen Nationalpark.

Forschung und Monitoring

- 16.1** Ein Ziel des Nationalparks ist es, die „Möglichkeiten von Nutzungen des Gebietes zu Zwecken der (...) Wissenschaft und Forschung wahrzunehmen“ (Art. III Abs. 1 Z 4 der Vereinbarung). Für die Koordinierung der wissenschaftlichen Forschung, die laufende Beobachtung (Monitoring) und die Beweissicherung ist die Nationalparkgesellschaft verantwortlich.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war das 1998 erstellte Monitoringkonzept bis auf wenige Ausnahmen noch nicht umgesetzt. Da dem Nationalpark kein eigenes Budget für Forschung zur Verfügung stand, erfolgte die Forschungsfinanzierung auch durch Dritte. Die Erhebungen im Rahmen von Forschungsarbeiten bzw. -projekten erfolgten vielfach zeitlich und räumlich nur punktuell.

- 16.2** Nach Ansicht des RH ist Forschung zur Erarbeitung von Grundlagen für entsprechende Maßnahmen zur Erreichung der Schutzziele notwendig. Monitoring ist zur Bewertung der Zielerreichung von Maßnahmen und zur Abschätzung des Erfolges von Entscheidungen und Programmen unerlässlich. Dies bedarf jedoch nicht nur einmaliger Erhebungen, sondern einer laufenden Beweissicherung.

Der RH empfahl, den Bereich Forschung und Monitoring in der Nationalparkgesellschaft zu dotieren, um ein Mindestmaß an wissenschaftlicher Grundlagenarbeit im Sinne eigenständiger Erarbeitung und Umsetzung räumlich und zeitlich umfassender Konzepte sowie einer begleitenden Kontrolle garantieren zu können. Außerdem wäre dadurch sichergestellt, dass der Nationalpark im Bereich der Forschung nicht von Initiativen Dritter abhängig ist und das Monitoring systematisch durchgeführt werden kann.

- 16.3** *Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung sei ein Bedarf zur weiteren Intensivierung der Forschung bzw. des wissenschaftlichen Monitorings derzeit nicht gegeben.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates trage die MA 49 durch eigene Maßnahmen (Naturrauminventur, diverse Kartierungen und Beobachtungen in den Revieren) wesentlich zum Monitoring bei. Bei zahlreichen Untersuchungen werde bereits intensiv mit der Nationalparkgesellschaft zusammengearbeitet.

- 16.4** Durch die Dotierung eines eigenen Forschungsbudgets in der Nationalparkgesellschaft wäre sichergestellt, dass die Initiative im Bereich Forschung und Monitoring von der Nationalparkgesellschaft ergriffen werden kann; das Maß an Abhängigkeit von Dritten würde reduziert werden. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Bedrohungs- potenziale

- 17.1** Im Bereich des Nationalparks liefen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Planungen für Projekte, die den Nationalpark im Falle ihrer Realisierung massiv beeinflussen würden. Die bedeutendsten waren das flussbauliche Gesamtkonzept zum Ausbau der Donau als Wasserstraße, die Planung der Donauquerung der S1 Wiener Außenring Schnellstrasse, der Donau-Oder-Elbe-Kanal und der weitere Ausbau des Flughafens Wien-Schwechat.
- 17.2** Die angeführten Projekte – jedes Projekt für sich und auch im Zusammenwirken – stellen eine mögliche Bedrohung für die ökologische Situation des Nationalparks dar. Der RH empfahl daher, die Nationalparkgesellschaft und die zuständigen Naturschutzbehörden so früh wie möglich in die Planung miteinzubeziehen, um die weitgehende Berücksichtigung ökologischer, nationalpark- und naturschutzrechtlicher Fragen zu gewährleisten.

Dadurch könnten – im Sinne der Verwaltungsökonomie – Verfahren und Planungsschritte, die ohne Rücksicht auf die naturschutzrechtlichen und ökologischen Vorgaben durchgeführt werden, vermieden werden.

Projekt Wasserturm Hainburg

- 18.1** Entsprechend dem Konzept „Besuchereinrichtungen im Grenzbereich Natur- und Kulturlandschaft“ sollte der Wasserturm Hainburg als Besucherzentrum ausgestaltet werden. Eine Machbarkeitsstudie bescheinigte dem Projekt eine sehr gute Standorteignung und Durchführbarkeit.

Nach Erteilung der Baubewilligung durch die Stadtgemeinde Hainburg im September 2001 erfolgte der offizielle Spatenstich. Auf Betreiben einer Bürgerinitiative, die der Gestaltung des Besucherzentrums skeptisch gegenüberstand, wurde im März 2002 eine Volksbefragung durchgeführt, bei der mehrheitlich gegen die Errichtung des Besucherzentrums gestimmt wurde.

Obwohl die Nationalparkgesellschaft vom Gemeinderat der Stadtgemeinde Hainburg aufgefordert wurde, das Vorhaben zu realisieren und in den Jahren 1999 bis 2003 bereits 432.000 EUR in das Projekt investiert hatte, verzichtete sie auf einen Weiterbau, um eine Eskalation der Situation zu vermeiden.

18.2 Der RH stellte fest, dass die Vorbereitung, die Planung und die Durchführung des Projekts durch die Gesellschaft mängelfrei erfolgten. Obwohl bereits nicht unbeträchtliche Mittel in die Realisierung investiert worden waren, war die Entscheidung der Gesellschafter, die Bauarbeiten zu stoppen – insbesondere wegen der andernfalls zu erwartenden negativen Außenwirkung – nachvollziehbar. Sie war auch im Interesse der regionalen Akzeptanz des Nationalparks in der Region richtig.

Schluss- bemerkungen

19 Zusammenfassend empfahl der RH,

(1) die Erweiterung des Nationalparks als strategisches Ziel weiter zu verfolgen;

(2) die Verantwortung für die Umsetzung der Jahresprogramme ausschließlich der Nationalparkgesellschaft zu übertragen;

(3) möglichst rasch ein einheitliches, den gesamten Nationalpark umspannendes Management zu entwickeln;

(4) die Abwicklung des Sonderbudgets umfassend zu reorganisieren;

(5) eine gleichmäßige finanzielle Belastung aller Gesellschafter herbeizuführen sowie

(6) den Bereich Forschung und Monitoring in der Nationalparkgesellschaft zu dotieren.