



**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 BUND 2009/5

Vorlage vom 23. April 2009

EU-Finanzbericht 2008.....	2
Aufgabenerfüllung und Organisation der Forstdienste in den Ländern	4

EU-FINANZBERICHT 2008

Österreich erhielt im Jahr 2007 1,6 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Der Landwirtschaftssektor profitierte mit rd. 71 % am stärksten von diesen Mitteln. Der Nettobeitrag Österreichs erhöhte sich 2007 im Vergleich zum Vorjahr um 262,2 Mill. EUR auf 563,7 Mill. EUR.

Die Darstellung der EU-Rückflüsse im Bundeshaushalt durch das BMF war unvollständig und wenig transparent. Die Verrechnung der EU-Mittel in Österreich war im Wesentlichen korrekt.

EU-Mittelvolumen

Der neue EU-Finanzrahmen sieht für den Zeitraum 2007 bis 2013 Zahlungsmittel von insgesamt 925,3 Mrd. EUR vor, das sind durchschnittlich 132,2 Mrd. EUR pro Jahr. Als Novum kann die Schaffung der Rubrik „Freiheit, Sicherheit und Recht“ gesehen werden, die u.a. die Einführung eines integrierten Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen sowie gemeinsame asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen umfasst. (TZ 3.2, 4.3.2.9)

Verwendung der EU-Mittel in Österreich

Österreich erhielt im Jahr 2007 1,6 Mrd. EUR an EU-Mitteln (Quelle: Europäische Kommission). Eine Evaluierung der österreichischen Förderungsprogramme für diesen Zeitraum ergab, dass der Landwirtschaftssektor am stärksten von EU-Förderungen profitierte. Rund 71 % aller zuordenbaren EU-Förderungen in Österreich — das sind mehr als 1,1 Mrd. EUR — gingen an die Landwirtschaft. (TZ 5, 7.2)

Eine Analyse der Nettobeiträge Österreichs im Zeitraum 2003 bis 2007 zeigte einen kontinuierlichen Anstieg der Zahlungen an die EU. Die Rückflüsse in Form von Förderungen blieben in den Jahren 2003, 2004 und 2007 annähernd konstant, in den Jahren 2005 und 2006 erhöhten sie sich im Vergleich zu den Vorjahren. Der durchschnittliche Nettobeitrag Österreichs im Zeitraum 2003 bis 2007 betrug 367,8 Mill. EUR pro Jahr (Quelle: Europäische Kommission). Der Nettobeitrag erhöhte sich 2007 im Vergleich zum Vorjahr um 262,2 Mill. EUR auf 563,7 Mill. EUR. (TZ 6)

Der RH ging außerdem der Frage nach, inwieweit die österreichischen Förderungsprogramme die in der abgelaufenen Finanzperiode zur Verfügung stehenden EU-Mittel tatsächlich nutzen konnten. Aufgrund der beiden evaluierten Bereiche Landwirtschaft und Strukturprogramme konnte davon ausgegangen werden, dass die Nutzung der zur Verfügung stehenden EU-Mittel in Österreich hoch war. So konnte z.B. mit dem Programm für ländliche Entwicklung eine optimale Nutzung erzielt werden. (TZ 7.3)

Der RH zeigte ferner aktuelle Entwicklungen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzkontrolle von EU-Mitteln auf. Dazu zählen unter anderem

- der Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Europäischen Kommission bei der Verwaltung von Strukturmaßnahmen,
- die Umsetzung des Aktionsplanes der Europäischen Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen sowie
- die verpflichtende jährliche Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen auf Ebene der Mitgliedstaaten. (TZ 9)

Verrechnung von EU-Zahlungen und Rückflüssen

Der RH überprüfte im Rahmen einer Gebarungüberprüfung beim BMF die Verrechnung von EU-Zahlungen und Rückflüssen im Hinblick auf ihre Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit. Darüber hinaus wurden die Anteile der Länder und Gemeinden an der Finanzierung der EU-Zahlungen ermittelt (2006: Länder 17,0 %, Gemeinden 3,1 %). (TZ 8)

Das BMF stellte die EU-Rückflüsse in der so genannten EU-Beilage (Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz) unvollständig dar, weil vom ERP-Fonds abgewickelte Programme nur teilweise und Rückflüsse zugunsten von Hochschuleinrichtungen nicht enthalten waren. Die Darstellung war darüber hinaus wenig transparent, weil das BMF nicht einer einheitlichen, aussagekräftigen Bezeichnung der Voranschlagsansätze Rechnung trug. (TZ 8.3.2.1, 8.3.2.2)

Das BMF kam einer Aufforderung der Europäischen Kommission zur Gutschrift von Zollabgaben infolge von Verwaltungsfehlern nicht rechtzeitig nach. (TZ 8.2.4.1) Die verspätete Bereitstellung von Traditionellen Eigenmitteln führte in sieben Fällen zu Vorschreibungen von Verzugszinsen in der Höhe von rd. 86.000 EUR. (TZ 8.2.4.1, 8.2.4.2)

AUFGABENERFÜLLUNG UND ORGANISATION DER FORSTDIENTSTE IN DEN LÄNDERN

Die in den Schutzwaldkonzepten von 1993 für die österreichweite Sanierung der Schutzwälder für notwendig erachteten Beträge in der Höhe von insgesamt 1.047 Mill. EUR wurden bis 2006 zu 33 % (rd. 350 Mill. EUR) in Anspruch genommen. In den Bereichen Schutzwaldsanierung, Borkenkäferbekämpfung sowie Schutz vor Schädigung durch Wildeinflüsse hat sich der Handlungsbedarf für die Forstdienste erhöht.

Das BMLFUW begann 2007, die für die Aufgaben der Forstdienste notwendigen Personalressourcen auf Basis objektiver Parameter zu erheben; diese Analyse stellte eine wesentliche Grundlage für die zukünftige Ressourcensteuerung dar.

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Aufgabenerfüllung und Organisation der Forstdienste in den Ländern, des diesbezüglichen Controllings durch das BMLFUW sowie der Umsetzung der Schutzwaldkonzepte 1993. (TZ 1)

Organisation

Für die Durchführung der vom jeweiligen Forstdienst als notwendig erachteten Maßnahmen waren grundsätzlich die Waldbesitzer verantwortlich. Den Forstbehörden kam eine Aufsichtsfunktion zu. (TZ 4)

Die Aufgabenteilung zwischen den Landesforstdirektionen (Zuständigkeit für die fachlichen Schwerpunkte) und den Forstdiensten auf Bezirksebene (Beratungs- und Aufsichtsorgane) mit großer Nähe zum Kunden stellte eine grundsätzlich zweckmäßige und effiziente Organisationsform dar. (TZ 4)

Die Trennung von fachlicher und dienstrechtlicher Unterstellung der Bezirksforstinspektionen unter die jeweilige Landesforstdirektion bzw. den jeweiligen Bezirkshauptmann beinhaltete das Risiko von Interessenkonflikten über den Ressourceneinsatz. Ferner waren dadurch die Möglichkeiten einer einheitlichen Qualitätssicherung und eines möglichst flexiblen Einsatzes des Forstpersonals — über die vorgegebenen organisatorischen Bezirksgrenzen hinaus — eingeschränkt. (TZ 5)

Ein Vergleich des Personaleinsatzes der Forstdienste anhand der Kennzahl Waldfläche je Mitarbeiter ergab für Tirol (rd. 3.000 ha), Vorarlberg (rd.

1.600 ha) und Wien (rd. 2.300 ha) die geringsten sowie für die Steiermark (rd. 10.900 ha) die größten Flächen je Mitarbeiter. (TZ 6)

Aufgabenerfüllung der Forstdienste

Im Rahmen der koordinierten Erfüllung von Schutzwaldkonzepten ermittelten die Forstdienste in den Ländern 1993 österreichweit für die Sanierung von rd. 161.000 ha sanierungsbedürftigem Schutzwald einen Aufwand von rd. 1.047 Mill. EUR. Dem standen jedoch von 1993 bis 2006 Ausgaben in der Höhe von rd. 350 Mill. EUR gegenüber. (TZ 7)

Das BMLFUW richtete 2007 ein neues Programm „Initiative Schutz durch Wald“ zur Förderung der Sanierung von Objektschutzwäldern ein. Bis 2013 sollten österreichweit Maßnahmen mit einem Mittelvolumen von 40 Mill. EUR verwirklicht werden. Die Forstdienste der Länder meldeten bis Ende 2007 einen Bedarf von 105 Mill. EUR an. (TZ 7)

Die Forststatistik wies österreichweit 20 % des Wirtschaftswaldes (davon insbesondere in den Ländern Burgenland und Wien, vergleichsweise geringgradig in den Ländern Tirol und Vorarlberg) und österreichweit 22 % des Schutzwaldes (davon insbesondere in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, vergleichsweise geringgradig in den Ländern Tirol und Vorarlberg) als von extremem Wildverbiss betroffen aus. Die Gefährdungen des Waldbewuchses durch jagdbare Tiere stellten die Forstdienste nur unzureichend fest, weil sie das Instrument der Meldung flächenhafter Gefährdungen zu wenig nutzten. (TZ 8)

Die auf den Borkenkäferbefall zurückzuführende jährliche Schadholzmenge von über 2 Mill. fm befand sich seit 2003 auf einem Rekordniveau (seit 1945). Die größte Schadholzmenge fiel in der Steiermark (646.000 lfm), die geringste in Vorarlberg (38.000 lfm) im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2006 an. Ein weiteres Ansteigen ist bedingt durch Sturmschäden zu erwarten. (TZ 9)

Die Baukosten je Kilometer Forststraße betragen in den einzelnen Ländern in den Jahren 2003 bis 2006 im Schnitt zwischen 19.100 EUR (Steiermark) und 89.048 EUR (Vorarlberg). Die Ursachen für die Kostendifferenzen lagen etwa in Unterschieden der Bodenbeschaffenheit und Geländestruktur, aber auch in gesetzlichen Auflagen oder Einschränkungen. (TZ 11)

Einen großen Teil der für die Planung und Bauaufsicht im Forststraßenbau notwendigen Leistungen erbrachten die Forstdienste für jene Waldbesitzer, die keine eigenen Forsttechniker beschäftigten. Nur die Forstdienste in Kärnten und

Oberösterreich hoben Kostenbeiträge für Projektierungsleistung ein; die Länder Salzburg und Vorarlberg stellten diesbezüglich Erwägungen an. (TZ 12)

Das Thema der Nachhaltigkeit wurde sowohl im Forstgesetz 1975 als auch in den Umsetzungsstrategien der Forstdienste in den Ländern Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Vorarlberg sowie des Forstamtes der Stadt Wien aufgegriffen. (TZ 13)

Die Holznutzung — insbesondere im Kleinwald — lag bis zum Jahr 2000 hinter dem Holzzuwachs zurück. Die Mitwirkung an der Holzmobilisierung vor allem im Kleinwald war ein Ziel der meisten Forstdienste. Die erfolgreiche Tätigkeit der Forstdienste zeigte sich in einem stärkeren Anstieg des Holzeinschlages (Holzernte) im Kleinwald gegenüber anderen Forstbetrieben im Zeitraum 2000 bis 2006. (TZ 14)

Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg führten eigene Landesforstgärten zur Züchtung und — außer im Burgenland — zum Verkauf standortgerechten Pflanzenguts. Bei Berücksichtigung aller Kosten wiesen die Landesforstgärten im Burgenland, in Salzburg und Vorarlberg im Jahr 2006 einen Verlust auf. (TZ 15)

Controlling

In den Ländern Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Vorarlberg verfügte der jeweilige Forstdienst über schriftlich ausformulierte Strategien bzw. Leitbilder. Insbesondere die Forstdienste in Oberösterreich und Tirol suchten nach Möglichkeiten, ihre Zielerreichung bzw. ihren Ressourceneinsatz zu messen. Ein an vereinbarten Parametern orientiertes System der Messung der Zielerreichung hatte bis Ende 2007 jedoch noch kein Landesforstdienst eingeführt. (TZ 16)

Eine umfassende Kostenrechnung des gesamten jeweiligen Forstdienstes lag in Kärnten, Tirol und Vorarlberg vor. Oberösterreich ermittelte nur einmalig die sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene anfallenden Personalkosten. Die Landesforstdienste in Niederösterreich, Salzburg und Steiermark verfügten über keine Kostenrechnung. (TZ 17)

Im Zuge des 2007 im BMLFUW begonnenen Benchmarking-Projektes zur Qualitätssicherung sollte zunächst der tatsächliche Ressourceneinsatz der Landesforstdienste erhoben und in weiterer Folge die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Personalressourcen auf Basis objektiver Parameter bestimmt werden. Gemäß dem Ende 2007 vorliegenden vorläufigen Ergebnis wandten die Landesforstdienste österreichweit 42 % ihrer zeitlichen Ressourcen für zwei Aufgaben auf: die Abwicklung forstgesetzlicher Verfahren (größtenteils

Sachverständigendienst für die Verwaltungsbehörden) und die Abwicklung von Förderungen. Länderweise bestanden jedoch deutliche Unterschiede, z.B. Steiermark: Forstschutz 17 % der zeitlichen Ressourcen, Forstaufsicht: 0 %; Vorarlberg: Forstschutz und Forstaufsicht jeweils 8 %, andere Leistungsbereiche 44 %; Wien: Forstschutz 7 %, Forstaufsicht 16 %. (TZ 18)

Sonstige Feststellungen

Insbesondere der Tiroler Landesforstdienst wirkte aktiv an der Suche nach und Gestaltung von geeigneten Mountain-Bike-Strecken mit, um Schäden des Waldes durch wilde Nutzung hintanzuhalten. (TZ 19)

Die Erhebungen über den Ist-Zustand der Waldentwicklung lagen bei fast einem Viertel der Waldentwicklungspläne mehr als 15 Jahre zurück. (TZ 20)

Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

Ämter der Landesregierungen

(1) Es wäre sicherzustellen, dass die aus forstfachlicher Sicht notwendigen Aufgaben möglichst optimal wahrgenommen werden und einheitliche Qualitätsstandards zum Tragen kommen. In Notfällen wäre ein flexibler Einsatz des Forstpersonals über Bezirksgrenzen hinaus zu gewährleisten. (TZ 5)

(2) In Tirol und Vorarlberg sollte der Einsatz der Personalressourcen evaluiert werden. (TZ 6)

(3) Auf der Grundlage einer Evaluierung der in den Schutzwaldkonzepten 1993 enthaltenen Maßnahmen wären verstärkte Anstrengungen zur Umsetzung der notwendigen Schutzwaldsanierungsmaßnahmen zu setzen. (TZ 7)

(4) Die Forstdienste in den Ländern sollten verstärkte Anstrengungen zur Feststellung flächenhafter Gefährdungen des Bewuchses durch jagdbare Tiere vornehmen. (TZ 8)

(5) Angesichts des hohen Anteils von Wildverbisschäden wären zusätzliche Steuerungsmaßnahmen zum Schutz des Waldes zu erwägen und nötigenfalls auf entsprechende gesetzliche Regelungen hinzuwirken. (TZ 8)

(6) Angesichts des hohen Anteils des durch Borkenkäfer bedingten Schadholzes sowie der durch Wetter- und Klimaereignisse erwarteten Zunahme der Käferschäden sollten vermehrt Ressourcen im Bereich Waldschutz vorgesehen werden. Insbesondere wären die Möglichkeiten eines flexibleren Einsatzes des Forstpersonals auszuloten. (TZ 9)

(7) Da die Baukosten der Forststraßen die Basis für die gewährte Förderung darstellen, wäre der Angemessenheit und Plausibilität der Baukosten bei der Beurteilung der Förderungsanträge besonderes Augenmerk zu widmen. (TZ 11)

(8) Die den Ländern aus der Projektierung und Bauaufsicht von Forststraßen entstandenen Personalkosten sollten ermittelt und gegenüber den Leistungsempfängern als Subventionen ausgewiesen werden. Derartige Leistungen sollten sowohl regional als auch bezüglich des Begünstigtenkreises evaluiert werden. Die Forstdienste im Burgenland, in Niederösterreich, Salzburg, der Steiermark sowie in Tirol und Vorarlberg sollten im Hinblick auf die Regelung für die Einhebung von Kostenbeiträgen in Oberösterreich und Kärnten ihre diesbezüglichen Regelungen evaluieren (TZ 12)

(9) Die Ämter der Landesregierungen vom Burgenland, von Kärnten, Niederösterreich und Salzburg sollten Ziele und Maßnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung festlegen. (TZ 13)

(10) Im Sinne der Kostenwahrheit sollten den Landesforstgärten die Kosten verursachungsgerecht zugeordnet werden. Die Forstdienste sollten aus forsttechnischer Sicht erwägen, die Führung des jeweiligen Forstgartens privaten Forstgärten bzw. anderen Landesforstgärten zu übertragen, sofern diese qualitativ ausreichende Dienstleistungen zu geringeren Kosten bieten können. Im Fall der Weiterführung der Landesforstgärten wäre verstärkt auf eine wirtschaftliche Führung des Betriebes zu achten. Ebenfalls sollten Möglichkeiten zur Kostenreduktion durch das Eingehen von Kooperationen überlegt werden. (TZ 15)

(11) Jene Länder, die noch keine Strategien für den jeweiligen Forstdienst formuliert haben, sollten solche als Basis für zukünftige Schwerpunktbildungen und zur späteren Evaluierung ihrer Tätigkeiten erarbeiten. (TZ 16)

(12) Es wären zumindest für die wichtigsten Ziele und Maßnahmen Parameter festzulegen, anhand derer die Aktivitäten der Forstdienste beurteilt werden können. (TZ 16)

(13) Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung der Forstdienste wäre – zumindest längerfristige – die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung notwendig. (TZ 17)

(14) Die Ämter der Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark sollten sich regelmäßig einen Überblick über die Personalkosten des gesamten Forstdienstes verschaffen. (TZ 17)

(15) Die aktive Mitwirkung an der Suche nach und Gestaltung von Mountain-Bike-Strecken, eventuell auf Ebene einzelner Bezirke mit intensiver touristischer Nutzung, sollte – ähnlich der tiroler Vorgangsweise – erwogen werden. (TZ 19)

(16) Die Revision der überalterten Waldentwicklungspläne sollte zügig vorangetrieben werden. (TZ 20)

BMLFUW

(17) Beim Programm „Initiative Schutz durch Wald“ sollte in Zukunft die Verwirklichung der von den Bundesländern vorgesehenen Maßnahmen einer eingehenden Beobachtung und ab 2010 einer Evaluierung unterzogen werden. (TZ 7)

(18) Die Einführung eines möglichst einheitlichen Systems der Ressourcensteuerung bei den Forstdiensten wäre voranzutreiben, um die Analyse der Leistungserbringung zu erleichtern. Auf dieser Basis sollte mit den Ländern ein Konzept zum risikoorientierten Einsatz und zur entsprechenden Ausstattung der Forstdienste erarbeitet werden. (TZ 18)