



**Der
Rechnungshof**

Dampfschiffstraße 2
1031 Wien
Postfach 240

Tel +43 (1) 711 71 -8264
Fax +43 (1) 712 94 25
presse@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE SALZBURG 2008/3

Vorlage vom 12. Juni 2008

Schutz vor Naturgefahren; Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds.....	2
Umsetzung des Natura 2000–Netzwerks in Österreich.....	8

SCHUTZ VOR NATURGEFAHREN; VERWENDUNG DER MITTEL AUS DEM KATASTROPHENFONDS

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

Prüfungsziel

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

Verwaltung und Auszahlung der KatFonds-Mittel

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

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

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

Abwicklung von Schutzmaßnahmen

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

Die Durchführung der Förderungsmaßnahmen gemäß Wasserbautenförderungsgesetz 1985 (Schutzwasserbau) wurde im Jahr 1969 mittels Übertragungsverordnung vom damaligen BMLF und im Jahr 2006 vom BMVIT an die Landeshauptleute übertragen (Bundeswasserbauverwaltung). (TZ 3, 16) Die daraus erwachsene Kompetenz-

zersplitterung gestaltete es schwierig, eine einheitliche Vorgangsweise bezüglich der förderbaren Maßnahmen und Kosten sicherzustellen. (TZ 13, 17)

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

Personaleinsatz

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

Geschäftsfeld „Schutz vor Naturgefahren“

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

Schadensregulierungen durch die Länder

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

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

Darstellung und Bekanntmachung der Gefahrenzonen

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

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

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

Umsetzung präventiver Schutzwasserbaumaßnahmen

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

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

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

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

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

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

EU-Hochwasserrichtlinie

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

Restrisiko

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

Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

BMLFUW, BMVIT und Länder

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

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

BMLFUW

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

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

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

BMLFUW und Länder

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

- Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Spannungsfeldes zwischen langer Verfahrensdauer und dem Interesse an rascher Umsetzung wirkungsvoller*

Schutzmaßnahmen wäre das Raumordnungs- und Baurecht entsprechend zu evaluieren.

– Zur verpflichtenden Freihaltung von festzulegenden Rückhalt- und Überströmungsflächen (Hochwasserabflussgebieten) wären überregionale Raumordnungspläne zu verordnen.

– Die Länder sollten – unter Einbindung der Gemeinden – überregionale schutzwasserwirtschaftliche Konzepte erstellen, die auch eine entsprechende Finanzierung dieser Maßnahmen durch Bund und Land beinhalten sollten.

– Ferner sollte auch eine Intensivierung der Moderations- und Koordinationsfunktion des Schutzwasserbaus (und der Raumordnung) in Bezug auf die Gemeinden durch Schulung der damit befassten Mitarbeiter überlegt werden. (TZ 18)

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

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

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

BMF und BMLFUW

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

BMLFUW und BMVIT

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

BMF

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

BMVIT

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

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

Länder

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

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

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

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

UMSETZUNG DES NATURA 2000–NETZWERKS IN ÖSTERREICH

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

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

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

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

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

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

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

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

Managementpläne waren in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden bzw. in Bearbeitung. Sie waren in Umfang, Inhalt und Qualität sehr unterschiedlich; die Erstellung erfolgte

zumeist ohne klare Prioritätenreihung. Durch ihren Charakter als Leitlinien waren die Managementpläne rechtlich nicht verbindlich. (TZ 11, 12)

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

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

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

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

Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an die Länder hervor:

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

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

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

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

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

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

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