



Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes

Vorberichtsjahr
1992

Bisher sind erschienen

- | | |
|-------------------|---|
| Reihe Bund 1993/1 | Bericht des Rechnungshofes über die Durchführung besonderer Akte der Geburtsüberprüfung betreffend die Haftungsübernahmen des Bundes bei der Ausfuhrförderung |
| Reihe Bund 1993/2 | Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 1991 |
| Reihe Bund 1993/3 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über einige österreichische Vertretungen im Ausland |
| Reihe Bund 1993/4 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über einzelne Bereiche des Schul- und Bildungswesens sowie die Kunsthochschulen in Wien |
| Reihe Bund 1993/5 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Österreichische Staatsdruckerei und Bereiche des Energiewesens |
| Reihe Bund 1993/6 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über das Beschaffungswesen beim Bundesheer |

Auskünfte

Rechnungshof
1033 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon: (00 43 1) 711 71-8466 oder 8225
Fax: (00 43 1) 712 49 17

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Österreichische Staatsdruckerei

Herausgegeben:

Wien, im Dezember 1993

Abkürzungsverzeichnis**A-I**

Abs	Absatz
ADV	Automationsunterstützte Datenverarbeitung
AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BG	Bundesgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMAS	für Arbeit und Soziales
BMF	für Finanzen
BMGSK	für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLF	für Land- und Forstwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMU	für Unterricht und Kunst
BMUJF	für Umwelt, Jugend und Familie
BMV	für öffentliche Wirtschaft und Verkehr
B M w A	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWf	für Wissenschaft und Forschung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929
bzw	beziehungsweise
dh	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
ERP	European Recovery Program
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
iVm	in Verbindung mit

Abkürzungsverzeichnis	
J-Z	
KRAZAF	Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds
leg cit	legis citatae
lit	litera
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
rd	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz 1948
S	Schilling
SB	Sonderbericht des Rechnungshofes (Erscheinungsjahr, Gegenstand)
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	unter anderem, und andere, unter anderen, und anderes
üä	und ähnliches
udgl	und-dergleichen
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
uzw	und zwar
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes (Erscheinungsjahr, Gegenstand)
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel

**Tätigkeitsbericht
des Rechnungshofes
über das Jahr 1 9 9 2**

ALLGEMEINER TEIL**A****Seite****Vorbemerkungen**

<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
<u>Prüfungstätigkeit im Bereich der Länder</u>	2
<u>Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung des Bundes</u>	3
<u>Finanzielle Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen</u>	3
<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	4
<u>Aussagewert von Prüfungsergebnissen</u>	5
<u>"Offene Posten-Buchhaltung" der öffentlichen Finanzkontrolle</u>	5
<u>Fortentwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle</u>	5

Einige Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle

<u>Prüfungszuständigkeit des RH</u>	7
<u>Vorschläge zur Verwaltungsreform</u>	8
<u>Graue Finanzschuld</u>	13

BESONDERER TEIL**BKA****Bundeskanzleramt**

<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	21
<u>Verwirklichte Empfehlungen</u>	22

BMI**Bundesministerium für Inneres**

<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	23
<u>Verwirklichte Empfehlungen</u>	25

Prüfungsergebnisse

<u>Sicherheitsdirektion für das Bundesland Tirol</u>	26
<u>Landesgendarmeriekommando für Tirol</u>	29
<u>Bundespolizeidirektion St. Pölten</u>	36
<u>Landesgendarmeriekommando für Oberösterreich; Dienstplan der Verkehrsabteilung</u>	39

BMU**Bundesministerium für Unterricht und Kunst**

<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	41
<u>Verwirklichte Empfehlungen</u>	42

Prüfungsergebnis

<u>Verein "Theater der Jugend"</u>	43
------------------------------------	----

B	Seite
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u> 59
	<u>Verwirklichte Empfehlungen</u> 60
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u> 61
	<u>Verwirklichte Empfehlung</u> 62
	Prüfungsergebnisse
	<u>Allgemeine Unfallversicherungsanstalt</u> 63
	<u>Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger</u> 87
	<u>Steiermärkische Gebietskrankenkasse</u> 101
BMGSK	Bundesministerium für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u> 113
	<u>Verwirklichte Empfehlungen</u> 114
	Sonstige Wahrnehmungen
	<u>Kardiologische Spitzenversorgung</u> 115
	<u>Maßnahmen gegen AIDS</u> 115
	<u>Ermessensausgaben der laufenden Gebarung 1977; Krankenanstalten-Kostenrechnung</u> 116
BMUJF	Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u> 117
	Sonstige Wahrnehmung
	<u>Vergabe einer Projektstudie betreffend die Sanierung der Deponie Theresienfeld</u> 118
BMA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
	<u>Unerledigte Anregung</u> 119
	<u>Verwirklichte Empfehlung</u> 119
BMJ	Bundesministerium für Justiz
	<u>Unerledigte Anregungen aus dem Vorjahr</u> 121

Seite**C**

BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung	
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	123
BMF	Bundesministerium für Finanzen	
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	125
	Prüfungsergebnisse	
	<u>Hauptzollamt Wien - Eisenbahnverkehr</u>	127
	<u>Zollamt Bad Vöslau</u>	132
	<u>Finanzlandesdirektion für Steiermark–Nachüberprüfung</u>	136
	<u>Finanzlandesdirektion für Vorarlberg</u>	137
	<u>Finanzlandesdirektion für Tirol</u>	140
	<u>PSK Leasing Gesellschaft mbH, Wien und</u>	
	<u>PSK Leasing Gesellschaft mbH & Co KG, Wien</u>	142
	<u>Universale Grundbau GesmbH, Wien</u>	146
	<u>Sonstige Wahrnehmungen</u>	157
BMLF	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft	
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	159
	Prüfungsergebnisse	
	<u>Forsttechnischer Dienst für die Wildbach- und</u>	
	<u>Lawinenverbauung, Sektion Kärnten</u>	161
	<u>Höhere Bundeslehranstalt für</u>	
	<u>Land- und Hauswirtschaft Elmberg</u>	166
	<u>Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes</u>	169
BMwA	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten	
	<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	183
	Prüfungsergebnisse	
	<u>Gebarung mit Außenhandelsförderungsmitteln durch die</u>	
	<u>Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft</u>	184
	<u>Förderung der Elektrizitäts- und Fernwärmewirtschaft</u>	187
	<u>Austria Ferngas Gesellschaft mbH, Wien</u>	191
	<u>Sonstige Wahrnehmung</u>	
	<u>Nordumfahrung Lofer</u>	204

Seite**D****BMV****Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr**

<u>Unerledigte Anregungen aus Vorjahren</u>	207
<u>Verwirklichte Empfehlungen</u>	209
<u>Prüfungsergebnisse</u>	
Post- und Telegraphendirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, Hochbau und Liegenschaftswesen	211
Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung (Postbetrieb und Posttechnik)	231
Post- und Telegraphendirektion für Kärnten in Klagenfurt	239
Bundesbus-Geschäftsstelle	250
Post- und Telegraphenverwaltung; Vollziehung des Fernmeldeinvestitionsgegesetzes	263
ERP (European Recovery Program)–Fonds	270
Österreichische Fernmeldetechnische Entwicklungs- und Förderungsgesellschaft mbH	280
VOEST–ALPINE Krems GesmbH und	
VOEST–ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH, Krems	285

INTERNATIONALER TEIL**Überprüfungen bei internationalen Organisationen**

<u>Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, Genf</u>	305
<u>Europäische Freihandelsassoziation, Genf</u>	305
<u>Europäisches Patentamt, München, Den Haag, Berlin und Wien</u>	306
<u>Internationale Organisation für Wanderungswesen, Genf</u>	306
Bilaterale Beziehungen des RH zu ausländischen Obersten Rechnungskontrollbehörden	307

**Tätigkeit des RH als Generalsekretariat der
Internationalen Organisation der Obersten Rechnungs-
kontrollbehörden (INTOSAI) im Jahre 1993**

308

ALLGEMEINER TEIL**Vorbemerkungen****Vorlage an den Nationalrat**

- (1) Der RH hat gemäß Art 126 d Abs 1 B–VG dem Nationalrat über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr bis spätestens 31. Dezember jeden Jahres Bericht zu erstatten.
- (2) In den vorliegenden Bericht wurden im wesentlichen die bis 3. September 1993 berichtsreif gewordenen Ergebnisse der vom RH in den Bereichen der Bundesministerien einschließlich der Kapitalbeteiligungen durchgeföhrten Gebarungsüberprüfungen aufgenommen. Die erst nach Redaktionsschluß fertiggestellten Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen werden dem Nationalrat in einem Nachtrag zu diesem Bericht vorgelegt werden.
- (3) Im vorliegenden Jahrestätigkeitsbericht nicht enthalten sind die dem Nationalrat bereits während des Jahres 1993 vorgelegten Berichte über
 - die Haftungsübernahmen des Bundes bei der Ausfuhrförderung,
 - einige österreichische Vertretungen im Ausland,
 - den Landesschulrat für Oberösterreich,
 - die Angelegenheiten der Erwachsenenbildung,
 - die Kunsthochschulen in Wien,
 - die Österreichische Staatsdruckerei,
 - Bereiche des Energiewesens und
 - das Beschaffungswesen des Bundesheeres,welche der Nationalrat bereits mit Beschuß zur Kenntnis genommen hat bzw die in parlamentarischer Verhandlung stehen.

Prüfungstätigkeit im Bereich der Länder

- (1) Im Jahre 1992 hat der RH entsprechend seiner bundesverfassungsgesetzlichen Aufgabe, als "föderatives Bundes–Länder–Organ" auch die überörtliche Gebarungskontrolle bei sonstigen Gebietskörperschaften und deren Unternehmungen wahrzunehmen, Gebarungsüberprüfungen durchgeführt. Deren Ergebnisse waren nur bei Gemeinschaftsfinanzierungen unter Einschluß des Bundes in den vorliegenden Bericht mitaufzunehmen, zumal sonst lediglich dem jeweiligen Landtag, der jeweiligen Verbandsversammlung oder dem jeweiligen Gemeinderat zu berichten ist.
- (2) Wahrnehmungsberichte im Länderbereich hat der RH im Jahre 1993 in Vorwegnahme der ansonsten vorgesehenen Jahresberichterstattung vorgelegt:

Burgenland	<ul style="list-style-type: none">– Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes
Kärnten	<ul style="list-style-type: none">– Bundesländerflughäfen (Klagenfurt)– Landeskrankenhaus Klagenfurt
Niederösterreich	<ul style="list-style-type: none">– Stadt Krems an der Donau– Gemeindeverband Hauptschulgemeinde Brunn am Gebirge– Niederösterreichisches Landesreisebüro GesmbH, Wien– Landeshauptstadt St. Pölten– Gemeindeverband zur Pensionsauszahlung an Gemeindebeamte (Gemeindepensionsverband)– Gemeindeärzte–Pensionsverband
Oberösterreich	<ul style="list-style-type: none">– Bundesländerflughäfen (Linz)– Abwasserverband "Welser Heide"– Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes– Personalangelegenheiten der Pflichtschullehrer
Salzburg	<ul style="list-style-type: none">– Bundesländerflughäfen (Stadt Salzburg)– Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes– Personalangelegenheiten der Pflichtschullehrer
Steiermark	<ul style="list-style-type: none">– Bundesländerflughäfen (Graz)– Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes
Tirol	<ul style="list-style-type: none">– Landeshauptstadt Innsbruck– Bundesländerflughäfen (Innsbruck)
Vorarlberg	<ul style="list-style-type: none">– Landeshauptstadt Bregenz– Gemeindeverband Hauptschulverband Außerfern
Wien	<ul style="list-style-type: none">– Wiener Stadtwerke–Gaswerke

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung des Bundes

3

- (1) Neben seiner Prüfungstätigkeit hatte der RH im Jahre 1992 den Bundesrechnungsabschluß 1991 zu verfassen, den er am 9. Oktober 1992 dem Nationalrat zugeleitet hat. Zugleich hat der RH dem Nationalrat einen Nachweis über den Stand der Bundesschulden für das Jahr 1991 vorgelegt. Den Bundesrechnungsabschluß für das Jahr 1991 hat der Nationalrat mit Bundesgesetz vom 16. Februar 1993 genehmigt.
- (2) Ferner wirkte der RH im Rahmen seiner Zuständigkeit an der Ordnung des Rechnungswesens und an der Finanzschuldengabe mit.

Finanzielle Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen

- (1) In Entsprechung der Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem RH im Berichtsjahr 1992 165 Gesetzes- und 130 Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung zur Stellungnahme zugeleitet.

Auch aus den Bundesländern wurden dem RH insgesamt 103 Entwürfe zu neuen rechtsetzenden Maßnahmen zur Begutachtung übermittelt.

Der RH hat sich in seinen Stellungnahmen im wesentlichen auf eine Beurteilung aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle beschränkt und ist insbesondere auf die Berechnungsgrundlagen der finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen neuen rechtsetzenden Maßnahmen im Sinne des § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes eingegangen.

- (2) Wie in den Vorjahren wurden auch im Jahre 1992 Bundesgesetze beschlossen oder Verordnungen im Bundesgesetzblatt verlautbart, ohne daß dem RH vorher Gelegenheit zur Begutachtung der Verwaltungsentwürfe eingeräumt worden ist. Dies betraf insbesondere das
 - Bundesgesetz über die Erhebung einer Kraftfahrzeugsteuer (Kraftfahrzeugsteuergesetz 1992 – KfzStG 1992), über die Änderung des Versicherungssteuergesetzes 1953, des Einkommensteuergesetzes 1988, der Bundesabgabenordnung, des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes, des Finanzstrafgesetzes, des Normverbrauchsabgabegesetzes und des Kraftfahrgesetzes 1967 (BGBl Nr 449)
 - sowie die Verordnung
 - des Bundesministers für Inneres über die Bundesbetreuung für Asylwerber (BGBl Nr 31);
 - des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die getrennte Sammlung biogener Abfälle (BGBl Nr 68);

Finanzielle Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen

4

- des Bundesministers für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz, mit der die Fleischhygieneverordnung geändert wird (BGBl Nr 185);
- des Bundesministers für Justiz über die Festsetzung eines Zuschlags zu den im Gebührenanspruchsgesetz 1975 angeführten festen Beträgen (BGBl Nr 214);
- des Bundesministers für Inneres über die Errichtung von Außenstellen des Bundesasylamtes (BGBl Nr 272) und
- des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über eine Änderung der Entgeltsrichtlinienverordnung 1986 (BGBl Nr 289).

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung von überprüften Dienststellen und Unternehmungen zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der im Zeitpunkt der Berichterstattung geltenden Zuständigkeitsverteilung nach dem Bundesministeriengesetz 1986 und wurde in der Abfolge der Budgetkapitel gereiht.

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise die festgestellten Sachverhalte (Kennzeichnung mit 1 an der dritten Stelle der Absatzbezeichnung), deren als Beanstandung und/oder Empfehlung gefaßte Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie eine allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Wie bereits in den Vorjahren stellt der RH den einzelnen Prüfungsergebnissen seine wesentlichen Feststellungen ähnlich einem "management letter" voran, um dem Leser einen rascheren Überblick zu erleichtern.

Aussagewert von Prüfungsergebnissen

5

Der RH gibt im vorliegenden Bericht dem Hohen Haus einen umfassenden Überblick über die Ergebnisse seiner Kontrolltätigkeit im Bundesbereich für das Jahr 1992, hat sich hiebei jedoch auf die Wiedergabe der ihm bedeutsamer erscheinenden Sachverhaltsfeststellungen, Stark- bzw Schwachstellen und daran anknüpfende Empfehlungen beschränkt. Die in Einzelfällen erhobenen Mängel dürfen daher keineswegs verallgemeinert werden. Die gegebenen Empfehlungen wollen als Denkanstöße zur Verbesserung der Haushalts- und Unternehmungsführung nach den Grundsätzen der Ordnungsgemäßheit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit verstanden werden.

"Offene Posten--Buchhaltung" der öffentlichen Finanzkontrolle

Die 1982 begonnene ressortweise Auflistung der "Unerledigten Anregungen aus Vorjahren" wurde auch im vorliegenden TB fortgeschrieben, wobei auch Mitteilungen über beabsichtigte Maßnahmen bzw allfällige Hinderungsgründe beigefügt wurden.

Im vorliegenden TB führt der RH auch seine ressortweise Zusammenstellung jener Empfehlungen weiter, denen mittlerweile durch die erforderlichen Maßnahmen des Nationalrates oder der überprüften Stellen entsprochen wurde ("Verwirklichte Empfehlungen").

Anregungen aus den Prüfungsergebnissen des laufenden Jahres, die noch in Erörterung stehen oder noch nicht verbindlich verwirklicht wurden, sind in diesen Auflistungen nicht enthalten, sondern wie bisher der Darstellung der einzelnen Prüfungsfälle zu entnehmen.

Fortentwicklung der öffentlichen Gebarungskontrolle

Zur Sicherstellung einer zeitgemäßen und wirksamen öffentlichen Gebarungskontrolle in Österreich hat der RH Überlegungen zu den Bereichen Kontrollmanagement, Personalausstattung und rechtliche Rahmenbedingungen angestellt und hierüber dem Nationalrat im Oktober 1990 in einem "Bericht des Rechnungshofes über Wahrnehmungen in eigener Sache" (III-176 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. Gesetzgebungsperiode) berichtet.

Fortentwicklung der öffentlichen Geburungskontrolle

6

Anknüpfend an seine im letztjährigen TB (Abs VIII) erfolgte Darstellung berichtet der RH nachstehend über seine zwischenzeitlich ergriffenen weiteren Maßnahmen zur Fortentwicklung der öffentlichen Geburungskontrolle:

- (1) Im Rahmen eines systematischen Organisationsentwicklungsprozesses sollen mit Unterstützung einer entsprechend qualifizierten und erfahrenen Beratungsunternehmung auf der Grundlage einer ganzheitlichen Organisationsdiagnose und –analyse im Laufe des Jahres 1994 Veränderungserfordernisse im RH ermittelt und in weiterer Folge Veränderungen schwerpunktmäßig festgelegt und umgesetzt werden.
- (2) Zur Stärkung der Motivation der Mitarbeiter durch Verantwortungsdelegation sowie im Interesse einer effizienteren Geschäftsbehandlung im RH (WB in eigener Sache Abs 5 und 7) wurden mittlerweile insgesamt rd 80 Mitglieder des Rechnungshofes zur selbständigen Erledigung bestimmter Geschäftsfälle (Zeichnungsberechtigung) ermächtigt.
- (3) Auf der Grundlage der Vorschläge eines diesbezüglichen Arbeitskreises im RH wird anlässlich der vorliegenden diesjährigen Berichterstattung an den Nationalrat versucht, dem mehrfach geäußerten Wunsch nach verbesserter Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper (WB in eigener Sache Abs 11) durch Fortentwicklungen bzw Änderungen hinsichtlich Inhalt, Aufbau und Form (Layout) der Berichte des RH zu entsprechen.

Über die weiteren Maßnahmen zur Verwirklichung seiner im WB in eigener Sache dargestellten Anliegen wird der RH weiter berichten.

Einige Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle

7

Prüfungszuständigkeit des RH

- (1) Der RH hat in seinem letztjährigen Tätigkeitsbericht (Abs IX) von seinem vergeblichen Prüfungsversuch bei der nunmehrigen Z-Länderbank Bank Austria AG und von seinem Antrag beim Verfassungsgerichtshof auf Feststellung seiner Prüfungszuständigkeit berichtet.
- (2) Der Verfassungsgerichtshof hat im März 1993 dem Antrag des RH stattgegeben, weil die Gemeinde Wien die Anteilsverwaltung-Zentralsparkasse (als Mehrheitsbeteiligte an der Bank Austria AG) organisatorisch beherrscht; in weiterer Folge ergibt sich die Zuständigkeit des RH zur Überprüfung der Bank Austria AG daraus, daß der Bund und die aufgrund der organisatorischen Beherrschung durch die Gemeinde Wien der Kontrolle durch den RH unterliegende Anteilsverwaltung-Zentralsparkasse zusammen mit mehr als 50 % am Grundkapital dieser Unternehmung beteiligt sind.
- (3) Bei einem daraufhin im Mai 1993 vom RH unternommenen Überprüfungsversuch haben sowohl die Bank Austria AG als auch die Anteilsverwaltung-Zentralsparkasse neuerlich die Prüfungszuständigkeit des RH bestritten, weil sie als betroffene Unternehmungen nicht am Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof teilnehmen durften. Über diese neuerliche Verweigerung hat der RH den Bundesminister für Finanzen und den Bürgermeister von Wien verständigt.

Allerdings waren — wie sowohl der RH bereits im TB 1989 (Abs VIII) an den Nationalrat als auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1990 an den Bundeskanzler berichtet haben — die Prüfungszuständigkeit des RH feststellende Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes nicht durchsetzbar.

- (4) Eine zwischenzeitlich vom Nationalrat beschlossene Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Verfassungsgerichtshofgesetzes sieht nunmehr sowohl die Teilnahme der betroffenen öffentlichen Unternehmungen am Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof als auch die Vollstreckbarkeit seiner Erkenntnisse vor.

Vorschläge zur Verwaltungsreform

Entsprechend dem verstärkt geäußerten Wunsch nach systematischer Zusammenfassung und Darstellung der Prüfungsergebnisse und –aussagen des RH anlässlich seiner Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper (WB in eigener Sache Abs 11) setzt der RH seine im TB 1990 begonnene schwerpunktmäßige Auflistung der im vorliegenden TB enthaltenen wesentlichen Vorschläge zur Verwaltungsreform fort.

Die nach dem angeführten Themenkreis angegebene Fundstelle bezieht sich entweder auf die erstmalige Berichterstattung durch den RH (vgl auch die "Unerledigten Anregungen" des jeweiligen Bereiches) oder auf ein — im diesjährigen TB dargestelltes — Prüfungsergebnis des RH innerhalb des jeweiligen Verwaltungsbereiches.

Die nachstehenden, im Interesse der Verwaltungsreform gelegenen Vorschläge des RH beziehen sich

BKA

auf den Bereich des Bundeskanzleramtes hinsichtlich

- Einschränkungen bei der Verwendung von Dienstkraftwagen für höherrangige Beamte (seit SB Ermessensausgaben 1984);

BMI

auf den Bereich des Bundesministeriums für Inneres hinsichtlich

- der Regelung der Dienstkleiderbewirtschaftung (seit TB 1966 bzw TB 1980),
- der Straffung bzw der Zusammenlegung kleinerer Abteilungen der Zentralstelle (seit TB 1991),
- der Auflassung entbehrlicher Journaldienste bei der Zentralstelle (seit TB 1991),
- des Verzichtes auf den Einsatz von Exekutivbeamten im Verwaltungsdienst der Zentralstelle (seit TB 1991),
- der Abstandnahme von der zu großzügigen Belohnungspraxis (seit TB 1991),
- eines wirtschaftlicheren Personaleinsatzes (BMI–Abs 1.2, 1.3, 2.2, 2.9 und 3.3),
- einer wirksameren Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben (BMI–Abs 2.3, 2.4 und 2.8),
- der Straffung mehrgleisiger Verwaltungsabläufe (BMI–Abs 1.4),
- eines höheren Kostendeckungsgrades der Gebühren für Verwaltungsleistungen (BMI–Abs 2.14),
- der Zusammenfassung nicht sachgerecht aufgesplitterter Organisationseinheiten (BMI–Abs 3.2);

BMU

auf den Bereich des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst hinsichtlich

- der Vermeidung unnötiger Bearbeitungs- bzw Kontrollvorgänge (seit TB 1990),
- der Zusammenfassung verstreuter Außenstellen des Stadtschulrates für Wien (seit TB 1988),
- der Einhebung kostendeckender Gebühren für die Küchenverpflegung (seit WB 1991 Schulverwaltung),
- der Hingabe öffentlicher Förderungsmittel nur entsprechend den tatsächlichen Zahlungsverpflichtungen des Förderungsempfängers (BMU–Abs 11);

BMWF

auf den Bereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung hinsichtlich

- der Schaffung bzw Neugestaltung von Museums- bzw Institutsordnungen (seit TB 1988 bzw seit TB 1986),
- der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem BMWF und der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH (seit TB 1991);

BMAS

auf den Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hinsichtlich

- der Schaffung gemeinsamer ärztlicher Begutachtungsstellen der Pensionsversicherungsträger (seit TB 1980),
- eines aussagekräftigeren Gebarungsnachweises der Arbeitsmarktverwaltung (seit TB 1984),
- des Neubaues von Krankenanstalten des Trägers der Unfallversicherung erst nach Abstimmung mit dem bundesweiten Krankenanstaltenplan (BMAS–Abs 1.3),
- der Klarstellung der Zuständigkeiten von Organisationseinheiten bzw Mitarbeitern (BMAS–Abs 1.4 und 3.3),
- der Anhebung der Wertgrenzen für eigenverantwortliche Entscheidungen (BMAS–Abs 1.5 und 2.23),
- der Verfahrensvereinfachungen in der Unfallversicherung (BMAS–Abs 1.20 und 1.24 bis 1.27),
- der Straffung der Organisationsstruktur des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger (BMAS–Abs 2.11),
- der zielstrebigen und wirksamen Inanspruchnahme der Richtlinien- bzw Koordinationskompetenz des Hauptverbandes gegenüber den Sozialversicherungsträgern (BMAS–Abs 2.13, 2.19, 2.21 und 2.25),

Verwaltungsreform

- 10**
- des Verzichtes auf entbehrliche Bearbeitungs- bzw Genehmigungsschritte (BMAS–Abs 3.7),
 - Abstandnahme von unrentablen und nicht versorgungsnotwendigen Ambulanzräumen in städtischen Ballungsräumen zugunsten der Errichtung von Ambulanzräumen in unversorgten Landesteilen (BMAS–Abs 3.12);
- BMGSK**
- auf den Bereich des Bundesministeriums für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz hinsichtlich
- der Umgestaltung der Hebammenausbildung (zuletzt TB 1981),
 - der Verbesserung der Arbeitsweise des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (zuletzt TB 1987);
- BMA**
- auf den Bereich des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten hinsichtlich
- der Schwerpunktsetzung bei der politischen und wirtschaftspolitischen Berichterstattung an die Zentralstelle (WB 1993 Auslandsvertretungen),
 - der Verfahrensvereinfachung bei der Bemessung des Wohnungskostenbeitrages für Mitarbeiter bei Auslandsvertretungen (WB 1993 Auslandsvertretungen),
 - der verwaltungsökonomischen Neuordnung des Dotierungssystems österreichischer Vertretungen (WB 1993 Auslandsvertretungen),
 - der Verfahrensbeschleunigung im Verwaltungs- und Konsularbereich durch verstärkten ADV-Einsatz (WB 1993 Auslandsvertretungen),
 - der Ermittlung aussagekräftiger Kennzahlen sowie der Einführung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen im Bau- und Liegenschaftswesen (WB 1993 Auslandsvertretungen);
- BMJ**
- auf den Bereich des Bundesministeriums für Justiz hinsichtlich
- der ablauf- und aufbauorganisatorischen Verbesserung des Unterhaltsvorschüwwesens (seit TB 1991);
- BMLV**
- auf den Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung hinsichtlich
- der Verwendung von Zivilbediensteten für Hilfsdienste bzw für nicht militärspezifische Aufgaben (seit TB 1976 bzw seit TB 1978),
 - der Senkung des Personalaufwandes und bestimmter Sachausgaben in der Zentralstelle (seit TB 1982), bei höheren Kommanden bzw Heeresämtern (seit TB 1975),
 - der Verringerung der Verwendung von Heeresfahrzeugen als zusätzliche Dienstkraftfahrzeuge für die Zentralstelle (seit TB 1977);

BMF

auf den Bereich des Bundesministeriums für Finanzen hinsichtlich

11

- des Abbaues der Rechtsmittelrückstände der Finanzlandesdirektionen (seit TB 1975; neuerlich BMF–Abs 3.2, 4.4 und 5.3),
- der aufbauorganisatorischen Verbesserungen der Finanzlandesdirektionen bezüglich der Bearbeitung zollrechtlicher Finanzstrafsachen (seit NTB 1979) sowie hinsichtlich der Zuordnung des Wirtschaftsverwaltungsdienstes zum Amtsleiter (BMF–Abs 4.5),
- der Maßnahmen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung im Abgabenwesen (seit TB 1983),
- der organisatorischen Ansiedlung der Betriebs-Prüfungsstellen Zoll bei den Hauptzollämtern am Sitz der Finanzlandesdirektionen (seit NTB 1989),
- der Trennung des Zollamts– vom Grenzstreifendienst bei den Zollwacheabteilungen (seit TB 1977),
- der gleichmäßigen Auslastung der Mitarbeiter der Finanz– und Zollverwaltung (BMF–Abs 1.3, 1.4 und 4.2)
- der Verwendung von Verwaltungsbediensteten anstelle von Zollwachebeamten für nicht zollwachespezifische Aufgaben (BMF–Abs 2.3);

BMLF

auf den Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich

- der Verbesserung des ADV-Projektablaufes, Abstimmung der ADV–Tätigkeiten, Einführung von Kosten–Nutzen–Untersuchungen im ADV–Bereich sowie Schaffung einer mehrjährigen ADV–Planung bei den Österreichischen Bundesforsten (seit TB 1991),
- der Ausarbeitung eines Gesamtkonzeptes sowie einer bundeseinheitlichen Vorgangsweise bei der Verrechnung von Maschinenvermietungen und zur Ermittlung des Personalbedarfes bei den Bauhöfen des Forsttechnischen Dienstes der Wildbach- und Lawinenverbauung (BMLF–Abs 1.5, 1.6 und 1.7),
- der Umstellung der Inventarverwaltung auf ADV (BMLF–Abs 2.3),
- Einführung einer Kosten– bzw Betriebsabrechnung (BMLF–Abs 1.12 und 2.8),
- begleitender Maßnahmen zur wirksamen Vollziehung gesetzlicher Anordnungen durch die Verwaltungsbehörden (BMLF–Abs 3.3 und 3.6),
- der verstärkten Ausübung des Weisungsrechtes von Oberbehörden zur Hebung der Wirksamkeit bzw zur Vereinheitlichung des Vollzuges (BMLF–Abs 3.7 und 3.9),
- der Nutzung der wechselseitigen Abhängigkeit verschiedener Verwaltungsmaterien zur Verfahrensvereinfachung bzw –konzentration durch Zusammenfassung der auf verschiedene Vollzungsbereiche aufgeteilten

Verwaltungsreform**12**

bzw auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Behördenzuständigkeiten (BMLF–Abs 3.10);

BMwA

auf den Bereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten hinsichtlich

- allgemeiner Vereinbarungen mit allen Bundesländern über die gesellschaftliche Förderung von Fernwärmeprojekten (BMwA–Abs 2.3),
- des Wegfalles der Mitwirkung des BMF bei der Fernwärmeförderung (BMwA–Abs 2.4),
- des Abbaus der Abrechnungsrückstände bei Förderungsmaßnahmen (BMwA–Abs 2.7),
- der Abstandnahme von Förderungsmaßnahmen mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand (BMwA–Abs 2.10);

BMV

auf den Bereich des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr hinsichtlich

- der Auflösung der Telegraphenzentralstation Wien (seit TB 1987),
- der Straffung der Entscheidungsabläufe für Hochbauvorhaben der Post– und Telegraphenverwaltung (BMV–Abs 1.2 und 3.10),
- des Verzichtes auf entbehrliche hierarchische Zwischenebenen zur Straffung des Betriebsablaufes der Post– und Telegraphenverwaltung (BMV–Abs 3.2),
- der Verbesserung des Zusammenwirkens der Dienststellen der Post– und Telegraphenverwaltung (BMV–Abs 1.9),
- der Schaffung eines leistungsfähigen und kundenorientierten Paketdienstes der Post sowie Rationalisierungsmaßnahmen gegen die aufwendige und personalintensive Abwicklung zwecks Schaffung eines ausgewogenen Preis–Leistungs–Verhältnisses des Paketdienstes (BMV–Abs 2.2),
- der verbesserten Abstimmung des Postdienstes mit den Österreichischen Bundesbahnen (BMV–Abs 3.6),
- der Harmonisierung der Tarife des öffentlichen Verkehrs, insbesondere zwischen Bahn und Bus (BMV–Abs 4.5),
- der möglichst weitgehenden Linienentflechtung zwischen Bahn und Bus (BMV–Abs 4.6) bzw Abstimmung der Tätigkeiten dieser Verkehrsträger (BMV–Abs 4.7, 4.9 und 4.11).

Graue Finanzschuld

Nach Anhörung des Bundesministeriums für Finanzen gibt der RH einen Überblick über die Verschuldung des Bundes.

Der RH hat sich bei seinen Ausführungen auf eine Darstellung ausschließlich der Verschuldungslage des Bundes beschränkt, aus Gründen einer abgegrenzten Betrachtung nicht aber auch die aus der öffentlichen Verschuldung resultierenden und von der Budgetpolitik der Bundesregierung angestrebten Stabilisierungs- und Wachstumswirkungen der Gesamtwirtschaft untersucht. Ebensowenig übersieht der RH, daß auch die Aufnahme von Schulden entsprechende Zugänge an Sach- und Vermögenswerten der österreichischen Volkswirtschaft bewirkt.

Von den Finanzschulden zu den Bundesschulden

- 1.1 Der RH hat zugleich mit dem Bundesrechnungsabschluß dem Nationalrat jährlich einen Nachweis über den Stand der Bundesschulden (Finanz- und Verwaltungsschulden) vorzulegen.

Dieser Nachweis versteht die Finanzschulden gemäß ihrer haushaltsrechtlichen Definition, die im wesentlichen von der Bedeckung des jährlichen Haushaltsabgangs ("Defizit") ausgeht. Demnach betrug der Stand an nichtfälligen Finanzschulden:

	in Mill. S
1990	853 549
1991	931 936
1992	987 954

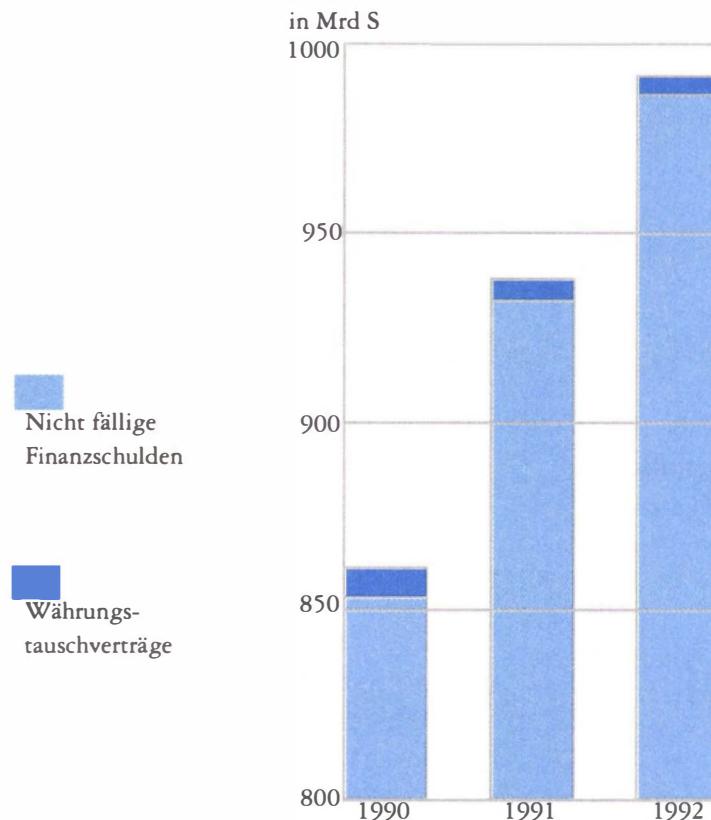
Die Finanzschuldenberichte der Österreichischen Postsparkasse weisen den jeweiligen Stand der Finanzschulden mit etwas höheren Beträgen aus, weil sie — über die Legaldefinition des Finanzschuldenbegriffes hinausgehend — den Saldo aus Schulden und Forderungen aus Währungsaustauschverträgen mitberücksichtigen:

	in Mill. S
1990	861 608
1991	937 745
1992	991 993

**Von den Finanzschulden
zu den Bundesschulen**

14

Schaubildlich stellen sich die Finanzschulden des Bundes (einschließlich der Währungstauschverträge) wie folgt dar:



- 1.2 Die einer Bilanz nachgebildete Jahresbestandsrechnung des Bundes gibt Aufschluß über den Stand und die Struktur des Bundesvermögens am Ende eines Verrechnungszeitraumes. Neben den Finanzschulden wird noch eine Reihe weiterer Verbindlichkeiten des Bundes dargestellt, wie etwa die sogenannten "Verwaltungsschulden". Dabei handelt es sich um Verbindlichkeiten des Bundes, die im Zuge der Verwaltungstätigkeit entstehen und deren Erfüllung durch den Bund zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt (zB Kauf auf Ziel, Ratengeschäfte).

Graue Finanzschuld**Von den Finanzschulden
zu den Bundesschulen**

Unter Zugrundelegung dieses umfassenderen Schuldenbegriffes betragen die Schulden des Bundes im Betrachtungszeitraum **15**

	1990	1991	1992
	in Mill S		
Voranschlagswirksame Schulden ¹⁾	1 119 536	1 282 676	1 388 520
davon: Finanzschulden	853 573	931 952	987 967
Voranschlagsunwirksame Schulden ²⁾	18 773	34 266	19 120
 Schulden gesamt	 1 138 309	 1 316 942	 1 407 640

1) Neben den fälligen und nichtfälligen Finanzschulden darin ua enthalten: Empfangene Anzahlungen, fällige und nichtfällige sonstige Schulden sowie nichtfällige Schulden aus Währungstauschverträgen.

2) Schulden aus Einnahmen, die nicht endgültig solche des Bundes bzw nicht zu veranschlagen sind, wie einbehaltene Sozialversicherungsbeiträge, Gutschriften und Rückzahlungen von Abgaben usgl.

- 1.3 Eine Betrachtung des für öffentliche Zwecke eingesetzten Fremdkapitals erfordert allerdings eine umfassende Berücksichtigung der außerhalb des Zentralhaushaltes aufgenommenen sogenannten Grauen Finanzschulden, die ebenso wie die "eigentlichen" Finanzschulden zu verzinsen und bei Fälligkeit zu tilgen sind.

Erscheinungsformen und Größenordnung der Grauen Finanzschuld**Außerbudgetäre Finanzierungen**

- 2.1 Als "Außerbudgetäre Sonderfinanzierungsvorhaben mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt" werden jene Investitionsvorhaben des Bundes bezeichnet,
- die von ihm selbst oder für ihn von Rechtsträgern, die zu deren Durchführung bundesgesetzlich berufen sind, durchgeführt werden sowie
 - Finanzierungsvorhaben im Bereich der verstaatlichten Industrie, die von — vom Bund verschiedenen — Rechtsträgern aufgrund bundesgesetzlicher Regelung zur Gänze oder teilweise durch Aufnahme von Fremdkapital zwischenfinanziert werden. Dabei ist der Bund durch Bundesgesetz verpflichtet, dem Rechtsträger die nicht gedeckten Ausgaben — insbesondere für die Bedienung des Fremdkapitals — zu ersetzen.

**Erscheinungsformen und
Größenordnung****16**

Zu den außerbudgetären Sonderfinanzierungen zählen

- (1) die Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs AG (ASFINAG)–Finanzierungen (1992: 86,5 Mrd S)
 - des Straßenbaues durch Straßensondergesellschaften,
 - des ÖBB–Hochleistungsstreckenbaus,
 - des Hochleistungsstreckenbaus durch die Hochleistungsstrecken AG sowie
 - des Bundeshochbaus und
- (2) die Internationales Amtssitz– und Konferenzzentrum Wien AG (IAKW)–Finanzierungen (1992: 0,2 Mrd S).

Als besonderer Fall der außerbudgetären Sonderfinanzierungsvorhaben sind

- (3) die Mittelzuführungen an die verstaatlichte Industrie aufgrund der Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG)–Finanzierungsgesetze (1992: 48,4 Mrd S) anzusehen.

Zu den auf diese Weise finanzierten Investitions– oder investitionsähnlichen Vorhaben des Bundes zählen

- (4) Finanzierungen der ÖBB im Rahmen der Europäischen Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial (EUROFIMA) (1992: 9,9 Mrd S) und
- (5) Leasing– und Bauträgerfinanzierungen, Beschaffungsvorgänge auf Teilzahlungsbasis im Rahmen des Fernmelde–Investitionsgesetzes (1992: 75,9 Mrd S).

Erscheinungsformen und Größenordnung

Laut den dem RH vorliegenden Rechnungsabschlüssen betrug die Graue Finanzschuld aus außerbudgetären Sonderfinanzierungen: **17**

	1990	1991	1992
	in Mill S		
ASFINAG ¹⁾	61 592	70 021	79 005
Straßenbau-Sondergesellschaften ²⁾	9 688	9 046	7 470
IAKW	312	228	227
ÖIAG	52 388	50 279	48 357
EUROFIMA	7 559	8 855	9 924
Post- und Telegraphenverwaltung	49 859	62 648	75 931
Gesamt	181 398	201 077	220 914

1) Straßenbau, Hochbau sowie Eisenbahn-Hochleistungsstrecken.

2) Arlberg Straßentunnel AG, Pyhrn Autobahn AG, Tauern Autobahn AG, Brenner Autobahn AG, Wiener Bundesstraßen AG und Autobahnen und Schnellstraßen AG.

Unbeschadet ihrer — monetär nicht zur Gänze quantifizierbaren — Vorteile haben außerbudgetäre Finanzierungen auch längerfristig wirksame, negative (ökonomische) Effekte:

- Das Entstehen zusätzlicher sonstiger Kosten durch den Verwaltungsaufwand und die Gewinn- und Risikozuschläge bei den Leasing- und Bauunternehmungen.
- Den projektspezifischen Rationalisierungs- und Finanzierungseffekten stehen problematische Verhaltensanreize für den ausgegliederten Rechtsträger gegenüber, weil dieser eigenständige Zielsetzungen verfolgen kann, für die der Bund letztlich das Ausfallsrisiko zu tragen hat.
- Die von den ausgegliederten Rechtsträgern aufgenommenen Fremdmittel gelten nicht als Finanzschulden des Bundes, sondern sind in der Jahresbestandsrechnung ("Bilanz") des Bundes lediglich als Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen dargestellt.
- Die kurzfristig angelegte Bewältigung der Ressourcenkonflikte in der Gegenwart beeinträchtigt die fiskalische Flexibilität zukünftiger Haushalte.

Die Bundeshaftungen und ihr Zusammenhang mit den Bundesschulden

- 2.2 Die Übernahme von Haftungen durch den Bund für Verbindlichkeiten Dritter hat als wirtschafts- und finanzpolitisches Instrument wachsende Bedeutung erlangt (wie Sicherstellung der Kapitalaufbringung in der verstaatlichten Industrie, Exportförderung durch die Absicherung politischer Risiken ua). Eine ökonomisch orientierte Betrachtungsweise der Staatsschulden hat auch die vom Bund übernommenen Haftungen zu berücksichtigen, zumal er im Falle nicht zeitgerechter oder vereinbarungswidriger Leistung des Primärschuldners vom Gläubiger in Anspruch genommen werden kann. Diese Haftungen stellen Eventualverbindlichkeiten des Bundes dar.

Erscheinungsformen und Größenordnung

18

Ihrer Wirkung nach sind Bundeshaftungen Finanzierungshilfen, die dazu dienen,

- die Aufnahme von Fremdmitteln zu verbilligen (zB bei den Anleihen der Energiewirtschaft),
- Risiken abzusichern (wie im Falle der Exportförderung) sowie
- außerbudgetäre Vorfinanzierungen zu begleiten.

Gesamtstand an Bundeshaftungen

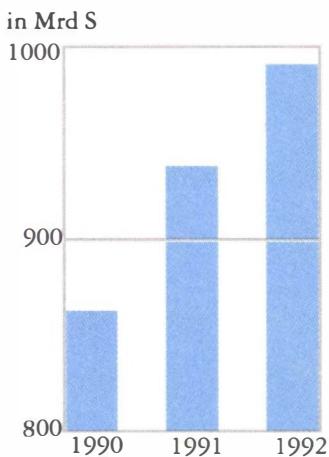
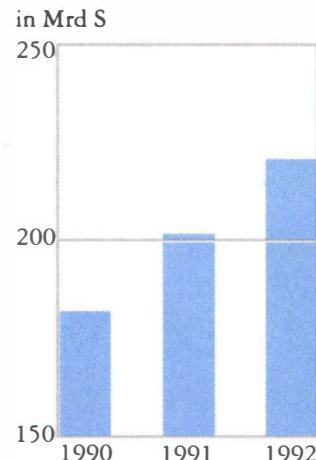
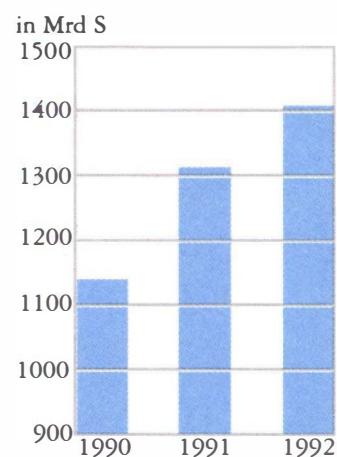
	1990	1991	1992
	in Mill S		
Haftungen des Bundes	726 033	738 946	764 715
zuzüglich Haftungen für Verbindlichkeiten der Österreichischen Postsparkasse (bereinigt um Guthabenstände des Bundes)	147 900	161 966	179 893
Haftungen gesamt	873 933	900 912	944 608

Darüber hinaus bestehen Haftungen der aus dem Bundeshaushalt ausgliederten Rechtsträger, die zwar den Bund nicht unmittelbar betreffen, jedoch wegen der wirtschaftlichen Verbindung zwischen dem Bund und dem jeweiligen ausgegliederten Rechtsträger nicht völlig außer Betracht bleiben dürfen.

Zusammenfassung

- 3.1 Die zumeist in den Mittelpunkt des Interesses gestellten Finanzschulden des Bundes — einschließlich ihres jährlichen Zuwachses in Form des "Defizits" (= Abgang des allgemeinen Haushaltes) — stellen zwar eine wichtige Teilgröße dar, vermögen aber kein vollständiges Bild über die gesamte Verschuldungslage des Bundes abzugeben. Dies gilt daher auch für die daraus abgeleitete Finanzschuldquote (Stand der Finanzschulden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt), die — jeweils ohne Graue Finanzschulden — von 34,6 % (1983) auf 48,7 % (1992) angestiegen ist.

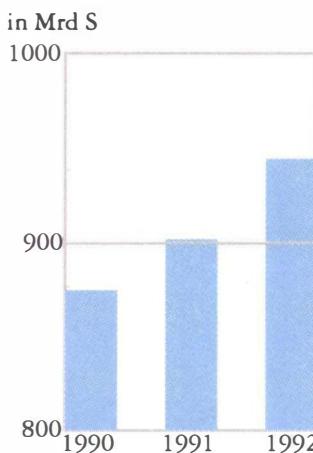
Das Bild ändert sich jedoch, wenn man den haushaltsrechtlichen Finanzschuldenbegriff durch einen Schulden- bzw Verbindlichkeitenbegriff im wirtschaftlichen Sinn ersetzt.

Graue Finanzschuld**Zusammenfassung****19****Darstellung der Finanz- und Bundesschulden
nach den jeweiligen Begriffsinhalten****Finanzschulden des Bundes (einschließlich der Währungstauschverträge)****Schuldenstand aus außerbudgetären Finanzierungen****Schulden des Bundes laut Jahresbestandsrechnung**

Zusammenfassung

20

Eventualverbindlichkeiten aus Haftungen des Bundes



Der RH übersieht bei seiner Darstellung der Verschuldungslage nicht, daß den Bundesschulden auch Vermögenswerte gegenüberstehen. Ihre vollständige Erfassung scheitert allerdings am Fehlen tauglicher Bewertungsverfahren, weswegen der RH im alljährlichen Bundesrechnungsabschluß auf den eingeschränkten Aussagewert der Vermögensrechnung des Bundes hinweist. Folglich ist auch die Ableitung einer "Nettoposition", in der die Bundesschulden mit dem Bundesvermögen aufgerechnet werden, nicht möglich.

- 3.2 Die Staatsschulden haben in ihrer Gesamtheit mittlerweile eine Höhe erreicht, daß unter Berücksichtigung der Verzinsung und Bedienung die Erfüllung aktueller wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzungen vielfach nur noch durch die Aufnahme weiterer Schulden finanziert werden kann. Dazu haben neben den — gewissermaßen "offiziellen" — Finanzschulden die viel unauffälligeren Formen der Grauen Finanzschuld in erheblichem Maße beigetragen. Beide zusammen bilden einen wichtigen Erklärungsgrund für die (unabhängig von den konjunkturellen Erfordernissen) ständig wachsende Staatsverschuldung. Ohne wachsende Kreditfinanzierung müßten die Ausgaben verringert, dh Ansprüche an den Staat abgelehnt oder eingeschränkt werden und/oder zusätzliche öffentliche Abgaben erschlossen werden.

BESONDERER TEIL**21****Bereich des Bundeskanzleramtes****Unerledigte Anregungen aus Vorjahren**

Hinsichtlich nachstehender Empfehlungen des RH, die den Koordinationsbereich des BKA betreffen, hat dieses seinen bisherigen Standpunkt nicht geändert:

- (1) Bedenken gegen den Einsatz von Leiharbeitskräften (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 09.3).

Laut Auffassung des BKA setzten besondere Aufgabenstellungen gewöhnlich von Bundesbediensteten nicht zu erwartende außergewöhnliche Fähigkeiten voraus, für deren Erbringung die eher starren Regelungen des Dienst- und Besoldungsrechtes des Bundes nicht ausreichten.

- (2) Einschränkungen bei der Verwendung von Dienstkraftwagen für Fahrten von Führungskräften (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 09.4).

Das BKA verwies auf die im Vollziehungsbereich des BMF erlassenen Richtlinien für die Benützung von Kraftfahrzeugen des Bundes und stellte für seinen Bereich im wesentlichen lediglich Überlegungen in Aussicht, hochrangigen Bediensteten — etwa für Fahrten zum Dienstantritt — anstelle der Benützung des Dienstwagens Taxifahrten zu ermöglichen und die Dienstwagenbewirtschaftung nahe gelegener Bundesministerien zusammenzulegen.

22

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Schaffung bundeseinheitlicher Richtlinien für die Gebäudereinigung (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 09.8).

Das BKA hat im Jänner 1993 eine provisorische Richtlinie für die Reinigung von Bürogebäuden erlassen, die aus personellen und verwaltungswirtschaftlichen Gründen eine Vereinheitlichung der verschiedenen Reinigungsregelungen im Bundesbereich anstrebt; bis 1996 werden von den einzelnen Verwaltungsbereichen vor allem Erfahrungswerte für die Reinigungshäufigkeit und damit zusammenhängend eine Mindestquadratmeterstundenleistung erwartet.

- (2) Rückzahlung von weiteren 800 000 S durch die Volkshilfe von den vom BKA für die Reislieferung anlässlich einer Dürrekatastrophe in Nicaragua zur Verfügung gestellten Mitteln (SB 1991 Volkshilfe Abs 8), womit die von der Bundesregierung im Jahre 1988 zur Verfügung gestellte Förderung von 1 Mill S vollständig zurückbezahlt worden ist.

Bereich des Bundesministeriums für Inneres

23

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Schaffung einer Rechtsgrundlage für die vier Massafonds der Wachekörper des Bundes (Bundespolizei, Bundesgendarmerie, Zollwache und Justizwache) bzw Übergang von der Beschaffung der Dienstkleidung durch einen Fonds (Massasystem) auf eine Anschaffung unmittelbar aus Haushaltsmitteln (Etatsystem) des Bundes (TB 1966 Abs 5.10 ff, TB 1967 Abs 57.1 ff, TB 1985 Abs 6.14 ff, TB 1988 Abs VIII.2, TB 1989 Abs VIII.3 und TB 1990 Abs IX.3).

Laut Mitteilung des BMI hätten sich die Arbeiten zur Schaffung einer Rechtsgrundlage zufolge der Beitrittsverhandlungen zur EG und anderer dringender Gesetzesvorhaben verzögert; es seien jedoch umfangreiche Einsparungsmaßnahmen getroffen worden.

- (2) Schaffung einer bundeseinheitlichen Bekleidungsvorschrift für nichtuniformierte Kraftfahrer (TB 1980 Abs 9.7).

Das BKA anerkannte die Berechtigung der Empfehlung, räumte jedoch der Regelung der Dienstkleiderbewirtschaftung für die uniformierten Wachekörper des Bundes den Vorrang ein; außer der Mitteilung über eine vom BKA im März 1991 durchgeföhrte Datenerfassung ist dem RH trotz Betreibung keine schriftliche Nachricht zugegangen.

- (3) Schaffung von gesetzlichen Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Bereich des Fundwesens und zeitgemäße Anpassung der diesbezüglichen zivilrechtlichen Regelungen im ABGB (TB 1983 Abs 9.7, TB 1986 Abs 17.5).

Laut Mitteilung des BMI hätten sich die Arbeiten zur Neuregelung des Fundwesens infolge anderer dringender Gesetzesvorhaben verzögert; ein Termin für die Neuregelung sei nicht abschätzbar.

- (4) Schaffung der erforderlichen Ausstattung für die in neuerbauten Amtsgebäuden eingerichteten Schutzzäume, um ihre Benützbarkeit im Bedarfsfall zu ermöglichen (TB 1986 Abs 17.2, TB 1988 Abs 12.12, TB 1990 Abs 6.6).

Laut Mitteilung des BMI könnte die Ausstattung von Schutzzäumen aus budgetären Gründen nicht im vollen Umfang verwirklicht werden.

- (5) Bereinigung der uneinheitlichen Wahrnehmung der Befugnisse durch die Bundesgendarmerie bzw die Gemeindewachekörper (TB 1988 Abs 12.4, TB 1989 Abs 11, TB 1990 Abs 4, TB 1991 Abs 5.1).

Unerledigte Anregungen**24**

Im Entwurf zur 18. StVO-Novelle wurde darauf Bedacht genommen; eine Beschlüffassung erfolgte jedoch hierüber nicht.

- (6) Organisatorische Straffung und Zusammenlegung kleinerer Abteilungen beim BMI (Zentralleitung) (TB 1991 Abs 8.3).

Das BMI hat vorerst nur die Gruppe Zivildienst aufgelöst und zwei Kleinabteilungen zusammengelegt.

- (7) Auflassung von drei beim BMI (Zentralleitung) zusätzlich eingerichteten Journaldiensten, die Journaldienstgebühren von jährlich rd 2,1 Mill S erfordern (TB 1991 Abs 8.5).

Das BMI erachtete die Beibehaltung der Journaldienste als unverzichtbar.

- (8) Ersetzung der beim BMI (Zentralleitung) im Verwaltungsdienst eingesetzten Exekutivbeamten durch Verwaltungsbedienstete (TB 1991 Abs 8.9).

Das BMI stellte den vorerst teilweisen Ersatz der Exekutivbeamten durch Verwaltungsbedienstete in Aussicht.

- (9) Einstellung der nicht den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechenden Belohnungspraxis (TB 1991 Abs 8.11).

Laut Mitteilung des BMI ersetzen die Belohnungszahlungen eine vom Verwaltungsgerechtsbf als unzulässig erklärte Zulage für geistige Mehrbelastung.

- (10) Einstellung der unzulässigen und unwirtschaftlichen Zuteilungspraxis zum BMI (Zentralleitung) im Bereich des Kriminaldienstes (TB 1991 Abs 9.16).

Laut Stellungnahme des BMI sei der Einsatz erfahrener Exekutivbeamter im operativen Bereich unverzichtbar.

- (11) Durchführung der nach dem Bundeshaushaltsgesetz ab 1. Jänner 1987 vorgesehenen Trennung zwischen Anordnung und Vollzug (TB 1991 Abs 9.17).

Laut Mitteilung des BMI seien für das Jahr 1994 Organisationsänderungen zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes vorgesehen.

Verwirklichte Empfehlungen

25

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Bereinigung der unzulässigen Bemessung der Gefahrenzulage für Wachebeamte des Bundes durch gesetzliche Regelung (TB 1985 Abs 32.27, TB 1986 Abs 19.4, TB 1988 Abs VIII.3, TB 1989 Abs VIII.4, TB 1990 Abs IX.4).
- (2) Schaffung nachvollziehbarer Grundsätze für die Personalauswahl der Sicherheitswachebeamten, die Dienst am Flughafen Schwechat versehen (TB 1991 Abs 9.3).
- (3) Sicherstellung der Erreichung der Ausbildungs- und Übungsziele durch regelmäßige Übungen für die Sicherheitswachebeamten der Einsatzgruppe Flughafen Schwechat (TB 1991 Abs 9.4).
- (4) Entlastung der Sicherheitsexekutive durch Privatisierung der Sicherheitskontrolle und Ausbau von Kameraüberwachungen in besonders gefährdeten Bereichen des Flughafens Schwechat (TB 1991 Abs 9.5).
- (5) Übertragung des bisher von 52 Kriminalbeamten durchgeführten Grenzkontrolldienstes an Vertragsbedienstete (ausgenommen den exekutiven Bereich), wodurch je Vertragsbediensteten rd 25 % an Personalkosten eingespart werden können (TB 1991 Abs 9.6).

Prüfungsergebnisse

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Tirol

Schwerpunkte der Beanstandungen betrafen die Personalbewirtschaftung und mehrgleisige Verwaltungsabläufe im Vereinswesen.

Die Sicherheitsdirektion ist die oberste Sicherheitsbehörde des Bundes in einem Bundesland, der die Bezirk~~verwaltungs~~behörden und Bundespolizeidirektionen als Sicherheitsbehörden nachgeordnet sind.

Einwohner	630 275
Fläche	12 648 km ²
Sicherheitsbehörden	8 Bezirkshauptmannschaften
Personalstand	1 Bundespolizeidirektion
	14 Verwaltungsdienst
	23 Kriminaldienst

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1.1 Der RH überprüfte von September bis Oktober 1992 die Gebarung der Sicherheitsdirektion für das Bundesland Tirol. Die Prüfungsmitteilungen wurden der überprüften Stelle sowie dem BMI im Februar 1993 zugemittelt, welche hiezu im Mai 1993 Stellung nahmen. Seine Gegenäußerung gab der RH im Juni 1993 ab.

Die Gebarungsüberprüfung des RH bezog sich schwerpunktmaßig auf Personalangelegenheiten sowie auf die Verwaltungsabläufe.

Personalwesen

- 1.2.1 Im Fremdenpolizeilichen Referat wurden vom Sachbearbeiter bis September 1992 regelmäßig monatliche Überstunden verrechnet, obwohl der durchschnittliche Arbeitsanfall die volle Arbeitskraft eines mit dem Sachgebiet langjährig vertrauten Mitarbeiters nicht überstieg.
- 1.2.2 Der RH empfahl, Überstunden nur nach Prüfung ihrer unbedingten Notwendigkeit im Einzelfall zu genehmigen.
- 1.2.3 *Laut Stellungnahme der Behörde sei dem Referenten nur fallweise eine Schreibkraft zur Verfügung gestanden. Weiters hätte das neue Fremdengesetz eine vermehrte Arbeitsbelastung bewirkt. Im übrigen würden die Empfehlungen des RH befolgt werden.*

- 1.3.1 Die Anzahl der Planstellen für Wachebeamte des Kriminaldienstes wurde bundesweit im Jahr 1991 um 121 und im Jahr 1992 um weitere 46 erhöht.

Das BMI hat jedoch die Sicherheitsdirektionen und Bundespolizeidirektionen ohne weitere Vorgaben ermächtigt, auf Rechnung dieser — mangels Kriminalbeamten — freien Planstellen Vertragsbedienstete der Entlohnungsgruppe d (im wesentlichen Schreibkräfte) auf sechs Monate befristet aufzunehmen.

Davon wurde für den gesamten Zeitraum seitens der Behörden zu rd 50 % Gebrauch gemacht. Die überprüfte Behörde hat eine derartige Halbtagskraft beschäftigt; deren monatliche Personalkosten ohne Dienstgeberanteil betrugen monatlich 7 285 S.

- 1.3.2 Der RH beanstandete, daß das BMI an die Ausübung seiner Ermächtigung keine Bedarfsprüfung geknüpft hat, zumal für die Sicherheitsdirektion für das Bundesland Tirol eine zusätzliche Halbtagskraft nicht erforderlich war. Die volle Ausschöpfung der Ermächtigung für die befristeten Ersatzkräfte hätte bundesweit Personalkosten von insgesamt rd 28,8 Mill S bewirkt.

Der RH beurteilte diese Maßnahme der Personalbewirtschaftung und ihre Durchführung als den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Budgetwahrheit bzw der Aussagekraft des Stellenplanes widersprechend. Er empfahl, künftig von derartigen Maßnahmen abzusehen.

Der RH hat diesen Sachverhalt auch dem BKA zur Kenntnis gebracht.

- 1.3.3 *Das BMI sagte zu, dieser Empfehlung künftig Rechnung zu tragen.*

Verwaltungsabläufe

- 1.4.1 Die Aktenverwaltung in Vereinsangelegenheiten (6 915 Vereine) erfolgte durch die Kanzlei (Protokollierung und Nebenarbeiten) sowie vom Sachbearbeiter und einer Hilfskraft (Aktenablage und zusammenhängende Aufzeichnungen). Dabei wurden teilweise deckungsgleiche Mehrfachaufzeichnungen geführt.
- 1.4.2 Nach Ansicht des RH könnten die Arbeitsabläufe durch den Verzicht auf mehrgleisige Aufzeichnungen oder die Zusammenlegung der gesamten Aktenverwaltung einschließlich der Protokollierung beim Sachbearbeiter wesentlich gestrafft werden.
- 1.4.3 *Die Behörde vermeinte, der Empfehlung des RH könne erst näher getreten werden, wenn vom BMI für alle in Betracht kommende Behörden die ADV-mäßige Erfassung der Vereine angeordnet würde.*
- 1.4.4 Der RH entgegnete, die von ihm empfohlenen Maßnahmen zur Arbeitsentlastung und Verwaltungsvereinfachung erforderten keinen ADV-Einsatz.

28**Grenzkontrolle**

1.5.1 Beim Grenzübergang Brenner–Bahn wurde die durch Sicherheitsorgane zu vollziehende Grenzkontrolle im Verordnungsweg ganz oder teilweise auf die Zollorgane übertragen. Da aber ein beträchtlicher Teil der verfügbaren Zollorgane durch den Grenzübergang Brenner–Straße gebunden war, konnte im Bahnreiseverkehr dem Erfordernis einer wirksamen Grenzkontrolle nur bedingt entsprochen werden.

1.5.2 Wie der RH kritisch vermerkte, erfordert die weltweit zunehmende Wanderbewegung wegen ihrer Auswirkungen auf das Fremden– und Asylwesen verstärkte Grenzkontrollen.

Er legte eine Rückübertragung der Zuständigkeit zur Grenzkontrolle Brenner–Bahn auf die Sicherheitsorgane nahe, um unzulässige Grenzübertritte möglichst zu vermeiden.

1.5.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es eine verstärkte Grenzkontrolle angeordnet, die ihren Niederschlag bereits in höheren Zurückweisungszahlen gefunden habe. Im Zusammenwirken mit der Finanzlandesdirektion für Tirol habe die Sicherheitsdirektion für das Bundesland Tirol den vermehrten Einsatz beweglicher Geräte zum Erkennen falscher oder gefälschter Reisepapiere vorgeschlagen. Die vom RH vorgeschlagene Maßnahme lasse einen Personalmehrbedarf im Bereich des Kriminaldienstes befürchten und wäre auch im Hinblick auf den in absehbarer Zeit möglichen Beitritt Österreichs zur EG nicht zielführend.*

1.5.4 Der RH ersuchte, ihm über das neue Modell der Grenzkontrolle sowie über die Maßnahmen zu berichten.

Sonstiges

1.6 Weitere Beanstandungen geringerer Bedeutung bezogen sich auf die Aktiongebarung im Waffen–, Schieß– und Sprengmittelwesen, die Unterbringung der Behörde, die Erstellung von Reiserechnungen sowie den Meldeweg in fremdenpolizeilichen Angelegenheiten.

Beanstandungen, die im Behördenbereich lagen und formale Mängel bestrafen, wurden anlässlich der Schlußbesprechung mit dem Behördenleiter bereinigt.

**Schluß–
bemerkungen**

1.7 Zusammenfassend sah sich der RH zu folgenden Schlußbemerkungen veranlaßt:

- (1) Die Besetzung von Planstellen sollte an den Nachweis eines entsprechenden Bedarfes gebunden sein.
- (2) Die Verwaltungsabläufe in den Vereinsangelegenheiten wären möglichst zu straffen.
- (3) Die Grenzkontrollen beim Grenzübergang Brenner–Bahn sollten zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit wieder ausschließlich von Sicherheitsorganen wahrgenommen werden.

Landesgendarmeriekommmando für Tirol

29

Der RH empfahl, die Organisation des Exekutivdienstes, die Ausbildung und den Personaleinsatz zu verbessern. Zudem erschienen ihm Maßnahmen zur Hebung der Sicherheit im Straßenverkehr erforderlich.

Die Organisation der Wirtschaftsführung widersprach den Vorschriften. Die Gebühren für die Heranziehung von öffentlichen Sicherheitsorganen für besondere Überwachungsdienste waren nicht kostendeckend.

Einwohnerzahl im Überwachungsgebiet	500 000
Überwachungsgebiet (in km ²)	12 543
Personalstand	1 182
Zu betreuende Bürger je Beamten	423

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 2.1 Der RH überprüfte von September bis Oktober 1992 die Gebarung des Landesgendarmeriekommmandos für Tirol. Die Prüfungsmittelungen wurden der überprüften Stelle sowie dem BMI im April 1993 zugemittelt, welche hiezu im Juni bzw Juli 1993 Stellung nahmen. Seine Gegenüberstellung gab der RH im August 1993 ab.

Die Gebarungsüberprüfung des RH bezog sich schwerpunktmäßig auf Bereiche der Organisation des Exekutivdienstes, Ausbildung, Wirksamkeit des Personaleinsatzes und Hebung der Sicherheit im Straßenverkehr, die nicht der Gesetzeslage entsprechende Organisation der Wirtschaftsführung und den nicht kostendeckenden Einsatz von Sicherheitsorganen für besondere Überwachungsdienste.

Journaldienste

- 2.2.1 Die Journaldienste der Gendarmerieposten sollten die ständige Erreichbarkeit von bestimmten Gendarmerieposten für die Bevölkerung und die vorgesetzten Führungsstellen sicherstellen.

Die Weisung des BMI im Jahre 1987, bei sämtlichen Gendarmerieposten für jeden Beamten vier Tag- und Nachtjournaldienste vorzusehen, bewirkte, daß eine erhebliche Anzahl von Exekutivbeamten im Bereich der kleineren Gendarmerieposten während des Nachtjournaldienstes nur Anwesenheitsdienste leisten konnte.

- 2.2.2 Der RH beanstandete die wenig wirksame Form des Personaleinsatzes und empfahl, im Rahmen der Reform des Gendarmeriedienstes auf Bezirksebene die Journaldienste bei den Bezirksleitzentralen zu konzentrieren und die durch diese Maßnahme freiwerdenden Beamten im Außen Dienst einzusetzen.

- 2.2.3 *Das BMI hat die Empfehlung des RH verwirklicht.*

30**Dienst- und Fachaufsicht**

- 2.3.1 Die Landesgendarmeriekommendanten und ihre Stellvertreter, die Abteilungskommendanten sowie die Bezirksgendarmeriekommendanten hatten die Dienststellen ihres Bereiches regelmäßig zu bereisen und deren Tätigkeit zu beurteilen.

Die von den Dienststellen als Selbstverständlichkeit angesehenen günstigen Beurteilungen der Kommendanten widersprachen allerdings zum Teil den tatsächlichen Gegebenheiten, wurden jedoch wiederholt im Rahmen von Versetzungsverfahren, Disziplinarverfahren und strafgerichtlichen Verfahren von den betroffenen Beamten ins Treffen geführt.

- 2.3.2 Der RH bemängelte die mangelnde Zielerreichung dieser Inspektionsreisen. Er empfahl zielgerichtete Kontrollen durch besonders geschulte, dem jeweiligen Landesgendarmeriekommendanten bzw dem Gendarmeriezentralkommendanten unmittelbar unterstellte leitende Beamte.

- 2.3.3 *Das BMI sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH zu.*

Verkehrs-überwachung

- 2.4.1 Bundesweit entfielen im Jahre 1991 rd 6 % aller Verkehrsunfälle bzw rd 7 % aller Getöteten auf — als solche behördlich erfaßte — Unfälle mit alkoholisierten Beteiligten. Laut Erhebungen des Kuratoriums für Verkehrssicherheit dürften tatsächlich jedoch rd 25 % der tödlichen Verkehrsunfälle auf Alkoholbeeinträchtigung zurückzuführen sein.

Die Gendarmerieposten des Bezirkes Kitzbühel wiesen hinsichtlich der Bekämpfung des "Alkohols am Steuer" erhebliche Unterschiede auf. Im Jahre 1990 reichte die Kennzahl der angezeigten alkoholisierten Fahrzeuglenker je Beamten und Jahr von 1,3 (Gendarmerieposten Kitzbühel) bis 7,2 (Gendarmerieposten Erpfendorf und Fieberbrunn). Für das Jahr 1991 waren die Verhältniszahlen ähnlich.

- 2.4.2 Der RHI beanstandete die in manchen Überwachungsbereichen wenig wirksame Vorgangsweise gegen alkoholisierte Fahrzeuglenker. Er empfahl vermehrte Kontrollen und verstärkte Schulungsmaßnahmen.

- 2.4.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde durch die Einführung eines bezirksweiten Verkehrsüberwachungsdienstes ab Mai 1993, verbunden mit beabsichtigten Reformen auf Landesebene, eine wesentlich wirksamere Verkehrsüberwachung erreicht werden.*

- 2.5.1 Im Bereich des Landesgendarmeriekommendos für Tirol wurden 23 Radarkabinen an unfallträchtigen Stellen aufgestellt.

Das Fehlen einer anwendbaren Verfolgungsmöglichkeit von ausländischen Gesetzesübertretern bewirkte, daß nur etwa 10 bis 40 % der durch Radarüberwachung festgestellten Übertretungen angezeigt und lediglich inländische Lenker bestraft wurden.

Der zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossene Vertrag über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungs-

Verkehrsüberwachung

sachen, BGBl Nr 526/1990, hat wegen unterschiedlicher kraftfahrrechtlicher Vorschriften zu keiner Problemlösung geführt. 31

- 2.5.2 Der RH beanstandete, daß ein Lösungsvorschlag des BMV, der zumindest im Wiederholungsfall die Strafverfolgung deutscher Fahrzeuglenker ermöglicht hätte, nicht verwirklicht wurde. Er empfahl den Abschluß vollziehbarer Amts- und Rechtshilfeabkommen mit den Nachbarländern Österreichs.
- 2.5.3 *Laut Mitteilung des BMI werde auf die Umsetzung der Empfehlungen des RH hingewirkt werden.*
- 2.6.1 Die im Jahre 1986 dem Landesgendarmeriekommmando für Tirol zugewiesenen zwei Kraftfahrzeug-Schallpegelmesser (Wert rd 120 000 S) zur Überwachung und Bekämpfung übermäßigen Kraftfahrzeulgärläms wurden kaum verwendet.
- 2.6.2 Der RH beanstandete den geringen Einsatz der Geräte. Er empfahl, ihre Tauglichkeit zu überprüfen und zutreffendenfalls Schulungsmaßnahmen durchzuführen.
- 2.6.3 *Das BMI sagte dies zu.*

Kraftfahrtechnische Überwachung

- 2.7.1 Den Beamten der für die Überwachung des Grenzüberganges Kufstein-Kiefersfelden zuständigen Gendarmeriedienststelle war wegen ihrer sonstigen Aufgaben eine dauernde Anwesenheit und Kontrolle am Grenzübergang nicht möglich. Eine umfassende Kontrolle der einreisenden Kraftfahrzeuge, insbesondere der Lastkraftwagen und Omnibusse, wie dies vom technischen Zug der deutschen Grenzbehörden anhand einer umfangreichen Check-Liste sehr genau durchgeführt wurde, war auf österreichischer Seite nicht gewährleistet.

Der mobile technische Prüfzug konnte nur noch Schwerpunktcontrollen der bereits eingereisten Fahrzeuge durchführen.

- 2.7.2 Nach Auffassung des RH belegen schwere Verkehrsunfälle mit insbesondere nach der "Ostöffnung" nach Österreich eingebrachten Kraftfahrzeugen die Notwendigkeit verstärkter technischer Kontrollen bereits anlässlich des Grenzüberganges.

Der RH empfahl dem BMI, in enger Zusammenarbeit mit dem BMV, dem Land Tirol und den Grenzbehörden der Nachbarländer ein Maßnahmenpaket zu erstellen, das vor allem

- die ständige Stationierung eines technischen Zuges an der Grenze,
- den verstärkten Einsatz von Gendarmeriebeamten bei den Grenzübergängen und
- den Einsatz von Zollwachebeamten

umfassen sollte.

Kraftfahrtechnische Überwachung

32 2.7.3 *Das BMI vermeinte, daß mit der Schaffung entsprechender Zuständigkeiten für Zollorgane durch die 15. Kraftfahrgesetz-Novelle die geforderte Überwachung sichergestellt sei.*

2.7.4 Der RH erwiderte, daß eine Problemlösung durch den Einsatz von Zollorganen allein nicht herbeigeführt werden könne, und wiederholte seine Empfehlung.

Gewerberechtliche Beratung 2.8.1 Gemäß der Gewerbeordnung kann der Landeshauptmann als Konzessionsbehörde einem Waffengewerbetreibenden erforderlichenfalls Maßnahmen zur sicheren Aufbewahrung von Waffen und Munition bescheidmäßig auftragen.

Beamte der Kriminalabteilung nahmen unter hohem Zeitaufwand regelmäßig an Augenscheinverhandlungen teil und erstatteten entsprechende Sicherungsvorschläge gegen Einbruch und Diebstahl, die jedoch von der Gewerbebehörde nicht oder nicht mit der gebotenen Nachhaltigkeit umgesetzt wurden.

2.8.2 Der RH beanstandete, daß dadurch die Tätigkeit der Kriminalbeamten vielfach wirkungslos blieb.

2.8.3 *Das BMI ist an das Amt der Tiroler Landesregierung herangetreten, damit die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung zielführende Maßnahmen setzen.*

Gendarmeriemusik 2.9.1 Das BMI hat die Gendarmeriemusik zu einer Mindeststärke von 20 Musikern sowie zur Abstimmung der Interessen des Exekutivdienstes und der Belange des Musikwesens verpflichtet.

Im Bereich des Landesgendarmeriekommmandos für Tirol beanspruchte die Musikausübung durch rd 40 Beamte jährlich rd 260 Dienststunden (ohne Reisezeiten) je Musiker, die durch Überstunden anderer Bediensteter ausgeglichen werden mußten.

2.9.2 Der RH beanstandete den zeitlichen Umfang der Musikausübung durch für den Exekutivdienst ausgebildete Beamte und empfahl die Verminderung auf ein dem Dienstbetrieb zuträglicheres Ausmaß.

2.9.3 *Das BMI verwies auf die Bedeutung der Gendarmeriemusik für die Öffentlichkeitsarbeit der Gendarmerie. Hinsichtlich des Überstundenaufwandes werde durch die Dienstzeitregelung 1993 eine Verbesserung eintreten.*

Schulungen 2.10.1 In den Jahren 1992 und 1993 wurden für die Sicherheitspolizeigesetzes-Schulung im Bereich der Bundesgendarmerie 79 leitende Bedienstete eingesetzt, die rd 21 700 Vortragsstunden gestalteten. Die Vergütung für Nebentätigkeit betrug 290 S je Stunde.

Da die Bediensteten für ihre Lehrtätigkeit in amtlichen Kursen ausgebildet wurden, die Lehrtätigkeit in ihrer Dienstzeit durchführten und zusätzlich bei den verwendeten leitenden Gendarmeriebeamten die Schu-

Schulungen

lung zu ihren Dienstpflichten gehörte, lagen die Voraussetzungen für die Gewährung der Vergütung nicht vor. 33

- 2.10.2 Der RH bemängelte die ohne Rechtsgrundlage erfolgte Auszahlung von rd 6,3 Mill S und empfahl die Rücknahme der getroffenen Entscheidung.

- 2.10.3 *Laut Mitteilung des BMI erschien die Zahlung der Nebentätigkeitsvergütung gerechtfertigt, weil es sich um eine gänzliche Neuorientierung des polizeilichen Einschreitens handelte, wofür es kein gesichertes Wissen, keine Rechtsprechung und keine Erfahrungswerte gegeben habe. Mit der Vergütung sei nicht nur die Vortragsfähigkeit, sondern auch die Vorbereitungszeit abgegolten worden.*

Der für Dienstrechtsangelegenheiten zuständige Staatssekretär im BKA bestätigte die Rechtsauffassung des RH.

- 2.11.1 Im Jahre 1992 wurden im Zuge der Neuorganisation des Gendarmeriedienstes auf Bezirksebene 79 Bezirksgendarmeriekommandanten zu einem viermonatigen Ausbildungslehrgang an die Sicherheitsakademie einberufen.

Neun Kursteilnehmer hatten das 60. Lebensjahr bereits überschritten, hievon standen drei Teilnehmer bei Kursende knapp vor Erreichung des 65. Lebensjahres.

- 2.11.2 Der RH beanstandete die Ausbildung von Beamten, die von Gesetzes wegen im Jahr des Kursabschlusses in den Ruhestand treten bzw für Beamte, die aufgrund ihres Lebensalters jederzeit in den Ruhestand treten können.

- 2.11.3 *Laut Mitteilung des BMI seien im Zuge der Übergangsregelung qualifizierte dienstführende Beamte nach jahrzehntelanger Erfahrung in Posten- und Bezirkskommandantenfunktionen zu einem verkürzten Grundausbildungslehrgang zugelassen worden. Eine Altersgrenze sei aus dienstlichen und menschlichen Gründen nicht angebracht gewesen.*

Der für Dienstrechtsangelegenheiten zuständige Staatssekretär im BKA beurteilte die Angelegenheit als Einzelfall.

Zuteilungen

- 2.12.1 Ein leitender Gendarmeriebeamter war seit mehr als fünf Jahren dem Gendarmerieeinsatzkommando zum Dienst in der Verwaltungsführung zugeteilt. Ein weiterer leitender Gendarmeriebeamter wurde aus wichtigen dienstlichen Interessen 1989 vom Landesgendarmeriekommando für Niederösterreich zum Landesgendarmeriekommando für Tirol versetzt, obwohl er dem Gendarmerieeinsatzkommando dienstzugeteilt war. Die Dienstzuteilung dieses Beamten war 1992 noch aufrecht.

- 2.12.2 Da eine Dienstzuteilung gesetzlich als bloß vorübergehende Maßnahme vorgesehen ist, beanstandete der RH diese kostenintensiven Personalaufnahmen und empfahl deren Aufhebung.

Zuteilungen

34

- 2.12.3 *Laut Mitteilung des BMI erfordere die besondere Lage von Ausbildungsstand und Aufgabenstellung des Gendarmerieeinsatzkommandos zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes die Verwendung vorwiegend zugeteilter Beamter. Es sei jedoch die Einleitung von Versetzungsverfahren bzw Zuteilungsaufhebungen beabsichtigt.*
- 2.12.4 Der RH entgegnete, daß für eine ausschließliche Tätigkeit in der Verwaltungsführung die Verwendung zugeteilter Beamter nicht erforderlich sei.

- Wirtschaftsführung**
- 2.13.1 Beim Landesgendarmeriekommando für Tirol war die vom Bundeshaushaltsgesetz ab 1. Jänner 1987 vorgesehene Trennung zwischen Anordnung und Vollzug für die nachgeordneten Dienststellen nicht durchgeführt worden.
 - 2.13.2 Der RH empfahl, die notwendigen Umgliederungen ehestens durchzuführen.

- 2.13.3 *Laut Mitteilung des BMI werde zu Jahresbeginn 1994 mit den Umgliederungen bei der Sicherheitsdirektion im Bereich des Bundeslandes Salzburg begonnen werden; danach erfolge die Umstellung im Bereich der anderen Bundesländer.*

- Überwachungsgebühren**
- 2.14.1 Für jedes bei einem besonderen Überwachungsdienst herangezogene öffentliche Sicherheitsorgan sind 150 S je angefangene Stunde zu verrechnen. Diese Gebühr erhöhte sich auf 200 S für Überwachungstätigkeiten, mit denen die Beistellung eines Dienstkraftfahrzeuges verbunden war.
 - 2.14.2 Der RH beanstandete diese Tarife als nicht kostendeckend, weil selbst unter günstigen Voraussetzungen (Einsatz junger Beamter, keine Überstunden, keine Dienstgeberanteile) nur ein Deckungsbeitrag von rd 60 % erreicht wird.

Er empfahl im Interesse der Kostenwahrheit für staatliche Leistungen die Vornahme einer entsprechenden Tarifanpassung.

- 2.14.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es 1992 dem BKA vorgeschlagen, eine Tarifanpassung ehestmöglich in Angriff zu nehmen.*
- 2.14.4 Der RH hat das BKA um Stellungnahme ersucht.

- 2.15.1 Anlässlich des 53. Arlberg–Kandaharrennens im Jahre 1988 versahen 30 Gendarmeriebeamte Ordnungsdienst, wofür der Bezirkshauptmannschaft Landeck 67 500 S an Überwachungsgebühren vorgeschrieben wurden.

Diese verweigerte — im Gegensatz zu den Vorjahren — die Bezahlung, weil die Überwachung von ihr nicht bescheidmäßig angeordnet worden war.

- 2.15.2 Der RH empfahl, besondere Überwachungsdienste künftig nur bei bescheidmäßiger Anordnung der zuständigen Behörde durchzuführen.
- 2.15.3 *Laut Mitteilung des BMI sei der Empfehlung des RH bereits Rechnung getragen worden.*

Sonstiges

- 2.16.1 Von 1989 bis 1992 (31. Oktober) kam der Suchtgiftspürhund eines Beamten der Kriminalabteilung jährlich nur rd fünfmal zum Einsatz. Die Haltungskosten des Hundes je Einsatztag beliefen sich auf rd 33 000 S.
- 2.16.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurde dem Beamten im August 1992 neuerlich ein um 12 000 S erworbener Junghund zur Ausbildung zugewiesen.
- 2.16.3 *Laut Mitteilung des BMI werde es einen angemessenen Einsatz von Diensthunden sicherstellen.*

- 2.17.1 Die Verwahrungsvorschrift regelt die Vorgangsweise bei der Festnahme und vorübergehenden Verwahrung einer Person.
- 2.17.2 Der RH bemängelte die mangelhafte Führung der Aufzeichnungen, welche die Nachvollziehbarkeit der Dauer und der Umstände der Freiheitsbeschränkung sicherstellen sollten.
- 2.17.3 *Das BMI sagte Schulungs- und Kontrollmaßnahmen zu.*

**Schluß-
bemerkungen**

- 2.18 Die wesentlichen Empfehlungen des RH waren darauf gerichtet,
 - (1) umfangreiche Änderungen hinsichtlich der Organisation des Exekutivedienstes und im Personaleinsatz mit dem Ziel einer verstärkten Anwesenheit der Beamten im exekutiven Außendienst herbeizuführen,
 - (2) die Verkehrstüchtigkeit einreisender Fahrzeuge bereits anlässlich des Grenzübertrittes zu überprüfen,
 - (3) die Organisation der Wirtschaftsführung der geltenden Rechtslage anzupassen und
 - (4) bei der Vergütung von besonderen Überwachungsdiensten durch öffentliche Sicherheitsorgane kostendeckende Tarife durchzusetzen.

36

Bundespolizeidirektion St. Pölten

Eine aus besoldungsmäßigen Überlegungen erfolgte organisatorische Änderung der Einsatzgruppen der Kriminalpolizeilichen Abteilung nahm zu wenig Rücksicht auf wirksamen Diensteinsatz und Wirtschaftlichkeit.

Die Sicherheitsexekutive wäre von artfremden Tätigkeiten zu entlasten.

Die Organisation des Wirtschaftsverwaltungsdienstes entsprach nicht der Gesetzeslage.

Einwohnerzahl im Überwachungsgebiet	54 000
Überwachungsgebiet (in km ²)	108
Personalstand	Verwaltungsbedienstete
	43
	Sicherheitswache
	204
	Kriminaldienst
	38

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 3.1 Der RH überprüfte von April bis Mai 1992 die Gebarung der Bundespolizeidirektion St. Pölten. Die Prüfungsmitteilungen wurden der überprüften Stelle sowie dem BMI im Dezember 1992 zugemittelt, welche hiezu im März 1993 Stellung nahmen. Seine Gegenäußerung gab der RH im Juli 1993 ab.

Die Gebarungsüberprüfung des RH bezog sich schwerpunktmäßig auf die Aufgabenwahrnehmung durch die kriminalpolizeiliche Abteilung, die Organisation des Wirtschaftsverwaltungsdienstes und den Personaleinsatz der Sicherheitsexekutive für artfremde Tätigkeiten.

Organisationsangelegenheiten

- 3.2.1 Die Kriminalpolizeiliche Abteilung bestand aus einer Fahndungsgruppe, dem Erkennungsdienst und einer weiblichen Kriminalbeamten sowie aus vier Gruppen zu sechs bis acht Kriminalbeamten mit je einem Gruppenführer und einem Stellvertreter. Um die Zustimmung des BKA zu einer höheren Anzahl besser bewerteter und damit besser besoldeter Planstellen zu erreichen, wurden sämtliche Mitarbeiter dieser Abteilung in insgesamt acht Kleingruppen zu je vier Bediensteten mit Gruppenführer und –stellvertreter aufgeteilt. Im Dienstbetrieb bildeten jedoch auch weiterhin zwei Kleingruppen eine Einheit.
- 3.2.2 Der RH beanstandete diese sachlich nicht gerechtfertigte Aufsplitterung, die lediglich zu einer Vermehrung besser bewerteter Planstellen geführt hat.
- 3.2.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es im Einvernehmen mit dem BKA eine durch die Schaffung einer Vier-Mann-Gruppe einheitliche Organisation der nachgeordneten Behörden angestrebt.*

Organisationsangelegenheiten

37

Aufgaben– wahrnehmung

- 3.2.4 Der RH entgegnete, daß eine ausschließlich auf die dienst– und besoldungsrechtliche Besserstellung der Mitarbeiter ausgerichtete Änderung der internen Organisation mit den Grundsätzen einer klaren, straffen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Organisation nicht vereinbar ist.

- 3.3.1 Die Kriminalbeamten kontrollierten täglich im Rahmen der "Hotelkontrolle – Stadtfußstreife" Beherbergungsbetriebe, wofür ein erheblicher Teil der anfallenden Überstunden und der Kfz-Kilometerleistungen aufgewendet wurde.

- 3.3.2 Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und vorbeugenden Wirkung der Streifen empfahl der RH die Beschränkung auf stichprobenartige Kontrollen, die Heranziehung von Sicherheitswachebeamten und schwerpunktmaßige Sonderstreifen.

3.3.3 *Die Bundespolizeidirektion St. Pölten sagte dies zu.*

- 3.4.1 Die Werttransporte der Post auf der Straße und die Geldverladungen im Bahnhofsgebiet wurden regelmäßig durch Sicherheitswachebeamte überwacht.

- 3.4.2 Nach Ansicht des RH war diese kräftebindende und ihrem Wesen nach artfremde Überwachungstätigkeit auch im Hinblick auf die gestiegenen Anforderungen an die Exekutive einer Landeshauptstadt nicht mehr vertretbar. Er empfahl Verhandlungen mit der Generaldirektion für die Post– und Telegraphenverwaltung mit dem Ziel des gänzlichen Rückzuges der Sicherheitsexekutive von dieser Überwachungstätigkeit, die bei Schienenpostkursen teilweise schon durch private Überwachungsdienste erfolgte.

- 3.4.3 *Laut Mitteilung des BMI verpflichtete das Sicherheitspolizeigesetz nicht mehr zur Sicherung von Werttransporten durch die Sicherheitsbehörden. Es werde darauf drängen, daß die Postverwaltung künftig private Sicherheitsdienste betreue.*

Haushaltswesen

- 3.5.1 Die Haushaltsführung im Bereich des Kassen– und Wirtschaftsdienstes entsprach nicht dem Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollziehung. Grundlage der Wirtschaftsverwaltung war eine veraltete und dem geltenden Bundeshaushaltsgesetz widersprechende Vorschrift des BMI.

- 3.5.2 Der RH wiederholte seine schon im Zuge von Geburgsüberprüfungen bei anderen Dienststellen im Bereich des BMI abgegebene Empfehlung, die Haushaltsführung der bereits seit dem Jahre 1987 geltenden Gesetzeslage anzupassen.

- 3.5.3 Das BMI stellte neuerlich eine bloß schrittweise Befolgung der haushaltrechtlichen Vorschriften in Aussicht.

Sonstiges

- 3.6.1 Gemäß der Polizeigefangenenumordnung sind Häftlinge ohne unnötigen Aufschub, spätestens innerhalb von 24 Stunden nach der Aufnahme,

Sonstiges**38**

ärztlich auf ihre Haftfähigkeit zu untersuchen. Diese Frist wurde zum Teil überschritten; vereinzelt fehlten die für eine Kontrolle erforderlichen Vermerke.

- 3.6.2 Der RH empfahl die künftige Einhaltung dieser Anordnung.
- 3.6.3 *Laut Mitteilung der Behörde sei das Gefangenhauspersonal entsprechend angewiesen und die Amtsärzte neuerlich auf die einschlägigen Bestimmungen hingewiesen worden.*
- 3.7.1 Nach Beendigung des Strafvollzuges wurden die Strafvollzugskosten mit Bescheid vorgeschrieben. Dadurch wurde auch oft für geringe Beträge die Mitwirkung mehrerer Behörden notwendig.
- 3.7.2 Der RH empfahl, die Einhebung des Kostenbeitrages unmittelbar bei der Entlassung vorzunehmen und erst bei Erfolglosigkeit einen Bescheid zu erlassen.
- 3.7.3 *Die überprüfte Stelle sagte dies zu.*
- 3.8.1 Der Barzahlungsverkehr erfolgte nicht im Kassenraum, sondern von einem nicht hinreichend gesicherten Gangschalter aus, wodurch die Kas sensicherheitsvorschriften verletzt wurden.
- 3.8.2 Auch im Hinblick auf die oft hohen Geldbestände empfahl der RH die Beseitigung der Sicherheitsmängel.
- 3.8.3 *Die überprüfte Stelle sagte dies zu.*
- 3.9.1 Waffenbesitzberechtigte dürfen aus dem Ausland Faustfeuerwaffen im Umfang der Berechtigung ohne Meldung einführen.
- 3.9.2 Der RH empfahl, im Rahmen einer Novelle des Waffengesetzes eine Meldung vorzusehen.
- 3.9.3 *Laut Mitteilung des BMI strebe es verbesserte außenhandels- und zollrechtliche Vorschriften an. Es sagte die Einbeziehung der gegenständlichen Problematik in die Überlegungen zur Angleichung des Waffenrechtes an das bestehende EG-Recht zu.*
- 3.10.1 Für das Fundamt wurde es immer schwieriger, nicht behobene Fundgegenstände zu verwerten oder zu entsorgen. Mangels gesetzlicher Ermächtigung war auch die Überlassung an karitative Einrichtungen nicht möglich.
- 3.10.2 Der RH empfahl entsprechende Überlegungen im Zuge der geplanten Neuregelung des Fundwesens.
- 3.10.3 *Laut Stellungnahme der Behörde sei das BMI auf diesen Umstand zwecks Berücksichtigung bei den Vorarbeiten zur Schaffung eines Fundgesetzes aufmerksam gemacht worden.*

Laut einer — in den Unerledigten Anregungen dieses TB wiedergegebenen — allgemeinen Stellungnahme des BMI sei der Zeitpunkt für die Neuregelung des Fundwesens noch nicht abschätzbar.

Schluß- bemerkungen

3.11 Zusammenfassend empfahl der RH,

- (1) Organisationsänderungen nur dann durchzuführen, wenn sie auch erhöhte Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bewirken,
- (2) die Entlastung der Exekutive von artfremden Tätigkeiten weiter zu betreiben und
- (3) die Organisation des Wirtschaftsverwaltungsdienstes der Rechtslage anzupassen.

Landesgendarmeriekommmando für Oberösterreich; Dienstplan der Verkehrsabteilung

Die dem Leistungserfordernis nicht angepaßte Personalstärke verursachte die ständige Einplanung einer hohen Überstundenanzahl für jeden Bediensteten. Aus arbeitsmedizinischen Gründen, aber auch wegen der finanziellen Auswirkungen legte der RH entsprechende Maßnahmen nahe.

Verkehrsabteilung	Soll	Ist
Gesamtpersonalstand	141	134
Verkehrsabteilung Linz	45	38
Außenstelle Haid	25	29
" Klaus	16	14
" Ried	18	17
" Seewalchen	21	21
" Wels	16	15

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 4.1 Aufgrund entsprechender Hinweise sah sich der RH veranlaßt, im März 1993 die Dienstplanung der Verkehrsabteilung des Landesgendarmeriekommmandos für Oberösterreich zu überprüfen.

Die Prüfungsmittelungen wurden der überprüften Stelle sowie dem BMI im April 1993 zugemittelt, welche hiezu im Juni 1993 Stellung nahmen. Seine Gegenäußerung gab der RH im Juli 1993 ab.

Grundsätzliches

- 4.2 Die Dienstplanung der Verkehrsabteilung entsprach grundsätzlich den Vorschriften, die auf eine möglichst bewegliche Gestaltung abzielen.

40**Überstunden**

4.3.1 Auffallend war der hohe Anteil (52 % bis 98 %) jener Überstunden, die bereits bei der Dienstplanung zu berücksichtigen waren, um den Arbeitsanfall bewältigen zu können.

4.3.2 Der RH vermerkte kritisch, daß in einem das Leistungsvermögen eines Beamten besonders belastenden Arbeitsbereich, wie ihn der Dienst auf Autobahnen darstellt, eine bestimmte Leistungsdichte nur durch einen ständig hohen Überstundenanteil sichergestellt werden konnte. Wegen der Forderungen nach vermehrten Dienstleistungen im Bereich der Verkehrsüberwachung und –kontrolle auf Autobahnen erwartete der RH keine Entspannung dieser Lage.

Aus arbeitsmedizinischen Gründen, aber auch wegen der finanziellen Auswirkungen beurteilte der RH diesen Zustand auf Dauer für nicht vertretbar und befaßte das BMI.

4.3.3 *Das BMI pflichtete dem RH bei. Es verwies auf die mit 1. Mai 1993 vorerst probeweise in Kraft getretenen umfangreichen Umgestaltungen der Bundesgendarmerie auf Bezirksebene und die bereits in Planung befindliche Umgestaltung der Landesgendarmeriekommanden. Ziel dieser Vorhaben soll ua ein zweckmäßigerer Personaleinsatz und eine gleichmäßige Belastung der Beamten sein. Erst nach Ablauf der Probezeit (Ende 1993) und Vorliegen aussagekräftiger statistischer Daten soll allenfalls auch über eine Personalaufstockung entschieden werden.*

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Übertragung der erstinstanzlichen Zuständigkeit für die Zentrallehranstalten an die Schulbehörden des Bundes in den Ländern (TB 1982 Abs 15.6, TB 1988 Abs 18.2).

Laut Stellungnahme des BMU wäre dies weder zweckmäßig, noch ließe sich daraus eine Einsparung erwarten.

- (2) Übertragung der Aufgaben des Schulservice an die Schulpsychologie-Bildungsberatung (TB 1988 Abs 18.4).

Das BMU erachtete die Aufgabenstellung dieser Einrichtungen weiterhin als zu unterschiedlich.

- (3) Abgeltung der Mehrdienstleistungen der Schulaufsichtsbeamten durch eine zu schaffende Verwendungszulage (TB 1988 Abs 18.5).

Das BMU verhandelt mit dem BKA.

- (4) Bedeckung dringender Instandhaltungsarbeiten durch Einsparungen beim Personalaufwand (TB 1988 Abs 18.18).

Das BMU machte dies weiterhin von geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängig.

- (5) Beendigung der Zusammenarbeit der Ausländerbetreuungsstelle des Stadtschulrates für Wien mit einem privaten Rechtsträger (TB 1988 Abs 19.11).

Der Stadtschulrat ist weiterhin um eine bessere Lösung bemüht.

- (6) Zentralisierung der auf neun Gebäude verteilten Verwaltungsstellen des Stadtschulrates für Wien (TB 1988 Abs 19.14).

Die Bemühungen wurden bisher ohne Ergebnis fortgesetzt.

- (7) Betreuung von Internatszöglingen hauptsächlich durch Erzieher (NTB 1990 Abs 55.9.2).

Das BMU hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt und die Technische Universität in Wien mit einer Wirtschaftlichkeitsanalyse beauftragt.

- (8) Tragung der Personalkosten der Erzieher am Städtischen Internat Oberwart durch die Stadtgemeinde als Heimerhalter (NTB 1990 Abs 55.10.2).

Unerledigte Anregungen

42

Das BMU will dies erst nach Vorliegen der unter (7) angeführten Wirtschaftlichkeitsanalyse klären.

- (9) Verzicht auf über den "Vier-Augen-Prinzip" hinausgehende Kontrollen in der Personalverwaltung (NTB 1990 Abs 57.2.2).

Das BMU wird dies erst nach der geplanten Umstellung der Personalverwaltung der Schulbehörden des Bundes in den Ländern auf ADV durchführen.

- (10) Erhöhung der seit 1984 unveränderten und nicht einmal die Gestehungskosten deckenden Sätze für die Teilnahme an der Verpflegung an küchenführenden Einrichtungen im Bereich des BMU (WB 1991 Schulverwaltung Abs 13).

Das Ergebnis der inzwischen abgeschlossenen Verhandlungen des BMU mit den Dienstnehmervertretungen bedarf noch der Zustimmung des BKA und des BMF.

- (11) Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den "Schulverbund Mittelschule" (vormals Schulversuch "Mittelschule"), der für 10- bis 14jährige Schüler an allgemeinbildenden höheren Schulen und Hauptschulen eingerichtet wurde, ohne die unterschiedliche Kompetenzlage für diese beiden Schularten zu beachten (TB 1988 Abs 18.6 und Abs 19.26).

Ein im Jahre 1993 erstelltes Gutachten des BKA-Verfassungsdienst bestätigt die rechtlichen Bedenken des RH.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Einsatz von mehr fachgeprüften Hauptschullehrern (NTB 1990 Abs 56.9.2) durch Verstärkung des Ausbildungsangebotes der Pädagogischen Institute.
- (2) Abstandnahme von Tarifermäßigungen für dienstreisende Beamte bei Aufenthalten in Bundesschullandheimen und im Bundesinstitut für Erwachsenenbildung St. Wolfgang (TB 1986 Abs 21.2).
- (3) Einschränkende Festlegung des "öffentlichen Interesses", bei dessen Vorliegen Bundes- und Landeslehrern Lehrpflichtermäßigungen gewährt werden können, und Verpflichtung zum Ersatz der gesamten dadurch erwachsenen Kosten (TB 1987 Abs 22.10, NTB 1990 Abs 55.12 und 56.13, NTB 1990 Abs 56.4 und WB 1991 Schulverwaltung Abs 5).
- (4) Erlassung von Richtlinien für die Zuwendungen im Rahmen der Künsterhilfe. (NTB 1990, Abs 54.22 bis 54.28).

Prüfungsergebnis

43

Verein "Theater der Jugend"

Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, den Verein "Theater der Jugend" wegen der offenen Haftungs- und Vertretungsfragen in eine GesmbH umzuwandeln; gleichzeitig sollte in der Geschäftsführung zum "Vier-Augen-Prinzip" zurückgekehrt werden.

Die Abgangsdeckung durch die Vereinsmitglieder erfolgte nicht im Verhältnis zum Anteil ihrer Besucher.

Die Regelungen für das Verwaltungspersonal waren großzügig.

Der RH empfahl, eine von der Vermittlungstätigkeit der Lehrer unabhängige Kartenvertriebsform aufzubauen.

Der Verein "Theater der Jugend" soll die musicale Erziehung junger Menschen durch Veranstaltung von Theateraufführungen und Konzerten sowie durch die Organisation der Abgabe verbilligter Karten für Theater- und Konzertaufführungen fördern.

Mitglieder des Vereins sind der Bund, vertreten durch das BMU, sowie die Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland.

	1988	1989	1990	
	in Mill S			
Aufwendungen	94,3	89,3	102,8	
Kartenerlöse	42,6	40,9	43,9	
Förderungszuwendungen	46,6	45,5	52,2	
	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
	auf 1 000 Besucher gerundet			
Besucher von Eigenproduktionen	218 000	156 000	179 000	175 000
Besucher von Fremdproduktionen	288 000	223 000	256 000	218 000

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH hat von Dezember 1991 bis Februar 1992 die Gebarung des Vereins "Theater der Jugend" (Verein) insbesondere der Jahre 1988 bis 1990 überprüft. Die Schwerpunkte der Überprüfung betrafen das Rechnungs- und das Abonnementwesen, die Kartengebarung sowie Personalangelegenheiten.

Das Ergebnis der Gebarungsüberprüfung wurde den Organen des Vereins, dem BMU, dem Wiener Stadtsenat sowie der Niederösterreichischen und der Burgenländischen Landesregierung mitgeteilt. Die Stellungnahmen der öffentlichen Stellen langten im Dezember 1992, die des Vorstandes des Vereins im April 1993 im RH ein.

44**Rechtsangelegenheiten**

- 2.1 Gemäß dem Statut des Vereins müssen die Mitglieder des Vorstandes auch Mitglieder der Generalversammlung sein.
- 2.2 Der RH beanstandete diese Bestimmung, derzu folge bei Abwesenheit sonstiger Mitglieder ausschließlich die Vorstandsmitglieder als Mitglieder der Generalversammlung ihren eigenen Bericht zur Kenntnis nahmen. Er empfahl dem Verein, durch eine Änderung des Statuts eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Vorstand und in der Generalversammlung auszuschließen.
- 2.3 *Der Vorstand des Vereins teilte mit, künftig bestrebt zu sein, eine möglichst vollständige Anwesenheit aller Mitglieder bei den Sitzungen der Generalversammlung zu erreichen.*

Das BMU pflichtete dem RH bei.

- 3.1 Der Geschäftsführung des Vereins obliegen laut Statut ua die Führung des laufenden Geschäftsbetriebes, die Spielplangestaltung sowie die Vertretung bei Rechtsstreitigkeiten aus dem Geschäftsbetrieb.
- 3.2 Der RH vermißte Bestimmungen über die Haftung der Geschäftsführung gegenüber dem Verein, zumal diese über sehr weitreichende Befugnisse verfügt.
- 3.3 *Der Verein überlegt Haftungsbestimmungen des Geschäftsführers im Sinn des GmbH-Gesetzes.*
- 4.1 Zufolge dem Statut wird der Verein nach außen vom Vorsitzenden des Vorstandes oder einem seiner beiden Stellvertreter sowie in allen Fällen, die mit der unmittelbaren Geschäftsführung im Rahmen des laufenden Betriebes im Zusammenhang stehen, von der Geschäftsführung vertreten.
- 4.2 Der RH beanstandete die seiner Ansicht nach wenig zweckmäßige Form der Vertretung des Vereins nach außen, insbesondere wegen der unklaren Abgrenzung des laufenden Geschäftsbetriebes von den sonstigen Geschäftsfällen.
- 4.3 *Der Verein sagte zu, dies bei der geplanten Änderung des Statuts zu berücksichtigen.*
- 5.1 Schriftstücke der Geschäftsführung, mit denen der Verein finanzielle Verpflichtungen eingeht, bedürfen zufolge des Statuts der Gegenzeichnung durch leitende Mitarbeiter im Rahmen ihres Aufgabenbereiches.
- 5.2 Der RH bemängelte, daß weder im Statut noch in einer Geschäftseinteilung die Aufgaben von leitenden Mitarbeitern sowie deren Befugnisse geregelt waren und dadurch auch der Umfang der Zeichnungsberechtigung nicht feststand.

5.3 *Der Verein teilte mit, eine interne Regelung für die Zeichnungsberechtigung aufgestellt zu haben und diese in eine künftige Geschäftsordnung aufzunehmen.* 45

5.4 Der RH erwiderte, daß ihm bisher keine Regelung für die Zeichnungsberechtigung vorgelegt worden sei, und erinnerte an die Problematik der Außenwirkung von bloß internen Regelungen.

6.1 Insgesamt erschienen im Statut des Vereins die Aufgaben und Pflichten der Organe nicht hinreichend geregelt.

6.2 Zur Vermeidung der dargestellten Probleme und zur Erzielung einer höchstmöglichen Rechtssicherheit empfahl der RH die Umwandlung des Vereins in eine GesmbH. Gesellschafter könnten ua Gebietskörperschaften werden, die Interesse an den Zielen des Vereins haben.

Der Aufsichtsrat könnte sich aus den Mitgliedern des bisherigen Vorstandes des Vereins zusammensetzen. Die Befugnisse, die Berichtspflichten und die Haftung der Geschäftsführung würden sich aus den Bestimmungen des GesmbH-Gesetzes ergeben.

6.3 *Laut Mitteilung des Vereins überlegen der Bund und die Stadt Wien eine Umwandlung des Vereins in eine GesmbH. Der Verein gab jedoch zu bedenken, daß die Umwandlung mit Mehrkosten verbunden sein könnte.*

Das BMU schloß aus grundsätzlichen Erwägungen eine Beteiligung des Bundes an einer GesmbH aus. Da es auf eine unmittelbare Einflußnahme auf den Verein wegen dessen kultur- und bildungspolitischer Bedeutung nicht verzichten könne, befürwortete das BMU die Beibehaltung der bisherigen Rechtsform.

Die Niederösterreichische Landesregierung pflichtete dem RH bei. Überdies ermögliche eine neue Rechtsform die Erschließung neuer Finanzierungsquellen, so daß öffentliche Mittel nur noch im unbedingt erforderlichen Ausmaß beansprucht werden müßten.

Die Burgenländische Landesregierung stimmte dem RH zu.

6.4 Der RH erwiderte dem Verein, daß eine Umwandlung in eine GesmbH nicht mit Mehrkosten verbunden sein müsse.

Dem BMU gegenüber führte der RH aus, daß es auch bei einer Umwandlung des Vereins in eine GesmbH im Rahmen der Verträge über die Gewährung von Förderungen deren Tätigkeit beeinflussen könne.

7.1 Der Verein trat 1970 in die Bestandrechte am Renaissancetheater ein. Dem Vormieter wurde vertraglich zugesichert, daß er den Buffetbetrieb auf eigene Rechnung fortführen und jährlich bis zu sechs Produktionen durch das Fernsehen aufzeichnen lassen könne. Fernsehaufzeichnungen erfolgten letztmals 1972.

7.2 Der RH beanstandete die für den Verein nachteiligen vertraglichen Verbarungen, die ihm keinen Einfluß auf Angebot und Preisgestaltung des Theaterbuffets einräumten, sowie die Zusicherung von Fernsehauf-

Rechtsangelegenheiten

46

zeichnungsrechten, deren Geltendmachung eine wesentliche Beeinträchtigung des Spielbetriebes des Vereins mit sich bringen würde. Er empfahl dem Verein, eine Änderung des Vertrages anzustreben.

- 7.3 *Der Verein gab bekannt, daß der Vormieter bereit sei, über diese Bestimmungen des Vertrages zu verhandeln.*

Dem Wiener Stadtsenat erschien eine Änderung des Vertrages vorstellbar; allerdings wären allfällige Ablöseforderungen des Vormieters letztlich aus öffentlichen Mitteln zu befriedigen.

Rechnungswesen

Finanzielle Entwicklung

- 8 Die Bilanzsumme stieg von rd 37,3 Mill S (1988) auf rd 58,5 Mill S (1990); davon entfielen auf Bankguthaben zwischen rd 20 % und rd 55 %. 1988 wurde ein Reinverlust von rd 1,4 Mill S, 1989 und 1990 ein Reingewinn von rd 2,7 Mill S bzw rd 7,5 Mill S ausgewiesen.

Von der Gesamtsumme der Erfolgsrechnung, die zunächst von rd 94,3 Mill S (1988) auf rd 89,3 Mill S (1989) fiel und sodann auf rd 102,8 Mill S (1990) stieg, entfielen zwischen rd 28 % und rd 31 % auf Materialaufwendungen und zwischen rd 46 % und rd 49 % auf Personalaufwendungen.

Die Kartenerlöte zeigten eine unterschiedliche Entwicklung. Die Erlöte sanken von rd 42,6 Mill S (1988) auf rd 40,9 Mill S (1989) und stiegen wieder auf rd 43,9 Mill S (1990). Der Rückgang der Kartenerlöte 1989 war auf den Besucherrückgang und die zeitweilige Einstellung der Kartenvermittlungstätigkeit durch die Lehrer im Herbst 1988 zurückzuführen.

An Förderungen wurden zugewendet: rd 46,6 Mill S (1988), rd 45,5 Mill S (1989) und rd 52,2 Mill S (1990).

Förderungs–zuwendungen

- 9.1 Die Anteile der Förderungszuwendungen und die Anteile der Besucher der Mitglieder des Vereins entwickelten sich wie folgt:

	1988		1989		1990	
	Förderungs- zuwendungen	Besucher	Förderungs- zuwendungen	Besucher	Förderungs- zuwendungen	Besucher
BMU	37,8	–	36,1	–	33,1	–
Wien	60,1	58,3	61,5	57,9	64,8	58,6
Nieder-						
österreich	2,1	32,9	2,2	34,1	1,9	34,7
Burgenland	–	8,8	0,2	8,0	0,2	6,7

- 9.2 Der RH vermerkte kritisch, daß die von den Ländern Niederösterreich und Burgenland gezahlten Anteile an Förderungszuwendungen deutlich niedriger waren als die Anteile der aus diesen Ländern stammenden Besucher.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des Vereins würde die Höhe der von den Ländern Niederösterreich und Burgenland gewährten Förderungszuwendungen schon seit längerem erörtert.*

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates sei erstmals im Jahre 1992 eine Bereitschaft des Landes Niederösterreich zur Erhöhung der Zuwendungen erkennbar gewesen.

Die Burgenländische Landesregierung zeigte sich bemüht, künftig mehr Mittel aus dem Kulturbudget bereitzustellen.

- 10.1 Nach dem Verkauf des Jugendabonnements der Stadt Wien (Jugendabonnement) und des Wiener Stadtabonnements (Stadtabonnement) im Auftrag und auf Rechnung der Stadt Wien verfügte der Verein regelmäßig über hohe, treuhänderisch zu verwaltende Geldmittel, weshalb das Land Wien seine Förderungszuwendungen erst später ausgezahlt hatte.
- 10.2 Der RH empfahl, in den Verträgen mit dem Land Wien zu vereinbaren, daß der Verein über die Einnahmen aus dem Verkauf des Jugend- und des Stadtabonnements bis zur Abrechnung der beiden Abonnements verfügen könne. Nur nach diesbezüglichen Vereinbarungen könnten diese Fremdmittel auf den Geldbestand des Vereins angerechnet und die Förderungszuwendungen durch das Land Wien entsprechend später angewiesen werden.
- 10.3 *Der Verein sagte zu, eine entsprechende Abänderung der Verträge anzustreben.*

Vermögensgebarung

- 11.1 Der Verein verfügte teilweise über beträchtliche Geldmittel, welche über längere Zeiträume als Termingelder veranlagt wurden.
- 11.2 Der RH erachtete die Veranlagung von hohen Beträgen durch den Verein als unzweckmäßig, weil die ihm für die Termingeldeinlagen gutgeschriebenen Zinsen wesentlich geringer waren als die von den fördernden Gebietskörperschaften aufzuwendenden Zinsen. Der RH empfahl, die Förderungszuwendungen künftig zeitlich und betraglich den tatsächlichen Zahlungsverpflichtungen des Vereins entsprechend anzufordern.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des Vereins könne er Zahlungsverpflichtungen nicht immer langfristig abschätzen.*

Demgegenüber versicherten das BMU und der Wiener Stadtsenat, daß die Zuweisung von Förderungsmitteln künftig auf Grundlage einer genaueren Liquiditätsdarlegung durch den Verein erfolgen werde.

Rechnungswesen

48

- 12.1 Der Bargeldbestand des Vereins hatte mehrmals die Höhe der Versicherungssumme gegen Einbruchdiebstahl überschritten.
- 12.2 Der RH hielt größere Bargeldbestände für unwirtschaftlich, weil diese Beträge unverzinst bleiben und ein Risiko darstellen. Er empfahl, künftig Zahlungen möglichst unbar durchzuführen.
- 12.3 *Der Verein erklärte, künftig die Kassenbestände so klein wie möglich zu halten.*

- 13.1 In den Jahresabschlüssen 1988 bis 1990 wurden jährlich Wertpapiere über rd 1,7 Mill. S zur Deckung der Abfertigungsrückstellung ausgewiesen, obwohl der Verein aufgrund seiner Gemeinnützigkeit hiezu gesetzlich nicht verpflichtet war.
- 13.2 Der RH beanstandete, daß durch den Kauf von Wertpapieren hohe finanzielle Mittel gebunden waren, was nicht im Interesse der Förderungszuwendungen gewährenden Gebietskörperschaften liegen könne. Er empfahl, die im Betriebsvermögen befindlichen Wertpapiere zu veräußern und künftig keine Wertpapiere mehr anzukaufen.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes wäre der Verein nach dem Grundsatz der Vorsicht des ordentlichen Kaufmannes zu führen, weil seitens der Förderungsgeber keine Abgangsdeckung gegeben sei. Das Land Wien beabsichtige sogar, Zuschußbetriebe zur Schaffung eines "Stammvermögens" zu veranlassen.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates stünden im Falle der Verwirklichung der Empfehlung des RH der kurzfristigen Verringerung der Förderungszuwendungen längerfristige ungünstige Auswirkungen gegenüber.
- 13.4 Der RH erwiderte, daß die Schaffung eines "Stammvermögens" dem Förderungszweck widerspräche. Für den Förderungsgeber ist es jedenfalls wirtschaftlicher, einen fallweisen höheren Mittelbedarf des Förderungsnehmers anlaßbezogen abzudecken.

- Ordnungsgemäßheit der Buchführung und Bilanzierung
 - 14.1 Der Verein vertrieb aufgrund entsprechender Verträge das Jugendabonnement und das Stadtbonnement im Namen und auf Rechnung der Stadt Wien.
 - 14.2 Der RH bemängelte, daß der Verein die Gebarung des Jugendabonnements in seine Gewinn- und Verlustrechnung aufgenommen bzw. die Gebarungen beider Abonnements als Rechnungsabgrenzungspositionen in seiner Bilanz ausgewiesen hatte.
 - 14.3 *Laut Stellungnahme des Vereins würde das Jugendabonnement der Stadt Wien auf eigene Rechnung vertrieben.*
 - 14.4 Der RH hielt wegen der eindeutigen Rechtslage seine Bemängelung aufrecht.

15.1 Der Verein hatte zahlreiche Wirtschaftsgüter im Anlagevermögen nicht ausgewiesen. 49

15.2 Der RH beanstandete dies, weil dadurch der Wert der Bestände und ihre Vollständigkeit nicht nachvollziehbar waren.

15.3 *Nach Ansicht des Vereins wären Fundusgegenstände nicht aktivierungspflichtig.*

15.4 Der RH erwiderte, seiner Ansicht nach wären auch Fundusgegenstände als Anlagevermögen auszuweisen.

16.1 Der Verein gewährte den Lehrern für die Vermittlung von Karten und Abonnements neben Freikarten auch eine Ermäßigung von 10 % des Wertes der vermittelten Karten bzw Abonnements als Vermittlungsprovision, die zwar in den Lehrern übersandten Kontoauszügen, nicht aber in der Buchhaltung des Vereins ausgewiesen wurde. Von 1987/88 bis 1990/91 wurden jährlich Ermäßigungen zwischen rd 3,3 Mill S und rd 4,4 Mill S gewährt.

Lehrer an Wiener allgemeinbildenden höheren Schulen erhielten für die Betreuung von mehr als 50 Abonnenten zusätzlich zur Vermittlungsprovision zehnmal jährlich eine Entschädigung in Höhe der Vergütung für eine Kustodiatsstunde. Die Gewährung dieser Entschädigung war in keiner schriftlichen Arbeitsanweisung geregelt. Die Erfüllung der Voraussetzungen für die Auszahlung der Entschädigung war aufgrund mangelhaft geführter Unterlagen nur eingeschränkt nachvollziehbar. Die Gesamthöhe dieser Entschädigungen betrug in den Spielzeiten 1987/88 bis 1990/91 rd 1,5 Mill S.

Der Verein zahlte auch für die Vermittlung des Jugendabonnements in Berufsschulen, Vereinen und anderen Organisationen Provisionen. Von 1987/88 bis 1990/91 wurden je Spielzeit zwischen rd 0,6 Mill S und rd 0,7 Mill S an Provisionen ausgezahlt, die in der Buchhaltung des Vereins ebenfalls nicht ausgewiesen wurden.

16.2 Der RH beanstandete die unzureichende Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung, weil in der Gewinn- und Verlustrechnung nicht alle Erträge und Aufwendungen enthalten waren.

Außerdem hatte der Verein durch diese Art der Verbuchung jährlich von Entgelten in Millionenhöhe keine Umsatzsteuer entrichtet. Der RH hat die steuerrechtlichen Sachverhalte gemäß § 158 Abs 3 der Bundesabgabenordnung der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland bekanntgegeben.

Der RH empfahl, künftig alle erhaltenen und erbrachten Leistungen ungekürzt in die Buchhaltung aufzunehmen, weil nur dadurch ein Einblick in die Ertragslage und die Aufwandsstruktur des Vereins möglich sei.

16.3 *Laut Stellungnahme des Vereins hätte es sich um Preisermäßigungen gehandelt, die erlösmindernd zu verbuchen gewesen wären.*

16.4 Der RH sah einer Klarstellung durch die Abgabenbehörde entgegen.

Rechnungswesen

50

Kostenvergleiche

17.1 Nach Meinung des Vereins hätte er sich von einer Restkartenbörse zu einem Theaterbetrieb entwickelt, dessen Hauptanliegen die Produktion kinder- und jugendgerechter Stücke sei. Daher würden Vorstellungen künftig verstärkt auch an Samstagen und an Sonntagen angesetzt werden, weil dies dem Interesse von Besuchern und hier vor allem dem der berufstätigen Eltern entspräche.

17.2 Nach Ansicht des RH sollten vor der geplanten Ausweitung des Spielbetriebes die künftigen finanziellen Belastungen ermittelt werden.

17.3 *Laut Mitteilung des Vereins wären nunmehr Berechnungen vorgenommen worden; die zu erwartenden finanziellen Belastungen durch Sonntagsvorstellungen würden einen Spielbetrieb an diesen Tagen nicht zulassen.*

18.1 Von 1987 bis 1990 waren die Aufwendungen des Vereins zwischen rd 48 % und rd 53 % durch Erträge gedeckt; das günstige Betriebsergebnis wurde jedoch vor allem durch den Ankauf verbilligter Karten von Theater- und Konzertveranstaltern und die fast kostendeckende Weitergabe erreicht.

Beim Vertrieb des Jugendabonnements entstand ein ungedeckter Betriebsabgang von rd 0,3 Mill S (1987/88), rd 0,5 Mill S (1988/89) und rd 0,9 Mill S (1989/90), der aus Förderungsmitteln für den Verein gedeckt werden mußte.

Die Aufwendungen für die Eigenproduktionen des Vereins waren von 1988 bis 1990 bis zu rd 31 % durch Erträge gedeckt. Durch die Verringerung des Platzangebotes in den Spielstätten waren trotz sinkender Besucherzahlen mehr Vorstellungen notwendig geworden.

Der Zuschußbedarf je Besucher betrug rd 253 S (1988), rd 239 S (1989) und rd 271 S (1990). Die Steigerung des Zuschußbedarfes für 1990 war ua auf die überdurchschnittlich hohen Bezugserhöhungen des Verwaltungspersonals, die ungenügende Auslastung des künstlerischen Personals, die Umgestaltung des Renaissancetheaters sowie den verstärkten Einsatz zusätzlicher auditiver und visueller Mittel für die Präsentation der Stücke zurückzuführen.

18.2 Um künftig die finanziellen Auswirkungen von geplanten Änderungen des Spielplanes, bei den Spielstätten usw feststellen zu können, empfahl der RH, die begonnene Ermittlung von Kennwerten fortzusetzen. Diese Kennwerte sollten dem Vorstand und der Geschäftsführung als Grundlage für Entscheidungen im künstlerischen Bereich und den Subventionsgebern als Begründung für die Ermittlung der Höhe der zu gewährenden Förderungszuwendungen dienen.

18.3 *Der Verein bezeichnete Kennwerte als ausschließliche Grundlage für Entscheidungen im künstlerischen Bereich als problematisch.*

18.4 Der RH erwiderte, daß betriebswirtschaftliche Kennwerte die wirtschaftliche Grundlage für Entscheidungen darstellen sollten.

Abonnements

- 19.1 Nachstehende Aufstellung zeigt die Entwicklung der Anzahl der vom Verein verkauften Abonnements (auf Tausend gerundet):

Spielzeit	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Schulabonnement	48 000	31 000	41 000	34 000	29 000
"abo-direct"	–	3 000	3 000	2 000	6 000
Konzertabonnement	5 000	4 000	5 000	4 000	3 000
Zwischensumme	53 000	38 000	49 000	40 000	38 000
Jugendabonnement	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000
Stadtabonnement	–	4 000	4 000	4 000	4 000
Gesamtsumme	60 000	49 000	60 000	51 000	49 000

- 19.2 Da die Anzahl der vom Verein insgesamt verkauften Abonnements von rd 60 000 (1987/88) auf rd 45 000 (1991/92) (jedoch ohne Stadtabonnement, das außerhalb der Dienstzeit bearbeitet wurde) gesunken war, wäre nach Ansicht des RH auch die Anzahl der Mitarbeiter des Kartenbüros anzupassen gewesen.
- 19.3 *Laut Stellungnahme des Vereins könnte das Personal nicht im Ausmaß des Abonnementrückgangs verringert werden; die Position einer 1993 in den Ruhestand tretenden Mitarbeiterin würde jedoch nicht mehr im vollen Umfang nachbesetzt werden.*

- 20.1 Der Verein legte das Schulabonnement für Kinder und Jugendliche von 6 bis 19 Jahren auf; der Verkauf erfolgte durch Vermittlung eines für die jeweilige Schule beauftragten Lehrers.

Im Herbst 1988 stellten die Pflichtschullehrer und die Lehrer an mittleren und höheren berufsbildenden Schulen für rd einen Monat die Vermittlungstätigkeit für den Verein ein, woraufhin der Verein mit dem "abo-direct" eine neue Vertriebsform entwickelte, um drohende Abonnementrückgänge aufzufangen und die Auslastung der ersten Vorstellungen der Eigenproduktionen im Oktober 1988 zu sichern.

Das Einstellen der Vermittlungstätigkeit der Lehrer im Herbst 1988 verursachte einen Abonnementrückgang von rd 29 %.

- 20.2 Da der Verein das mit der Einführung des "abo-direct" angestrebte Ziel nicht erreicht hatte, empfahl der RH, ein von der Vermittlungstätigkeit der Lehrer unabhängiges Vertriebssystem einzuführen.
- 20.3 *Der Geschäftsführer sagte zu, das Vertriebskonzept des "abo-direct" zu überarbeiten.*

- 21.1 Der Verein verkaufte das Jugendabonnement, das Angehörigen der Altersstufen zwischen 16 und 27 Jahren einen Querschnitt am Kulturgeschehen Wiens bieten sollte. Der Besuch des Jugendabonnements war

Abonnements

52 auch Personen über 27 Jahren gegen Zahlung eines Aufpreises möglich (Erwachsenenabonnement).

Von der Gesamtanzahl der Abonnements entfielen auf solche für Erwachsene rd 52 % (1987/88), rd 54 % (1988/89), rd 56 % (1989/90) und rd 55 % (1990/91).

21.2 Der RH vermerkte kritisch, daß der Verein sein Ziel, überwiegend Angehörigen der Altersstufen zwischen 16 und 27 Jahren einen Querschnitt durch das Kulturgeschehen Wiens zu bieten, nur noch eingeschränkt erfüllte. Er empfahl, durch geeignete Vertriebsmaßnahmen das mit der Stadt Wien vertraglich vereinbarte Ziel zu erreichen oder den Vertrag zu ändern.

21.3 *Der Verein gab bekannt, eine Vertragsänderung anzustreben.*

22.1 Im überprüften Zeitraum wurden je Spielzeit zwischen 33 und 45 Jugendabonnementhefte mit einem Gesamtwert von rd 0,3 Mill S kostenlos an verschiedene Politiker und Beamte der Stadt Wien vergeben.

22.2 Der RH beanstandete die Freibonnements für diesen Personenkreis, weil das mit Mitteln der Stadt Wien geförderte Jugendabonnement überwiegend Angehörigen der Altersstufen zwischen 16 und 27 Jahren die Teilnahme am Kulturgeschehen Wiens ermöglichen sollte.

22.3 *Laut Mitteilung des Vereins hätte die Stadt Wien eine Neuregelung in Aussicht gestellt.*

23.1 Der Verein verkaufte seit 1988 das Stadtabonnement, mit dem dem interessierten Publikum der preisgünstige Besuch von Theatervorstellungen ermöglicht werden sollte.

Die Verkaufspreise des Stadtabonnements dürfen gemäß der vertraglichen Vereinbarung mit der Stadt Wien den Einkaufspreis der einzelnen Karten einschließlich der Abgaben um nicht mehr als 5 % übersteigen.

Dieser vertraglich vorgesehene Höchstverkaufspreis wurde in jeder Spielzeit überschritten und führte ab 1989 zu Mehreinnahmen der Stadt Wien von rd 0,3 Mill S.

23.2 Der RH beanstandete die vertragswidrige Festlegung der Verkaufspreise des Stadtabonnements und empfahl, die Bestimmungen des Vertrages über den Verkauf des Stadtabonnements einzuhalten.

23.3 *Laut den Stellungnahmen des Vereins und des Wiener Stadtsenates würden die Preise künftig vertragsgemäß festgesetzt werden.*

Kartengebarung

24 Die Kartengebarung des Vereins umfaßte den Verkauf von Karten für den Besuch von Eigenproduktionen des Vereins und den Weiterverkauf von Karten für den Besuch von Fremdproduktionen. Die Gesamtzahl der

Besucher betrug rd 506 000 (1987/88), rd 379 000 (1988/89), rd 435 000 (1989/90) und rd 393 000 (1990/91). 53

Im überprüften Zeitraum betrugen der Anteil der Besucher von Eigenproduktionen zwischen rd 41 % und rd 45 % und die Auslastung bei den Eigenproduktionen zwischen rd 85 % und rd 90 %.

- 25.1 Der Anteil der an die Besucher weitergegebenen Karten von Fremdproduktionen (ohne Konzerte) stieg von rd 96 % (1987/88) auf rd 99 % (1989/90) und fiel auf rd 98 % (1990/91). Dem Verein verblieben dadurch im überprüften Zeitraum rd 23 000 Restkarten mit einem Einkaufswert von rd 1,8 Mill S.
- 25.2 Der RH anerkannte die Steigerung der Anzahl der an Besucher weitergegebenen Karten, empfahl jedoch, den Einkauf von Karten für Fremdproduktionen noch bedarfsgerechter durchzuführen, so daß möglichst alle Karten verkauft werden können.
- 25.3 *Der Verein erläuterte, daß beim Ankauf der Hälfte der Karten oder aller Karten für eine Vorstellung auch Sitze mit schlechter Sicht dabei wären, die dem Publikum des Vereins nicht zugemutet werden könnten.*
- 25.4 Der RH erwiderte, daß ein bedarfsgerechter Einkauf auch die Qualität der Karten umfassen sollte.

- 26.1 Der Anteil der an Besucher weitergegebenen Konzertkarten stieg von rd 90 % (1987/88) auf rd 92 % (1990/91) an. Der Einkaufswert der rd 16 000 Restkarten betrug rd 1 Mill S.
- 26.2 Der RH bemängelte den verhältnismäßig hohen Anteil an Restkarten und empfahl, auch Konzertkarten bedarfsgerechter einzukaufen.
- 26.3 *Der Verein begründete die Anzahl der Restkarten mit dem hohen Anteil an Stehplatzkarten beim Ankauf der Hälfte der Karten oder aller Karten für eine Konzertveranstaltung.*
- 26.4 Auch hier empfahl der RH, auf die Qualität der eingekauften Karten zu achten.

- 27.1 Die Frei- und Ermäßigungskarten an Mitarbeiter des Vereins waren in Richtlinien aus der Spielzeit 1982/83 geregelt. Diese Richtlinien sollten seit 1988 überarbeitet werden.
- 27.2 Der RH bemängelte die lange Überarbeitungszeit der Richtlinien und empfahl, in neu zu erstellende Richtlinien auch ein geeignetes Berichtssystem hinsichtlich des Wertes der Frei- und Ermäßigungskarten aufzunehmen.
- 27.3 *Der Verein berichtete von neuen, ab September 1992 geltenden Richtlinien.*

Kartengebarung

- 54**
- 28.1 Die Verwaltungsangestellten des Vereins erhielten beispielsweise in der Spielzeit 1988/89 rd 620 Freikarten für Vorstellungen von Fremdproduktionen.
 - 28.2 Der RH beanstandete die großzügige Zuteilung von Freikarten für Vorstellungen von Fremdproduktionen an alle Verwaltungsangestellten und empfahl, nur bei einem dienstlichen Interesse Freikarten zu vergeben.
 - 28.3 *Der Verein gab bekannt, der Empfehlung des RH nachzukommen.*

 - 29.1 Im überprüften Zeitraum kauften Mitarbeiter des Vereins Ermäßigungskarten um rd 1 Mill S.
 - 29.2 Der RH beanstandete, daß entgegen den Richtlinien aus der Spielzeit 1982/83 die Anforderungsformulare für den Bezug von Karten zum Ermäßigungspreis nicht vom Geschäftsführer abgezeichnet wurden.
 - 29.3 *Laut Stellungnahme des Vereins läge es im Interesse des Betriebes, daß seine Mitarbeiter das Angebot der Theater kennen und auch mit Familienangehörigen Vorstellungen besuchen können. Eine Bewilligung zum Kauf dieser Karten wäre nie vorgesehen gewesen; die bisherigen Richtlinien ließen jedoch einen derartigen Schluß zu.*

 - 30.1 Die Mitarbeiter des Abonnementbüros verfügten über keine umfassenden schriftlichen Arbeitsanweisungen.
 - 30.2 Der RH empfahl, eine umfassende Arbeitsanweisung zu erarbeiten, in der insbesondere
 - die Voraussetzungen für die Gewährung von Provisionen an Lehrer für deren Vermittlungstätigkeit sowie die Höhe dieser Provisionen,
 - die Kartenpreise für die eigenen Spielstätten,
 - die Voraussetzungen für die Gewährung sowie die Höhe von Ermäßigungen und
 - die Voraussetzungen für die Gewährung und die Art der Genehmigung von Freikarten und Ermäßigungskarten
geregelt werden sollten.
 - 30.3 *Der Verein erklärte, daß eine derartige Arbeitsanweisung bereits teilweise ausgearbeitet worden sei bzw noch ausgearbeitet werde.*

Personal- angelegenheiten

- 31.1 Ende August 1988 wurden die bis dahin getrennten Funktionen des kaufmännischen Direktors und des künstlerischen Leiters des Vereins zusammengelegt.
- 31.2 Nach Ansicht des RH sollte wegen der Vielzahl der anfallenden und aufeinander abzustimmenden Aufgaben des Vereins der kaufmännische vom

Personalangelegenheiten

55

künstlerischen Bereich getrennt werden. Der RH empfahl die Rückkehr zu einer aus zwei Personen bestehenden Geschäftsführung ("Vier-Augen-Prinzip"). Diese Organisationsänderung ließe sich bei einer Umwandlung des Vereins in eine GesmbH verwirklichen.

- 31.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei eine "kritische Bereichssicht" auch ohne "Vier-Augen-Prinzip" aus den Bilanzen erkennbar.*

Das BMU sah die derzeitige Leitung des Vereins aufgrund der Qualifikation des Geschäftsführers als zweckmäßig an. Bei einer Neubestellung der Geschäftsführung werde jedoch eine kollegiale Führung erwogen.

Dem Wiener Stadtsenat erschien eine Trennung in einen künstlerischen und in einen kaufmännischen Bereich wegen der Vielzahl der aufeinander abzustimmenden Aufgaben wenig zielführend.

- 32.1 Der nunmehrige Geschäftsführer des Vereins wurde ab September 1986 als Nachfolger für den künstlerischen Leiter, dessen Übertritt in den Ruhestand für Ende August 1988 vorgesehen war, aufgenommen.

Nach der Entlassung des damaligen kaufmännischen Direktors im Feber 1988 erfolgte die einstweilige und im Mai 1988 die definitive Bestellung des nunmehrigen Geschäftsführers.

- 32.2 Der RH kritisierte die vorgesehene überdurchschnittlich lange Einarbeitungszeit von zwei Jahren.

- 32.3 *Laut Stellungnahme des Vereins wäre die plötzliche Übernahme der Geschäftsführung im Feber 1988 nur durch diese Vorbereitungszeit möglich gewesen.*

- 32.4 Der RH hielt auch eine Einarbeitungszeit von eineinhalb Jahren für sehr lang.

- 33.1 Gemäß der Betriebsvereinbarung von 1978 sind auf den Urlaub des Verwaltungspersonals die Bestimmungen des Urlaubsgesetzes anzuwenden. Darüber hinaus wurde die Urlaubsdauer der Verwaltungsangestellten des Vereins aufgrund der langjährigen Übung und der Betriebsstruktur des Vereins auf die im Schulzeitgesetz bzw im entsprechenden Wiener Landesgesetz festgesetzten Ferialzeiten im Bereich des Stadtschulrates für Wien ausgedehnt.

- 33.2 Der RH beanstandete das für Verwaltungsangestellte überhöhte Urlaubsmaß von mehr als zwölf Wochen.

- 33.3 *Laut Stellungnahme des Vereins stelle das überhöhte Urlaubsmaß eine Abgeltung für sämtliche zu leistende Überstunden dar. Überdies sei es dadurch möglich, die Angestellten über die gesetzlich höchstzulässige Tagesarbeitszeit hinaus zu beschäftigen.*

- 33.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, weil die Abgeltung zeitlicher Mehrleistungen und der Anspruch auf Erholungsurlaub unterschiedliche arbeitsrechtliche Instrumentarien darstellen. Überdies ist eine Ausdehnung der

Personalangelegenheiten

56

täglichen Arbeitszeit über den im Arbeitszeitgesetz vorgesehenen Rahmen aus Arbeitnehmerschutzgründen unzulässig.

- 34.1 Laut Betriebsvereinbarung stehen die Angestellten des Vereins zwei Wochen vor Schulbeginn insbesondere für die Erstellung des Jugendabonnement zur Verfügung und erhalten für diese während der Urlaubsdauer geleisteten Sonderarbeiten eine Sonderhonorierung.

Zur Bewältigung der in den beiden Wochen anfallenden Arbeiten beschäftigte der Verein zusätzlich Urlaubaushilfen, die im überprüften Zeitraum jährlich Kosten zwischen rd 70 000 S und rd 80 000 S verursachten. Für die über die sechs Wochen hinausgehende Urlaubszeit einschließlich der Sonderhonorierung für die zwei Wochen vor Schulbeginn wendete der Verein im überprüften Zeitraum jährlich zwischen rd 1,1 Mill S und rd 1,3 Mill S auf.

- 34.2 Der RH beanstandete, daß auch jene Wochen, in denen aufgrund der Aufgaben des Vereins jährlich ein erhöhter Arbeitsaufwand anfiel, grundsätzlich als Urlaub vereinbart wurden und deshalb der Urlaubsanspruch mit einer Sonderhonorierung abgegolten werden mußte. Der RH empfahl, bei einer allfälligen Rechtsformänderung die Urlaubsregelung abzuändern und für Zeiten, in denen mit einem erhöhten Arbeitsanfall zu rechnen ist, keinen allgemeinen Urlaubsanspruch zu vereinbaren.
- 34.3 *Laut Stellungnahme des Vereins entspräche diese Regelung den Bestimmungen der Betriebsvereinbarung und wäre auch vorher schon geübtes Recht gewesen.*
- 34.4 Der RH erwiderte, daß diese Regelung einem flexiblen Personaleinsatz entgegenstehe und für den Verein mit einem finanziellen Mehraufwand verbunden sei.

- 35.1 Laut Betriebsvereinbarung wird den Angestellten des Vereins nach einer Dienstzeit von drei Jahren jährlich ein 15. Monatsgehalt gewährt.
- 35.2 Der RH beanstandete die Gewährung dieser zusätzlichen freiwilligen Sonderzahlung, für die im überprüften Zeitraum jährlich zwischen rd 0,5 Mill S und rd 0,6 Mill S aufgewendet wurden.
- 35.3 *Laut Mitteilung des Vorstandes des Vereins habe er die Geschäftsführung beauftragt, diese Regelung mit dem Betriebsrat zu verhandeln.*

- 36.1 Die Gehälter der Verwaltungsbediensteten des Vereins waren 1988 um rd 27 % und 1990 bereits um rd 34 % höher als die laut Kollektivvertrag festgelegten Mindestgehälter.

Die vom Verein gezahlten Gehälter waren 1988 zwischen rd 3 % und rd 86 %, 1989 zwischen rd 11 % und rd 89 % und 1990 bereits zwischen rd 18 % und rd 96 % höher als die vergleichbarer Vertragsbediensteter des Bundes. Gegenüber den Vertragsbediensteten des Landes Wien waren die Gehälter 1988 zwischen rd 2 % und rd 63 %, 1989 zwischen rd 0,4 % und rd 68 % und 1990 zwischen rd 4 % und rd 65 % höher.

36.2 Der RH beanstandete das überhöhte und vergleichsweise stärker steigende Gehaltsniveau der Verwaltungsbediensteten des Vereins, weil die Gehälter bei durch öffentliche Mittel geförderten Rechtsträgern grundsätzlich nicht höher sein sollten als die vergleichbarer Bundes- oder Landesbediensteter. Der RH empfahl, künftig bei Gehaltserhöhungen des Verwaltungspersonals größte Zurückhaltung zu üben und bei allfälligen Neueinstellungen nur noch Gehälter zu vereinbaren, die denen vergleichbarer Bediensteter des Bundes bzw des Landes Wien entsprechen.

36.3 *Der Verein sagte zu, Vergleichswerte bei anderen Theatern einzuholen. Den Vergleich mit Beziügen öffentlich rechtlicher Bediensteter hielt er für fragwürdig.*

Das BMU gab bekannt, daß sich der Vorstand mit der Möglichkeit der Begrenzung der Beziüge befassen werde.

37.1 Die Personalaufwendungen für das technische Personal des Vereins stiegen im überprüften Zeitraum von rd 14,2 Mill S auf rd 18,7 Mill S.

Die durchschnittlichen Löhne des technischen Personals waren um rd 13 %, in Einzelfällen um bis zu rd 45 % höher als die kollektivvertraglichen Mindestlöhne. Bei allen Neueinstellungen im überprüften Zeitraum wurden Löhne vereinbart, die höher waren als die kollektivvertraglichen Mindestlöhne.

37.2 Der RH beanstandete den starken Anstieg der Lohnaufwendungen für das technische Personal. Nach Ansicht des RH sollte auch das Lohnniveau des technischen Personals bei einem mit öffentlichen Mitteln geförderten Rechtsträger nicht höher sein als das vergleichbarer Bundes- oder Landesbediensteter.

37.3 *Laut Stellungnahme des Vereins entspräche die Kritik des RH nicht den Gegebenheiten von Personalangebot und –nachfrage.*

37.4 Der RH verkannte nicht, daß es teilweise aufgrund der anders gelagerten Tätigkeiten beim Theater schwierig sein könne, qualifiziertes Personal zu den Bezugsansätzen der Vertragsbediensteten von Gebietskörperschaften zu finden, verblieb aber bei seiner grundsätzlichen Empfehlung.

38.1 Der Anteil der Überstundenentlohnung an den Gesamtaufwendungen für das technische Personal stieg von rd 8 % (1988) auf rd 9 % (1990). 1988 wurden 7 085 Überstunden geleistet, davon 4 283 mit 100 %-Zuschlag; 1990 waren es bereits 11 191, davon 7 045 mit 100 %-Zuschlag.

Wie eine Durchsicht der Vorstellungs- und Probenpläne ergab, wurden an einzelnen Tagen, teilweise auch an Samstagen, sowohl im Renaissance-theater als auch im Theater im Zentrum Dekorationsaufbauten durchgeführt, was eine hohe Anzahl von Überstunden zur Folge hatte.

38.2 Der RH beanstandete das starke Ansteigen insbesondere der Überstunden mit 100 %-Zuschlag. Er empfahl, künftig sowohl durch eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Produktionsbüro und der technischen Le-

Personalangelegenheiten

58

tung als auch durch eine entsprechende Dienstplaneinteilung im technischen Bereich eine Verringerung vor allem der Überstunden mit 100 %-Zuschlag zu erreichen.

38.3 *Laut Stellungnahme des Vereins werde er auch künftig eine bestmögliche Abstimmung der Proben- und Vorstellungspläne anstreben.*

39.1 Mit dem Kollektivvertrag für das darstellende künstlerische Personal aus 1984 wurde der Verein verpflichtet, im Sinne einer Pflege des Ensembletheaters und der Nachwuchsförderung mit mindestens 15 Bühnenmitgliedern Jahresverträge abzuschließen.

Wie erhoben wurde, waren bereits 1988 die Schauspieler mit Jahresverträgen nicht entsprechend eingesetzt worden. 1989 war der Einsatz der Ensemblemitglieder noch schlechter. Erst 1990 konnte der Geschäftsführer einen entsprechenden Einsatz des nunmehr zahlenmäßig verringerten Ensembles erreichen.

39.2 Der RH empfahl, künftig den Spielplan so zu gestalten, daß die künstlerischen Ziele unter Beachtung der finanziellen Möglichkeiten und der Grundsätze der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit erreicht werden und das Ensemble möglichst gut ausgelastet wird. Außerdem wäre auf die im Kollektivvertrag vorgesehene Nachwuchsförderung zu achten.

39.3 *Wie der Verein erläuterte, sei er bestrebt, der im Kollektivvertrag vorgesehenen Nachwuchsförderung durch Jahresverträge mit jüngeren Schauspielern Rechnung zu tragen.*

Schluß- bemerkungen

40 Zusammenfassend hielt der RH folgende Empfehlungen fest:

- (1) Da die nach dem Statut des Vereins eingerichteten Organe nur schwer handlungsfähig und die Verantwortung und die Haftung der Organe bzw der Geschäftsführung nicht klar geregelt sind, sollte zur Lösung dieser Probleme der Verein in eine GesmbH umgewandelt werden, wobei nach dem Grundsatz des "Vier-Augen-Prinzips" zwei Geschäftsführer bestellt werden sollten.
- (2) Die aufgrund der Umwandlung notwendig werdende Änderung der Betriebsvereinbarung sollte genutzt werden, um die bestehenden, außerordentlich großzügigen Regelungen insbesondere für die Mitarbeiter im Verwaltungsdienst auf ein vertretbares Maß zurückzuführen.
- (3) Vom Geschäftsführer vorgesehene Einsparungs- und Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich des Kartenvertriebes beurteilte der RH als zielführend und sollten möglichst bald verwirklicht werden.
- (4) Die vom Geschäftsführer erwogene Erweiterung des Angebots (zB Theater für Erwachsene, Vorstellungen auch an Samstagen und Sonntagen) sollte, weil sie eine wesentliche Erhöhung der Kosten zur Folge hätte, nur im Einvernehmen mit den Förderungszuwendungen gewährten Gebietskörperschaften vorgenommen werden.

Bereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft und Forschung

59

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Regelung der Entlassung des Landes Steiermark aus dem Akademievertrag vom Jahre 1963, demzufolge das Land sich anlässlich der Umwandlung des vormaligen steiermärkischen Landeskonservatoriums in die nachmalige bundesstaatliche Hochschule für Musik und darstellende Kunst zu bestimmten Leistungen verpflichtet hat (TB 1977 Abs 17, TB 1978 Abs 18, TB 1981 Abs 16.1).

Laut Mitteilung des BMWF sei der Akademievertrag und damit die Verpflichtung des Landes Steiermark gegenüber dem Bund nach wie vor aufrecht; seit März 1993 fänden Gespräche zwischen dem BMWF, dem BMF und dem Land Steiermark statt, in denen die Varianten Aufrechterhaltung des Akademievertrages und Novation desselben bzw. Beendigung des Akademievertrages und Zahlung einer Abschlagssumme durch das Land erörtert würden; daneben sei noch das Gerichtsverfahren anhängig.

- (2) Gesetzliche Regelung der Nebentätigkeit der Hochschullehrer (TB 1978 Abs 25.23 und 25.24).

Laut Mitteilung des BMWF enthalte der UOG-Entwurf 1993 entsprechende Regelungen.

- (3) Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Gewährung von Reisekostenzuschüssen (zuletzt TB 1981 Abs 15.36, Abs 16.18 und Abs 17.53, TB 1988 Abs 75.12, TB 1990 Abs 12.17).

Das BMWF kündigte neuerliche Bemühungen um eine Regelung beim zuständigen BKA an.

- (4) Beschußfassung von Institutsordnungen für die Universitätsinstitute (TB 1986 Abs 22.7).

Laut Mitteilung des BMWF wären einige weitere Institutsordnungen erlassen bzw. zur Genehmigung vorgelegt worden; da an der Geisteswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien allerdings noch immer 17 Institutsordnungen ausständig wären, sei der Rektor im März 1993 nochmals ersucht worden, auf eine zügige Erledigung hinzuwirken.

- (5) Neugestaltung einer Betriebsvereinbarung mit den Mitarbeitern des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (TB 1987 Abs 29.23).

Laut Mitteilung des BMWF seien diesbezügliche Verhandlungen noch nicht abgeschlossen.

Unerledigte Anregungen

60

- (6) Schaffung bzw Neugestaltung von Museumsordnungen für einzelne Bundesmuseen (TB 1988 Abs 75.3).

Laut Mitteilung des BMWF stünden die Museumsordnungen für das Technische Museum sowie für das Österreichische Museum für angewandte Kunst knapp vor ihrer Vollendung; für die Österreichische Galerie sei vorerst eine Dienstinstruktion erlassen und verlautbart worden, weil eine endgültige Museumsordnung der durch die Inbetriebnahme des neuen Museums im Museumsquartier hervorgerufenen Strukturbereinigung vorbehalten bliebe.

- (7) Schaffung einer der Gesetzeslage entsprechenden Institutsordnung für das Universitäts-Sportinstitut Wien (TB 1990 Abs 13.11).

Laut Mitteilung des BMWF habe es bisher die Institutsordnung wegen unterschiedlicher Rechtsauffassungen mit der Universität Wien nicht genehmigt; es bemühe sich aber weiterhin, notfalls im Wege einer Ersatzvornahme.

- (8) Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem BMWF und der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH als Rechtsträger des Landeskrankenhauses Innsbruck zur wirtschaftlicheren Verwaltung auch der Universitätskliniken Innsbruck (TB 1991 Abs 14.5).

Laut Mitteilung des BMWF sei angesichts der Kompliziertheit eines derartigen Zusammenwirkens zwischen dem Bund und der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH unter Mitwirkung auch der medizinischen Fakultät Innsbruck ein Vertragsabschluß voraussichtlich erst nach eingehenden Verhandlungen erzielbar.

- (9) Regelung der Labor- und Gutachtertätigkeit der Universitätsinstitute Innsbruck sowie deren Kontrolle (TB 1991 Abs 14.11).

Laut Stellungnahme des BMWF seien die Erhebungen noch im Gange.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Vorkehrungen im Stellenplan des Bundes hinsichtlich des für die Vollziehung des Lagerstättengesetzes erforderlichen Personals (TB 1990 Abs 12.15).
- (2) Rückforderung einer Doppelanweisung des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung an eine Druckerei (TB 1987 Abs 29.43); das Gericht hat die Unternehmung verurteilt, den Betrag (150 000 S) samt Zinsen und Prozeßkosten dem Fonds rückzuerstatten.

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Erweiterung des § 420 Abs 6 ASVG dahingehend, daß auch ehemalige Versicherungsvertreter von der Anstellung bei diesem Sozialversicherungsträger ausgenommen sein sollten (TB 1979 Abs 32.17.2.1).

Das BMAS will angesichts der ablehnenden Haltung der Interessenvertretungen diese Empfehlung weiterhin nicht verfolgen.

- (2) Schaffung gemeinsamer ärztlicher Begutachtungsstellen der Pensionsversicherungsträger zumindest in den westlichen Bundesländern (TB 1980 Abs 26.16.2 und TB 1985 Abs 16.32.4).

Das BMAS verblieb bei seiner bisherigen Stellungnahme, der Hauptverband der Sozialversicherungsträger lehne seit 1982 eine Regionalisierung wegen des befürchteten Qualitätsverlustes der Gutachten ab.

- (3) Neugestaltung des Nachweises über die zweckgebundene Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung zur Verbesserung seiner Aussagekraft insbesondere durch Bruttodarstellung der jährlichen Beiträge des Bundes, durch jahresbezogene Darstellung der Überweisungen vom Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen sowie durch Ersichtlichmachung der Forderungen und Schulden aus der vorschußweisen Kostentragung seitens des Bundes (TB 1984 Abs 24.3).

Das BMAS hielt seine bisherige Stellungnahme weiterhin aufrecht, wonach die Empfehlung mangels Zustimmung des BMF nicht verwirklicht werden könne.

- (4) Gesetzliche Regelung bezüglich allfälliger ungedeckter Abgänge aus der zweckgebundenen Gebarung der Schlechtwetterentschädigung im Baugewerbe zur Klarstellung, daß dem Bund die aus der vorschußweisen Kostentragung entstandenen Forderungen aus künftigen Beitragseinnahmen rückzuerstatten sind (TB 1984 Abs 24.4).

Laut Mitteilung des BMAS seien entsprechende Maßnahmen weiterhin vom Ergebnis der Verhandlungen mit den Sozialpartnern über eine umfassende Reform der Winterarbeitsförderung in der Bauwirtschaft abhängig.

- (5) Festsetzung und entsprechende Kundmachung der Höhe der Aufwandsentschädigungen der gemäß § 448 ASVG mit der Aufsicht über den Hauptverband bzw über einen Träger der Sozialversicherung betrauten Personen im Wege einer Rechtsverordnung (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 14.2.9.1).

Unerledigte Anregungen

62

Das BMAS erachtete mangels eines Rechtsanspruches auf Gewährung der Aufwandsentschädigungen eine Rechtsverordnung weiterhin als nicht erforderlich.

- (6) Zahlung von Aufwandsentschädigungen an die Stellvertreter der mit der Aufsicht über den Hauptverband bzw über einen Sozialversicherungsträger Beauftragten nur auf der Grundlage der tatsächlich eingetretenen Vertretungsfälle und im Ausmaß des hiebei tatsächlich entstandenen Aufwands (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 14.2.9.2).

Das BMAS verblieb bei seiner bisherigen ablehnenden Haltung, weil auch der jeweilige Stellvertreter stets ausreichend über die maßgeblichen Vorgänge informiert sein müsse.

- (7) Festsetzung und entsprechende Kundmachung der Höhe der Aufwandsentschädigungen der gemäß § 148 Abs 3 und 4 ArbVG mit der Führung der laufenden Geschäfte und mit der Vorbereitung der Verhandlungen des Obereinigungsamtes (nunmehr Bundeseinigungsamt) betrauten Personen im Wege einer Rechtsverordnung (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 14.2.9.3).

Das BMAS vertrat weiterhin die Ansicht, die Festsetzung der Höhe der Aufwandsentschädigung sei wegen des hievon betroffenen, zahlenmäßig beschränkten Personenkreises als individueller Verwaltungsakt anzusehen.

- (8) Bemessung der Höhe der Aufwandsentschädigungen für die mit Tätigkeiten des nunmehrigen Bundeseinigungsamtes befaßten Personen nur auf der Grundlage der tatsächlich eingetretenen Bearbeitungsfälle und im Ausmaß des hiebei entstandenen Aufwands (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 14.2.9.4).

Das BMAS erachtete weiterhin eine Pauschalentlohnung wegen der Unterschiedlichkeit der Bearbeitungsfälle als unumgänglich.

Verwirklichte Empfehlung

Verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich der Vereinheitlichung des Psychologischen Dienstes im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung (TB 1978 Abs 30.11 und TB 1981 Abs 20.3).

Prüfungsergebnisse

63

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt

Die sich aufgrund zu hoher Beitragssätze ergebenden Überschüsse wurden jeweils abgeschöpft und an die Träger der Pensionsversicherung überwiesen. Solcherart wurde eine mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung der Anstalt erheblich erschwert und diese nicht zu einer sparsamen und rücklagenbildenden Finanzpolitik ermuntert.

Nach Ansicht des RH waren die Kompetenzen der Landesstellen viel zu gering, was umständliche Verwaltungsabläufe und Genehmigungsverfahren bedingte.

Von 16 Dienstposten des leitenden Dienstes waren sieben mit ehemaligen Funktionären besetzt.

Die Reisetätigkeit der leitenden Angestellten war zu umfangreich und zu kostenaufwendig. Die aufwendige Sonderausstattung der Dienstfahrzeuge entsprach nicht dem Gebot der Sparsamkeit; der für Repräsentationsausgaben geltende Rahmen wurde überschritten.

Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt ist zur Durchführung der Unfallversicherung nach den Bestimmungen des ASVG im gesamten Bundesgebiet zuständig.

	1992	1991	1990
	in Mill S		
Einnahmen	9 059	8 986	8 524
Ausgaben	10 105	9 299	7 480
	Stand im Jahresdurchschnitt		
Personal	4 604	4 467	4 305

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1.1 Der RH überprüfte von April bis Oktober 1991 die Gebarung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (Anstalt) und leitete das Prüfungsergebnis im Juni 1992 dem BMAS und der Anstalt zur Stellungnahme zu. Ende Jänner 1993 langte die erste Stellungnahme des BMAS und der Anstalt ein. Anfang April 1993 erläuterte der RH in einer Gegenäußerung seinen Standpunkt zu zahlreichen Prüfungsfeststellungen näher. Im September 1993 übermittelte das BMAS dem RH eine zweite Stellungnahme, die der RH im selben Monat mit einer weiteren Gegenäußerung beantwortete.

64

Die Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung lagen in den Bereichen Leistungswesen, Sachaufwand, Personal und Organisation.

Finanzielle Lage

- 1.2.1 Seit dem Jahre 1949 werden die — seit 1977 für Arbeiter und Angestellte in gleicher Höhe festgelegten — Beiträge zur Unfallversicherung aufgrund gesetzlicher Vorschriften teilweise an die Träger der Pensionsversicherung überwiesen. Dessenungeachtet verblieb der Anstalt von 1981 bis 1992 ein erheblicher Mehrertrag.

Über die finanzielle Lage der Anstalt von 1981 bis 1992 gibt das nachstehende Schaubild Aufschluß:

Jahr	Aufwendungen	Erträge	Unterschied	Überweisung an die Träger der Pensions- versicherung	Beitragssatz in %
in Mill S					
1981	5 917	5 924	7	350	1,5
1982	6 463	6 158	- 305	550	1,5
1983	6 189	6 346	157	400	1,5
1984	6 355	6 630	275	400	1,5
1985	6 850	6 995	145	250	1,5
1986	7 401	7 339	- 62	400	1,5
1987	7 994	7 596	- 398	1 000	1,5
1988	6 707	7 377	670	0	1,4
1989	7 023	7 866	843	0	1,4
1990	7 480	8 524	1 044	0	1,4
1991	9 299	8 986	- 313	1 000	1,3
(ab 7/91)					
1992	10 105	9 059	- 1 046	1 500	1,3
Summe					
1981 - 1992					
5 850					

- 1.2.2 Nach Auffassung des RH wäre es zweckmäßiger, der Anstalt mittels eines entsprechend abgesenkten Beitragssatzes nur jene Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben unbedingt benötigt, als die sich seit Jahrzehnten infolge zu hoher Beitragssätze immer wieder ergebenden Überschüsse abzuschöpfen.

So machte die mit 1. April 1991 in Kraft getretene Verpflichtung zur Abfuhr von 1 Mrd S am 20. November 1991 und die unerwartete Senkung des Beitragssatzes auf 1,3 % vom Beitragszeitraum Juli 1991 bis (zunächst) Juni 1993 den Jahresvoranschlag der Anstalt hinfällig und erschwerte deren mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung. Derartige Vorgaben erscheinen dem RH nicht geeignet, die Anstalt zu einer sparsamen, rücklagenbildenden Finanzpolitik zu veranlassen.

- 1.2.3 Die Anstalt bezeichnete die Darstellung des RH als zutreffend. Unter Hinweis auf liquidiätswirksame, aber erfolgsneutrale Ausgaben (wie beispielsweise Pensionszahlungen) und das Beispiel deutscher Berufsgenossenschaften hielt es die Anstalt für ausgeschlossen, mit einem Beitragssatz von 1,3 % oder darunter auszukommen.

Weiters bingen ihre Einnahmen nicht nur von der Höhe des Beitragssatzes ab, sondern auch von der Höhe der Beitragsgrundlagen und vor allem von der Anzahl der Beschäftigten, deren Rückgang sie erwarte. Außerdem würden im Hinblick auf die nachhinkende Vereinnahmung der Beiträge zur Auszahlung der 13. und 14. Renten und Gehälter sowie zur Bedeckung der notwendigen Rücklagen Reserven in Höhe von 4 579 Mill S benötigt. Zum Ende November 1992 verfüge sie jedoch nur über Reserven in Höhe von 1 300 Mill S.

Das BMAS bezeichnete eine Kritik an der Gesetzgebung als nicht zum gesetzlich umschriebenen Aufgabenbereich des RH gehörend, weshalb eine Stellungnahme nicht erforderlich wäre. Zudem sei dem Verfassungsgerichtshof die Heranziehung von Überschüssen der Anstalt zur Herbeiführung eines gewissen Ausgleichs in der Sozialversicherung unbedenklich erschienen, weil zwischen den Versicherten der belasteten und der begünstigten Sozialversicherungsträger eine Versicherungsgemeinschaft im weiteren Sinn bestünde.

- 1.2.4 Der RH entgegnete, daß er nicht den Gesetzgeber kritisiert, sondern sich als dessen Organ verpflichtet gefühlt habe, diesen über die finanziellen Auswirkungen gesetzlicher Bestimmungen zu unterrichten. Tatsächlich habe nach den damals vorliegenden vorläufigen Gebarungsergebnissen die Anstalt von Jänner bis September 1992 ungeachtet des auf 1,3 % abgesenkten Beitragssatzes einen Gebarungsüberschuß von 451 Mill S erzielt.

Ausgabenstruktur

- 1.3.1 Die Ausgaben der Anstalt wiesen im Jahre 1990 folgende Zusammensetzung auf:

	in Mrd S	in % der Aufwendungen	in % der Erträge
Rentenaufwand	3,5	47	42
Unfallheilbehandlung	2,1	29	24
Rehabilitation	0,4	5	5
Unfallverhütung und Erste Hilfe	0,3	4	4
Summe Versicherungsleistungen	6,3	85	75
Verwaltungs- und Kontrollaufwand			
Abschreibungen	0,7	10	8
Sonstiger Aufwand	0,3	4	4
Summe Aufwendungen	0,1	1	1
Summe Aufwendungen	7,4	100	88
Mehrertrag			
Summe Erträge	1		12
Summe Erträge	8,4		100

Ein wesentlicher Teil des Aufwandes betraf anstaltseigene Krankenanstalten. Hierbei erreichte allerdings der Anteil der Fremdpatienten in den Unfallkrankenhäusern rd 75 % und in den Rehabilitationszentren rd 50 %. Infolge der nicht kostendeckenden Pflegegebührenersätze der

Aufgabenstruktur

66

Krankenversicherungsträger erwuchsen der Anstalt daraus jährlich beträchtliche Verluste:

1986	1987	1988	1989	1990	Summe
					in Mill S
427	493	543	553	619	2 635

Im Unfallkrankenhaus Linz verursachte jeder Fremdpatient je Verpflegstag einen Verlust von 2 545 S, im Unfallkrankenhaus Salzburg einen solchen von 2 298 S.

- 1.3.2 Dem RH waren die Bemühungen der Anstalt um den Neubau der Unfallkrankenhäuser in Linz und Salzburg schwer verständlich, weil sie ihrer Verpflichtung zur ausreichenden Vorsorge für die Unfallheilbehandlung der Versicherten auch durch die Beteiligung an Unfallkrankenhäusern oder Unfallstationen nachkommen könnte. Angesichts des hohen Anteils an Fremdpatienten und der großen, sich daraus ergebenden Verluste wäre nach Ansicht des RH eine Abstimmung mit dem bundesweiten Krankenanstaltenplan zur Sicherung einer flächendeckenden Versorgung mit Einrichtungen zur Unfallheilbehandlung unverzichtbar.
- 1.3.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt käme der Unfallverhütung, Unfallheilbehandlung und Rehabilitation Vorrang vor den Rentenzahlungen zu. Bei der Berechnung der Behandlungskosten von Patienten auf Rechnung der Krankenversicherungsträger wären noch die Einnahmen aus dem Spitalskostenbeitrag, allenfalls aus dem Angehörigenselbstbehalt und aus Zusatzversicherungen zu berücksichtigen. Nach der endgültigen Festsetzung des Pflegegebührenersatzes hätte der Verlust je Verpflegstag im Unfallkrankenhaus Linz auf 2 513 S und im Unfallkrankenhaus Salzburg auf 2 265 S gesenkt werden können.*

In Erfüllung ihrer Verpflichtung, auch für die Unfallheilbehandlung zu sorgen, überlege die Anstalt, die in den Ballungszentren errichteten Unfallkrankenhäuser an Schwerpunktkrankenanstalten anzuschließen. Da eine ausschließliche Beteiligung an Unfallabteilungen anderer Krankenanstaltenträger derzeit nicht denkbar sei, könne sie weder mit dem Neubau des Unfallkrankenhauses Linz noch mit der Instandhaltung und Modernisierung der Einrichtungen zuwarten.

Im übrigen sei eine gesetzliche Behandlungspflicht von Fremdpatienten gegeben.

- 1.3.4 Der RH anerkannte die Bemühungen um eine Ausrichtung an Schwerpunktkrankenanstalten und lud die Anstalt ein, ihm über die Verhandlungen mit den anderen Krankenanstaltenträgern über eine Beteiligung an deren Unfallabteilungen weiter zu berichten.

Organisation

- 1.4.1 Das den Beauftragten des RH zu Beginn der Gebarungsüberprüfung übergebene Organisationsschema vom Februar 1991 war weder den Direktoren der Landesstellen noch den Abteilungsleitern bekannt; die Genannten verfügten lediglich über ein Organisationsschema aus dem Jahre 1982.

Nur für wenige Abteilungen der Hauptstelle lagen Stellenbeschreibungen vor; für die einzelnen Abteilungen gab es nicht einmal eine Aufgabenbeschreibung und damit auch nicht die gebotene Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der anderen Organisationseinheiten.

- 1.4.2 Nach Auffassung des RH wäre es zweckmäßiger und für die Motivation der Mitarbeiter förderlicher gewesen, wenn ihnen die Anstalt das überarbeitete Organisationsschema zur Verfügung gestellt hätte. Er empfahl, dies nachzuholen und sämtliche Organisationsaufgaben einer eigenen Organisationsabteilung zu übertragen.
- 1.4.3 Laut Mitteilung der Anstalt arbeite sie an der Vervollständigung der bereits für mehr als 50 % der Mitarbeiter vorliegenden Stellenbeschreibungen. Die Abteilungsleiter wüßten über ihre Aufgaben Bescheid. Die Errichtung einer eigenen Organisationsabteilung werde überlegt.

Das BMAS trat den Empfehlungen des RH bei.

- 1.5.1 Die Anstalt verfügte über vier Landesstellen mit jeweils eigenen Selbstverwaltungskörpern, deren Kompetenzen jedoch betragsmäßig stark eingeschränkt (300 000 S Beschaffungsgrenze für den Landesstellenausschuß, 150 000 S für dessen Verwaltungsausschuß) waren. Weiters mußten die Protokolle über deren Beschlüsse auch vom Verwaltungsausschuß des Vorstandes (in der Hauptstelle) genehmigt werden.

Vor allem in den Unfallkrankenhäusern waren zur Aufrechterhaltung des Betriebes oftmals rasche Personalaufnahmen erforderlich. In dringenden Fällen suchte deshalb der Direktor der jeweiligen Landesstelle um Erteilung einer Obmannverfügung an. Die getroffenen Obmannverfügungen wurden sodann nachträglich von den zuständigen Verwaltungskörpern genehmigt. Weiters behandelten die Verwaltungskörper Personalmaßnahmen, die ohnehin nur zur Kenntnis genommen werden konnten (wie beispielsweise Kündigungen durch den Dienstnehmer) oder hinsichtlich deren kein Ermessensspielraum bestand (wie beispielsweise bei der Gewährung von nach der Dienstordnung gebührenden Zulagen).

- 1.5.2 Zur Entlastung der Verwaltungskörper und zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand hielt der RH eine Anhebung der Wertgrenzen für dringend erforderlich. Er empfahl außerdem, in der Satzung für Personaleinstellungen das Verfahren der Obmannverfügungen als Regelfall vorzusehen und die Verwaltungskörper erst anlässlich der Übernahme der Bediensteten in ein unbefristetes Dienstverhältnis nach Vorliegen einer Dienstbeschreibung zu befassen. Mit jenen Personalmaßnahmen, bei welchen kein Ermessensspielraum besteht, wäre das Büro zu betrauen.

- 1.5.3 Laut Stellungnahme der Anstalt gewährte das gesetzlich gedeckte Verfahren der Obmannverfügungen die Handlungsfähigkeit der Anstalt auch außerhalb der Sitzungen der Verwaltungskörper in dringenden Fällen. Die Anregungen des RH bezüglich der Betragsgrenzen und des Genehmigungsverfahrens würden überlegt.

Das BMAS lud die Anstalt ein, ihm über das Ergebnis dieser Überlegungen zu berichten.

- 1.6.1 Zwar verfügten auch die Stellvertreter der leitenden Angestellten sowohl in der Haupt- als auch in den Landesstellen über eigene Geschäftsbereiche, doch waren die Rechtsgrundlagen hiefür nicht mehr feststellbar.

Organisation

68

- 1.6.2 Der RH empfahl, die Aufgabenverteilung zwischen den leitenden Angestellten und ihren Stellvertretern, wie in der Geschäftsordnung vorgesehen, durch die zuständigen Verwaltungskörper genehmigen zu lassen.
- 1.6.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt habe sie von der Möglichkeit der auch formlichen Aufgabenverteilung wegen der uneingeschränkt bestehenden Verantwortung des leitenden Angestellten bislang keinen Gebrauch gemacht.*

Das BMAS forderte die Anstalt auf, die erforderlichen Beschlüsse herbeizuführen.

- 1.7 Weitere Feststellungen des RH betrafen die Anhebung der Wertgrenzen für Instandhaltungen, die Einhaltung der im Arbeitszeitgesetz vorgesehenen jährlichen Höchstgrenze für Überstunden, den verbesserten Zugang zur Teilzeitarbeit für die Mitarbeiter der Anstalt sowie Verbesserungen der Ablauforganisation.

Die Anstalt stellte entsprechende Maßnahmen in Aussicht.

Rechnungswesen

- 1.8.1 Die Anstalt nützte die gesetzlichen Möglichkeiten zur Erhöhung der Rücklage für den Unterstützungsfonds voll aus und nahm gewinnminimierende Dotierungen von rd 5,2 Mill S (1987) bzw rd 7,5 Mill S (1989) vor, welche die Rücklage zum 31. Dezember 1989 auf rd 110,5 Mill S anwachsen ließen.
- 1.8.2 Der RH erachtete diese Maßnahmen als wirtschaftlich nicht gerechtferigt, weil in den letzten vier Jahren der Unterstützungsfonds lediglich in einem Jahresumfang von rd 2,4 Mill S bis 2,8 Mill S in Anspruch genommen wurde. Er empfahl daher, bei künftigen Rücklagenerhöhungen den tatsächlichen Mittelbedarf zu berücksichtigen.
- 1.8.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt sei ihre Vorgangsweise gesetzlich gedeckt.*
- 1.8.4 Der RH entgegnete, die gesetzliche Obergrenze für die Bildung der Rücklage sollte nicht ohne ausreichenden Grund voll ausgeschöpft werden.

- 1.9.1 Im Jahre 1987 wurden drei Unternehmungen eingeladen, Angebote für die Lieferung von zwei Röntgenbussen zu erstellen. Aus technischen sowie wirtschaftlichen Gründen berücksichtigte die Anstalt nicht das preislich niedrigere von zwei eingelangten Angeboten, sondern jenes, welches dem Auftraggeber bei Liefervorzug eine Pönaleforderung bis zu 20 % einräumte, während das des Mitbewerbers nur 5 % vorsah.

Die Lieferung der Busse erfolgte so verspätet, daß sich die Anstalt zunächst berechtigt sah, das Höchstponale von 1,8 Mill S einzubehalten. Der Auftragnehmer machte jedoch nachträglich von der Anstalt vorgebrachte Änderungswünsche für den Liefervorzug verantwortlich und erreichte schließlich, daß die Pönaleforderung auf 440 000 S herabgesetzt und in eine Gutschrift für künftige Leistungen und Lieferungen umgewandelt wurde.

- 1.9.2 Der RH beanstandete, daß trotz Vereinbarung eines beträchtlichen Pönalebetrages Änderungswünsche geltend gemacht wurden, welche die Pönaleforderung als rechtlich strittig erscheinen ließen. Ferner bemängelte er, daß der einvernehmlich festgesetzte Pönalebetrag von 440 000 S nicht einbehalten, sondern ausgezahlt wurde. Die solcherart entstandene Gutschrift verpflichtete nämlich die Anstalt, dem Lieferanten weitere Aufträge zu erteilen.
- 1.9.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt werde sie künftig in ähnlichen Fällen nachträgliche Änderungen tunlichst vermeiden.*

Das BMAS teilte die Auffassung des RH.

- 1.10 Weitere Feststellungen betrafen die vorzeitige Abschreibung insbesondere von Umbaukosten, die noch nicht ordnungsgemäß abgeschlossene Bewertung und Inventarisierung der Büroeinrichtung der Landesstelle Wien sowie Mängel bei der mit rd neunjähriger Verspätung eingeführten Kostenrechnung des Verwaltungsbereiches der Anstalt.

Die Anstalt stellte entsprechende Maßnahmen in Aussicht.

Personalwesen

- Urlaube und Dienst-
freistellungen 1.11.1 Insgesamt 33 Mitarbeiter verfügten über Resturlaube, die den doppelten Urlaubsanspruch überstiegen, vier Beschäftigten standen noch 90, einem gar 95 Urlaubstage zu.
- 1.11.2 Der RH erinnerte an die einschlägigen Vorschriften, die eine möglichst jährliche Inanspruchnahme des Erholungsurlaubes zuweisen. Vor allem sollte bei Mitarbeitern, deren Versetzung in den Ruhestand absehbar ist, auf den rechtzeitigen Verbrauch des Urlaubs gedrungen werden, um hohe Urlaubsabfindungen zu vermeiden.
- 1.11.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt gäbe es keine wirksamen rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung eines möglichst zeitnahen Urlaubsverbrauchs; sie werde jedoch entsprechend bemüht sein.*

Laut Auffassung des BMAS sollte diese Rechtslage die Anstalt nicht hindern, besonders bei Mitarbeitern, deren Versetzung in den Ruhestand absehbar sei, auf einen rechtzeitigen Verbrauch des Urlaubs hinzuwirken.

- 1.12.1 Nach den Vorschriften der Dienstordnung ist dem Angestellten die zur pflichtgemäßen Ausübung eines öffentlichen Mandates sowie einer Gewerkschafts- oder Betriebsratsfunktion erforderliche Freizeit zu gewähren. Ist diese Funktion mit einem wesentlichen Einkommen verbunden und kommt es zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Dienstleistung, können Bezugskürzungen vorgenommen werden.

Von elf Mandataren vermochte die Anstalt in nur vier Fällen Auskunft über die Höhe der Einkünfte der genannten Mandatare zu geben, obwohl sie jeden einzelnen anlässlich seiner Wahl ersucht hatte, die mit der neuen

Personalwesen

70

Funktion verbundenen Einkünfte bekanntzugeben und über das Ausmaß der dienstlichen Beeinträchtigung durch die Mandatsausübung zu berichten. Die Mandatare unterließen zumeist Aussagen über ihre mandatsbezogenen Einkünfte oder bezeichneten diese als nicht wesentlich. Zur Beeinträchtigung ihrer Dienstleistung wurden Angaben über die mandatsbedingten Abwesenheiten gemacht. Laut Aussage der Anstalt sei es Sache des Bediensteten, ob er seine Einkünfte aus der Mandatsausübung bekannt gebe.

- 1.12.2 Nach Ansicht des RH sind Dienstnehmer gegenüber ihrem Dienstgeber zu derartigen Auskünften über ihre Einkünfte jedenfalls verpflichtet. In weiterer Folge habe die Anstalt zu beurteilen, ob diese Einkünfte als wesentlich anzusehen sind. Im Fall eines unwesentlichen Einkommens könne die Frage nach einer allfälligen erheblichen Beeinträchtigung der Dienstleistung entfallen. Sie sei aber an den die Dienstaufsicht führenden Vorgesetzten zu richten.
- 1.12.3 *Die Anstalt vertrat unter Hinweis auf einen Erlaß des BMAS und zwei Schreiben des Hauptverbandes die Auffassung, daß an eine Erhebung der mandatsbedingten Einkünfte erst zu denken sei, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung der Dienstleistung vorliege. Im übrigen habe sie bei nochmaliger Durchsicht der Fälle nichts derartiges feststellen können. In einer weiteren Stellungnahme ersuchte die Anstalt um Auskunft und Weisung, wie sie im Falle verweigerter Auskunft vorzugeben habe.*

Das BMAS pflichtete den Ausführungen des RH vollinhaltlich bei. Die betroffenen Dienstnehmer hätten aufgrund der allgemeinen Dienstnehmerpflichten unaufgefordert die Höhe ihres Einkommens bekanntzugeben und zu belegen. Wenn nötig, sei disziplinär vorzugehen.

- 1.13.1 Die Anstalt gewährte zwei Bediensteten Dienstfreistellungen zur Ausübung eines öffentlichen Mandates. Tatsächlich bekleidete einer der beiden die Funktion eines Aufsichtsrates, der andere jene eines Schulleiters in einer Abendschule.
- 1.13.2 Nach Meinung des RH waren diese Freistellungen nicht als Mandatsausübung im Sinne der Dienstordnung zu werten und hätten daher unterbleiben müssen.
- 1.13.3 *Die Anstalt teilte mit, sie werde künftig derartigen Anträgen nicht mehr stattgeben.*

Postenbesetzungen

- 1.14.1 Von 16 Dienstposten des leitenden Dienstes waren zuletzt sieben mit ehemaligen Angehörigen der Selbstverwaltungskörper besetzt.
- 1.14.2 Angesichts dieses im Vergleich zu anderen Sozialversicherungsträgern ungewöhnlich hohen Anteils erinnerte der RH an seine wiederholt vorgetragenen Bedenken gegen die Besetzung von Führungspositionen bei den Trägern der Sozialversicherung mit ehemaligen Versicherungsvertretern. So könnten nämlich die Postenwerber vor ihrer Bestellung an den vorbereitenden Gesprächen und Beschlüssen über die künftigen Postenbesetzungen mitwirken. Darüber hinaus sei die Tatsache, daß ein Versiche-

rungsvertreter einem Angestellten aus dem Personalstand des Sozialversicherungsträgers vorgezogen werde, geeignet, die Motivation der Mitarbeiter nachteilig zu beeinflussen.

Der RH empfahl daher, in Hinkunft von derartigen Postenbesetzungen Abstand zu nehmen. Er wiederholte seine Empfehlung, um eine Neufassung der gesetzlichen Bestimmungen über die Unvereinbarkeit der Funktion eines Versicherungsvertreters mit dem Bestehen eines Dienstverhältnisses zu diesem Sozialversicherungsträger bemüht zu sein.

- 1.14.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt entbebre der Vorschlag des RH jeder verfassungsrechtlichen Grundlage und käme einem Berufsverbot gleich. Vielmehr seien die in den leitenden Dienst wechselnden Versicherungsvertreter mit der Anstalt auf besondere Weise verbunden, weshalb die Einarbeitungszeit sehr kurz gehalten werden könne. Auch habe man die seit 1988 freigewordenen Dienstposten des leitenden Dienstes mit langjährigen Mitarbeitern der Anstalt besetzt. Allerdings erschien es der Anstalt sinnvoll, die leitenden Positionen für fünf Jahre befristet zu besetzen und erst dann endgültig zu bestellen.*

Laut Stellungnahme des BMAS sei die Besetzung von leitenden Positionen durch Angehörige der Selbstverwaltung in besonderem Umfang eine Besonderheit der Anstalt, weshalb eine Gesetzesänderung, die für alle Sozialversicherungsträger zu gelten hätte, solange nicht nötig sei, als nicht angenommen werden müsse, daß Versicherungsvertreter aus unsachlichen Gründen bevorzugt würden. Da seit 1988 alle leitenden Positionen mit langjährigen Mitarbeitern der Anstalt besetzt worden seien, bestünden seitens des BMAS keine Bedenken.

- 1.14.4 Der RH erwiderte, die von ihm vorgeschlagene Lösung sei nicht außergewöhnlich. Schließlich seien auch die Bediensteten eines Sozialversicherungsträgers laut Gesetz von der Entsendung als Versicherungsvertreter ausgeschlossen.

- 1.15.1 Weitere Mängel bei Postenbesetzungen waren zu kurze Bewerbungsfristen bei Ausschreibungen, ungenaue Bezeichnung der erforderlichen Kenntnisse sowie mangelnde Nachvollziehbarkeit länger zurückliegender Ausschreibungen.

- 1.15.2 Der RH empfahl die tabellarische Erfassung der einlangenden Bewerbungen und der entscheidenden Qualifikationsmerkmale.

- 1.15.3 *Laut Mitteilung der Anstalt sei sie seit Jahren um eine vierwöchige Bewerbungsfrist bemüht; der RH hätte Ausnahmefälle aufgezeigt.*

Das BMAS erblickte in der Verkürzung der Bewerbungsfrist und in der mangelhaften Bezeichnung der für den Posten nötigen Kenntnisse eine Verletzung des Dienstrechtes.

Gehaltsvorschüsse

- 1.16.1 Für die Anschaffung von dienstlich benötigten Kraftfahrzeugen im leitenden Dienst stellte die Anstalt Gehaltsvorschüsse von rd 77 000 S bis rd 110 000 S zur Verfügung, wobei sämtliche Fahrzeuge zumindest der gehobenen Kategorie angehörten und neben dem objektiv geforderten Mobilitätsbedürfnis auch ein subjektives Repräsentationsbedürfnis erfüllten.

Personalwesen**72**

- 1.16.2 Nach Meinung des RH fehlten die Voraussetzungen für die Gewährung von Vorschüssen, weil für die dienstliche Zweckerreichung auch preisgünstigere Fahrzeuge der Mittelklasse ausgereicht hätten.

- 1.16.3 *Die Anstalt berief sich auf ihre Richtlinien und meinte, es würde dem Gleichbehandlungsgrundsatz widersprechen, wollte man leitenden Angestellten bzw fachkundigen Organen beim Ankauf von Fahrzeugen der gehobenen Kategorie Gehaltsvorschüsse verwehren.*

Obwohl das BMAS betonte, eine Vorschußgewährung könne nur zur Beseitigung sozialer Härten der Bediensteten dienen, machte es zu den Vorschüssen für diese Kraftfahrzeuge keine Bedenken geltend.

- 1.16.4 Der RH verblieb bei seiner Meinung, daß die Gewährung von Vorschüssen ausschließlich der Beseitigung sozialer Härten zu dienen habe. Dies gelte auch bei Betriebsmittelvorschüssen für Kraftfahrzeuge. Der RH erachtete daher die Anstalt, in ihre Richtlinien entsprechende Abgrenzungen aufzunehmen. Den Gleichbehandlungsgrundsatz sah der RH nicht gefährdet.

Dienstreisen und Sondervertrag des leitenden Angestellten

- 1.17.1 Für Dienstreisen — teils ins Ausland — wendete der leitende Angestellte im Jahre 1990 16 Arbeitswochen, sein Stellvertreter 13 Arbeitswochen auf.

Hiebei nahmen die beiden Direktoren neben ihren beruflichen Hauptaufgaben auch solche als Funktionäre nationaler und internationaler Organisationen wahr.

- 1.17.2 Der RH vermerkte kritisch, daß die leitenden Angestellten der Anstalt gesetzlich nicht verpflichtet sind, Aufgaben im Ausland wahrzunehmen. Darüber hinaus sollte die Anzahl der Reisen auf das unbedingt notwendige Ausmaß eingeschränkt werden.

- 1.17.3 *Die Anstalt vermeinte, daß die im Inland durchgeführten Reisen zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben zulässig, zweckmäßig und erforderlich gewesen seien. Sie stellte allerdings Bemühungen in Aussicht, Anzahl und Ausmaß der Auslandsdienstreisen auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken.*

Das BMAS legte der Anstalt nahe, die Abwesenheiten der Direktoren auf das unbedingt notwendige Ausmaß einzuschränken und eine Beeinträchtigung ihrer Hauptaufgaben hintanzuhalten. Die Übernahme von Funktionen in internationalen Organisationen sei zulässig, falle weitgehend in den eigenen Wirkungsbereich der Anstalt und müsse von dieser in Selbstverwaltung verantwortet werden.

- 1.18.1 Im September 1986 schloß die Anstalt — in Weiterentwicklung eines bereits 1977 geschlossenen Sondervertrages — mit ihrem leitenden Angestellten neuerlich einen Sondervertrag (im wesentlichen über eine 20%ige Gehaltserhöhung samt Pensionsanpassung) ab, so daß dessen Einkommen nunmehr 216 % des Grundgehaltes betrug. Der Hauptverband stimmte dieser Vereinbarung zu.

- 1.18.2 Nach Ansicht des RH wäre die im November 1977 getroffene Vereinbarung ausreichend gewesen. Für den Sondervertrag aus 1986 bestand keine sachliche Notwendigkeit.
- 1.18.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt entspräche ihre Vorgangsweise der Dienstordnung.*

Das BMAS wies darauf hin, daß sondervertragliche Regelungen, denen der Hauptverband zustimmt, aufsichtsbehördlich nicht überprüfbar sind.

Freiwillige soziale Zuwendungen

- 1.19.1 Entgegen den geänderten Richtlinien für die Gewährung von freiwilligen sozialen Zuwendungen gewährte die Anstalt auch nach dem 1. Jänner 1984 Zinsenzuschüsse für Darlehen zur Wohnraumbeschaffung ihrer Mitarbeiter. Ferner wurden in den letzten Jahren für Sport, Freizeitgestaltung oder Erholung mehr Mittel des Sozialbudgets aufgewendet als für die Abgabe verbilligter Mahlzeiten an die Mitarbeiter am Arbeitsplatz.
- 1.19.2 Der RH empfahl die Einhaltung der geltenden Bestimmungen und sprach sich dafür aus, auf die Abhaltung von Schitägen sowie von Fußball-, Tennis- und Kegelturnieren zu verzichten.

- 1.19.3 *Laut Mitteilung der Anstalt habe sie die Gewährung von Zinsenzuschüssen mittlerweile eingestellt. Die Ausgaben für die Freizeitgestaltung seien rechtlich gedeckt und würden beibehalten.*

Das BMAS teilte die Auffassung des RH vollinhaltlich.

Leistungswesen

Bemessungsgrundlage

- 1.20.1 In der Unfallversicherung errechnet sich die Bemessungsgrundlage grundsätzlich aus der Summe der allgemeinen Beitragsgrundlagen im letzten Jahr vor dem Eintritt des Versicherungsfalles samt den während dieses Zeitraumes angefallenen Sonderzahlungen, soweit für diese Sonderbeiträge fällig geworden sind. Die Beitragsgrundlagen erfragte die Anstalt entweder unmittelbar vom Dienstgeber, vom Dienstgeber unter Einschaltung der Gebietskrankenkasse oder auch unmittelbar von der Gebietskrankenkasse. Diese Ermittlung erforderte zwar einen hohen Zeit- und Arbeitsaufwand, bot jedoch keine Gewähr für deren Richtigkeit, weil nachträgliche Änderungen der Beitragsgrundlagen (zB aufgrund gerichtlicher Entscheidungen über Entgeltansprüche oder aufgrund von Beitragsprüfungen der Gebietskrankenkasse) der Anstalt nicht nachgemeldet wurden.
- 1.20.2 Der RH regte an, zur Vereinfachung des Leistungsfeststellungsverfahrens der Unfallversicherung das hochentwickelte System der Erfassung und Speicherung der Versicherungsdaten beim Hauptverband zu nützen. Überdies wären die Probleme bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage und etwaige zu ihrer Lösung erforderliche gesetzliche Änderungen mit dem BMAS eingehend zu erörtern.

Leistungswesen

74

- 1.20.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt müsse in Entsprechung der Empfehlung des RH eine gesetzliche Änderung insofern herbeigeführt werden, als die Bemessungsgrundlagen aus den Beitragsgrundlagen des letzten Kalenderjahres vor Eintritt des Versicherungsfalles zu bilden seien. Gegen eine solche Änderung spreche — trotz Verwaltungsvereinfachung — jedoch der Umstand, daß die erforderlichen Daten erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Verfügung stünden und bis dahin eine genaue Rentenberechnung nicht durchgeführt werden könne. In vielen Fällen würde die Rente niedriger ausfallen, weil das beitragspflichtige Entgelt des laufenden Jahres, welches zumeist einer Lohnerhöhung unterliege, nicht mehr berücksichtigt werde.*

Im übrigen habe die Anstalt trotz ihrer Bedenken bereits anlässlich der letzten Geburtsüberprüfung eine entsprechende Gesetzesänderung angeregt, welche aber bei den Interessenvertretungen keine Billigung gefunden hätte.

Der Hauptverband bezeichnete eine Nutzung der für Kalenderjahre gespeicherten Daten nur dann als möglich, wenn die gesetzliche Regelung für die Bildung der Bemessungsgrundlagen in der Unfallversicherung entsprechend geändert werde, so wie dies seinerzeit für die Bildung der Bemessungsgrundlagen in der Pensionsversicherung geschehen sei. Er zeigte sich aber an einer möglichst effizienten Nutzung der bei ihm gespeicherten Daten und der daraus folgenden Entlastung der Sozialversicherungsträger bzw. der Dienstgeber interessiert.

Das BMAS sagte entsprechende Überlegungen auf Gesetzesänderungen zu.

Verfahrensmängel

- 1.21.1 Bei der Gewährung einer besonderen Unterstützung für die Dauer einer Unfallheil- oder Krankenbehandlung ließ die Anstalt entgegen der gesetzlichen Vorschrift die Schwere der Verletzungsfolgen unberücksichtigt.
- 1.21.2 Der RH beanstandete angesichts der klaren Rechtslage diese Vorgangsweise.
- 1.21.3 *Die Anstalt will ihre Vorgangsweise beibehalten, weil die Versehrten dadurch die besondere Unterstützung rasch und ohne umfangreiche Erhebungen erhalten können.*

Das BMAS pflichtete dem RH bei.

- 1.22.1 In Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen berücksichtigte die Anstalt bei Abfindung einer vorläufigen Versehrtenrente in Form einer Gesamtvergütung auch die in den Monaten Mai bzw Oktober gebührenden Sonderzahlungen.

Die Anzahl der bei einer Gesamtvergütung für eine kurzfristige Rentenleistung zu berücksichtigenden Sonderzahlungen hing jedoch von der Zufälligkeit des Zeitpunktes des Anfalls der Versehrtenrente ab. Bei einer Gesamtvergütung für eine voraussichtliche rentenfähige Minderung der Erwerbsfähigkeit von sechs Monaten wurden demnach keine, eine oder zwei Sonderzahlungen berücksichtigt, je nachdem, ob der Zeitraum die Monate Mai bzw Oktober einschloß. Im Extremfall konnte demgemäß die Gesamtvergütung für einen Versehrten um ein Drittel höher sein als für einen anderen Versehrten mit sonst gleichen Voraussetzungen.

- 1.22.2 Der RH stellte dem BMAS zur Überlegung anheim, bei Gesamtvergütungen eine anteilige Anrechnung der Sonderzahlungen einzuführen, weil dies sachlich gerechtfertigt wäre.

- 1.22.3 *Die Anstalt befürchtete einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand.*

Nach Ansicht des BMAS wäre eine Aliquotierung zweifellos gerechter, doch stünde einer solchen Regelung, die für alle Renten und Pensionen gelten müsse, die Einfachheit der Verwaltung gegenüber. Ein solcher Gesetzesänderungsvorschlag bedürfe überdies der Unterstützung durch die gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen.

- 1.23.1 Obwohl Bescheide über die Feststellung von Leistungen aus der Unfallversicherung grundsätzlich binnen sechs Monaten nach dem Einlangen der Unfallanzeige oder nach dem Einlangen des Antrages zu erlassen sind, waren mehrere Verfahren nach Ablauf dieser Zeit noch nicht abgeschlossen.

Ungeachtet langer Verfahrensdauer unterblieb in einigen Fällen die gesetzlich gebotene Vorschußgewährung.

- 1.23.2 Der RH beanstandete die lange Verfahrensdauer und erinnerte an die gesetzliche Verpflichtung zur Vorschußgewährung.

- 1.23.3 *Die Anstalt rechtfertigte die lange Verfahrensdauer mit der vielfältigen Problematik um die "Unfallrentenbesteuerung" nach den neuen Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes, wodurch es zwischen Herbst 1988 und Frühjahr 1991 in der Leistungsabteilung immer wieder zu Arbeitsrückständen gekommen sei. Der gesetzlichen Verpflichtung zur Vorschußgewährung werde man lückenlos nachkommen.*

Das BMAS schloß sich der Kritik des RH an.

Vereinfachung des Verfahrens

- 1.24.1 Waisenrenten aus der Unfallversicherung gebühren nur dann über das 18. Lebensjahr hinaus, wenn neben der Schul- oder Berufsausbildung (Studium) keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Die Anstalt überprüfte dieses Erfordernis durch halbjährliche Anfragen bei der betreffenden Gebietskrankenkasse.

- 1.24.2 Der RH schlug zur Vereinfachung vor, beim Meldekataster des Hauptverbandes einen Vermerk zu setzen, wonach bei Aufnahme eines Dienstverhältnisses die Anstalt zu verständigen sei.

- 1.24.3 *Die Anstalt machte von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch.*

- 1.25.1 Um alle Dienstverhältnisse eines Unfallopfers zur Feststellung der Bemessungsgrundlage einer Unfallrente zu erfassen, schrieb die Anstalt nicht nur die örtlich zuständige Gebietskrankenkasse, sondern auch andere Sozialversicherungsträger an.

- 1.25.2 Der RH empfahl Abfragen beim Meldekataster des Hauptverbandes.

Leistungswesen

76

1.25.3 *Die Anstalt sagte dies zu.*

- 1.26.1 Die umständlichen und schwer verständlichen Begründungen der Bescheide stießen bei vielen Versicherten auf Unverständnis, was sich in Form weiterer schriftlicher oder fernmündlicher Anfragen und damit in erheblichem Mehraufwand niederschlug.
- 1.26.2 Der RH empfahl, schon aus Gründen der Verwaltungökonomie die Bescheidbegründungen verständlicher zu gestalten.
- 1.26.3 *Die Anstalt versicherte, die Empfehlung des RH aufzugreifen zu wollen.*

Das BMAS stimmte dem RH zu, vermeinte aber, daß diesem Anliegen wegen der diffizilen Rechtslage Grenzen gesetzt seien.

- 1.27.1 Die Berechnung der Unfallakten erfolgte nach wie vor noch händisch bzw unter Zuhilfenahme von Rechenmaschinen. Desgleichen wurde die Revision der Akten durch Anfertigung eines Klopftreifens oder durch Abhaken des vorhandenen Klopftreifens vorgenommen.
- 1.27.2 Der RH bemängelte die versäumten Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verfahrens und empfahl die ehestbaldige Automatisierung dieser Vorgänge.
- 1.27.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt hätte sie eine Automatisierung längst durchgeführt, wenn nicht infolge der dreimaligen Änderungen der Rentenbesteuerung durch den Gesetzgeber ihre ADV-Kapazitäten gebunden worden wären. Zwischenzeitlich sei es aber gelungen, Abrechnungen und Bescheide automationsunterstützt anzufertigen, so daß händische Eingriffe nur mehr in Ausnahmefällen notwendig seien.*

Sonstiges

- 1.28 Weitere Feststellungen des RH betrafen Verfahrensfehler bei der Erstellung der Leistungsbescheide sowie Verbesserungen bei der Führung von Leistungsakten in einzelnen Landesstellen, die Vordruckgestaltung von Rentengutachten und das Verfahren zur Vorladung zu ärztlichen Untersuchungen.

Die Anstalt ist zwischenzeitlich den Empfehlungen des RH weitgehend nachgekommen.

Schüler- und Studentenunfallversicherung

- 1.29.1 Schüler und Studenten erhalten bei einer Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 20 % ein einmaliges Versehrtengeld. Wenn nach Abschluß der Ausbildung die Minderung der Erwerbsfähigkeit noch mindestens 50 % beträgt, wird eine monatliche Versehrtenrente bezahlt. Die bei völliger Erwerbsunfähigkeit gebührenden monatlichen Renten betrugen aufgrund der gesetzlichen Bemessungsgrundlagen im Jahr 1991 ab dem 16. Lebensjahr 3 088 S, ab dem 19. Lebensjahr 4 117 S und ab dem 25. Lebensjahr 6 176 S. Bei geringerer Minderung der Erwerbsfähigkeit war die Rente entsprechend kleiner.

- 1.29.2 Der RH erinnerte daran, daß der Gesetzgeber mit der Einbeziehung der Schüler und Studenten in die gesetzliche Unfallversicherung auch das Ziel verfolgte, Schülern und Studenten, die einen Unfall erlitten, jene Leistungen zu gewähren, die dem besonderen Schutzbedürfnis dieser Gruppe gerecht werden. In den Fällen einer schweren Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit sollte mit der Entschädigung durch Versehrtenrenten eine ausreichende wirtschaftliche Absicherung des Verletzten während seines ganzen Lebens gewährleistet werden.

Nach Ansicht des RH entsprechen die Leistungen aus der Schülerunfallversicherung dieser Zielsetzung des Gesetzgebers nicht. Er empfahl, angesichts der verhältnismäßig geringen Anzahl der Fälle einer schweren Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit einerseits und der Aufwandsstruktur der Erfolgsrechnung für die Schülerunfallversicherung andererseits die Versicherungsleistungen zu überdenken, so daß sie eine ausreichende wirtschaftliche Absicherung der Versicherten bieten.

- 1.29.3 *Nach Auffassung der Anstalt könnte eine Erhöhung der Bemessungsgrundlagen für Rentenleistungen überlegt werden. In der Altersstufe 19. bis 24. Lebensjahr entspräche der Rentenwert kaum noch einem vergleichbaren Einkommen. Eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage würde aber voraussetzen, daß die Ausgleichszahlungen des Bundes entsprechend angehoben werden.*

Das BMAS sagte entsprechende Überlegungen zu, jedoch habe das mitbefaßte BMUJF angesichts der äußerst angespannten finanziellen Lage des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen allfällige Leistungserweiterungen als nicht vertretbar bezeichnet.

- 1.30.1 Im Bereich der Schülerversicherung stiegen die Aufwendungen für Unfallverhütung und Erste Hilfeleistung von rd 11,3 Mill S (1989) auf rd 20,4 Mill S (1990).

Die Anstalt zahlte dem Kuratorium für Verkehrssicherheit im Jahre 1990 neben dem Mitgliedsbeitrag von 21,2 Mill S auch einen außerordentlichen Mitgliedsbeitrag in Höhe von 2 Mill S für dessen Sonderbudget "Lehrmittel" in Höhe von 4 Mill S.

Die Hauptstelle wendete für Presseeinschaltungen im Jahre 1990 rd 1 Mill S auf. Für ein ganzseitiges Inserat in der "Klosterneuburger Stadtzeitung" bezahlte sie beispielsweise 66 000 S, obwohl ein ganzseitiges Inserat im Amtsblatt der Stadtgemeinde Klosterneuburg, das unentgeltlich allen Klosterneuburger Haushalten zugestellt wird, nur 9 000 S gekostet hätte.

- 1.30.2 Der RH vermerkte kritisch, daß die 50%ige Mittelaufbringung für das Sonderbudget nicht der Zusammensetzung des Vorstands entsprach, von dessen 14 Mitgliedern lediglich zwei auf Vorschlag der Anstalt zu wählen sind und der seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit faßt. Für die teure Einschaltung in der "Klosterneuburger Stadtzeitung" war eine sachliche Rechtfertigung nicht erkennbar.

- 1.30.3 *Laut Mitteilung der Anstalt stellte die 50%ige Beteiligung am Sonderbudget "Lehrmittel" eine zweckgebundene Zusatzaufwendung dar, die im Einvernehmen*

Schüler- und Studenten-unfallversicherung

78

der beiden Institutionen erfolgt sei. Bei der Einschaltung in Printmedien werde die Anstalt künftig strengstens auf die Preisangemessenheit achten. Im übrigen habe sie die Vergabe von Inseratenaufträgen derzeit beinahe zur Gänze eingestellt.

Bei der angesprochenen Einschaltung ist laut Stellungnahme des BMAS offenkundig dem Grundsatz der sparsamen und zweckmäßigen Mittelverwendung nicht entsprochen worden.

Sachaufwand

Fahrzeugwesen

1.31.1 Die Hauptstelle der Anstalt verfügte zum 31. Dezember 1990 über drei Direktionsfahrzeuge, die Landesstellen Wien und Graz über je eines, während die Landesstellen Salzburg und Linz ohne Direktionsfahrzeug das Auslangen fanden. Umfangreiche Sonderausstattungen führten beispielsweise bei zwei in den Jahren 1984 und 1990 angekauften Fahrzeugen der Hauptstelle zu hohen Anschaffungskosten von rd 555 500 S.

1.31.2 Nach Ansicht des RH ist bei der Fahrzeugbeschaffung dem Gebot der Sparsamkeit nicht entsprochen worden. Er empfahl auch, die Anzahl von Direktionsfahrzeugen insbesondere durch den Verzicht auf Privatfahrten zu verringern.

1.31.3 *Die Anstalt rechtfertigte die hohen Anschaffungskosten der Fahrzeuge mit der höheren Sicherheit für die Benutzer.*

Das BMAS legte der Anstalt nahe, bei der Fahrzeugausstattung, soweit diese nicht der Fahrsicherheit dient, sparsamer zu sein.

1.32.1 Der leitende Angestellte und sein erster Stellvertreter haben ihre Dienstwagen gegen einen monatlichen Kostenersatz von je 2 000 S privat genutzt.

1.32.2 Der RH erinnerte an seine wiederholt geäußerte Ansicht, daß dieses Entgegenkommen einer Regelung mittels Sondervertrages bedarf, widrigenfalls die Verwendung von Dienstfahrzeugen für private Zwecke unzulässig ist.

1.32.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt sei die beanstandete Privatnutzung aufgrund eines entstandenen arbeitsrechtlichen Anspruches außerhalb der Disposition der Anstalt erfolgt; der leitende Angestellte mache derzeit von seinem Recht keinen Gebrauch. Sie werde keine weiteren Vereinbarungen über die Privatnutzung von Dienstfahrzeugen abschließen.*

Das BMAS schloß sich der Meinung des RH vollinhaltlich an.

1.33.1 Leitende Angestellte der Anstalt und Versicherungsvertreter verwendeten häufig das eigene Fahrzeug für Fahrten zwischen Salzburg und Wien sowie Linz und Wien gegen Gewährung von Kilometergeld. Wiederholt reisten auch der Direktor einer Landesstelle und dessen Stellvertreter jeweils mit dem eigenen Fahrzeug zu einem gemeinsamen Reiseziel.

- 1.33.2 Nach Ansicht des RH wäre in solchen Fällen die gemeinsame Benützung eines Fahrzeuges kostengünstiger gewesen. Im übrigen sprach er sich, wie schon bei früheren Gelegenheiten, aus Gründen der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit gegen die Verwendung des eigenen Fahrzeuges auf Strecken, die dank guter Verkehrsverbindung auch mit einem öffentlichen Verkehrsmittel in angemessener Zeit zurückgelegt werden können, aus.
- 1.33.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt erforderten unterschiedliche Aufgaben mehr Beweglichkeit von den Reiseteilnehmern. Die Mitfahrt in einem Pkw sei arbeitsrechtlich nicht durchsetzbar. Sie werde aber für ähnliche Fahrten in Hinkunft von den Betroffenen eine sachliche Begründung verlangen.*

Das BMAS schloß sich den Ausführungen der Anstalt nicht an und erinnerte diese an den Grundsatz der Sparsamkeit.

- Auslandsdienstreisen 1.34.1 Bedienstete der Anstalt und Versicherungsvertreter führten in den letzten Jahren zahlreiche Auslandsdienstreisen durch, deren dienstliche Notwendigkeit in vielen Fällen fraglich war. Wiederholte wurden Veranstaltungen von einer mehrköpfigen Abordnung besucht, obwohl in vielen Fällen die Entsendung nur eines Anstaltsvertreters ausreichend gewesen wäre. Ferner wurde insbesondere bei Fernflugreisen zu wenig darauf geachtet, günstigere Flugtarife in Anspruch zu nehmen. Vereinzelt wurden sogar für leitende Angestellte Flüge erster Klasse gebucht, während gleichzeitig andere Bedienstete dasselbe Reiseziel erheblich kostengünstiger erreichten. Hohe Reisekosten verursachte der Besuch einer Veranstaltung in Montreal im Jahr 1986 (sechs Personen rd 333 000 S), der Besuch eines Kongresses in Stockholm im Jahr 1987 (zwölf Personen rd 298 000 S), die Teilnahme an einem Kongreß in Tokyo im Jahr 1988 (sechs Personen rd 449 500 S), die Teilnahme an Konferenzen in Taiwan, Hongkong und Peking im Jahr 1990 (fünf Personen rd 391 000 S) sowie der Besuch eines Berufswettbewerbes für Behinderte in Hongkong (vier Personen rd 464 000 S).

- 1.34.2 Der RH empfahl der Anstalt bei Auslandsdienstreisen künftig mehr Zurückhaltung.
- 1.34.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt seien die Dienstreisen gerechtfertigt gewesen. Sie werde aber künftig die Kosten von Flügen erster Klasse nicht mehr vergüten.*

Das BMAS erinnerte die Anstalt an die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

- Sitzungen 1.35.1 Einzelne Verwaltungskörper der Anstalt hielten jeweils an einem Tag verhältnismäßig kurze, aufeinanderfolgende Sitzungen ab, wobei für jede einzelne Sitzungsgeld bezahlt wurde.

Bei der Landesstelle Wien fand am 27. April 1990 die letzte Sitzung der alten Funktionsperiode des Landesstellenausschusses statt. Die ausscheidenden Mitglieder wurden jedoch auch zur unmittelbar darauffolgenden konstituierenden Sitzung der neuen Amtsperiode geladen, um verabschiedet zu werden. Die Betreffenden erhielten hiefür zweimal Sitzungsgeld.

Sachaufwand**80**

Sitzungsgelder erhielten auch die Teilnehmer an den Rentenausschußtagungen. Allerdings handelte es sich um Informationsveranstaltungen, bei welchen weder Beschlüsse gefaßt noch Protokolle angefertigt wurden.

1.35.2 Nach Ansicht des RH kann es sich bei den nacheinander abgehaltenen Sitzungen lediglich um eine Sitzungsunterbrechung gehandelt haben, weshalb nur das einfache Sitzungsgeld gebührt hätte. Der RH meinte, daß die Verabschiedung auch bei der ersten der beiden Sitzungen hätte stattfinden können. Die großzügige Gewährung von Sitzungsgeld stand nicht im Einklang mit dem Gebot der Sparsamkeit, zumal der Gesetzgeber die öffentliche Verpflichtung der Versicherungsvertreter als Ausübung eines Ehrenamtes betrachtet. Für die Teilnahme an Informationsveranstaltungen hätte nach Ansicht des RH überhaupt kein Sitzungsgeld gebührt.

1.35.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt werde für Rentenausschußtagungen in Hinkunft kein Sitzungsgeld mehr bezahlt. Im übrigen sei die Abhaltung von zwei Sitzungen eines Verwaltungskörpers an einem Tag zulässig und wären die Sitzungsgelder zu niedrig bemessen.*

Das BMAS pflichtete dem RH bei und forderte die Anstalt auf, sachliche Gründe für die Abhaltung mehrerer Sitzungen desselben Verwaltungskörpers anzugeben. Im übrigen könne mit der gegenwärtigen Höhe der Entschädigungen für Versicherungsvertreter das Auslangen gefunden werden.

1.36.1 Überwachungsausschuß- sowie Verwaltungsausschuß- und Landesstellenausschußsitzungen einzelner Landesstellen wurden nicht immer am Sitz der jeweiligen zentralen Dienststelle, sondern nicht selten in Außenstellen und eigenen Einrichtungen abgehalten. Vereinzelt fanden Sitzungen auch in anstaltsfremden Örtlichkeiten statt, wie zB in einem Cafe–Restaurant in Pottenstein.

1.36.2 Mit Rücksicht darauf, daß sich am Sitz der Haupt– oder Landesstelle üblicherweise alle erforderlichen Sitzungsunterlagen befinden und Fachpersonal für allenfalls notwendige Auskünfte zur Verfügung steht, empfahl der RH, Sitzungen nur in Ausnahmefällen auswärts anzusetzen, zumal diesfalls auch immer höhere Reisekosten entstehen.

1.36.3 *Die Anstalt begründete ihre Vorgangsweise mit dem Interesse der Sitzungsteilnehmer, von auswärts gelegenen Dienststellen einen persönlichen Eindruck zu gewinnen.*

1.36.4 Der RH erwiderte, er halte die Abhaltung von auswärtigen Sitzungen aus Gründen der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit nur in Ausnahmefällen für gerechtfertigt.

1.37.1 Im Bereich der Landesstelle Graz stellten Versicherungsvertreter aus Klagenfurt, die zu einer Sitzung nach Graz reisten, die jeweils kaum länger als eine Stunde dauerte, zwei volle Taggelder sowie Nächtigungsgeld in Rechnung.

- 1.37.2 Nach Ansicht des RH sollten Sitzungen zeitlich möglichst so angesetzt werden, daß die Entschädigung an die Sitzungsteilnehmer das Ausmaß eines Taggeldes nicht übersteigt.

- 1.37.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt hätten neben den Sitzungen weitere Besprechungen stattgefunden.*

Das BMAS pflichtete dem RH bei.

Repräsentations-
aufwendungen

- 1.38.1 Die Anstalt überschritt von 1986 bis 1990 mit jenen Aufwendungen, die auf dem Konto "Repräsentationsaufwendungen" erfaßt waren, alljährlich den hiefür vorgesehenen zulässigen Höchstbetrag. Außerdem waren verdeckte Repräsentationsaufwendungen auch auf anderen Konten festzustellen.
- 1.38.2 Der RH beanstandete diese vielfältige Überschreitung der Voranschlagsbeträge für Repräsentationszwecke.

Der RH legte der Anstalt nahe, den Repräsentationsaufwand unter Beachtung des hiefür vorgesehenen Höchstbetrages auf das unvermeidliche Ausmaß zu beschränken und dessen ordnungsgemäße buchmäßige Erfassung sicherzustellen.

- 1.38.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt sei der Höchstbetrag für Repräsentationsausgaben nicht in allen Jahren überschritten worden. Sie sagte künftige Einschränkungen zu.*

Das BMAS trat der Kritik des RH uneingeschränkt bei.

- 1.39.1 Für Mitglieder der beiden in den Verwaltungskörpern vertretenen politischen Fraktionen wurden wiederholt externe Informationstagungen bzw Besprechungen abgehalten, deren Kosten die Anstalt trug.

- 1.39.2 Nach Ansicht des RH hätten die daraus erwachsenen Kosten nicht aus Anstaltsmitteln bestritten werden dürfen, weil diese Veranstaltungen nicht gemeinsam, sondern nach Fraktionen getrennt abgehalten wurden und somit offenbar die Wahrnehmung fraktioneller Interessen im Vordergrund stand.

- 1.39.3 *Die Anstalt stellte die Informationsveranstaltungen als solche der gesetzlich vorgesehenen Kurien dar.*

Das BMAS teilte hinsichtlich der Besprechungen politischer Fraktionen den Standpunkt des RH.

Spenden und Ausga-
ben für Forschungs-
zwecke

- 1.40.1 In den Jahren 1986 bis 1989 überwies die Anstalt an die Personalvertretung bzw an den Betriebsrat verschiedener Rettungsgesellschaften Spendenbeträge im Ausmaß von rd 266 000 S bis 301 000 S jährlich. Ferner wurden dem Verein der Freunde der Wiener Polizei jährlich 95 000 S angewiesen.

Sachaufwand

82

- 1.40.2 Nach Auffassung des RH bestand für derartige Spenden keine Veranlassung. Er empfahl daher, in Hinkunft davon Abstand zu nehmen.
- 1.40.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt berate der Verein der Freunde der Wiener Polizei die Anstalt in Sicherheitsfragen. Spenden an die Personalvertretung der Rettungsdienste stellten eine notwendige Abgeltung für den Verletzentransport dar.*

Das BMAS teilte die Ansicht des RH.

- 1.41.1 Die Anstalt trug nahezu den gesamten Aufwand für die österreichische Staub-(Silikose-)bekämpfungsstelle (1989: 15,2 Mill S), für das Ludwig Boltzmann-Institut für experimentelle Traumatologie (1989: 10,5 Mill S) sowie für das Ludwig Boltzmann-Institut für Osteologie (2. Halbjahr 1991: 12,2 Mill S) und überschritt solcherart bei den beiden letztgenannten Instituten den ihr in den Gründungsverträgen auferlegten Leistungsumfang erheblich.
- 1.41.2 Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßiger, die zum Aufgabenbereich der Anstalt gehörigen Forschungsaufgaben im eigenen Wirkungskreis zu erfüllen. Solcherart wäre eine unmittelbare Kontrolle der für diesen Bereich flüssiggemachten Mittel durch den Überwachungsausschuß, die Innerevision oder andere Einrichtungen gewährleistet.
- 1.41.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt wäre ihre Vorgangsweise zweckmäßig, weil das wissenschaftliche Personal nicht zu den Bedingungen der Dienstordnung an die Anstalt zu binden wäre.*
- 1.41.4 Dem RH erschienen die Einwendungen der Anstalt als nicht ausreichend, um seine Kritik zu entkräften.

Liegenschaftswesen

- 1.42.1 Zur Sicherstellung ihres Grundstücksbedarfes und im Zusammenhang mit der geplanten Verwertung ihres ehemaligen Verwaltungsgebäudes beschloß die Anstalt 1977, eine im Eigentum der Stadt Wien stehende und mit 14,4 Mill S bewertete Liegenschaft in Wien-Brigittenau um 15 Mill S zu kaufen. Gleichzeitig sollte das ehemalige Verwaltungsgebäude um 46 Mill S unter Anrechnung des obgenannten Kaufpreises und mit der Verpflichtung, dieses im Auftrag und auf Rechnung der Stadt Wien in ein geriatrisches Krankenhaus umzubauen, an letztere veräußert werden. In der Folge verlor allerdings die Stadt Wien das Interesse an diesem Projekt und wollte schließlich 1980 die Liegenschaft in Wien-Brigittenau nur zu einem höheren Preis und nur bei gleichzeitigem unterpreisigem Kauf eines anderen Grundstückes der Anstalt abgeben, so daß die verlorenen Planungskosten für die nicht verwirklichte Errichtung des geriatrischen Krankenhauses in Höhe von rd 11 Mill S ausschließlich die Anstalt treffen müßten. Daraufhin wies ein im Auftrag der Anstalt erstelltes Schätzgutachten im Oktober 1980 den Wert der Liegenschaft unter dem Hinweis auf eine allfällige bessere Bauplatzausnutzung durch Aufwertung der Bauklasse nunmehr mit 26 Mill S (rd 2 760 S je m²) aus. Laut endgültigem Kaufvertrag vom November 1983 kaufte schließlich die Anstalt das Grundstück um diesen Preis, ohne allerdings von ihrem Vertragspartner eine Zusage für eine bessere Bebaubarkeit erhalten zu haben.

Der Verkauf der anderen Liegenschaft an die Stadt Wien erfolgte ebenfalls im Jahre 1983 um insgesamt 5,6 Mill. S. Dies entsprach einem Kaufpreis von 2 380 S je m², obwohl bereits im Jahre 1975 ein Wert von 2 400 S je m² festgestellt worden war. Unter Zugrundelegung des von der Anstalt für das Grundstück in Wien–Brigittenau bezahlten Preises hätte diese rd 6,5 Mill. S erzielen müssen.

- 1.42.2 Nach Ansicht des RH war zu beanstanden, daß die Anstalt trotz jahrelanger Verhandlungen den Vertragsinhalt nicht ausreichend umschrieben hat. Das Scheitern der Bestrebungen der Stadt Wien, ein geriatrisches Krankenhaus zu errichten, erfolgte ausschließlich zu Lasten der Anstalt, was durch die Aufwertung eines zu erwerbenden Grundstückes mittels Schätzgutachtens bewirkt werden sollte. Die Anstalt hat keinen Versuch unternommen, bei der Stadt Wien noch während der Verhandlungen eine Erhöhung der Bauklasse und damit wenigstens eine teilweise Wertvermehrung des Grundstückes zu erwirken. Schließlich war die lediglich teilweise Verwertung der Liegenschaft als Parkplatz im Hinblick auf die hohen Gestehungskosten unwirtschaftlich.

Der RH empfahl daher, künftig bei derartigen Rechtsgeschäften mehr den eigenen wirtschaftlichen Vorteil im Auge zu behalten. Schätzgutachten sollten den tatsächlichen Wert ermitteln und nicht der formalen Rechtfertigung eines Kaufpreises dienen. Da die Liegenschaft in Wien–Brigittenau als Grundstücksreserve keine Bedeutung mehr hat, sollte die Anstalt um eine bestmögliche Verwertung bemüht sein.

- 1.42.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt habe der Grundstückserwerb in dieser Form den damaligen anstaltspolitischen Interessen entsprochen, eine Verwertung der Liegenschaft sei zwischenzeitlich durch die Einräumung eines Baurechts erfolgt. Der Wert der Liegenschaften sei nicht miteinander vergleichbar.*

- 1.43.1 Die Anstalt ist Eigentümerin eines Mietwohngrundstückes in Wien–Innere Stadt und eines Grundstückes in Klosterneuburg/Stollhof, auf welchem die zwischenzeitlich in den "Weißen Hof" verlegte Rehabilitationseinrichtung betrieben wurde.

- 1.43.2 Da die Anstalt keine der beiden Liegenschaften für ihre Zwecke mehr benötigt, empfahl der RH deren bestmögliche Veräußerung.

- 1.43.3 *Laut Stellungnahme der Anstalt wäre zur Zeit eine Veräußerung des Hauses in Wien wirtschaftlich nicht sinnvoll. Die Diskussion über die Verwertung der Gründe in Klosterneuburg sei noch im Gange.*

Auf Einladung des BMAS, ihre weitere Vorgangsweise näher zu erläutern, führte die Anstalt aus, die beiden Liegenschaften seien zur Zeit nicht wirtschaftlich zu veräußern und sie wolle überdies nicht Gefahr laufen, daß ihr die durch einen Verkauf zufließenden Einnahmen entzogen würden.

- 1.43.4 Der RH entgegnete, für beide Liegenschaften sei wegen ihrer Lage und Qualität ein besonders guter Verkaufserlös zu erwarten. In Zeiten der Verknappung der Mittel in der Sozialversicherung sei überdies die Horstung nicht mehr benötigter Grundstücke sachlich nicht gerechtfertigt.

Automationsunterstützte Datenverarbeitung

Projektpläne und Rentabilitätsüberlegungen

- 1.44.1 Das von der Anstalt 1979 erstellte "ADV-Konzept für die 80er Jahre" sollte als Leitlinie für die ADV-Entwicklung in den nächsten 15 Jahren dienen. Es enthielt jedoch keine genauen Terminvorgaben bzw Projektpläne. In einer Untersuchung vom Jänner 1988 beklagte die Abteilung Informatik der Anstalt die äußerst langsame Umsetzung der Projekte und die zu geringe Bereitschaft der Anstalt, klare organisatorische und personelle Folgerungen aus dem Einsatz der ADV zu ziehen.
- 1.44.2 Der RH empfahl die Erstellung von Projektplänen für das laufende Jahr und eine Vorschau für die nächsten zwei bis drei Jahre mit genauen Terminvorgaben, Personalbedarf in Mannmonaten, Bedarf an externem Personal sowie an Hard- und Software. Die Einhaltung des Planes wäre zu überwachen, größere Hardwarebeschaffungen mit dem Finanzplan der Anstalt abzustimmen.
- 1.44.3 *Die Anstalt räumte ein, daß sie nicht für alle Projekte einen genauen Terminplan erstellt habe. In Weiterführung des Projektes Leistungswesen erarbeite sie derzeit Konzepte für Personalreduktionen und Personalumschichtungen. Allerdings hätten die Arbeiten im Zusammenhang mit der Einführung, der Änderung und der Abschaffung der Versteuerung der Unfallrenten sowie der Einführung des Pflegegeldes und der Beitragseinhebung für geringfügig Beschäftigte die Hoffnung auf Personaleinsparungen im Leistungsbereich in den nächsten beiden Jahren zunichte gemacht.*

Das BMAS lud die Anstalt zur Berichterstattung über diese Konzepte ein.

- 1.45.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren zahlreiche Hardware-Komponenten bereits mehr als 48 Monate lang gemietet, obwohl die Anstalt in letzter Zeit aufgrund von Amortisationsrechnungen solche Geräte immer öfter kaufte.
- 1.45.2 Der RH empfahl, bei allen in Verwendung stehenden ADV-Geräten zu ermitteln, ob nicht ein Ankauf wirtschaftlicher wäre, weil sich bei einer derart langen Nutzungsdauer der Ankauf erfahrungsgemäß als nützlicher erweist.
- 1.45.3 *Wie die Anstalt mitteilte, lege sie bei ADV-Beschaffungen eine Kostengegenüberstellung von Kauf und Miete der Entscheidung zugrunde und habe sie innerhalb der letzten neun Monate das Mietvolumen um zwei Drittel gesenkt. Längere als geplante Mietzeiten hätten sich aus Verzögerungen von Projekten ergeben.*

Projektabwicklung

- 1.46.1 Über Aufforderung der Anstalt legten 1988 sechs ADV-Unternehmungen Angebote für Mehrplatzsysteme. Nach einer Ende Feber 1989 abgeschlossenen Grobauswahl wurden drei Bieter eingeladen, überarbeitete Nachtragsangebote zu erstellen.

Meinungsverschiedenheiten zwischen der zuständigen Abteilung der Anstalt und einer von dieser beigezogenen Beratungsunternehmung führten zu Verhandlungen der Anstalt mit diesen Bieter, welche schließlich Preisnachlässe gewährten bzw leistungsfähigere Nachfolgesysteme anboten.

Der Verwaltungsausschuß des Vorstandes erteilte im November 1989 einer Unternehmung den Zuschlag, den die zuständige Abteilung der Anstalt nicht als Bestbieter bewertet hatte. Der Preis betrug 42,5 Mill S. Zusätzlich wurde der Anstalt eine Option auf 16 200 Mannstunden zum Stundensatz von 1 000 S eingeräumt.

Der vier Monate später unterfertigte Vertrag sah die Auslieferung der Geräte ab Mitte 1990 vor. Nach der Auslieferung von 21 Geräten beschloß die Anstalt jedoch im Herbst 1990, auf die nächste Generation von Geräten mit einem neuen Prozessor zu warten, obwohl die darauf lauffähige Software erst Anfang 1992 verfügbar war, mehr Haupt- und Plattenspeicher benötigt wurden und die bereits vorliegenden Arbeitsergebnisse entsprechend angepaßt werden mußten.

Die Anstalt leistete über mündliches Ersuchen des Verkäufers im August 1991 eine Abschlagszahlung von 7,3 Mill S, ohne daß ein vertragsgemäßer Funktionstest vorgenommen worden wäre.

Drei Jahre nach Ende der Angebotsfrist waren erst 60 von 99 ausgeschriebenen Rechnern installiert.

- 1.46.2** Der RH beanstandete die überaus schleppende Abwicklung des Projektes. In der bloß den in die engere Wahl genommenen Bieter eingeräumten Möglichkeit, ihre jeweils neuesten Modelle sowie verschiedene Preisnachlässe, Vergütungen usw anzubieten, erblickte der RH einen zweifachen Verstoß gegen die ÖNORM A 2050, weil der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bieter sowohl Preisverhandlungen als auch die Ausgrenzung geeigneter Bieter untersagt. Er beanstandete weiters die Leistung einer Abschlagszahlung ohne schriftliche Aufforderung des Lieferanten.

Nach Ansicht des RH hat letztlich die Anstalt die von ihr angestrebten Ziele, nämlich einheitliche Hard- und Software, Herstellerunabhängigkeit und rasche Befriedigung der Anwenderwünsche, nicht erreicht.

- 1.46.3** *Laut Stellungnahme der Anstalt hätte keines der sechs Angebote den Ausschreibungsbedingungen entsprochen, so daß die Ausschreibung als aufgehoben gegolten hätte. Demgemäß wäre eine freihändige Vergabe einschließlich der hiefür erforderlichen Verhandlungen zulässig gewesen. Eine förmliche Aufhebung sei nicht erfolgt, um die Bieter nicht vorzeitig aus ihrer Bindung zu entlassen. Die ihr angebotenen Preisnachlässe habe sie im Sinne des Grundsatzes der Sparsamkeit nicht zurückweisen sowie die Verzögerung, die Kosten und die Preisunsicherheit einer neuen Ausschreibung nicht in Kauf nehmen wollen.*

Der Lieferant habe anlässlich des Umstieges auf die leistungsfähigeren Systeme die gesamten Hauptspeicher-Einbaukosten und 50 % der Zusatzspeicherkosten übernommen. Die Überführung in eine herstellerunabhängige Benutzeroberfläche sei beabsichtigt.

ADV

- 86** 1.46.4 Der RH entgegnete, daß selbst bei förmlicher Aufhebung der Ausschreibung eine freihändige Vergabe unzulässig gewesen wäre, weil mehrere leistungsfähige Anbieter bzw Angebote zur Verfügung standen.

- Programmiersprache 1.47.1 Rd 30 % aller Programme waren in einer veralteten Programmiersprache geschrieben. Einige Anwendungen standen bereits mehr als zwölf Jahre, manche sogar schon mehr als 20 Jahre in Verwendung. Laut eigenen Angaben war die Software-Entwicklung zu 95 % mit Wartung, Anpassungen und Erweiterungen bestehender Programmprodukte befaßt, so daß für strategische Neuentwicklungen kein Platz blieb, zumal fünf Dienstposten unbesetzt waren.
- 1.47.2 Der RH empfahl den Einsatz zeitgemäßer Programmiersprachen. Er bemängelte, daß die Anstalt trotz großer Entwicklungsrückstände von der im Vertrag über die Mehrplatzsysteme eingeräumten Option auf insgesamt 16 200 Mannstunden Unterstützung durch den Hersteller keinen Gebrauch gemacht hatte. Er empfahl die rasche Nachbesetzung der freien Dienstposten sowie die strenge Trennung der Wartung von der Neuentwicklung nicht zuletzt aus Gründen der Datensicherung.
- 1.47.3 *Die Anstalt berichtete, die Überarbeitung von fünf veralteten Anwendungen sei entweder in Planung oder bereits abgeschlossen; bei zwei weiteren wäre kaum Wartung nötig. Die Dienstposten für die Systembetreuung seien besetzt worden. Unter Inanspruchnahme von mehr als 6 000 Stunden Unterstützungsleistung durch den Hersteller seien die Entwicklungsrückstände erheblich abgebaut worden.*

- Schluß—
bemerkungen 1.48 Abschließend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Eine Anpassung der Leistungen aus der Schüler- und Studentenunfallversicherung an die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzgebers wäre erwägenswert.
 - (2) Den Landesstellen wären aus Gründen der Verwaltungökonomie umfangreichere Kompetenzen einzuräumen.
 - (3) Bei Dienstreisen und Repräsentationsausgaben wäre größere Sparsamkeit angezeigt.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

87

Nach Ansicht des RH hat der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) nur in unzureichender Weise von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht, vor allem hinsichtlich der Koordinierung der Sozialversicherungsträger bei der Errichtung eigener Einrichtungen, der Gewährung freiwilliger Leistungen und der Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger insbesondere auf dem Gebiet der ADV.

Der RH beanstandete weiters die großzügige Vorgangsweise des Hauptverbandes bei der Zustimmung zu Sonderverträgen, die Aufsplitterung von Aufgaben auf zu viele kleine Referate, die zu hohe Anzahl von Direktoren und die Vorwegnahme von Ausschreibungsergebnissen bei Postenbesetzungen.

Die vom RH beanstandete Zahlung von Entschädigungen an Funktionäre wurde bereits eingestellt.

Die Träger der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung sind im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger zusammengefaßt, der diese in gemeinsamen Angelegenheiten zu vertreten und die allgemeinen Interessen der Sozialversicherung wahrzunehmen hat. Ferner obliegt ihm auch die Forschung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit.

	1992	1991 in Mill S	1990
Einnahmen	202,5	179,9	180,5
Ausgaben	206,5	184,0	179,9
Personal	214	216	216

Stand zum Jahresende

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 2.1 Der RH überprüfte im Frühjahr 1992 die Gebarung des Hauptverbandes und leitete die Prüfungsmittelungen im Feber 1993 dem BMAS und dem Hauptverband zur Stellungnahme zu. Mitte Juli 1993 langte die Stellungnahme des BMAS einschließlich jener des Hauptverbandes im RH ein, welcher hiezu im Juli 1993 seine Gegenäußerung abgab.

Die Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung lagen in den Bereichen Sachaufwand, Personalwesen, Organisation und ADV. Der Wahrnehmung der Aufsichts-, Genehmigungs- und Richtlinienkompetenzen des Hauptverbandes gegenüber den Sozialversicherungsträgern hat der RH besonderes Augenmerk zugewendet. Somit kommt seinen Feststellungen und Empfehlungen eine über den unmittelbaren Bereich der überprüften Stelle hinausgehende Bedeutung zu.

Personalwesen

- 2.2.1 Der Hauptverband hat unter Bedachtnahme auf die gesetzlichen Bestimmungen des Arbeitsrechts Richtlinien zur Regelung der dienst-, besol-

Personalwesen

88

dungs- und pensionsrechtlichen Verhältnisse der Mitarbeiter der Sozialversicherungsträger aufzustellen.

Die konkrete Ausgestaltung im Rahmen dieser Richtlinien (Dienstordnungen) ist vielfach der Selbstverwaltung des jeweiligen Sozialversicherungsträgers überlassen. Hierbei kamen aber nicht immer die bestmöglichen Lösungen zustande, weil beispielsweise die Regelungen hinsichtlich der Aufnahmsprüfung, der Bezugskürzung bei Ausübung eines öffentlichen Mandates, der Ortszulage, der Außendienstzulage und der Gewährung von Gehaltsvorschüssen verbesserungsfähig waren.

- 2.2.2 Der RH regte daher an, im Rahmen der Richtlinienkompetenz die ursprünglich der Selbstverwaltung zugedachten Freiräume in den Dienstordnungen künftig durch konkretere Regelungen zu ersetzen, soweit es sich nicht um ausschließlich den einzelnen Sozialversicherungsträger berührende Angelegenheiten handelt.
- 2.2.3 *Der Hauptverband gab zu bedenken, daß die bundesweit geltenden Dienstordnungen für regionale und strukturelle Unterscheidungen Freiräume enthielten, um im Rahmen der Ermessensausübung unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Eine allzu genaue Festlegung würde die Handhabung dieser Regelungen erschweren. Außerdem seien die Dienstordnungen ihrem Wesen nach sowohl Richtlinien als auch Kollektivverträge, weshalb für alle Veränderungen die Zustimmung des Kollektivvertragspartners erforderlich sei.*

Das BMAS hielt die Verpflichtung des Hauptverbandes zum Erlassen von Richtlinien für erfüllt und sah keinen Grund für aufsichtsbehördliche Maßnahmen.

- 2.2.4 Der RH anerkannte die Bedenken des Hauptverbandes, sah aber dennoch einen durch die Schaffung von Musterregelungen für die angesprochenen Themenkreise abzudeckenden Regelungsbedarf. Die Sozialversicherungsträger sollten am Zustandekommen dieser Empfehlungen mitwirken und diese Regelungen nach Möglichkeit ganz oder teilweise übernehmen.

- 2.3.1 Die Dienstordnung schließt bestimmte Verwandte von Mitarbeitern sowie von funktionstragenden Versicherungsvertretern von der Anstellung bei diesem Sozialversicherungsträger aus, sofern nicht der Vorstand Nachsicht erteilte.
- 2.3.2 Der RH empfahl, auch die Geschwister sowie die Neffen und Nichten von Mitarbeitern dieser Regelung zu unterwerfen.
- 2.3.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes habe die Gewerkschaft die allgemeine Aufhebung des Ausschließungsgrundes "Verwandtschaftsverhältnisse" gefordert.*
- 2.3.4 Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht.

- 2.4.1 Der nunmehrige leitende Angestellte des Hauptverbandes war vor seiner Bestellung Bundesminister für Arbeit und Soziales. Nach seinem Ausscheiden aus der Bundesregierung erhielt er gemäß dem Bezügegesetz für die Dauer von sechs Monaten weiterhin den Ministerbezug und nach seiner Rückkehr in den Hauptverband ein Diensteinkommen als Stellvertreter des leitenden Angestellten.

Der Hauptverband hatte die Bezüge des Genannten nicht stillgelegt, weil dies seiner Ansicht nach das verfassungsrechtliche Verbot der Zwangsarbeit und die üblichen arbeitsrechtlichen Grundsätze verletzt hätte. Vielmehr betrachtete der Hauptverband die sechsmonatige Bezugsfortzahlung als Abfertigung und bezahlte dem ehemaligen Minister ungeschmälert ein Gehalt als Bediensteter des Hauptverbandes zusätzlich zum Ministerbezug.

Der RH beanstandete, daß der Hauptverband die gemäß dem Bezügegesetz vorgesehene Stillegung des Diensteinkommens des nunmehrigen leitenden Angestellten unterlassen hatte.

Ein vom Hauptverband übermitteltes Gutachten des BKA bestätigte die Rechtsauffassung des RH. Laut Mitteilung des Hauptverbandes werde der ausgezahlte Betrag in Höhe von 717 000 S im Einvernehmen mit dem Betroffenen bis zum Jahresende 1993 einbehalten werden. Eine Teilrückzahlung sei bereits erfolgt.

2.5.1 Nach den Vorschriften der Dienstordnung ist den Angestellten bei der Besetzung höherer Dienstposten Gelegenheit zur Bewerbung zu geben.

Hiezu war festzustellen:

(1) Die nunmehrigen Leiter der Referate 13 und 23 wurden zunächst diesen Referaten dienstzugeteilt, dann mit den eigens für sie geschaffenen Dienstposten "Stellvertreter des Referatsleiters" betraut. Nach ihrer Bestellung zu Referatsleitern wurden die Posten der Stellvertreter eingezogen.

Sowohl den Bestellungen zu Stellvertretern als auch denen zu Referatsleitern waren Ausschreibungen vorangegangen. Allerdings war das Ergebnis der Ausschreibungen bereits anlässlich der Zuteilung als Mitarbeiter dieser Referate zwischen dem damaligen leitenden Angestellten, dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Hauptverbandes vereinbart worden.

(2) Im August 1987 schrieb der Hauptverband einen Dienstposten des leitenden Dienstes aus und bestellte im September 1987 den nunmehrigen Leiter dieser Organisationseinheit mit Wirksamkeit vom März 1990 zum Direktor. Im Oktober 1989 wiederholte der Hauptverband diesen Vorgang, kam zum gleichen Ergebnis, verlegte aber den Wirksamkeitsbeginn auf 1. Dezember 1989 und hob den Beschuß vom September 1987 auf.

2.5.2 Der RH beanstandete, daß der Hauptverband das Ausschreibungsverfahren zum reinen Formalakt entwertet hatte. In der um nahezu 2 1/2 Jahre vorverlegten Ausschreibung erblickte der RH keinen Vorteil, weil das Ergebnis der Ausschreibung vom Oktober 1989 bereits zwei Jahre davor festgestanden war. Der RH schlug die Ausschreibung aller beim Hauptverband freiwerdenden höheren Dienstposten bei allen Sozialversicherungsträgern vor, um einen großen Kreis geeigneter Bewerber anzusprechen.

2.5.3 *Der Hauptverband begründete sein Vorgehen mit Personalplanungsmaßnahmen, die wegen der besonderen Aufgabenstellung der höherwertigen Dienstposten uner-*

Personalwesen

90

läßlich seien. Postenbesetzungen beim Hauptverband seien mit Ausschreibungsverfahren anderer Stellen nicht zu vergleichen. Man würde aber künftig die Ausschreibungen um konkrete Anforderungsprofile ergänzen.

Laut Stellungnahme BMAS seien Vorgangsweisen zu unterlassen, die dem Sinn des Ausschreibungsverfahrens zuwiderlaufen.

- 2.6.1 Die Dienstordnung verlangt die erstmalige Erstellung einer Dienstbeschreibung für jeden Angestellten nach Ablauf des ersten Dienstjahres.
- 2.6.2 Der RH beanstandete, daß für den nunmehrigen Leiter der Verwaltungsgruppe II, der im März 1985 den Dienst im Hauptverband angetreten hatte, bis November 1989 keine Dienstbeschreibung erstellt worden war.
- 2.6.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei eine Dienstbeschreibung im Jahre 1990 erfolgt.*

Das BMAS trat den Ausführungen des RH vollinhaltlich bei.

Sonderverträge

- 2.7.1 Das erweiterte Präsidium des Hauptverbandes beschloß im Juni 1979 grundsätzlich, einer sondervertraglichen Überschreitung der in der Dienstordnung vorgesehenen Bezugsansätze für die leitenden Angestellten der größten österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband, Wiener Gebietskrankenkasse, Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und Angestellten, Sozialversicherungsanstalten der Bauern und der gewerblichen Wirtschaft) um höchstens 20 % zuzustimmen, die auch für die Berechnung der pensionsrechtlichen Ansprüche maßgeblich sein sollte.

Im Jahre 1985 stimmte der Hauptverband auch einem Sondervertrag der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter mit ihrem leitenden Angestellten zu, der eine derartige Erhöhung bereits ab dessen Bestellung und nicht erst nach der vorgesehenen Mindestdienstzeit von acht Jahren vor sah.

- 2.7.2 Der RH hat den Abschluß derartiger Sonderverträge wiederholt bean standet, weil die unterschiedliche Größe der Sozialversicherungsträger ohnedies durch die zwischen 10 % und 80 % des ständigen Monatsbe zuges abgestufte Leitungszulage ausreichend berücksichtigt ist. In An betracht der finanziellen Lage der Sozialversicherung kritisierte der RH neuerlich die den Rahmen der Dienstordnung überschreitende Anhebung der Bezüge der leitenden Angestellten.
- 2.7.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes werde er die notwendige Differenzierung bei der Entlohnung des leitenden Dienstes im Rahmen der dienstrechtlchen Bestimmungen über die Einreichung in das Gehaltsschema bzw über die Abstufung der Prozentsätze der Leitungszulage vorsehen.*

Beim leitenden Angestellten der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter sei vom Erfordernis der achtjährigen Dienstzeit abgegangen worden, weil dessen langjährige Tätigkeit als ständiger Stellvertreter des leitenden Angestellten des

Hauptverbandes als der Tätigkeit des leitenden Angestellten eines Sozialversicherungsträgers gleichwertig angesehen wurde. **91**

2.8.1 Mehrmals genehmigte der Hauptverband Sonderverträge, welche die Sozialversicherungsträger mit ehemaligen Angehörigen der Selbstverwaltungskörper anlässlich der Besetzung von Dienstposten des leitenden Dienstes abgeschlossen haben und in denen zumeist auch die Ablegung der in der Dienstordnung vorgeschriebenen besonderen Fachprüfung erlassen und die Unkündbarkeit sofort mit Dienstantritt zugesichert wurde.

2.8.2 Der RH erneuerte seine grundsätzlichen Bedenken gegen die Besetzung von Führungspositionen mit ehemaligen Versicherungsvertretern. Postenwerber, die auch Versicherungsvertreter sind, können vor ihrer Bestellung an den vorbereitenden Gesprächen und Beschlüssen über die künftigen Postenbesetzungen mitwirken. Darüber hinaus schmälert die Besetzung der Dienstposten des leitenden Dienstes mit ehemaligen Versicherungsvertretern die Aufstiegschancen und die Motivation strebsamer Mitarbeiter eines Sozialversicherungsträgers, die für die Betrauung mit Führungsaufgaben geeignet wären.

Der RH empfahl daher, in Hinkunft bei der Beurteilung von Sonderverträgen, die anlässlich derartiger Postenbesetzungen abgeschlossen werden sollen, auch diese Überlegungen zu berücksichtigen.

2.8.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei lediglich die gleichzeitige Tätigkeit als Bediensteter und als Versicherungsvertreter gesetzlich unzulässig; eine Aufeinanderfolge widersprüche hingegen nicht dem Gesetz. Er werde aber die Bedenken des RH berücksichtigen.*

Das BMAS verwies ebenfalls auf die geltende Rechtslage und erinnerte daran, daß deren Abänderung von den großen Interessenvertretungen einhellig abgelehnt worden wäre. Der Bundesminister habe im übrigen schon mehrfach zu verstehen gegeben, daß er eine derartige Gesetzesänderung von sich aus nicht in die Wege leiten werde.

2.9.1 Die Oberösterreichische Gebietskrankenkasse ersuchte den Hauptverband nachträglich um Zustimmung zu zwei bereits unterzeichneten Sonderverträgen, die dieser auch erteilte.

2.9.2 Der RH vermerkte, daß nach den gesetzlichen Bestimmungen Sonderverträge nur dann gültig sind, wenn der Hauptverband vor deren Abschluß schriftlich zugestimmt hat.

2.9.3 *Der Hauptverband wird die Sozialversicherungsträger neuerlich auf die gesetzlichen Erfordernisse und die Folgen ihrer Mißachtung aufmerksam machen.*

Das BMAS stimmte dem RH zu.

2.10 Weitere Feststellungen des RH betrafen die Zustimmung des Hauptverbandes

Sonderverträge

- 92**
- (1) zur ungerechtfertigt großzügigen Anrechnung von Vordienstzeiten für zwei Mitarbeiter der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse,
 - (2) zur Unkündbarkeit eines Mitarbeiters dieser Krankenkasse ohne die erforderliche Dienstprüfung sowie
 - (3) zur Belegung einer bestimmten Anzahl von Betten des Unfallkrankenhauses Linz mit Privatpatienten des ärztlichen Leiters, ohne den Vorrang der Aufnahme und der Behandlung von Arbeitsunfallverletzten vertraglich sicherzustellen.

Organisation und Personal

2.11.1 Die 20 beim Hauptverband eingerichteten Referate waren in vier Verwaltungsgruppen zusammengefaßt, die jeweils vom Generaldirektor bzw von einem seiner drei ständigen Stellvertreter geleitet wurden. Die Verwaltungsgruppe I verfügte über zwei weitere Direktorenposten, die Verwaltungsgruppen II und IV über jeweils einen weiteren Direktorenposten. Neun Referaten waren derart wenig Aufgaben zugewiesen, daß zu ihrer Besorgung zwei bis vier Mitarbeiter ausreichten.

2.11.2 Der RH empfahl, die Anzahl der Direktorenposten zu verringern und sie den einzelnen Verwaltungsgruppen nach ihrem Bedarf an verhandlungsbefugten Vertretern zuzuordnen. Da die Aufteilung von Aufgaben auf zu viele kleine Referate als nicht zweckmäßig erschien, wären sie nach sachlichen Gesichtspunkten soweit zusammenzufassen, daß im Rahmen der Referate eine qualifizierte Vertretung gewährleistet ist und eine allzu große Spezialisierung vermieden wird.

2.11.3 *Der Hauptverband versicherte sein Bemühen, die Referateinteilung möglichst zweckmäßig zu gestalten. Er werde die Empfehlung des RH berücksichtigen.*

Das BMAS erwartete sich von der Umsetzung der Ergebnisse einer umfassenden Organisationsanalyse der österreichischen Sozialversicherung auch eine Änderung der Aufgabenbereiche und der Organisationsstruktur des Hauptverbandes.

2.12.1 Die Aufgaben der Innenrevision waren auf insgesamt drei Mitarbeiter aufgeteilt, ohne diese zur Gänze damit auszulasten.

2.12.2 Der RH beurteilte diese Aufsplitterung der Aufgaben der Innenrevision als nicht zweckmäßig. Er empfahl, einem einzigen, unmittelbar dem leitenden Angestellten unterstellten Mitarbeiter alle Revisionsaufgaben zu übertragen.

2.12.3 *Der Hauptverband sagte eine entsprechende Organisationsänderung zu.*

2.13.1 Bereits anlässlich seiner letzten Geburgsüberprüfung im Jahre 1977 hat der RH beanstandet, daß der Hauptverband von seiner Richtlinienkompetenz zuwenig Gebrauch gemacht hatte. Wie sich nunmehr zeigte, sind zwischenzeitlich kaum Änderungen dieser Vorgangsweise eingetreten:

- (1) Die Richtlinien über die Koordinierung der Sozialversicherungsträger bei der Errichtung und beim Ausbau von Krankenanstalten, die vorwiegend

der Rehabilitation dienen, gaben lediglich Grundsätze hinsichtlich der Mindestgröße und der medizinisch–technischen Ausstattung vor. Sie beabsichtigten jedoch nicht eine Abstimmung der Ausbaupläne der einzelnen Sozialversicherungsträger.

- (2) Von seiner Möglichkeit, gemeinsame Einrichtungen zur zweckmäßigen Ausnützung und wirtschaftlichen Betriebsführung der den angeschlossenen Sozialversicherungsträgern gehörenden Krankenanstalten, Heil(Kur)anstalten, Erholungs– und Genesungsheimen und ähnlichen Einrichtungen zu schaffen, hat der Hauptverband nicht Gebrauch gemacht.
- (3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte der Hauptverband noch immer keine Richtlinien für die Koordinierung der Aufgaben der Sozialversicherungsträger bei der Gewährung freiwilliger Leistungen aufgestellt.
- (4) Nachdem die Sozialversicherungsträger einen vom Hauptverband im Oktober 1990 erstellten Entwurf einer Richtlinie zur verstärkten Zusammenarbeit insbesondere auf dem Gebiet der ADV zwar grundsätzlich begrüßt, aber dessen zu hohe Regelungsdichte beeinsprucht hatten, verzichtete der Hauptverband auf eine Fortführung seiner Arbeiten.

2.13.2 Der RH beanstandete die Säumigkeit und mangelnde Zielstrebigkeit des Hauptverbandes. Wegen der vom RH erwarteten günstigen wirtschaftlichen Auswirkungen empfahl er dem Hauptverband, verstärkt um die Schaffung der erforderlichen Richtlinien bemüht zu sein.

2.13.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei das Umsetzungskonzept zur Organisationsanalyse dem BMAS vorgelegt worden. Dessen Verwirklichung erfordere allerdings einige Gesetzesänderungen. Er stellte die Fertigstellung der Richtlinien zur Erhebung der Versicherungsdaten für 1993 in Aussicht.*

Das BMAS bestätigte, daß im Zuge der Umsetzung der Ergebnisse der Organisationsanalyse die Richtlinienkompetenz des Hauptverbandes verstärkt werden sollte, aber auch bereits die bestehende Richtlinienkompetenz stärker hätte genutzt werden können. Ergänzend berichtete das BMAS, daß es im Oktober 1992 Richtlinien genehmigt habe, welche die administrative Abwicklung von Anträgen auf Aufenthalte in Rehabilitationseinrichtungen und Kurorten bzw.–anstalten sowie auf Hilfsmittel regeln.

2.14.1 Die Anzahl der im Hauptverband geleisteten Überstunden erhöhte sich von 2 591 (1988) auf 3 996 (1991). Der stärkste Zuwachs war im Bereich der zwischenstaatlichen Sozialversicherung und bei den Kraftfahrern festzustellen, von denen zwei im Jahre 1991 das nach dem Arbeitszeitgesetz zulässige Höchstmaß überschritten hatten.

2.14.2 Der RH legte dem Hauptverband eine Verringerung der Überstunden im Bereich des Kraftfahrdienstes nahe und empfahl, der Überstundenentwicklung in der zwischenstaatlichen Sozialversicherung vermehrt Augenmerk zuzuwenden.

2.14.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes seien die Überstundenleistungen der Kraftfahrer durch die probeweise Benützung von Taxis für abendliche Fahrten verringert worden. Eine neue Arbeitszeiteinteilung für die Kraftfahrer werde diese*

Organisation und Personal

94

Erkenntnisse berücksichtigen. Die hohe Anzahl der Überstunden in der zwischenstaatlichen Sozialversicherung sei auf eine bereits abgeschlossene Organisationsumstellung zurückzuführen gewesen.

Das BMAS begrüßte die getroffenen Maßnahmen und erwartete für die Zukunft die Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes.

- 2.15.1 Der Hauptverband stimmte dem Dienstpostenplan der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft seit rd zehn Jahren nicht zu, weil ihm der Ist-Stand der Posten des leitenden Dienstes als zu hoch erschien.
- 2.15.2 Nach Auffassung des RH hätte der Hauptverband seine Zustimmung zum Dienstpostenplan von der Einhaltung seiner Soll-Vorgaben abhängig machen müssen. Die Anstalt könnte dann überplanmäßige Posten nicht mehr nachbesetzen.
- 2.15.3 *Laut Mitteilung des Hauptverbandes werde die Anstalt noch 1993 einen neuen Dienstpostenplan vorlegen.*

Das BMAS pflichtete den Ausführungen des RH bei.

Automationsunterstützte Datenverarbeitung

- 2.16.1 Der Hauptverband schrieb Mitte 1987 die Beschaffung der Zentraleinheiten, Magnetplattenspeicher und weiterer Hardware-Komponenten aus; den Auftrag für das Betriebssystem und die Datenbank-Software ver gab er mangels Alternativen freihändig. Nach der Eröffnung der Angebote unterblieb deren Sicherung gegen das Auswechseln einzelner Seiten. Die Bewertung der vom Anbieter verlangten Unterstützung erfolgte äußerst subjektiv und begünstigte den bereits feststehenden Lieferanten der Software bzw dessen Vertragshändler, berücksichtigte jedoch nur unzureichend die von anderen Unternehmungen gemachten Zusagen und deren Umstellungserfahrungen.

Der Hauptverband rechtfertigte seine subjektive Bewertung mit dem Hinweis, er habe bei der Beschaffung der neuen Anlage kein Risiko eingehen wollen. Durch die Inkaufnahme des von ihm mit 9 Mill S bezifferten Mehrpreises habe er sich eine besondere Unterstützung des Lieferanten der Hard- und Software erwartet.

- 2.16.2 Nach Auffassung des RH hat der Hauptverband im Bewertungsverfahren den Software-Lieferanten derart bevorzugt, daß andere Bieter im Ergebnis ausgeschlossen waren. Er empfahl daher, künftig allen Bieter im Auswahlverfahren gleiche Chancen einzuräumen. Billigangebote mit schlechten Leistungsdaten sollten nicht durch geringe Bewertung des Preises, sondern durch genaue Vorgaben im Pflichtenheft ausgeschlossen werden.
- 2.16.3 *Der Hauptverband nahm die Kritik des RH zur Kenntnis und berichtete von der Ausarbeitung einer entsprechenden Dienstanweisung.*

- 2.17.1 Über Auftrag der Sektionsausschüsse Krankenversicherung holte der Hauptverband im Jahre 1984 gemeinsame Angebote für die Hardware

für jene Krankenversicherungsträger ein, bei welchen Medikamentenabrechnungsstellen eingerichtet werden sollten. Dadurch erwartete man bessere Bedingungen und wollte eine einheitliche Software kostengünstig entwickeln. Obwohl auch der Präsidialausschuß das einvernehmlich ermittelte Bestangebot zur Kenntnis genommen hatte, lehnten es sämtliche Sozialversicherungsträger ab. Man einigte sich lediglich auf ein einheitliches Feinkonzept für die Rezeptdatenerfassung und Rechnungsabstimmung. Außerdem erfaßten nur sehr wenige Sozialversicherungsträger die Versicherungsnummer, die meisten begnügten sich mit der Erfassung des Geburtsjahres.

- 2.17.2 Der RH vermerkte kritisch, daß es dem Hauptverband trotz bestehender Richtlinienkompetenz nicht gelungen ist, die gemeinsame Beschaffung der Hard- und Software durchzusetzen. Er regte an, die Erfassung der Versicherungsnummer als Voraussetzung für die Prüfung der Anspruchsberechtigung und die patientenbezogene Auswertung verbindlich vorzusehen, um wesentliche Vorteile des Systems zu nützen.
- 2.17.3 *Der Hauptverband erhoffte von der Umsetzung der Organisationsanalyse Verbesserungen seiner Koordinationstätigkeit. Die Anregung des RH, die Versicherungsnummer zu erfassen, würde wohl weiter überlegt werden, allerdings wären patientenbezogene Auswertungen wegen des Datenschutzes und der Persönlichkeitsrechte heikel.*

Das BMAS pflichtete dem RH bei, daß der Hauptverband seine ihm zustehende Koordinationsmöglichkeit nicht ausreichend genutzt hat. Es ersuchte den Hauptverband, seine Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und der Persönlichkeitsrechte näher zu erläutern.

- 2.18.1 Das BMLV ist seit dem Jahre 1988 gesetzlich verpflichtet, dem Hauptverband auf automationsunterstütztem Weg die Präsenzdienstzeiten mitzuteilen. Da die Verordnung des BMAS im Einvernehmen mit dem BMLV zur näheren Regelung der Vorgangsweise bislang nicht erlassen worden ist, unterblieb die Meldung der Präsenzdienstzeiten.
- 2.18.2 Der RH mahnte die ausständige Verordnung ein.
- 2.18.3 *Der Hauptverband stimmte dem RH zu.*

Laut Mitteilung des BMAS fänden noch Gespräche über den bereits 1992 zur Begutachtung ausgesandten Vorentwurf der Verordnung statt.

- 2.19.1 Anstelle des Redaktionskomitees für automationsunterstützte Datenverarbeitung, das seit dem Jahre 1969 zur Beratung des Hauptverbandes in allen wesentlichen ADV-Angelegenheiten bestand und etwa zehnmal im Jahr tagte, setzte der neue Leiter der Verwaltungsgruppe IV des Hauptverbandes zwei neue Arbeitskreise mit rd 35 Teilnehmern ein, die in eineinhalb Jahren allerdings nur zwei Sitzungen abhielten.
- 2.19.2 Da sowohl das Arbeitsübereinkommen der gegenwärtigen Bundesregierung als auch die Organisationsanalyse eine verstärkte Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger insbesondere auf dem Gebiet der ADV für

ADV**96**

angezeigt hielten, empfahl der RH dem Hauptverband, die Arbeitskreise häufiger einzuberufen und alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu nutzen. Weiters gab der RH zu bedenken, daß die Ausarbeitung konkreter Projekte und die Behandlung von Detailfragen besser und zügiger in kleineren Arbeitsgruppen erfolgen.

- 2.19.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes würden die Empfehlungen des RH in die derzeit laufende Diskussion des Reformkonzeptes der Sozialversicherung eingebracht.*

Das BMAS erinnerte daran, daß es schon lange vor der Organisationsanalyse erlaßmäßig eine Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger auf dem Gebiet der ADV als notwendig bezeichnet habe. Derzeit werde ein den Erkenntnissen der Organisationsanalyse entsprechender Entwurf der Richtlinien beraten.

- 2.20 Weiters empfahl der RH, die Datensicherung zu verbessern, den Mitarbeitern mehr Gelegenheit zur Weiterbildung zu geben, eine einheitliche Benutzeroberfläche in alle Applikationen einzubauen und die Literaturbestände in einer Datei zu erfassen.

Der Hauptverband wird den Empfehlungen nachkommen.

Bauvorhaben der Sozialversicherungsträger

- 2.21.1 Die Sozialversicherungsträger sind gesetzlich verpflichtet, ihre Beschlüsse über den Erwerb, die Errichtung oder Erweiterung von Gebäuden dem Hauptverband zur Genehmigung vorzulegen.

- 2.21.2 Der RH vermerkte kritisch, daß es der Hauptverband unterlassen hatte, vor seiner Zustimmung eine überörtliche Bedarfsprüfung für die gesamte Sozialversicherung vorzunehmen.

- 2.21.3 *Der Hauptverband sagte eine genauere Beachtung der Vorschriften zu. Als Ergebnis der derzeitigen Organisationsanalyse würden einschlägige Koordinationsaufgaben in Zukunft stärker auf Länderebene vorgenommen werden.*

- 2.22.1 Hinsichtlich der Gewährung von Zweckzuschüssen sowie der Genehmigung von Bauvorhaben erteilte der Hauptverband bisweilen bestimmte Auflagen, verzichtete jedoch darauf, deren Einhaltung zu überwachen.

- 2.22.2 Der RH beurteilte diese Vorgangsweise als nicht zielführend. Er stellte zur Erwägung, Berichtspflichten über die Einhaltung erteilter Auflagen gesetzlich vorzusehen.

- 2.22.3 *Laut Mitteilung des Hauptverbandes habe er bereits mit einer genaueren Beobachtung erteilter Auflagen begonnen. Zu ihrer Durchsetzung werde er eine Gesetzesänderung vorschlagen.*

Auch das BMAS befürwortete eine entsprechende Gesetzesänderung.

- 2.23.1 Seit dem Jahre 1988 bedürfen sämtliche Umbauten von Gebäuden der Sozialversicherungsträger mit einer Änderung des Verwendungszweckes von Gesetzes wegen der Zustimmung des Hauptverbandes.
- 2.23.2 Der RH schlug aus Verwaltungsvereinfachungsgründen die Einführung einer Geringfügigkeitsgrenze vor.
- 2.23.3 *Der Hauptverband begrüßte die Anregung des RH.*

Das BMAS stellte Bemühungen um eine entsprechende Gesetzesänderung in Aussicht.

- 2.24.1 Vor der Errichtung eines Ambulatoriums durch einen Sozialversicherungsträger hat der Hauptverband eine Bedarfsprüfung durchzuführen.
- 2.24.2 Der RH bemängelte, daß der Hauptverband auf diese Prüfung verzichtet hat, sofern die betreffende Standesvertretung dem Vorhaben zustimmte, wodurch eine ausreichende Auslastung und wirtschaftliche Führung des geplanten Ambulatoriums nicht sichergestellt war.
- 2.24.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes hätte er nur zugestimmt, wenn die Bedarfslage vom Vertragspartner und vom Sozialversicherungsträger bereits eingehend erörtert worden sei. Eine neuerliche Prüfung hätte keine neuen Gesichtspunkte erbracht.*

Das BMAS pflichtete dem RH bei, zumal für die Bedarfsprüfung durch den Hauptverband durchaus andere Gesichtspunkte als jene der jeweiligen regionalen Standesvertretung beachtlich sein können. Das BMAS forderte den Hauptverband auf, die gesetzlich vorgesehenen Prüfungsverfahren durchzuführen.

Kostenrechnung

- 2.25.1 Nach den Rechnungsvorschriften haben die Sozialversicherungsträger alljährlich Kostenrechnungen für ihre Verwaltung und ihre eigenen Einrichtungen zu erstellen und dem Hauptverband vorzulegen. Diese Kostenrechnungen wurden vom Hauptverband jedoch kaum bearbeitet.
- 2.25.2 Der RH bemängelte, daß der Hauptverband diese Rechnungsunterlagen kaum bearbeitete. Er legte dem Hauptverband nahe, sich durch die Auswertung dieser Kostenrechnungen einen Überblick über sämtliche Sozialversicherungsträger zu verschaffen und diesen die gewonnenen Ergebnisse zur Verfügung zu stellen.
- 2.25.3 *Der Hauptverband sagte entsprechende Bemühungen zu.*

Wie das BMAS mitteilte, habe es Kennzahlenvergleiche sowohl für den Bereich der Verwaltung als auch der eigenen Einrichtungen in bestimmten Zeitabständen durchgeführt und den Sozialversicherungsträgern auch zur Kenntnis gebracht. Es beabsichtigte, in den Gesetzesentwurf über die Umsetzung der Ergebnisse der Organisationsanalyse Bestimmungen über Kennzahlen der Verwaltung und der eigenen Einrichtungen sowie einen zu wiederholenden Vergleich dieser Kennzahlen durch den Hauptverband einfließen zu lassen. Die Ergebnisse dieser Vergleiche wären vom Hauptverband zu beschließen und dem BMAS und den Sozialversicherungs-

Kostenrechnung

98

trägern zur Kenntnis zu bringen. Damit würde den diesbezüglichen Vorstellungen des RH Rechnung getragen.

Rechnungswesen und Sachaufwand

- 2.26.1 Der Hauptverband verfügte neben einem Postfahrzeug über zwei Direktionsfahrzeuge, welche häufig und ohne sondervertragliche Genehmigung von Angehörigen des leitenden Dienstes für Fahrten zwischen Dienststelle und Wohnsitz verwendet wurden. Darüber hinaus ließen mangelhafte Aufzeichnungen in den Fahrtenbüchern die dienstliche Notwendigkeit zahlreicher Fahrten nicht erkennen. Die Inanspruchnahme des Dienstwagens durch den leitenden Angestellten erfolgte wiederholt bis in die Nachtstunden, was erhebliche Überstundenleistungen des Fahrers erforderte.
- 2.26.2 Nach Ansicht des RH könnte der Hauptverband mit einem Direktionsfahrzeug das Auslangen finden, wenn dieses lediglich für dienstlich notwendige Fahrten, die durch entsprechende Aufzeichnungen in den Fahrtenbüchern als solche auszuweisen sind, verwendet wird.
- 2.26.3 *Der Hauptverband sagte zu, künftig Fahrtenbücher gemäß den Anregungen des RH zu führen, erachtete aber die Haltung von zwei Direktionsfahrzeugen für notwendig.*

Das BMAS pflichtete dem RH bei.

- 2.27.1 Im Oktober 1987 besuchten fünf Vertreter des Hauptverbandes eine Tagung in Nürnberg. Für die Anreise nahmen zwei Versicherungsvertreter jeweils einen eigenen Dienstwagen in Anspruch, während der leitende Angestellte und sein Stellvertreter gemeinsam einen Dienstwagen und ein weiterer Angehöriger des leitenden Dienstes die Bahn benutzten.
- 2.27.2 Der Einsatz von drei Dienstfahrzeugen für fünf Reiseteilnehmer erschien dem RH unwirtschaftlich, zumal allein die Reisekosten eines Kraftfahrers mehr als das Doppelte der Kosten der Bahnfahrt einschließlich Platzkarte und Taxi betrugen. Der RH empfahl daher, auf die Verwendung des Dienstwagens für Fahrtstrecken mit ausgezeichneten öffentlichen Verkehrsverbindungen überhaupt zu verzichten oder durch eine gemeinsame Benutzung des Dienstwagens von mehreren Reiseteilnehmern dessen wirtschaftliche Auslastung sicherzustellen.
- 2.27.3 *Laut Mitteilung des Hauptverbandes hätten sich derartige Fälle in letzter Zeit nicht wiederholt.*

Das BMAS teilte die Auffassung des RH.

- 2.28.1 Ein Angehöriger des leitenden Dienstes erhielt vom Hauptverband eine Dienstfreistellung, um auf Kosten eines ADV-Geräteherstellers Krankenhäuser in den USA zu besichtigen.
- 2.28.2 Nach Auffassung des RH hätte im Falle der dienstlichen Notwendigkeit einer Studienreise der Dienstgeber für deren Kosten aufzukommen, um jede Verpflichtung gegenüber der einladenden Unternehmung auszuschließen.

2.28.3 Der Hauptverband erklärte, derartige Einladungen nicht mehr anzunehmen.

- 2.29.1 Der Hauptverband hat 1989 die 23. Generalversammlung der "Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit" in Wien veranstaltet und hierfür rd 2,8 Mill S aufgewendet. Die Ausgaben betrafen zB die Miete einer Präsidentensuite (100 000 S), die Hotelkosten für drei Teilnehmer (57 000 S) sowie Flug- und Aufenthaltskosten für 17 Teilnehmer (373 000 S) und nicht näher belegte Flugkosten (46 000 S).
- 2.29.2 Der RH bezweifelte die Notwendigkeit, hiefür Mittel der österreichischen Sozialversicherung in diesem Umfang aufzuwenden. Ferner bemängelte er, daß der Hauptverband nicht anzugeben vermochte, für wen die zuletzt angeführten Flugkosten übernommen worden waren.
- 2.29.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei mit der Durchführung einer vergleichbaren Veranstaltung in den nächsten Jahrzehnten nicht zu rechnen.*

Das BMAS legte dem Hauptverband auch für ähnliche Veranstaltungen das Gebot der Sparsamkeit nahe.

- 2.30.1 Beim Hauptverband waren insgesamt fünf Sektionsausschüsse eingerichtet, deren Vorsitzende vierzehnmal im Jahr eine eigene Entschädigung bezogen (1992 monatlich zwischen 9 230 S und 11 535 S). Ferner wurde aus den Reihen der leitenden Angestellten des Hauptverbandes und der Sozialversicherungsträger je ein Geschäftsführer für die Sektionsausschüsse sowie auch für den Erstattungsausschuß bestellt, wofür monatlich 1 145 S vergütet wurden. Für alle fünf Ausschüsse fanden im Zeitraum 1985 bis 1990 insgesamt 42 Sitzungen statt.
- 2.30.2 Nach Ansicht des RH waren die gewährten Entschädigungen nicht mit einer erheblichen Mehrbelastung der Betroffenen zu rechtfertigen. Da diese überdies bereits von jenem Sozialversicherungsträger, den sie beim Hauptverband zu vertreten hatten, eine Funktionsgebühr bezogen, sollten nach Ansicht des RH die Entschädigungen an die Vorsitzenden der Sektionsausschüsse entfallen. Der RH beurteilte auch das Geschäftsführentgelt als entbehrlich, weil satzungsgemäß das Büro des Hauptverbandes die Bürogeschäfte der Sektionsausschüsse zu besorgen hat.
- 2.30.3 *Laut Mitteilung des Hauptverbandes seien ab September 1992 alle beanstandeten Entschädigungen ersatzlos eingestellt worden.*
- 2.31.1 Obwohl der Hauptverband im Jahre 1978 bzw neuerlich im Jahre 1990 den Sozialversicherungsträgern empfohlen hatte, aufwendigere Bewirtungen, beispielsweise bei Verabschiedungen zu unterlassen, hat er anlässlich der Verabschiedung des eigenen Präsidenten, die im Jahre 1990, am Tag des "Sparerlasses" stattfand, eine Feier um 18 540 S bzw eine Abschiedsfeier für einen leitenden Angestellten im Jahre 1991 um rd 18 000 S veranstaltet.

**Rechnungswesen und
Schaufwand**

100 2.31.2 Der RH legte dem Hauptverband nahe, seiner eigenen Empfehlung zu folgen, um eine ungünstige Beispieldwirkung bei den Sozialversicherungsträgern zu vermeiden.

2.31.3 *Der Hauptverband sagte zu, bei Repräsentationsaufwendungen zu sparen.*

- Schluß-
bemerkungen**
- 2.32 Der RH faßte seine Empfehlungen an den Hauptverband zusammen wie folgt:
- (1) Im Bereich von Personal und Organisation wären die Anzahl der Direktoren und Referate zu verringern, weniger großzügig bei der Zustimmung zu Sonderverträgen vorzugehen und die Richtlinienkompetenzen verstärkt wahrzunehmen.
 - (2) Die Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger auf dem Gebiet der ADV wäre zu fördern.
 - (3) Die Einhaltung der anlässlich der Genehmigung von Bauvorhaben erteilten Auflagen wäre verstärkt zu überwachen und — nach entsprechender Gesetzesänderung — auch durchzusetzen.
 - (4) Beim Schaufwand wäre größere Sparsamkeit an den Tag zu legen.

Steiermärkische Gebietskrankenkasse

101

Der RH beanstandete, daß die Dienstordnungen für Mitarbeiter von Sozialversicherungsträgern Pensionen im Ausmaß von weit über 80 % des Letztbezuges ermöglichten.

Einige der Fachambulatorien in Graz wiesen regelmäßig negative Gebarungsergebnisse auf; das ungünstige Verhältnis von Zahnärzten zu Zahntechnikern bewirkte eine mangelnde Auslastung letzter.

Wie schon bei früheren Gebarungsüberprüfungen anderer Sozialversicherungsträger beanstandete der RH auch bei der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse die Verschreibung von Medikamenten durch Chef- und Kontrollärzte.

Die Zahlung von Entschädigungen an ausgeschiedene Mitglieder der Selbstverwaltung während des Abfertigungszeitraumes war rechtlich nicht gedeckt.

Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse ist zur Durchführung der Krankenversicherung nach dem ASVG im Bereich des Landes Steiermark zuständig.

	1992	1991	1990
Einnahmen in Mill S	9 049,6	7 718,9	6 987,9
Ausgaben	8 861,1	7 659,2	6 870,8
Personal	1 192	1 182	1 174
Versicherte	545 477	533 566	519 604

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 3.1 Der RH überprüfte im Herbst 1992 die Gebarung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse (Kasse) und übermittelte das Prüfungsergebnis im März 1993 dem BMAS und der Kasse zur Stellungnahme. Anfang August 1993 langte die Stellungnahme des BMAS einschließlich jener der Kasse im RH ein. Ende August 1993 gab der RH hinsichtlich einiger Prüfungsfeststellungen eine Gegenäußerung ab.

Die Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung lagen in den Bereichen Personal, Beitragswesen und Ambulatorien sowie bei der Gewährung von Entschädigungen an ausscheidende leitende Mitglieder der Selbstverwaltung.

Organisation und Personalwesen

- 3.2.1 Die Anzahl der Dienstposten für Verwaltungsangestellte hatte sich in den letzten zwölf Jahren nur geringfügig erhöht. Hinsichtlich der Anzahl der

Organisation und Personalwesen

102

von einem Verwaltungsangestellten betreuten Versicherten wies die Kasse seither (außer 1984 und 1990) die zweitbeste Kennzahl aller Gebietskrankenkassen auf.

Die Kasse ließ im Verwaltungsdienst bislang keine Teilzeitbeschäftigung zu.

3.2.2 Nach Ansicht des RH könnte die Kasse ihren Personalbedarf beispielsweise in den Außenstellen oder in anderen kleineren Organisationseinheiten durch Teilzeitbeschäftigungen genauer und flexibler abdecken.

3.2.3 *Die Kasse bekundete ihre Bereitschaft, Teilzeitarbeitsplätze einzurichten. Sie wird den Hauptverband ersuchen, allgemein gültige Richtlinien für die Eingliederung von Teilzeitbeschäftigte in den Dienstpostenplan zu erlassen.*

3.3.1 Zuletzt hatte die Innenrevision im Jahr 1991 in einem Prüfbericht die Arbeitsbelastung der Außenstellen anhand verschiedener Meßgrößen untersucht.

Aus den von der Kasse erstellten Organigrammen war nicht in allen Fällen die Aufgabenteilung zwischen dem Leiter einer Organisationseinheit und dessen Stellvertreter ersichtlich. Leitungsaufgaben, die Ambulatorien betrafen, oblagen gemeinsam dem leitenden Arzt und einem seiner Stellvertreter.

3.3.2 Der RH empfahl, die Meßgrößen mit dem für ihre Erledigung erforderlichen Arbeitsaufwand zu gewichten, zu aussagefähigen Kennzahlen zu verdichten und als Grundlage für die Personalzuteilung heranzuziehen.

In den Organigrammen sollten die Zuständigkeiten der Leiter von Organisationseinheiten und deren Stellvertreter dargestellt werden. Hinsichtlich der Ambulatorien wären die Aufgaben und Kompetenzen zwischen dem leitenden Arzt und seinem Stellvertreter klar abzugrenzen und die gemeinsame Zuständigkeit abzuschaffen.

3.3.3 *Die Kasse sagte die Verwirklichung der Empfehlungen des RH zu. Die Zuständigkeiten zwischen den Leitern von Organisationseinheiten und deren Stellvertretern ebenso wie zwischen dem leitenden Arzt und seinem Stellvertreter seien bereits klar abgegrenzt worden.*

3.4.1 Nach der Dienstordnung besteht auch dann Anspruch auf Urlaubsentschädigung, wenn das Dienstverhältnis durch Versetzung in den Ruhestand endet und ein vorheriger Verbrauch des Urlaubes nicht möglich oder nicht zumutbar war. Verjährung des Urlaubsanspruches tritt erst nach Ablauf von zwei Jahren ab dem Ende des Kalenderjahres ein, in dem der Urlaubsanspruch entstanden ist.

Der während eines langen Krankenstandes entstehende Urlaubsanspruch ist nach gegenwärtiger Rechtslage ebenfalls zu entschädigen.

Aufgrund dieser Bestimmungen kann etwa im Falle einer Berufsunfähigkeitspension ein Höchstausmaß von 108 Werktagen zu entschädigen sein.

Die Kasse hat im Jahr 1990 325 Urlaubstage mit einem Gesamtbetrag von rd 828 000 S und im Jahr 1991 866 Urlaubstage in Höhe von rd 1 762 000 S entschädigt. Hierzu entfiel im Jahr 1990 auf einen einzigen Mitarbeiter der Betrag von rd 264 000 S für 76 Urlaubstage. Im Jahr 1991 wurden einem anderen Mitarbeiter für 66 Urlaubstage rd 259 000 S Entschädigung bezahlt.

- 3.4.2** Der RH empfahl der Kasse, trotz der ungünstigen Rechtslage eine zügige Urlaubsabwicklung zu betreiben, um die Ansammlung hoher Urlaubs- guthaben zu verhindern.

Dem Hauptverband als Dienstgebervertreter empfahl der RH, in den Kollektivvertragsverhandlungen den Verfall des nicht verbrauchten Erholungsurlaubes, wie ihn das Beamtenstreitrecht vorsieht, anzustreben.

- 3.4.3** *Die Kasse erklärte sich um eine rechtzeitige Urlaubsabwicklung bemüht und begründete die aufgezeigten Einzelfälle mit nicht vorhersehbaren schweren Erkrankungen.*

Das BMAS hat vom Hauptverband eine Stellungnahme eingeholt.

- 3.5.1** Laut Dienstordnung für die Mitarbeiter von Sozialversicherungsträgern kann bei mehr als 35 (bei Akademikern mehr als 30) anrechenbaren Dienstjahren die Höhe der Pension 80 % der Bemessungsgrundlage übersteigen.

Bei den meisten Ruhestandsversetzungen der Jahre 1990 und 1991 lag die tatsächliche Pension über 80 % der Bemessungsgrundlage, bisweilen sogar über dem letzten Aktivbezug. Die durchschnittliche Pensionshöhe betrug 83,5 % (1990) bzw 86,5 % (1991), in Einzelfällen wurden rd 92 % (1990) bzw sogar rd 106 % (1991) erreicht.

- 3.5.2** Nach Ansicht des RH führte dies zu einer Bevorzugung der Mitarbeiter von Sozialversicherungsträgern. Er empfahl daher dem Hauptverband als Dienstgebervertreter, wegen der zunehmenden Verknappung der öffentlichen Mittel, bei den Kollektivvertragsverhandlungen um eine Begrenzung der tatsächlichen Pensionshöhe mit 80 % des letzten Aktivbezuges bemüht zu sein.

- 3.5.3** *Die Kasse bestätigte die Feststellungen des RH.*

Laut Mitteilung des BMAS habe der Hauptverband mit der Gewerkschaft der Privatangestellten Gespräche aufgenommen, um das Höchstmaß des Pensionseinkommens zu begrenzen. Sollte bis 30. September 1993 keine Einigung erzielt sein, gelte jedenfalls als vereinbart, daß das Pensionseinkommen jener Mitarbeiter, die am 1. Jänner 1994 weder unkuendbar waren noch den erweiterten Kündigungsschutz genossen, 80 % der Bemessungsgrundlage nicht überschreiten dürfe.

104

Automationsunterstützte Datenverarbeitung

- 3.6.1 Die Kasse bezog seit rd 20 Jahren ihre Zentralrechner von einem Lieferanten.
- 3.6.2 Der RH empfahl der Kasse, sich nicht zu stark an einen einzigen ADV–Lieferanten zu binden. Sie sollte bei künftigen Ausschreibungen besonderes Augenmerk auf offene Systeme bzw auf möglichst große Herstellerunabhängigkeit legen.
- 3.6.3 *Laut Stellungnahme der Kasse werde sie die Anregung des RH bei der Fortführung ihres ADV–Konzeptes berücksichtigen; sie habe sich trotz des großen Kundenstocks und der finanziellen Leistungskraft ihres Lieferanten schon seit Jahren um größere Herstellerunabhängigkeit bemüht.*
- 3.7.1 Obwohl die Kasse in einem sehr aufwendigen Verfahren den jährlichen Investitionsplan erstellte und von der Hauptversammlung genehmigen ließ, mußte dennoch jede einzelne Beschaffung nochmals beantragt und vom zuständigen Verwaltungskörper bewilligt werden.
- 3.7.2 Nach Ansicht des RH sollte zwecks Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung auf die nochmalige Vorlage der einzelnen Beschaffungsfälle zur Genehmigung verzichtet werden. Weiters wären in den Investitionsplan auch die Aufwendungen für Wartung und Schulung sowie im Anhang eine Vorschau auf etwa drei Jahre mit den geplanten größeren Vorhaben, insbesondere Hardware–Beschaffungen und Software–Projekte, zwecks Abstimmung mit dem Finanzplan aufzunehmen.
- 3.7.3 *Die Kasse wird die zuständigen Verwaltungskörper mit dem Vorschlag des RH befassen.*
- 3.8 Weiters schlug der RH die verschlüsselte Abspeicherung der Schutzwörter, die Online–Verwaltung der Zugriffsberechtigungen, die Verbesserung des Verfahrens zur Übernahme der Programme in Produktion und den Test der Ausweichanlage vor.

Die Kasse berichtete über die Verwirklichung der Empfehlungen des RH.

Beitragswesen

- 3.9.1 Von der Möglichkeit, die gesetzliche Frist von drei Tagen für die gebotenen An– und Abmeldungen auf bis zu 30 Tage zu verlängern, machte die Kasse in zahlreichen Fällen Gebrauch. Die Meldefrist für öffentliche Dienstgeber erstreckte sie grundsätzlich auf 30 Tage.
- 3.9.2 Der RH empfahl eine Überprüfung der bisherigen Übung.
- 3.9.3 *Die Kasse sagte dies zu.*
- 3.10.1 Für private Dienstgeber lag das durchschnittliche Prüfungsintervall unter 3,5 Jahren. Bei etwa 300 Dienstgebern, das ist rd 1 % der Dienstgeber, lag die letzte Beitragsprüfung allerdings mehr als fünf Jahre zurück.

Viele Dienstgeber aus dem öffentlichen Bereich blieben trotz ihrer großen Anzahl von bei der Kasse versicherten Beschäftigten ungeprüft. **105**

- 3.10.2 Der RH empfahl regelmäßige Beitragsprüfungen innerhalb der Verjährungsfrist von üblicherweise zwei Jahren, weil nicht mehr nachverrechenbare Beiträge sowohl die finanzielle Lage der Kasse als auch jene der Pensionsversicherungsträger und damit des Bundes beeinträchtigen.

- 3.10.3 *Laut Mitteilung der Kasse komme sie den Empfehlungen des RH bereits nach.*

Leistungswesen

- 3.11.1 Bei der Gewährung von Leistungen aus dem Unterstützungsfonds ermittelte die Kasse das Einkommen des Unterstüzungswerbers. Dabei rechnete sie das Behindertenpflegegeld dem Einkommen hinzu, nicht jedoch den Hilflosenzuschuß und die Familienbeihilfe.
- 3.11.2 Dem RH erschien diese unterschiedliche Vorgangsweise bei der Anrechnung von Leistungen, die im wesentlichen dem gleichen Zweck dienen, nicht gerechtfertigt. Im Hinblick auf die Einführung des Pflegegeldes riet er zu einer Überarbeitung der einschlägigen Richtlinien. Bei der Beurteilung der Unterstützungswürdigkeit sollte auf die Summe der Einkünfte und die unvermeidbaren Aufwendungen der Antragsteller Bedacht genommen werden.
- 3.11.3 *Laut Stellungnahme der Kasse wird sie dem Leistungsausschuß bzw dem Vorstand und dem Überwachungsausschuß vorschlagen, die Richtlinien im Sinne der Anregung des RH zu ändern.*

Ambulatorien

- 3.12.1 Die Kasse betrieb im Zeitraum von 1989 bis 1991 ein Großambulatorium in Graz, sechs Zahnambulatorien (Bruck/Mur, Mürzzuschlag, Judenburg, Weiz, Hartberg, Voitsberg bzw Köflach) sowie seit April 1991 ein Physiko-Ambulatorium in Weiz. Das Grazer Großambulatorium umfaßte folgende Fachrichtungen: Augenkrankheiten, Chirurgie, Frauenkrankheiten, Hals-, Nasen- und Ohrenkrankungen, Dermatologie, Interne Erkrankungen, Nervenkrankheiten, Orthopädie und Unfallchirurgie, Urologie, Physikalische Medizin, Röntgen, Rheuma, Zahn und Labor.

Die Ambulatorien schlossen mit Ausnahme des Röntgenambulatoriums, des Labors, teilweise des Ambulatoriums für Orthopädie und des Ambulatoriums für physikalische Medizin im überprüften Zeitraum ständig negativ ab. Die Zahnambulatorien hatten hingegen immer positive Gebaungsergebnisse. In Summe ergab sich von 1980 bis 1991 ein Abgang von 91 Mill. S.

- 3.12.2 Nach Ansicht des RH waren für den Abgang der Neubau des Ambulatoriumgebäudes und die damit verbundenen hohen Sachkosten und Abschreibungen ab 1980 wesentlich. Einige Ambulatorien, wie Augen, Interne, Nerven, Hals-, Nasen-, Ohren und Rheuma, erbrachten allerdings so geringe ärztliche Leistungen, daß die Aufwendungen nicht annähernd gedeckt werden konnten.

Ambulatorien

106

Der RH empfahl zu untersuchen, ob alle jene Grazer Ambulatorien, die seit vielen Jahren nur negativ gebarten, weiterhin betrieben werden sollen, zumal offenkundig in der medizinisch gut versorgten Landeshauptstadt kein ausreichender Bedarf mehr gegeben sei. Die Kasse könnte auf diese Weise eingesparte Mittel für die Errichtung von Ambulatorien in unversorgten Landesteilen verwenden und damit von der zentralen zur dezentralen Versorgung ihrer Versicherten in der gesamten Steiermark übergehen. Die Eröffnung eines Physiko-Ambulatoriums in Weiz und die geplante Errichtung eines solchen in Liezen waren als Schritte in die richtige Richtung zu werten.

3.12.3 *Laut Stellungnahme der Kasse habe sie bis zum Jahre 1989 das Defizit durch Steigerung der medizinischen Qualität abgebaut. Im Jahre 1991 hätte sich durch die Einführung neuer Dienstleistungen eine besondere Lage ergeben, deren Auswirkungen erst 1992 sichtbar würden. Im übrigen sollte man aber zur Beurteilung der Rentabilität das Gesamtergebnis aller Ambulatorien heranziehen. Entscheidend wäre die Verfügbarkeit von Fachärzten aller Fachrichtungen, weil dadurch Untersuchungen rasch und vollständig durchgeführt werden und im Falle eines vertragslosen Zustandes die Versorgung gesichert werden könnte. Es wäre daher nicht sinnvoll, eines der Ambulatorien zu schließen. Einige Einrichtungen, wie die Mutter-Kind-Paß-Stelle und die neue Osteoporose-Diagnostik, hätten überdies Bedeutung für die gesamte Steiermark.*

3.13.1 Die Behandlungszeiten in den Grazer Ambulatorien waren zum größten Teil von 6.30 bis 14.45 Uhr festgelegt und entsprachen den Dienstzeiten der behandelnden Ärzte. Wie erhoben wurde, sind — von wenigen Ausnahmen abgesehen — bereits ab 13.45 Uhr keine Patienten mehr behandelt worden.

3.13.2 Der RH empfahl, diese unwirtschaftliche Vorgangsweise durch organisatorische Maßnahmen zu ändern.

3.13.3 *Laut Stellungnahme der Kasse hätten einige Ärzte bereits vor 13.45 Uhr Dienstschluß bzw. wären in einigen Bereichen auch noch Befindungen durchzuführen. Sie sei aber bemüht, die Dienstzeit des Personals anzupassen und, wenn sinnvoll, zu verkürzen. Für alle ärztlichen Bereiche würden genaue Aufzeichnungen geführt und diese auch regelmäßig überprüft.*

3.14.1 Zahnregulierungen an Kindern wurden nur im Grazer Zahnambulatorium durchgeführt.

3.14.2 Der RH empfahl die wenigstens tageweise Ausdehnung dieses wichtigen Dienstes auf die anderen Zahnambulatorien und die Ausbildung weiterer Zahnbehandler für diese Tätigkeit.

3.14.3 *Die Kasse sagte dies zu.*

3.15.1 Die Kasse beschäftigte in Graz elf bis zwölf Zahnbehandler und 20 Zahntechniker.

3.15.2 Unter Hinweis auf seine Prüfungserfahrungen empfahl der RH ein Verhältnis von etwa einem Zahnbehandler zu einem Zahntechniker. Abgänge von Zahntechnikern sollten daher vorerst nicht nachbesetzt werden.

3.15.3 *Die Kasse bekundete ihre Bereitschaft, die Zahntechniker voll auszulasten.*

3.16.1 Die Vorräte an künstlichen Zähnen für die Anfertigung von Prothesen reichten beim Zahnambulatorium Graz für sechs bis acht Monate, hingegen beim Zahnambulatorium Hartberg für bis zu 56 Monate.

3.16.2 Der RH beanstandete die unwirtschaftliche Lagerhaltung und empfahl, die Vorräte an Zähnen dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

3.16.3 *Die Kasse erklärte ihre Bereitschaft, die zu hohen Bestände bei einigen Zahnambulatorien zu verringern.*

3.17.1 Die Chef- bzw Kontrollärzte der Kasse stellten Rezepte unter der Rezeptnummer des chefärztlichen Dienstes aus, obwohl dies laut Krankenordnung rechtlich nicht gedeckt war.

Eine nähere Überprüfung der Rezepte aus dem zweiten Vierteljahr 1992 ergab etwa 30 % fehlerhafte Zuordnungen. Auch wurden Rezepte von diesen Ärzten für sich selbst oder ihre Angehörigen, für Kassenbedienstete und Versicherte ausgestellt. Letztere waren offensichtlich in den Räumen der Kasse behandelt worden.

3.17.2 Der RH beanstandete diese Praxis, weil dadurch insbesondere die Therapie des behandelnden Arztes unterlaufen werden könnte und der Kasse durch die Verordnung von Großpackungen Rezeptgebühren entgingen. Außerdem seien Wettbewerbsvorteile der Kontrollärzte gegeben, weil sie auch genehmigungspflichtige Medikamente verschreiben könnten. Er empfahl Maßnahmen zur Vermeidung von fehlerhaften Umschreibungen sowie die Untersagung aller sonstigen Verschreibungen durch Chef- und Kontrollärzte.

3.17.3 *Die Kasse sagte zu, die Schulung der damit befaßten Bediensteten zu verstärken, um in Hinkunft Fehler zu vermeiden. Die Ausstellung von Rezepten durch Chef- bzw Kontrollärzte werde sie allgemein untersagen und auf Akutfälle und Erste-Hilfe-Leistungen einschränken.*

3.18 Weitere Feststellungen des RH betrafen die nicht nostrifizierten ausländischen Zahnbehandler und die Durchführung von den Zahnärzten vorbehaltenden Tätigkeiten durch Dentisten. Zudem beanstandete der RH gewisse Mängel in der Ausstattung und Verwaltung der Zahnambulatorien und schlug eine Verbesserung der Abrechnung der Versichertenanteile sowie die Ausstattung aller Behandlungsstühle mit Amalgamabscheidern vor.

Die Kasse berichtete von der Behebung der aufgezeigten Mängel und sagte die Beachtung der Empfehlungen zu.

108
Rechnungswesen und Sachaufwand

- 3.19.1 Die Kasse gewährte dem Obmann sowie dem Obmannstellvertreter nach Beendigung ihrer Tätigkeit Entschädigungen, ohne hiebei Abfertigungen zu berücksichtigen, die den Betreffenden von ihren jeweiligen Dienstgebern zuerkannt wurden.
- 3.19.2 Nach Ansicht des RH wäre in beiden Fällen die Anrechnungsbestimmung der vom BMAS erlassenen Grundsätze für die Gewährung von Entschädigungen an die Mitglieder von Verwaltungskörpern der Sozialversicherungsträger anzuwenden und die zuerkannte monatliche Funktionärspension für die Dauer des Abfertigungszeitraumes jeweils um einen Monatsbetrag der Abfertigung zu kürzen gewesen.

Da die Dienstordnungen der Sozialversicherungsträger ein Ruhen der Dienstgeberpension während des Abfertigungszeitraumes vorsehen und sich die Grundsätze für die Gewährung von Entschädigungen an Versicherungsvertreter mehrfach an dieses Dienstrecht anlehnen, schien ihm ein Abweichen hievon bei den in Rede stehenden Entschädigungen nicht vertretbar.

Der RH empfahl daher zu untersuchen, inwieweit die nach seiner Ansicht zu Unrecht gewährten Leistungen zurückgefördert werden können. Ferner wäre bei der Gewährung von Entschädigungen, auf die bestimmte Einkünfte anzurechnen sind, eine entsprechende schriftliche Erklärung über die Einkünfte der Betreffenden zu verlangen.

- 3.19.3 *Laut Stellungnahme der Kasse habe sie sich an eine aus dem Jahr 1984 stammende Auslegung der einschlägigen Bestimmungen durch das BMAS gehalten. Im übrigen führten Abfertigungen im Sozialrecht zu keinen Kürzungen von gesetzlichen Pensionen oder Sozialleistungen. Die Entschädigungen seien daher zu Recht gewährt worden und nicht rückforderbar.*

Das BMAS teilte die Ansicht der Kasse, weil der Abfertigungsanspruch mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses erworben und die angeführten Entschädigungen erst nach diesem Zeitpunkt gewährt worden seien. Ein allfälliges zeitliches Zusammenfallen von Abfertigungszahlungen und Entschädigungen sei unerheblich.

- 3.19.4 Der RH entgegnete, ihm erscheine die von der Kasse in Anspruch genommene Anlehnung an das Sozialrecht nicht gerechtfertigt, weil es sich bei den genannten Entschädigungen weder um gesetzliche Pensionen noch um Sozialleistungen handelte. Er hielt daher seine Kritik aufrecht.

- 3.20.1 Obwohl die Kasse in den letzten Jahren die Ausführung mehrerer größerer Bauvorhaben in Auftrag gegeben hatte, wie zB den Zu- und Umbau des physikalischen Ambulatoriums in Graz mit Gesamtbaukosten von rd 48,6 Mill S, den Neubau der Außenstelle Judenburg mit Gesamtbaukosten von rd 17,9 Mill S oder den Zubau der Außenstelle Weiz mit Gesamtbaukosten von rd 15,5 Mill S, ist seit 1981 kein einziger Auftrag öffentlich ausgeschrieben worden.

3.20.2 Nach Ansicht des RH wäre in mehreren Fällen im Hinblick auf die beachtliche Größenordnung einzelner Aufträge eine öffentliche Ausschreibung von Bauleistungen gemäß der ÖNORM A 2050 vorzunehmen gewesen.

3.20.3 *Laut Stellungnahme der Kasse habe sie mit öffentlichen Ausschreibungen schlechte Erfahrungen gesammelt.*

Nach Aussage des BMAS bedürfte ein Abgeben von der ÖNORM A 2050 einer sachlichen Begründung.

3.20.4 Der RH blieb bei seiner Beanstandung, weil ihm die Einwendungen der Kasse nicht stichhaltig erschienen.

3.21.1 In einigen Fällen legten Subventionsempfänger der Kasse keine oder unvollständige Rechnungsabschlüsse bzw Einnahmen- und Ausgabenrechnungen vor.

3.21.2 Da ein Nachweis über die finanzielle Lage eines Subventionswerbers wohl unverzichtbar ist, empfahl der RH, ausnahmslos auf einer Vorlage geeigneter Unterlagen zu bestehen.

3.21.3 *Die Kasse sagte dies zu.*

3.22.1 Die Fahrtenbücher für die beiden Direktionsfahrzeuge waren unvollständig (Zweck der Fahrten) oder mangelhaft (Fahrtziele) geführt.

3.22.2 Nach Ansicht des RH müßte es möglich sein, auf die Haltung eines der beiden Direktionsfahrzeuge zu verzichten, wenn beispielsweise Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle seitens einzelner Benutzer unterblieben, zumal diese Abholfahrten einer Rechtsgrundlage entbehrten. Im übrigen hätte die Kasse für die ordnungsgemäße Führung der Fahrtenbücher zu sorgen.

3.22.3 *Die Kasse sagte eine vollständigere Führung der Fahrtenbücher zu.*

Das BMAS pflichtete dem RH bei.

3.23.1 Die Kasse verfügte über einen umfangreichen Fuhrpark, der zum 31. Dezember 1991 80 Fahrzeuge umfaßte. Hierzu dienten je ein Pkw der Selbstverwaltung und der Direktion, je ein Lkw der Poststelle und dem Bereich Wirtschaftswesen, während 76 Pkw in der Beitragsprüfung und der Krankenkontrolle Verwendung fanden. Mit Ausnahme der beiden Direktionsfahrzeuge erfolgte die Wartung der übrigen Dienstfahrzeuge in einer kasseneigenen Werkstatt, deren Personal- und Sachkosten sich zuletzt auf rd 1,6 Mill S (1991) beliefen.

3.23.2 Selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, daß in dieser Werkstatt auch die Reparatur von Krankenfahrstühlen erfolgte, erschienen dem RH die Betriebskosten der Werkstatt unangemessen hoch. Es wäre daher zu

Rechnungswesen und Sachaufwand

110

überlegen, ob nicht die Wartung der Dienstfahrzeuge kostengünstiger in Fremdwerkstätten durchzuführen und allenfalls die eigene Werkstätte stillzulegen wäre.

3.23.3 *Die Kasse teilte mit, sie werde ausscheidendes Werkstättenpersonal nicht mehr ersetzen.*

3.24.1 In den Jahren 1987 und 1990 hat die Kasse der Rücklage für den Unterstützungsfonds 18,4 Mill S bzw 38,9 Mill S zugeführt, so daß sich zum 31. Dezember 1990 ein Rücklagenstand von rd 107,5 Mill S ergab.

3.24.2 Angesichts der in den letzten Jahren aus Mitteln des Fonds geleisteten Unterstützungen von jährlich 5 Mill S bis 6 Mill S erschien dem RH die 1990 vorgenommene weitere Dotierung nicht gerechtfertigt, weil bereits die vorhandene Rücklage ausgereicht hätte, den zu erwartenden Mittelbedarf auf Jahre hinaus zu decken. Er empfahl daher, die Dotierung der Rücklage nur unter Berücksichtigung des Mittelbedarfs für einen absehbaren Zeitraum vorzunehmen.

3.24.3 *Laut Stellungnahme der Kasse habe sie für den oft beträchtlichen Mehraufwand bei medizinischen Behandlungen im Ausland vorsorgen wollen. Allerdings seien aufgrund der jüngsten Rechtsprechung derartige Aufwendungen aus der allgemeinen Gebarung zu bestreiten.*

3.24.4 Der RH sah seine Auffassung bestätigt.

3.25.1 Die mit 1. Jänner 1990 erfolgte Senkung des zulässigen Höchstbetrages für freiwillige soziale Zuwendungen führte bei der Kasse in den Jahren 1990 und 1991 zu Überschreitungen des Sozialbudgets im Ausmaß von rd 0,8 Mill S bzw rd 1 Mill S.

3.25.2 Der RH beanstandete eine 1991 erfolgte Anweisung an den Betriebsrat für den Erwerb einer Ferienwohnung (600 000 S), die nicht durch die einschlägigen Übergangsbestimmungen gedeckt war und daher zu einer unzulässigen Überschreitung des Sozialbudgets geführt hatte.

3.25.3 *Die Kasse wendete ein, daß sie sich nach ihrer Auslegung der rechtlichen Bestimmungen zur Bestreitung des beanstandeten Aufwandes berechtigt sah.*

Das BMAS schloß sich der Auffassung des RH an.

Schluß–bemerkungen

3.26 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

- (1) Eine Änderung der Dienstordnungen sollte künftig die Höhe der Pensionen für Mitarbeiter der Sozialversicherungsträger mit 80 % des letzten Aktivbezuges begrenzen.
- (2) Zur Vermeidung finanzieller Nachteile wären die Beitragsprüfungen lückenlos und zeitnah durchzuführen.

Schlußbemerkungen**Steiermärkische
Gebietskrankenkasse****111**

- (3) Die Schließung unrentabler und zur Versorgung nicht unbedingt notwendiger Fachambulatorien wäre zu erwägen.
- (4) Die Ausstellung von Rezepten durch Chef- und Kontrollärzte wäre zu untersagen.
- (5) Ausgeschiedenen leitenden Mitgliedern der Selbstverwaltung wären im Abfertigungszeitraum keine Entschädigungen zuzubilligen und zu untersuchen, ob die solcherart gewährten Leistungen zurückgefordert werden können.

112

**Bereich des Bundesministeriums für
Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz**

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Neufassung der Einreihungsrichtlinien für die Mitarbeiter der Untersuchungsanstalten der Sanitätsverwaltung (zuletzt TB 1981 Abs 29).

Das BMGSK hielt an seiner bisherigen Stellungnahme fest; der Tätigkeitskatalog sei vielfach überholt und müßte neu gefaßt werden; die notwendigen Vorarbeiten würden erst im Zuge der beabsichtigten Besoldungsreform begonnen werden.

- (2) Umgestaltung der Hebammenausbildung und Erlassung einer Geburungsvorschrift für die Bundeshebammenlehranstalten (zuletzt TB 1981 Abs 32).

Laut Mitteilung des BMGSK seien wesentliche Vorentscheidungen zur Anpassung der Hebammenausbildung an die EG-Richtlinien bereits erfolgt; die Erlassung der Geburungsvorschrift sei vom Ausgang der noch immer nicht entschiedenen Frage der künftigen organisatorischen Eingliederung der Bundeshebammenlehranstalten abhängig.

- (3) Abstandnahme von der Auszahlung von Taxanteilen an die Mitarbeiter der Bundesanstalt für Lebensmitteluntersuchung und –forschung in Wien ohne gesetzliche Grundlage (zuletzt TB 1985 Abs 19.3).

Das BMGSK hat das stufenweise Auslaufen der Gewährung von Taxanteilen veranlaßt; damit wurde der Empfehlung des RH zwar grundsätzlich Rechnung getragen, der gesetzlich nicht gedeckte Zustand allerdings noch nicht beendet.

- (4) Gesamtreform des Tierseuchenrechts und Wiederverlautbarung des Tierseuchengesetzes (zuletzt TB 1985 Abs 22.5).

Das BMGSK hielt seine bisherige Stellungnahme, wonach im Falle des EG-Beitrittes Österreichs die Übernahme von EG-Rechtsbestimmungen erforderlich sein werde und eine Wiederverlautbarung erst danach erfolgen könne, weiterhin aufrecht.

- (5) Erlassung einer Kanzleiordnung für die veterinärmedizinischen Bundesanstalten (zuletzt TB 1986 Abs 6.1).

Die Ankündigung des BMGSK zur Erlassung der Kanzleiordnung nach Abschluß der ADV-mäßigen Ausstattung der veterinärmedizinischen Bundesanstalten bleibt weiterhin aufrecht.

Unerledigte Anregungen

114

- (6) Gesetzliche Klarstellung der Merkmale für einen kostendeckenden Anstaltstarif der veterinärmedizinischen Bundesanstalten (zuletzt TB 1986 Abs 6.2).

Das BMGSK erachtete eine gesetzliche Klarstellung zum Begriff der Kosten-deckung wegen der langfristig beabsichtigten Tarifgestaltung auf der Grundlage einer echten Kostenrechnung für nicht notwendig.

- (7) Verbesserte Arbeitsweise des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (zuletzt TB 1987 Abs 9 bis 16).

Entgegen der seinerzeitigen Ankündigung (TB 1990 Abs 16 Z (7)) wurden die Anregungen des RH in der nunmehr fünften Neuregelung der Krankenanstal-tenfinanzierung für die Jahre 1991 bis 1994 neuerlich nicht berücksichtigt.

- (8) Übernahme der Betriebsführung des Strahlenfrühwarnsystems durch Bundesbedienstete (TB 1991 Abs 21.1).

Laut Mitteilung des BMGSK sei ein Expertengutachten betreffend die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung des Strahlenfrühwarnsystems im Herbst 1993 zu erwarten, worüber es dem RH berichten werde.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Errichtung von Höhen- und Füllstationen des Strahlenfrühwarnsystems durch Verlegung bestehender Stationen unter Beibehaltung der Gesamtzahl der Stationen (TB 1991 Abs 21.1).
- (2) Übernahme des Transports von Daten der teilautomatisierten Wettersta-tionen entsprechend deren stufenweisem Ausbau (TB 1991 Abs 21.1).

Sonstige Wahrnehmungen

115

Kardiologische Spitzenversorgung

1. Zu den wichtigsten Problemkreisen der kardiologischen Spitzenversorgung in Österreich betreffend
 - Herz-Kreislauferkrankungen – Vergleich Österreich, USA, europäische Länder (TB 1989 Abs 6.2),
 - Koronarangiographien – Leistungsdaten (TB 1989 Abs 6.3),
 - Koronarangiographien – Betriebsdaten (TB 1989 Abs 6.4),
 - Koronarangiographien – Abrufzeiten (TB 1989 Abs 6.5),
 - Herzchirurgie – Leistungsdaten (TB 1989 Abs 6.6),
 - Herzchirurgie – Betriebsdaten (TB 1989 Abs 6.7),
 - Koronarangiographien – Bedarf (TB 1989 Abs 6.8),
 - Herzchirurgie – Bedarf (TB 1989 Abs 6.9),
 - Kinder – Herzchirurgie (TB 1989 Abs 6.10),
 - Kosten (TB 1989 Abs 6.11),
 - Prävention (TB 1989 Abs 6.12),
 - Rehabilitation (TB 1989 Abs 6.13) sowie
 - Projektstudie (TB 1989 Abs 6.14)

hat der Bundesminister für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz seit der Übermittlung des Prüfungsergebnisses im Jahre 1989 trotz mehrerer Erinnerungen des RH (TB 1990 Abs 17.2 und TB 1991 Abs 23) keine Stellung bezogen.

Maßnahmen gegen AIDS

2. Hinsichtlich der

- Rückforderung bestimmter vom Verein "Österreichische AIDS-Hilfe" nicht zweckentsprechend verwendeter Förderungsmittel bzw der Abstandnahme von der Anrechnung bestimmter Ausgaben des Vereins als förderungswürdig (WB 1992 AIDS-Maßnahmen Abs 12, 13, 16, 20, 23 und 25);
- Ausübung ärztlicher Tätigkeiten in den Stellen des Vereins entsprechend den Bestimmungen des Ärztegesetzes (WB 1992 AIDS-Maßnahmen Abs 15);

116

- Vorbereitung gesetzlicher Maßnahmen, um im AIDS-Gesetz die Förderung des Bundes von einer anteiligen Mitförderung der Gebietskörperschaften entsprechend dem Umfang der berührten Aufgabenbereiche abhängig zu machen (WB 1992 AIDS-Maßnahmen Abs 28) und
- Darlegung der mit der Liquidation des Vereins und mit der Neustrukturierung der Aidshilfe im Zusammenhang stehenden finanziell maßgeblichen Vorgänge im Verein und im BMGSK (WB 1992 AIDS-Maßnahmen 1992 Abs 43)

ist dem RH trotz mehrerer Erinnerungen keine Stellungnahme des BMGSK zugegangen.

Ermessensausgaben der laufenden Gebarung 1977; Krankenanstalten-Kostenrechnung

3. Gemäß der Zusage des damaligen Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz, über den jeweiligen Stand der anhängigen Gerichtsverfahren betreffend die mit der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Kostenrechnung abgeschlossenen Verträge laufend zu berichten, gingen dem RH weitere Mitteilungen des nunmehr zuständigen BMGSK zu:

- (1) *Hinsichtlich des Hauptverfahrens (Republik Österreich gegen die ARGE-Kostenrechnung wegen rd 49 Mill S; TB 1992 Abs 22.1 (4)) hätte der Sachverständige in seinem den Streitparteien im April 1993 zugestellten neuerlichen Ergänzungsgutachten im wesentlichen an seinen früheren Ausführungen im Hauptgutachten festgehalten; eine weitere mündliche Streitverhandlung werde voraussichtlich noch für den Herbst 1993 erwartet.*
- (2) *Hinsichtlich der sonstigen anhängigen Gerichtsverfahren seien seit der Berichterstattung im Vorjahr (TB 1992 Abs 22.1) keine Änderungen eingetreten. Insbesondere habe die Sicherheitsleistung der Republik Österreich von 2 Mill S weiterhin gerichtlich hinterlegt zu bleiben. (TB 1990 Abs 19.3.2).*

Der RH wird weiter berichten.

**Bereich des Bundesministeriums für
Umwelt, Jugend und Familie****117****Unerledigte Anregungen aus Vorjahren**

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Schaffung einer materiell-gesetzlichen Grundlage für die Bundesländergeräteaktion (zuletzt TB 1991 Abs 24.1).

Laut Mitteilung des BMUJF sei an eine allfällige Schenkung der Meßgeräte an die Länder gedacht; die Erhebung des Schätzwertes der betreffenden Meßgeräte sei jedoch aufgrund der angespannten Personalsituation noch nicht abgeschlossen.

- (2) Schaffung einer schriftlichen Vereinbarung mit den Ländern zur Übermittlung der Meßdaten (zuletzt TB 1991 Abs 24.2).

Laut Mitteilung des BMUJF werde im Rahmen des derzeit in Ausarbeitung befindlichen Bundesgesetzes zum Schutz vor Luftverunreinigungen am Aufbau eines Immissionsdatenverbundes zwischen den Ländern, dem Umweltbundesamt und dem BMUJF gearbeitet.

- (3) Schaffung eines bundesweiten Immissionsmeßnetzkonzeptes (zuletzt TB 1991 Abs 24.3).

Laut Mitteilung des BMUJF werde ein entsprechender Entwurf in das in Ausarbeitung befindliche Bundesgesetz zum Schutz vor Luftverunreinigungen aufgenommen. Mit der Inbetriebnahme sei im November 1993 zu rechnen.

Sonstige Wahrnehmung

Vergabe einer Projektstudie betreffend die Sanierung der Deponie Theresienfeld

Zu den Problemkreisen

- Leistungsumfang des zwischen dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds und dem österreichischen Ingenieurbüro abgeschlossenen Werkvertrages (TB 1988 Abs 77.10),
- Preisangemessenheit der vergebenen Leistungen und Auswahl der Bieter (TB 1988 Abs 77.11) und
- Anerkennung des Maximalhonorars (TB 1988 Abs 77.12)
hat das BMUJF trotz wiederholter Betreibungen des RH (siehe zuletzt TB 1991 Abs 25) keine Stellungnahmen abgegeben.

**Bereich des Bundesministeriums für
auswärtige Angelegenheiten****Unerledigte Anregung**

Nicht verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Schaffung einer materiell-gesetzlichen Grundlage für die freiwilligen Beiträge der Republik Österreich zu den Kosten der UN-Cyprernaktion (TB 1977 Abs 35.1).

Laut Stellungnahme des BMA vermochte es den für das Jahresende 1992 zugesagten Entwurf für eine umfassende gesetzliche Regelung von freiwilligen Beitragseinstellungen an zwischenstaatliche Einrichtungen infolge verzögter Abstimmung mit anderen Veraltungsbereichen nicht einzuhalten; nach Vorliegen der vom BMF vorbehaltenen abschließenden Stellungnahme werde das BMA die Bundesregierung unverzüglich mit dem Gesetzesentwurf befassen.

Verwirklichte Empfehlung

Verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Vorsorge für die rechtzeitige Einstellung von Nebengebühren, um nicht mehr hereinzubringende Übergenüsse zu vermeiden (TB 1991 Abs 27).

Laut Mitteilung des BMA seien die Verwaltungsabläufe derart gestrafft und zusätzliche Kontrollmaßnahmen vorgesehen worden, so daß allfällige Irrtümer weitestgehend ausgeschlossen werden könnten.

120

Bereich des Bundesministeriums für Justiz**121****Unerledigte Anregungen aus dem Vorjahr**

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung durch automationsunterstützten Datenaustausch (TB 1991 Abs 29.3), möglichst weitgehende Einführung aufkommensneutraler Pauschalsätze anstelle einzelfallbezogener Auszahlungsbeträge (TB 1991 Abs 29.10) sowie Vereinheitlichung der Aufbau- und Ablauforganisation (TB 1991 Abs 29.12 und Abs 29.13) bei der Vollziehung des Unterhaltsvorschüßgesetzes.

Laut Mitteilung des BMJ werde versucht, alle Jugendwohlfahrtsträger in einen elektronischen Datenaustausch einzubeziehen; weiters sei beabsichtigt, die Schaffung von Unterhaltstiteln auf automationsunterstütztem Weg mit der Erhöhung bzw Herabsetzung der Unterhaltsvorschüsse zu verknüpfen, um Verfahrensabläufe einzusparen; schließlich sei das BMJ bestrebt, einerseits durch gesetzliche Maßnahmen, andererseits vor allem durch verstärkte ADV–Nutzung im Rahmen der Pflegschafts– und Oberlandesgerichte eine Verbesserung der Einbringungsvorgänge und eine organisatorische Erneuerung des Unterhaltsvorschußwesens vorzubereiten.

- (2) Schaffung von Erschwernissen gegen die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, um Mißbräuchen durch un seriöse Wirtschaftstreibende vorzubeugen (TB 1991 Abs 36.13).

Eine Umfrage des BMJ bei sämtlichen Firmenbuchgerichten hätte keine Hinweise auf Mißstände ergeben. Das BMJ strebe derzeit keine Änderung der Rechtslage an, hätte jedoch mit dem BMF in dieser Angelegenheit Verbindung aufgenommen.

122

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

123

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Maßnahmen zur Senkung des Aufwandes für Personal und gesetzliche Verpflichtungen in der Zentralstelle (TB 1982 Abs 48.1, TB 1987 Abs 39), bei höheren Kommanden bzw Heeresämtern (TB 1975 Abs 36.6, TB 1977 Abs 43, TB 1981 Abs 46) und der Verwendung von Heeresfahrzeugen als zusätzliche Dienstkraftfahrzeuge für die Zentralstelle (TB 1977 Abs 42.22, TB 1979 Abs 50.4, TB 1980 Abs 39.2 und SB Ermessensausgaben 1984 Abs 19.3.1).

Laut Mitteilung des BMLV habe die Heeresreform bzw die neue Geschäftseinteilung der Zentralstelle bereits zu erheblichen Einschränkungen des Personaleinsatzes sowie der Verwendung von Heeresfahrzeugen geführt. Weitere Einsparungen seien nach Abschluß der Heeresgliederung/Neu bzw nach dem Wirksamwerden der Geschäftseinteilung der Zentralstelle und dem Abschluß einer Organisationsuntersuchung bei den nachgeordneten Dienststellen und Heeresämtern zu erwarten. Wesentliche Einschränkungen bei der Verwendung von Heereskraftfahrzeugen werde auch die räumliche Zusammenführung der Zentralstelle in der Rößauer-Kaserne bringen.

- (2) Verwendung von Zivilbediensteten bzw von nicht mehr truppendiensttauglichen Militärpersonen für Hilfsdienste anstelle von Grundwehrdienstern (TB 1976 Abs 38.8, TB 1989 Abs 32.7, 32.8, 32.15).

Laut Stellungnahme des BMLV lasse sich die Empfehlung nur in Einzelfällen verwirklichen, weil die Verwendung von Zivilbediensteten nur bei nicht für Einsatzfälle vorgesehenen Organisationseinheiten möglich sei und überdies dem Bestreben der Bundesregierung, die Planstellen zu vermindern, entgegenwirke. Die Heeresgliederung/Neu sehe aber weit weniger Organisationselemente vor, die ausschließlich der friedensmäßigen Systemerhaltung dienen; Schwierigkeiten ergäben sich auch aus der höheren Wertigkeit der Arbeitsplätze und dem Gesundheitszustand der nicht mehr truppendienstfähigen Militärpersonen, weshalb diese oft aus dienstrechtlichen und gesundheitlichen Gründen für Hilfsdienste nicht herangezogen werden könnten.

- (3) Verwendung von Zivilbediensteten anstelle von Militärpersonen auf nicht militärspezifischen Arbeitsplätzen (TB 1978 Abs 48, TB 1979 Abs 51.5, TB 1981 Abs 46.18, TB 1982 Abs 48.1).

Laut Mitteilung des BMLV sei es bestrebt, aufgrund von Aufgabenanalysen festzulegen, ob für die einzelnen Arbeitsplätze eine Militär- oder eine Zivilperson erforderlich sei. Seit 1986 sei die Anzahl an durch beide Bedienstetengruppen zu besetzenden Arbeitsplätzen auf ein Sechstel verringert worden. Es sei jedoch unumgänglich, nicht mehr truppendiensttaugliche Militärpersonen auch auf zivilen Arbeitsplätzen zu verwenden, weil andere Verwendungsmöglichkeiten ohne Benachteiligung der Betroffenen nicht vorhanden seien.

124

Bereich des Bundesministeriums für Finanzen**125****Unerledigte Anregungen aus Vorjahren**

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Bestehen und die Tätigkeit des Zollwache-Massafonds (TB 1967 Abs 57.1 bis Abs 57.8, TB 1988 Abs VIII.2).

Das BMF verwies auf die alle Massafonds gleichermaßen betreffende Problematik und berief sich auf die Koordinationszuständigkeit des BKA.

- (2) Abbau der Rechtsmittelrückstände bei den Finanzlandesdirektionen (TB 1975 Abs 38.4, TB 1979 Abs 53.12, TB 1980 Abs 46.6 und Abs 46.35, TB 1982 Abs 52.28, TB 1984 Abs 46.9, TB 1986 Abs 46.14, TB 1987 Abs 44.9, TB 1988 Abs 40.5, TB 1989 Abs 35.12 und Abs 36.10).

Laut Mitteilung des BMF seien die Rechtsmittelrückstände verringert worden; weitere organisatorische Verbesserungen wurden in Aussicht gestellt.

- (3) Klärung der abgabenrechtlichen Stellung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (TB 1976 Abs 39.31).

Die Möglichkeit einer ausdrücklichen Verankerung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes als Körperschaft des öffentlichen Rechts im Körperschaftsteuergesetz wird vom BMF überlegt.

- (4) Trennung von Zollamts- und Grenzstreifdienst bei den Zollwachabteilungen (TB 1977 Abs 44.3).

Das BMF sagte eine neuerliche Behandlung der Vorschläge des RH aufgrund der geänderten Lage an den Ostgrenzen zu.

- (5) Gesetzliche Neuordnung des Branntweinmonopols, insbesondere auch im Hinblick auf die Verwendung von Biosprit (TB 1979 Abs 54.33, TB 1982 Abs 53.35).

Das BMF erklärte die anhaltende Verzögerung mit dem Fehlen der internationalen Rahmenbedingungen. Inwieweit die EG-Richtlinie über die Verbrauchsteuerharmonisierung nachzuvoiziehen sein wird, ist im Verlauf der Verhandlungen mit der EG zu klären.

- (6) Übertragung der Bearbeitung zollrechtlicher Finanzstrafsachen in den Finanzlandesdirektionen an die für Zollangelegenheiten zuständigen Fachabteilungen (NTB 1979 Abs 82.8, TB 1980 Abs 43.20).

Unerledigte Anregungen

126

- (7) Erlassung der ausständigen Verordnung des Bundesministers für Finanzen über das Nachtdienstgeld für nicht der Zollwache angehörende Organe der Zollverwaltung (TB 1982 Abs 50.18).
- (8) Gewährleistung einer personell ausreichend besetzten Betriebsprüfung als Voraussetzung für eine zeitnahe Überwachung des Abgabenaufkommens wegen der fehlenden Überprüfung der eingereichten Erklärungen im Bereich der Sofortbemessung (TB 1982 Abs 52.33, TB 1984 Abs 46.8).

Das BMF will im Rahmen der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und unter Bedachtnahme auf den Stellenplan dieser Empfehlung nachkommen.

- (9) Maßnahmen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung im Abgabenwesen (TB 1983 Abs 48.35).

Das BMF hat solche zum Teil im Zuge der Reform der Familienbesteuerung und der Einhebung der Kraftfahrzeugsteuer bereits gesetzt.

- (10) Erlassung einer allgemeinen Kanzleiordnung für die Finanzlandesdirektionen (TB 1980 Abs 46.42, TB 1984 Abs 46.31).

Das Vorhaben werde laut Mitteilung des BMF weiter verfolgt.

- (11) Unterstützung der Amtsleitung des Hauptzollamtes Wien durch Schaffung einer Stabsstelle (TB 1988 Abs 39.16).

Laut Mitteilung des BMF fehle das geeignete Personal.

- (12) Neuordnung der Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft, die einfach zu handhaben ist und eine gleichmäßige Besteuerung aller Abgabepflichtigen gewährleistet (TB 1990 Abs 30.11).

Laut Mitteilung des BMF werde diese Frage weiter untersucht.

- (13) Organisatorische Ansiedlung der Betriebs-Prüfungsstellen Zoll bei den Hauptzollämtern am Sitz der Finanzlandesdirektionen (NTB 1989 Abs 66.5 sowie 66.15), um einen zweckmäßigeren Einsatz der dort verwendeten, besonders qualifizierten Mitarbeiter sicherzustellen.

Das BMF stellte in Aussicht, bis Ende 1993 ein diesen Vorschlägen entsprechendes Konzept fertigzustellen, dessen Umsetzung 1994 beginnen könnte.

Prüfungsergebnisse

127

Hauptzollamt Wien – Eisenbahnverkehr

Organisatorische Mängel beeinträchtigten die Abfertigung von im Eisenbahnverkehr beförderten Waren. Rückgänge und Verlagerungen der Abfertigungstätigkeit eröffneten Möglichkeiten für rationelleren Personaleinsatz.

Dem Hauptzollamt Wien obliegen an insgesamt elf seiner Zweigstellen Aufgaben eines im Innerland gelegenen Eisenbahnzollamtes. An vier dieser Zweigstellen werden daneben auch Güterabfertigungen im Straßen- und Schiffsverkehr vorgenommen.

Der Personalstand umfaßte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei den sieben ausschließlich mit Eisenbahnverkehr betrauten Zweigstellen insgesamt 104 Mitarbeiter.

Das Nettoaufkommen an Eingangs- und Ausgangsabgaben belief sich bei den vorgenannten sieben Zweigstellen:

1988	1989	1990	1991	1992
in Mill S				
1 381,7	1 581,9	1 598	1 615,1	1 462,7

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1.1 Der RH überprüfte — mit Unterbrechungen — von Dezember 1989 bis Oktober 1990 die Gebarung des Hauptzollamtes Wien und elf seiner Zweigstellen einschließlich Zollwachabteilungen, soweit diese mit dem Eisenbahnverkehr im Zusammenhang standen. Die Prüfungsmitteilungen ergingen im Oktober 1992. Die überprüfte Stelle, weiters die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland (Finanzlandesdirektion) sowie das BMF nahmen im Jänner und Feber 1993 Stellung, worauf der RH im August 1993 Gegenäußerungen abgab. Der überprüfte Zeitraum umfaßte im wesentlichen die Jahre 1987 bis September 1990.
- 1.2 Mit dieser Überprüfung setzte der RH seine Schwerpunkt–Untersuchung des Hauptzollamtes Wien fort, die bisher den Postverkehr sowie den Lager– und Anweisungsverkehr umfaßt hatte (TB 1984 Abs 45 und TB 1988 Abs 39).

128

- Personalauslastung** 1.3.1 Die Anzahl der bei den Eisenbahnzweigstellen eingereichten Anträge auf Abfertigung zum freien Verkehr durch Verzollung war im überprüften Zeitraum deutlich rückläufig:

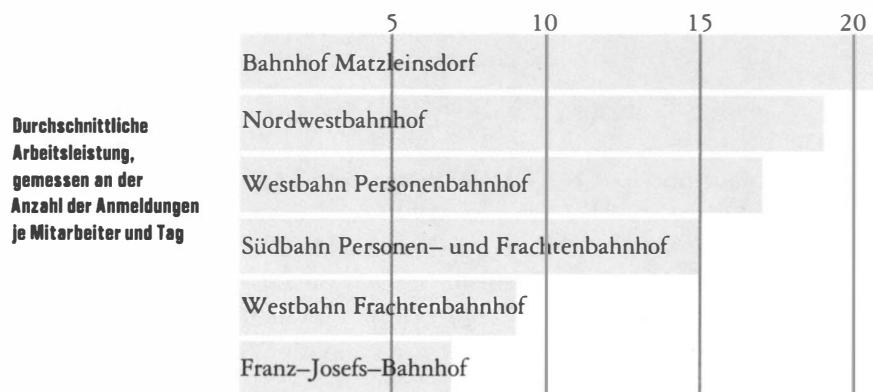
Summe der Anmeldungen

1987	1989	1987/1989	1989 I-IX	1990 I-IX	1989/1990 I-IX
146 907	139 581	95,01 %	102 613	98 244	95,74 %

- (1) Bezogen auf die einzelnen Zweigstellen ergaben sich hingegen deutliche Verlagerungen (Prozentzahlen gerundet):

Zweigstelle	1987/1989 I-IX	1989/1990 I-IX
Franz-Josefs-Bahnhof	- 60	+ 41
Nordwestbahnhof	- 1	- 4,6
Südbahn Frachtenbahnhof und Südbahn Personenbahnhof	- 11	+ 4,4
Bahnhof Matzleinsdorf	+ 5	+ 3
Westbahn Frachtenbahnhof	- 15	- 2,5
Westbahn Personenbahnhof	- 1	- 8

- (2) In einem Monat mit Spitzenanfall (wie etwa im März 1989) erreichte die durchschnittliche Arbeitsleistung nachstehende Werte:



Die bei diesen Zweigstellen eingereichten Verzollungsanträge erforderten zum weitaus überwiegenden Teil höchstens einen durchschnittlichen Bearbeitungsaufwand.

- (3) Im Vergleich der Jahre 1989 und 1991 setzte sich die sinkende Tendenz der bei den Eisenbahnzweigstellen des Hauptzollamtes Wien eingereichten Verzollungsanträge weiter fort. So betrug etwa bei den Zweigstellen Westbahn Personenbahnhof, Westbahn Frachtenbahnhof, Bahnhof Matz-

Personalauslastung

129

leinsdorf sowie Südbahn Personen- und Frachtenbahnhof die entsprechende Anzahl für 1991 in Summe nur rd 69,4 % des Vergleichswertes für 1989.

1.3.2 Aufgrund dieser unterschiedlichen Auslastung der Mitarbeiter empfahl der RH, dem wirtschaftlichen Personaleinsatz besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Im einzelnen schlug er etwa folgende Maßnahmen vor:

- (1) ersatzloser Abzug des Beamten der Verwendungsgruppe B bei der Reisenden- und Ausfuhrabfertigung der Zweigstelle Westbahn Personenbahnhof, dessen Aufgaben problemlos von der Zollwache übernommen werden können;
- (2) Auflassung der Zweigstelle Südbahn Frachtenbahnhof, die personell von der Zweigstelle Südbahn Personenbahnhof und der dort eingerichteten Zollwachabteilung mitbetreut wird;
- (3) keine Verwendung von Zollwachebeamten als Kalkulanten bei den nicht an die ADV-mäßige Abgabeneinhebung und –verrechnung unmittelbar angeschlossenen Zweigstellen. Diese Tätigkeit wird dem Exekutivcharakter der Zollwache nicht gerecht und kommt mit Rücksicht auf die darauf abgestellte Entlohnung dieser Beamtengruppe viel zu teuer;
- (4) Einschränkung wenig ausgelasteter Journaldienste.

1.3.3 *Das Hauptzollamt Wien nahm alle diese Anregungen positiv auf und verwirklichte sie weitgehend. Es verminderte im Zeitraum von 1990 bis November 1992 den Personalstand an Beamten der Verwendungsgruppe B bei seinen Eisenbahnzweigstellen von ursprünglich 40 auf 23, was einer jährlichen Ersparnis von rd 8 Mill S entspricht.*

Zollwache – gleichmäßige Verteilung der Überstundenleistungen

1.4.1 Obwohl bei den Eisenbahnzweigstellen des Hauptzollamtes Wien die Voraussetzungen gegeben waren, um Wechseldienste für alle dort eingesetzten Zollwachebeamten vorzusehen, galt diese Dienstform nur für eine Minderheit der Bediensteten. Sie fand etwa bei der Zweigstelle Nordwestbahnhof nur auf vier von insgesamt zwölf, bei der Zweigstelle Südbahn Personenbahnhof nur auf zwei von insgesamt zehn in Frage kommende Beamte Anwendung.

1.4.2 Der RH empfahl der Finanzlandesdirektion, Überstunden im Interesse von Amtsplatzabfertigungen, die von Zollwachebeamten geleistet werden müssen, auf alle in Frage kommenden Bediensteten aufzuteilen. Durch diese einheitliche Arbeitsauslastung könnten beträchtliche Einsparungen bei den Überstundenvergütungen erzielt werden.

1.4.3 *Die Finanzlandesdirektion sagte dies zu.*

Zollwache – Begrenzung des Überstundenausmaßes

1.5.1 Die bei einem Zollamt bzw dessen Zweigstellen verwendeten Zollwachebeamten unterstehen in allen Angelegenheiten, die ihre Dienstverrichtungen beim Zollamt betreffen, dem Leiter dieser Zollstelle. Bei allen von der Geburtsüberprüfung erfaßten Organisationseinheiten war dies jeweils ein Beamter der Verwendungsgruppe B, also kein Wachkörperangehöriger. Der Organisationsform der Zollwache entsprechend, sind ihre

Zollwache – Begrenzung der Überstunden

130

Angehörigen jedoch dessenungeachtet auch einer Zollwachabteilung eingegliedert, deren Leiter ihren Dienst beim Zollamt einteilt.

Der Zollwachabteilungsleiter ist lediglich hinsichtlich der Anzahl der dem Zollamt zur Verfügung zu stellenden Wachebeamten an die Anforderung des Zollstellenleiters gebunden, für die von der Finanzlandesdirektion genehmigte Richtgrößen bestehen.

Die Dienstplangestaltung für jeden einzelnen dieser Beamten, somit auch die ihnen jeweils angeordneten Überstundenleistungen, unterliegt jedoch seiner Verantwortung.

- 1.5.2 Um diese Befugnisse der Zollwachabteilungsleiter besser überwachen zu können, empfahl der RH die Vorgabe eines bestimmten monatlichen Überstundenhöchstausmaßes. Dessen Umfang wäre nach den Erfordernissen der jeweils zu betreuenden Zollstelle zu bestimmen und müßte eine entsprechende Toleranzgrenze für Abweichungen vorsehen.
- 1.5.3 *Die Finanzlandesdirektion lehnte dies ab, weil die ständig wechselnden Gegebenheiten bei den zu verplanenden Zollwachbeamtenleistungen diese Begrenzung immer wieder binaßig machen würden. Im übrigen ergebe sich das Ausmaß der insgesamt zur Verfügung stehenden Dienststunden aus den ohnehin grundsätzlich festgelegten Personalanforderungsgrößen des Zollstellenleiters, die bereits von einem bestimmten Verhältnis zwischen Plan- und Überstundenleistungen ausgehen.*
- 1.5.4 Der RH erwiderte, bei der von ihm vorgeschlagenen Vorgabe von Überstundenleistungen wären Überschreitungen leichter nachvollziehbar.

Erhebung des Straßenverkehrsbeitrages im kombinierten Verkehr Schiene/Straße

- 1.6.1 Bei der Beförderung von Gütern durch Fahrzeuge mit ausländischem Kennzeichen im Wege der sogenannten "Rollenden Landstraße" hat jene Zollstelle den Straßenverkehrsbeitrag zu erheben, die erstmals (Einreise) oder letztmals (Ausreise) eine Zollbehandlung des Fahrzeuges vorzunehmen hat. Die im kombinierten Verkehr einlangenden bzw austretenden ausländischen Sattelauflieder (Trailer), deren Ab- bzw Verladung beim Bahnhof Wien–Nordwestbahnhof erfolgt, sind daher von dem auf diesem Bahnhof befindlichen Eisenbahnzollamt entsprechend zu behandeln.

Im einzelnen wurden nachstehende Sachverhalte erhoben:

- (1) Da die zollamtlichen Abfertigungszeiten nicht mit den Dienststunden des Bahnhofes übereinstimmen, kam es zu Schwierigkeiten bei der Erhebung des Straßenverkehrsbeitrages zu jenen Zeiten, in denen die Zollstelle nicht besetzt ist.
- (2) Aufgrund improvisierter Lösungen zwischen dem Hauptzollamt Wien und den ÖBB übernehmen zwar die Bediensteten der ÖBB die entsprechenden Erklärungen für den Straßenverkehrsbeitrag und leiten sie in der Folge der Zweigstelle Nordwestbahnhof des Hauptzollamtes Wien weiter. Diese Vorgangsweise setzte sich aber über eine Reihe von Bestimmungen des Straßenverkehrsbeitragsgesetzes hinweg und verursachte der Zollverwaltung nachträglich verwaltungsaufwendige Mehrarbeit. Außer-

Straßenverkehrsbeitrag
Schiene/Straße

131

dem beraubte sie den Beitragsschuldner der gesetzlich vorgesehenen Beweismittel für ein ordnungsgemäßes Erhebungsverfahren, die er während seiner Fahrt durch das Zollgebiet mit sich zu führen hat.

- 1.6.2 Da die bei der Zweigstelle Nordwestbahnhof des Hauptzollamtes Wien vorgefundene Vorgangsweise nicht allein auf dieses Eisenbahnzollamt beschränkt war, empfahl der RH dem BMF, im Interesse des aus Umweltschutzgründen zu fördernden kombinierten Verkehrs Schiene/Straße dem Gesetzgeber entsprechende Änderungen des Straßenverkehrsbeitragsgesetzes vorzuschlagen.
- 1.6.3 *Das BMF anerkannte das vom RH aufgezeigte Problem als zutreffend. Seiner Auffassung nach würde es aber genügen, von den neu geschaffenen Bestimmungen des Zollgesetzes Gebrauch zu machen, wonach Bahnbedienstete unter gewissen Bedingungen in das Zollverfahren eingebunden werden können. Dementsprechend kündigte das BMF Verhandlungen mit den ÖBB an.*

Sonstiges

- 1.7.1 Weitere Feststellungen des RH betrafen Verfahrensfehler, Mängel der Ablauforganisation und nicht mehr der Gesetzeslage entsprechende Vorschriften. So entgingen dem Bund jahrelang die für zollamtliche Abfertigungen außerhalb des Amtsplatzes vorgesehenen Hausbeschau-Kommissionsgebühren allein deswegen, weil bei vielen Zweigstellen Teile des Bahnhofsgeländes zu Unrecht als Amtsplatz angesehen worden waren.
- 1.7.2 Der RH empfahl die entsprechenden Verbesserungen und erstattete insbesondere Vorschläge für eine wirksamere Dienstaufsicht. Weiters könnten sich kostengünstige Nutzanwendungen im verbundenen ADV-Einsatz von ÖBB einerseits und Zollverwaltung andererseits ergeben.
- 1.7.3 *Das Hauptzollamt Wien ist den Anregungen des RH nachgekommen; das BMF sagte zu, seinen Vorschlägen nach Möglichkeit zu folgen.*

**Schluß–
bemerkungen**

- 1.8 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Die Gestaltung der Dienstaufsicht ließe sich verbessern.
 - (2) Durch eine gleichmäßige Arbeitsauslastung ließen sich kostspielige Überstunden einsparen.

132

Zollamt Bad Vöslau

Unkritische Übernahme hergebrachter Übungen und fehlende Einsicht in Folgezusammenhänge gaben dem RH Anlaß zu kritischen Anmerkungen vor allem in Organisations- und Verfahrensbelangen.

Das Zollamt Bad Vöslau betreute vornehmlich die Ein- und Ausfuhrangelegenheiten der im Süden Wiens angesiedelten Betriebe. Der Personalstand umfaßte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung insgesamt 35 Mitarbeiter. Das Nettoaufkommen an Eingangs- und Ausgangsabgaben belief sich auf:

1989	1990	1991	1992
in Mill S			
2 024,7 ¹⁾	1 247,4 ¹⁾	1 757,4 ¹⁾	1 757,9

Das Zollamt Bad Vöslau lag damit innerhalb der Zollämter erster Klasse bundesweit an achter Stelle.

¹⁾ Die Schwankungen des Abgabenaufkommens waren darauf zurückzuführen, daß eine große Spedition der Hausbeschautätigkeit des Zollamtes Bad Vöslau entzogen bzw. in der Folge wieder unterworfen war.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 2.1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 1991 die Gebarung des Zollamtes Bad Vöslau; die Prüfungsmitteilungen ergingen im September 1992. Die überprüfte Stelle, die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland (Finanzlandesdirektion) sowie das BMF nahmen dazu bis Ende Dezember 1992 Stellung, worauf der RH im August 1993 Gegenäußerungen abgab.
- 2.2 Die Überprüfung hatte neben der allgemeinen Gebarung des Zollamtes Bad Vöslau vor allem dessen Hausbeschautätigkeit zum Gegenstand und umfaßte grundsätzlich den Zeitraum von 1987 bis August 1991.

Zollwachabteilung Bad Vöslau

- 2.3.1 Dem Zollamt Bad Vöslau ist eine Zollwachabteilung als wachkörpergerechter Organisationsrahmen für fünf Zollwachebeamte, welche bei diesem Zollamt ständig unter Leitung des zivilen Zollamtsvorstandes Dienst verrichteten, beigegeben. Die von ihnen versehenen Aufgaben erfordern keinesfalls den Einsatz bewaffneter und uniformierter Wachebeamter, sondern können genauso von Bediensteten des Fachdienstes (Verwendungsgruppe C) erledigt werden.

- 2.3.2 Mit Rücksicht auf die angespannte Personallage im Zollwachbereich an der Ostgrenze sowie die Mehrkosten, die ein Zollwachebeamter gegenüber einem Beamten des Fachdienstes verursacht (rd 5 000 S brutto monatlich), empfahl der RH, die Zollwachabteilung Bad Vöslau ersatzlos aufzulassen. Der Wachpersonalabgang wäre durch entsprechende Ergänzung des zivilen Dienstes auszugleichen.
- 2.3.3 *Die Finanzlandesdirektion sagte zu, die Zollwachabteilung Bad Vöslau in einen Überlegungen des RH entsprechendes, allgemeines Personalentwicklungskonzept einzubinden. Dieses sieht vor, von allen Innerlandszollämtern Zollwachstellen an die voraussichtlichen EG-Außengrenzen zu verlegen.*
- 2.3.4 Der RH begrüßte dieses Vorhaben, sah jedoch keine Veranlassung, konkrete Maßnahmen von einem allfälligen EG-Beitritt abhängig zu machen.

Hausbeschautätigkeit und Hausbeschaubereich

- 2.4.1 Das Zollamt Bad Vöslau nahm den weitaus überwiegenden Teil seiner Abfertigungen außerhalb des Amtsplatzes im Hausbeschauwege vor, wie folgende Übersicht zeigt:

Eingangsabfertigungen zum freien Verkehr

	1990	1991 (I-VIII)
	Anzahl	
Amtsplatzabfertigungen	1 647	1 280
Amtsplatzabfertigungen im Monatsdurchschnitt	137	160
Hausbeschauabfertigungen	27 056	30 157
Hausbeschauanträge	7 664	4 889
Hausbeschauanträge im Monatsdurchschnitt	639	611

Im einzelnen wurden folgende Sachverhalte erhoben:

- (1) Während 1990 einer Abfertigung auf dem Amtsplatz 16,4 Hausbeschau-Abfertigungen gegenüberstanden, waren es in den ersten acht Monaten des Jahres 1991 bereits 23,6, was einer Steigerung von rd 44 % entsprach. Trotz rückläufiger Tendenz der beantragten Hausbeschauen stieg hingegen die Anzahl der bei jeder einzelnen dieser Dienstverrichtungen erledigten Einfuhrabfertigungsfälle im Vergleichszeitraum von 3,5 auf 6,1, also um rd 74 %.
- (2) Den einzelnen Zollämtern ist verwaltungsintern ein örtlicher Bereich für die Durchführung von Hausbeschauen zugeordnet. Für das Zollamt Bad Vöslau umfaßt dieser im wesentlichen die politischen Bezirke Baden und Mödling.

Hausbeschau**134**

- (3) Mehrere Unternehmungen, die Standorte in einen dieser Bezirke verlegten, verstanden es aber, bei der Finanzlandesdirektion Ausnahmeregelungen zu erwirken. Hinsichtlich der von ihnen an diesen Betriebsniederlassungen beantragten Zollabfertigungen außerhalb des Amtsplatzes blieb es somit bei der bisher gewohnten Betreuung durch Beamte des Hauptzollamtes Wien.
- (4) Eine wirtschaftlich bedeutende Speditionsunternehmung setzte es nach Beschwerden über angebliche Unzukämmlichkeiten durch, daß der Abfertigungsbetrieb zur Gänze vom Zollamt Bad Vöslau auf das Hauptzollamt Wien übertragen wurde.
- 2.4.2 Der RH vermerkte kritisch, daß die örtliche Zuständigkeit der Abgabenbehörden erster Instanz von unternehmerischen Gestaltungsvorlieben abhängig gemacht wurde. Gegenüber dem BMF regte er an, die Hausbeschaubereiche aller Zollämter in der im Zollgesetz vorgesehenen Weise für jedermann erkennbar öffentlich kundzumachen.
- 2.4.3 *Die Finanzlandesdirektion sah ihr Vorgehen aus Dienstaufsichtsgründen für gerechtfertigt an. Das BMF erklärte, die Frage der Hausbeschaubereiche nur in eine allgemeine gesetzliche Neuregelung der örtlichen Zuständigkeit von Zollämtern einbinden zu können.*
- 2.4.4 Der RH entgegnete, die von ihm vorgeschlagene, längst fällige öffentliche Kundmachung der örtlichen Zuständigkeit bedürfe keiner Gesetzesänderung.

Zolleigenlager und "symbolische Lagerung"

- 2.5.1 Die Behörde kann ausnahmsweise die Lagerung zollabhängiger Waren im Freien oder in Räumen außerhalb eines Zollagers dann bewilligen, wenn technische Gründe oder unverhältnismäßiger Kostenaufwand dazu zwingen (sogenannte "symbolische Lagerung").

Das Zollamt Bad Vöslau genehmigte diese auf Sonderfälle beschränkte Lagerungsform aber ungeachtet der hiefür vorgesehenen Bedingungen in großzügigster Weise.

Dadurch verschafften sich mehrere Unternehmungen Kostenvorteile, weil sie den mit dem Betrieb von Zolleigenlagern verbundenen Aufwand samt zollamtlichen Verwaltungsabgaben sowie die Kosten für Abgabensicherheiten ersparten.

Unter anderem wurden auch rd 1 300 t radioaktive Abfälle unter wiederholter Fristverlängerung jahrelang solcherart gelagert, die für ein Forschungsprojekt zur Sondermüllverbrennung eingeführt worden waren und bis zu ihrer Vernichtung unter Zollaufsicht mit Eingangsabgaben belastet blieben.

- 2.5.2 Der RH empfahl, ausnahmslos nur unter den gesetzlich vorgesehenen Bedingungen von der symbolischen Lagermöglichkeit Gebrauch zu machen.
- 2.5.3 *Das Zollamt Bad Vöslau sagte dies zu. Für die radioaktiven Abfälle habe das Hauptzollamt Wien nunmehr nachträglich die Bewilligung zu einem Vormerkverkehr zur Veredelung erteilt.*

Sonstiges

- 2.6.1 Weitere Feststellungen des RH betrafen gehäuft auftretende Verfahrensfehler und aufwendige Verwaltungsabläufe, welche die Durchsetzung von Abgabenansprüchen erheblich gefährdeten. Dies zeigte sich besonders bei
- der mangelnden Kontrolle von Lkw–Ausfuhrsendungen,
 - der Handhabung des internationalen Abkommens über das gemeinsame Versandverfahren sowie
 - bei der automatisierten Erhebung wiederkehrend zu entrichtender Personalkosten und Verwaltungsabgaben.
- 2.6.2 Der RH empfahl die entsprechenden Verbesserungen.
- 2.6.3 *Das Zollamt Bad Vöslau hat die Anregungen aufgegriffen.*

**Schluß–
bemerkungen**

- 2.7 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Der kostspielige Einsatz von Zollwachebeamten für Tätigkeiten, die von zivilen Kräften besorgt werden können, wäre ehestmöglich aufzugeben.
 - (2) Die Hausbeschaubereiche wären öffentlich und verbindlich kundzumachen, um Gestaltungsmöglichkeiten der Abgabepflichtigen entgegenzuwirken.

136

Finanzlandesdirektion für Steiermark - Nachüberprüfung

Die Finanzlandesdirektion ist den Empfehlungen des RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung im Jahre 1989 – soweit im eigenen Wirkungsbereich möglich – weitgehend nachgekommen.

- 3.1 Der RH nahm im März 1992 eine Nachüberprüfung der Gebarung der Finanzlandesdirektion für Steiermark (FLD) im Hinblick auf eine im Jahre 1989 durchgeföhrte allgemeine Gebarungsüberprüfung (TB 1989 Abs 36) vor. Gegenstand der Nachüberprüfung war die Vollständigkeit und Wirksamkeit der von der FLD seither getroffenen Maßnahmen.

Aufgrund der seinerzeitigen Anregungen und Empfehlungen des RH ergeben sich nachstehende finanziell bewertbare Prüfungserfolge:

- (1) In der für Bewertung und Bodenschätzung zuständigen Abteilung wurden anstelle von zwei vollbeschäftigte C-Kräften nur noch eine vollbeschäftigte und eine halbtagsbeschäftigte C-Kraft eingesetzt (Einsparung jährlich rd 100 000 S).
- (2) In der Fach- und Rechtsmittelabteilung für Gebühren und Verkehrsteuer wurde der Personalstand um einen Planposten der Verwendungsgruppe A vermindert (Einsparung jährlich rd 350 000 S).
- (3) Im Bereich der Schülerfreifahrten wurden rd 52 000 S rückgefordert.
- (4) Eine zu Unrecht gewährte Nachsicht in Höhe von 200 000 S wurde wieder rufen.

- 3.2.1 Die Rechtsmittelrückstände der FLD (ohne Zoll) nahmen vorerst weiter zu (1988: 722; 1990: 861); im Jahre 1991 erfolgte eine Verringerung auf 798 unerledigte Berufungen.

- 3.2.2 Der RH empfahl der FLD neuerlich — auch wegen der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes zur Amtshaftung des Fiskus — eine zeitnahe Erledigung der Rechtsmittel.

- 3.2.3 *Die FLD sagte dies zu.*

- 3.3 Weitere Empfehlungen betrafen die Rückstandsausweise, die Weiterleitung von Erlässen des BMF, die Führung von Personalnebenakten sowie die Einbringung von Kostenersätzen aus Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof.

- 3.4 Den Empfehlungen des RH wurde insgesamt weitgehend entsprochen; in einigen Bereichen bestand jedoch noch Handlungsbedarf.

Finanzlandesdirektion für Vorarlberg

137

Bei einer Geschäftsabteilung der Finanzlandesdirektion war eine erhebliche Anzahl teils sehr alter Rechtsmittel und sonstiger Geschäftsstücke nicht erledigt.

Gesamteinnahmen an öffentlichen Abgaben in Mrd S (gerundet)		
Finanzlandesdirektion für Vorarlberg		Bund
1989	16,900	387,236
1990	18,029	425,422
1991	19,707	465,073

Personalstand zum 1. Jänner 1992 im Bereich der Finanzlandesdirektion für Vorarlberg (ohne Zollverwaltung)		
Finanzlandesdirektion	Finanzämter	Summe
61	468	529

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 4.1 Der RH überprüfte im April und Mai 1992 die Gebarung der Finanzlandesdirektion für Vorarlberg mit Ausnahme der Zollverwaltung.

Die Erhebung der Bundesabgaben, die Anwendung der Monopolvorschriften und die Durchführung der Verwaltungsstrafverfahren erfolgten im Bereich der Finanzlandesdirektion, soweit nicht die Zollämter zuständig waren, durch zwei Finanzämter (Bregenz und Feldkirch). Das Finanzamt Feldkirch nahm auch die Aufgaben eines Finanzamtes für Gebühren und Verkehrsteuern für den Bereich des Landes Vorarlberg wahr.

Personaleinsatz

- 4.2.1 Die aus zehn Bediensteten bestehende Personalabteilung der Finanzlandesdirektion betreute (einschließlich jener der Zollverwaltung) rd 1 100 Bedienstete.
- 4.2.2 Im Hinblick auf seine bei früheren Gebarungsüberprüfungen gewonnenen Erfahrungswerte (ein Bediensteter der Personalabteilung betreut rd 160 Bedienstete) und die hohe Personalfluktuation im Bereich der Finanzlandesdirektion beurteilte der RH einen Personalstand von acht Bediensteten als ausreichend. Auch in anderen Bereichen (Buchhaltung, Kanzlei, Raumpflege) empfahl der RH der Finanzlandesdirektion Personaleinsparungen.

Dem BMF empfahl der RH eine vergleichende Untersuchung der Personalauslastung sämtlicher Finanzlandesdirektionen und die mittelfristige Erarbeitung von Richtlinien für die Personalbewirtschaftung.

- 4.2.3 Laut Stellungnahme der Finanzlandesdirektion wären in der Personalabteilung keine, im Kanzleidienst Personaleinsparungen nur unter Einsatz von ADV mög-

Personaleinsatz

138

lich; in der Buchhaltung und bei der Raumpflege seien auf längere Sicht noch geringe Einsparungen vorstellbar.

Laut Stellungnahme des BMF seien bundeseinheitliche Richtlinien für die Personalbewirtschaftung wegen der unterschiedlichen Größe der Finanzlandesdirektionen nicht zielführend.

- 4.2.4 Der RH hielt unter Hinweis auf die am ehesten vergleichbare Finanzlandesdirektion für Tirol sowohl seine Kritik am überhöhten Personalstand der Personalabteilung als auch seine Empfehlung zur Schaffung bundeseinheitlicher Vorgaben aufrecht.

- Arbeitsrückstände**
- 4.3.1 Die Rückstände der Personalabteilung stiegen von Dezember 1990 (242) bis Februar 1992 (561) sprunghaft an. Auch die Entwicklung der Rückstände in einer Fachabteilung war besorgniserregend (1987: 486, 1991: 644, davon älter als sechs Monate 1987: 118, 1991: 415); ein beträchtlicher Teil – davon eine große Anzahl schon viele Jahre unerledigter Geschäftsstücke – entfiel auf deren Leiter.
 - 4.3.2 Der RH empfahl den raschen Abbau der unerledigten Geschäftsstücke.
 - 4.3.3 *Laut Stellungnahme der Finanzlandesdirektion hätten die Rückstände der Personalabteilung bereits verringert werden können.*

- 4.4.1 Die Rechtsmittelrückstände der Finanzlandesdirektion (ohne Zoll) entwickelten sich wie folgt (Zählung nach Berufungsschriften):

(zum Jahresende)	1987	1988	1989	1990	1991
Rückstände	371	367	386	374	344

Von den zum 31. Dezember 1991 offenen Rechtsmitteln waren 240 (rd 70 %) schon länger als sechs Monate unerledigt.

- 4.4.2 Der RH beanstandete insbesondere den hohen Anteil der schon länger als sechs Monate unerledigten Rechtsmittel und erinnerte an die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes zur Amtshaftung des Fiskus wegen Verletzung der Entscheidungspflicht.
- 4.4.3 *Laut Stellungnahme der Finanzlandesdirektion sei infolge organisatorischer Maßnahmen mit einer zügigeren Erledigung der alten Rechtsmittel zu rechnen.*

- Sonstiges**
- 4.5.1 Die Fachabteilung mit den beträchtlichen Arbeitsrückständen hatte auch die Wirtschaftsverwaltungsangelegenheiten zu bearbeiten.
 - 4.5.2 Um den dringend erforderlichen zügigen Abbau der Arbeitsrückstände durch Entlastung des Abteilungsleiters zu gewährleisten, hielt es der RH für zweckmäßig, die Wirtschaftsverwaltung aus dieser Abteilung herauszulösen und dem Präsidenten der Finanzlandesdirektion unmittelbar zu unterstellen.

Sonstiges**139****4.5.3 Die Finanzlandesdirektion sagte dies zu.**

- 4.6.1 Während bei den Finanzämtern Bregenz und Feldkirch die Fernsprechgebühren von 1988 bis 1991 um insgesamt 2,4 % bzw 16,5 % stiegen, betrug die Steigerung bei der Finanzlandesdirektion 73,4 % oder 271 000 S.
- 4.6.2 Der RH empfahl der Finanzlandesdirektion, um eine Senkung der Fernsprechgebühren bemüht zu sein. Im Falle der Einrichtung einer neuen Telefonanlage empfahl der RH, auch für eine getrennte Erfassung der Dienst- und Privatgespräche zu sorgen.
- 4.6.3 *Laut Stellungnahme der Finanzlandesdirektion werde die Einrichtung einer neuen Telefonanlage im Jahre 1993 die Verwirklichung der Empfehlung des RH erleichtern.*

**Schluß-
bemerkungen**

- 4.7 Zusammenfassend empfahl der RH
- der Finanzlandesdirektion
 - in einigen Bereichen um Personaleinsparungen bemüht zu sein,
 - Rechtsmittel auch wegen der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes zur Amtshaftung des Fiskus wegen Verletzung der Entscheidungspflicht rasch zu erledigen,
 - die Wirtschaftsverwaltung dem Präsidenten der Finanzlandesdirektion unmittelbar zu unterstellen sowie
 - die Fernsprechgebühren möglichst zu senken;
 - dem BMF,
 - auch bei den Finanzlandesdirektionen Richtlinien für die Personalbewirtschaftung zu erarbeiten.

140

Finanzlandesdirektion für Tirol

Die Finanzlandesdirektion für Tirol erfüllte die ihr übertragenen Aufgaben zufriedenstellend. Die vorbildliche Leitung wirkte sich günstig auf die Arbeitsleistung der gesamten Dienststelle aus. Der Abbau der Rechtsmittelrückstände sollte weiter fortgesetzt werden. Bei der Vollziehung der Schülerfreifahrten entstanden dem Bund infolge weisungswidriger Verwaltungsübungen bereits im Ruhestand befindlicher leitender Beamter finanzielle Nachteile.

Gesamteinnahmen an öffentlichen Abgaben in Mrd S (gerundet)		
	Finanzlandesdirek- tion Tirol	Bund
1989	22,929	387,236
1990	25,217	425,422
1991	27,631	465,073

Personalstand zum 1. Jänner 1992 im Bereich der Finanzlandesdirektion für Tirol (ohne Eignungsausbildung und ohne Zollverwaltung)		
	Finanzlandesdirektion	Finanzämter
	102	927

Finanzlandesdirektion	Finanzämter	Summe
102	927	1 029

Prüfungsablauf und –gegenstand 5.1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 1992 die Gebarung der Finanzlandesdirektion für Tirol (FLD Tirol) mit Ausnahme der Zollverwaltung.

Die Erhebung der Bundesabgaben, die Anwendung der Monopolvorschriften und die Durchführung der Verwaltungsstrafverfahren erfolgten im Bereich der FLD Tirol, soweit nicht die Zollämter zuständig waren, durch sieben Finanzämter mit allgemeinem Aufgabenkreis und das Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern in Innsbruck.

Personal–angelegenheiten 5.2.1 In den Bereichen der FLD Tirol und jener für Vorarlberg waren insgesamt sieben Bedienstete der Verwendungsgruppe A im Bodenschätzungsdiensst beschäftigt.

5.2.2 Da der forstwirtschaftliche Sachverständige und der Leiter der Bodenschätzung ohnedies der Verwendungsgruppe A angehören, empfahl der RH, zwecks Verminderung des Personalaufwandes künftig einschlägig vorgebildete Bedienstete der Verwendungsgruppe B als Bodenschätzer aufzunehmen.

5.2.3 Das BMF und die FLD sagten dies zu.

**Rechtsmittel-
rückstände**

- 5.3.1 In der FLD Tirol entwickelten sich die Rechtsmittelrückstände (ohne Zoll) wie folgt (Zählung nach Berufungsschriften):

(zum Jahresende)	1987	1988	1989	1990	1991
Rückstände	719	779	784	617	724

Von den zum 31. Dezember 1991 offenen Rechtsmitteln waren 335 (rd 46 %) schon länger als sechs Monate unerledigt. Im Oktober 1991 gingen 186 völlig gleich gelagerte Berufungen ein, was im Jahre 1991 insgesamt wieder eine Erhöhung der bereits bis dahin gegenüber den Vorjahren deutlich verringerten Rückstände bewirkte.

- 5.3.2 Der RH empfahl der FLD Tirol, die günstige Entwicklung der letzten Jahre fortzusetzen und die Rechtsmittelrückstände — insbesondere die schon länger als sechs Monate unerledigten — möglichst rasch abzubauen.
- 5.3.3 *Laut Stellungnahme der FLD hätten die Altrückstände wesentlich verringert werden können. Im Jahre 1993 werde infolge organisatorischer Maßnahmen (vorübergehende Personalzuweisung) ein weiterer Abbau der Rückstände möglich sein.*

Sonstiges

- 5.4.1 Bei den Schülerfreifahrten im Bereich der FLD Tirol bestanden bis zur Bestellung eines neuen Abteilungsleiters im Jahre 1988 weisungswidrige Verwaltungsübungen (beispielsweise Einrichtung von Gelegenheitsverkehren trotz vorhandener öffentlicher Verkehrsmittel; Bezahlung überhöhter Tarifzuschläge; Beförderung von Kindergartenkindern nicht auf Kosten der jeweiligen Gemeinde, sondern auf Kosten des Familienlastenausgleiches ua). Dadurch ist dem Bund ein beträchtlicher finanzieller Nachteil entstanden.

Während einige Unternehmer dem Bund Ersatz leisteten, mußte gegen andere Unternehmer der Rechtsweg beschritten werden.

- 5.4.2 Sofern der dem Bund entstandene finanzielle Nachteil auf diesem Wege nicht einbringlich ist, empfahl der RH, die finanzielle Haftbarkeit der seinerzeitigen Entscheidungsträger der FLD anzusprechen.

- 5.4.3 *Laut Stellungnahme der FLD sei dies wegen Verjährung nicht mehr möglich.*

**Schluß-
bemerkung**

- 5.5 Zusammenfassend empfahl der RH der FLD Tirol, den Abbau der Rechtsmittelrückstände weiter fortzusetzen.

142

PSK Leasing Gesellschaft mbH, Wien und PSK Leasing Gesellschaft mbH & Co KG, Wien

Die überprüften Gesellschaften nahmen eine erfolgreiche Entwicklung, obwohl eine österreichweite Festlegung betriebswirtschaftlich vertretbarer Konditionen für sämtliche Leasinggesellschaften noch nicht erfolgt ist.

- | | |
|---------------------------------------|--|
| Prüfungsablauf und –gegenstand | 6.1 Der RH überprüfte in den Jahren 1991 und 1992 die Gebarung der PSK Leasing GesmbH und der PSK Leasing GesmbH & Co KG in Wien. |
| Rahmen–bedingungen | 6.2 Der Begriff "Leasing" wird weder in der Wirtschaftspraxis noch in der Literatur einheitlich verwendet. Die Vielzahl der damit bezeichneten Sachverhalte und Ausgestaltungsformen hinderte eine umfassende Legaldefinition oder sonstige eindeutige gesetzliche Regelungen. Die Rechtsfigur "Leasing" wurde erst durch höchstrichterliche Rechtsprechung und ministerielle Erlässe entwickelt und abgegrenzt.

6.3 In der österreichischen und deutschen Literatur wird Leasing überwiegend als eine entgeltliche Vermietung oder Verpachtung von wirtschaftlich selbständigen verwert- und nutzbaren Investitions- oder langlebigen Gütern dargestellt. Leasing wird häufig als Finanzierungsinstrument oder Finanzierungsalternative, als Investitionsinstrument oder auch — zusammenfassend — als Investitionsfinanzierung bezeichnet. Kennzeichnend ist die Schonung des Eigenkapitals, die Verbesserung der Liquidität, die Erhaltung des Kreditspielraumes, die Wahrung der Bilanzrelationen und die Zugrundelegung einer festen Kalkulationsgrundlage.

6.4 Nach dem Kreditwesengesetz fällt Leasing nicht unter die Bankgeschäfte. Auch das Bankwesengesetz, das sich an den entsprechenden EG-Richtlinien ausrichtet, ist auf Unternehmungen, die Leasinggeschäfte betreiben (Finanzinstitute), im wesentlichen nicht anwendbar.

6.5 Nach dem Aufschwung der ersten selbständigen Leasinggesellschaften in Österreich beschäftigten sich auch die inländischen Banken zunehmend mit dieser Geschäftssparte als Erweiterung ihres Produkt- und Dienstleistungsangebotes. Vor allem aufgrund der besonderen steuerrechtlichen Möglichkeiten erwartete man hinsichtlich Wachstum und Ertrag ein überschnittliches Potential. Zwangsläufig ergab sich damit aufgrund bilanztechnischer und steuerlicher Optimierung, aber auch aus organisatorischen Gründen die Geschäftsabwicklung über eine Tochtergesellschaft. Diesen Überlegungen folgend, wurden im Jahre 1979 die PSK Leasing GesmbH (Leasinggesellschaft) und die PSK Leasing GesmbH & Co KG (Leasing KG) gegründet. |

Rechtsverhältnisse

- 6.6 Gesellschafter der Leasinggesellschaft waren die PSK–Bank (Stammeinlage 500 000 S), die PSK (Stammeinlage 250 000 S) und die Feichtnerbank (Stammeinlage 250 000 S). Im November 1991 erwarb die PSK Beteiligungsverwaltung GesmbH die von der PSK–Bank gehaltenen Anteile.
- 6.7 Im Dezember 1987 wurde von der Gesellschafterversammlung der Leasing KG die Umwandlung in eine Offene Handelsgesellschaft beschlossen, wobei die bisherige Firmenbezeichnung bestehen blieb.
- 6.8 Das Gesellschaftskapital der Offenen Handelsgesellschaft betrug 37,5 Mill S und verteilte sich auf die PSK (15 Mill S), die PSK–Bank (15 Mill S) und die Feichtnerbank (7,5 Mill S).

Die bisher als geschäftsführender Arbeitsgesellschafter ohne eigene Kapitaleinlage beteiligte Leasinggesellschaft übernahm auch an der umgewandelten Gesellschaft keine Beteiligung und leistete daher auch keine Kapitaleinlage. Aufrecht blieb aber die alleinige Geschäftsführung und Vertretung der Leasing KG durch die Leasinggesellschaft.

Durch die Änderung der Gesellschaft von einer Kommanditgesellschaft in eine Offene Handelsgesellschaft ohne Änderung der Firmenbezeichnung tritt für allfällige Gläubiger kein Nachteil ein. Während bisher die Haftung der Republik Österreich theoretisch durch die Tatsachen begrenzt war, daß die PSK–Bank als Komplementär lediglich bis zur Höhe ihres Grundkapitals, die PSK bis zur Höhe ihrer Einlage als Kommanditist hafteten, besteht nunmehr eine unbegrenzte Haftung, weil die PSK persönlich haftender Gesellschafter der Offenen Handelsgesellschaft ist.

Geschäftsstruktur

- 6.9 Das Gesamt–Leasingvolumen wies zum 31. Dezember 1991 folgende Struktur auf:

GESCHÄFTSSPARTEN				
	Immobilien	bewegliche Anlagen	Fahrzeuge	Summe
INLAND				in Mill S
Industrie/				
Gewerbe/Handel	401,2	408,1	736,7	1 546,0
Dienstleistungen	82,3	203,7	225,9	511,9
öffentliche Hand	208,3	48,4	3,7	260,4
Private	96,0	33,4	797,9	927,3
Sonstige	294,0	172,6	163,4	630,0
Summe Inland	1 081,8	866,2	1 927,6	3 875,6
AUSLAND	4,2	79,9	14,3	98,4
Gesamtvolumen	1 086,0	946,1	1 941,9	3 974,0

Geschäftsstruktur

144

Der Großteil der Geschäftstätigkeit betraf mit rd 73 % den Mobilienbereich (bewegliche Anlagen und Fahrzeuge). Fast die Hälfte des Leasingvolumens entfiel auf Fahrzeuge (48,9 %).

Der geringfügige Auslandsanteil (rd 2,5 % am Gesamtvolumen) lag weit unter dem Branchendurchschnitt (rd 10 %) und enthielt mit rd 80 % die USA betreffende Geschäftsfälle.

6.10 Zum 31. Dezember 1991 bestanden 22 300 Leasingverträge, hievon entfielen auf die Sparte Immobilien 150 Verträge, auf bewegliche Anlagen 5 737 Verträge und auf Fahrzeuge 16 413 Verträge.

6.11 Die durchschnittliche Bindungsdauer betrug in der Geschäftssparte Immobilien 18,3 Jahre und belief sich bei den beweglichen Anlagen und Fahrzeugen auf 4,4 bzw 3,8 Jahre.

Wirtschaftliche Verhältnisse

6.12 Das operative Geschäft wurde fast ausschließlich von der Leasing KG abgewickelt.

6.13 Die Leasinggesellschaft beschränkte sich im wesentlichen auf die Geschäftsführung. Darüber hinaus wickelte sie im geringen Umfang Service-, Handels- und Leasinggeschäfte ab.

6.14 Zwischen der PSK bzw der PSK-Bank und den überprüften Leasinggesellschaften bestand kein Organschaftsverhältnis. Die Nutzung der aus dem Leasinggeschäft sich ergebenden steuerlichen Möglichkeiten erfolgt durch die Stellung der beiden Banken als persönlich haftende Gesellschafter.

6.15 Zum Bilanzstichtag 1986 betrug die Bilanzsumme der Leasing KG 1 585,2 Mill S; somit war bis 1991 eine Steigerung um 244 % auf 5 445,6 Mill S zu verzeichnen.

Aktivseitig lag der Schwerpunkt bei den Leasing-Anlagen, die um 226 % von 1 207,5 Mill S auf 3 933,5 Mill S zunahmen; passivseitig bei den Bankverbindlichkeiten.

Die Bilanzsumme der Leasinggesellschaft erhöhte sich im selben Zeitraum von 5,2 Mill S um 746 % auf 44,0 Mill S.

6.16 Bei der Beurteilung der Unternehmungsergebnisse muß allerdings der sogenannte "Leasingeffekt" berücksichtigt werden. Gemäß den Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes werden Abschreibungen vorgenommen, denen noch keine Leasingerlöse gegenüberstehen. Weiters bestehen aufgrund linearer Leasingraten gegenüber dem degressiven Refinanzierungsaufwand am Beginn des Vertrages wesentlich höhere Belastungen als gegen Ende der

Laufzeit, wodurch bei Leasinggesellschaften mit stark wachsendem Vertragsvolumen vorerst höhere buchmäßige Verluste anfallen.

Geschäftsführer- verträge

- 6.17 Bis Dezember 1988 hatten die beiden Geschäftsführer Anspruch auf 15 Monatsbezüge und ein Bilanzgeld von höchstens zwei Monatsbezügen, das sie auch regelmäßig in dieser Höhe erhielten.

Ab diesem Zeitpunkt wurde von 15 auf 14 Monatsbezüge bei gleichbleibendem Jahresbezug umgestellt.

- 6.18.1 Die Bezüge sind auf der Grundlage des Kollektivvertrages für Angestellte der Banken und Bankiers wertgesichert, wobei jene Beträge herangezogen werden, die in der höchsten Verwendungsgruppe bei Höchstdienstzeit als vereinbart gelten. Trotz dieser Klausel erfolgten Änderungen der Dienstverträge bezüglich des Gehaltes der Geschäftsführer, die größere Erhöhungen zum Gegenstand hatten.
- 6.18.2 Der RH empfahl, künftige Erhöhungen auf die Wertsicherung zu beschränken.

In der Höhe des Bilanzgeldes könnte nach Meinung des RH eine erfolgreiche Tätigkeit der Geschäftsführung, die nicht notwendigerweise gleichrangig sein muß, durchaus ihre Würdigung finden; dennoch sollte für die zusätzliche Abgeltung einer ausreichenden Gewinnerzielung ein Spielraum nach oben freigehalten werden.

Schluß- bemerkungen

- 6.19 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

- (1) Im allgemeinen waren die Konditionen der Leasinggesellschaften weitgehend zu niedrig und vielfach nicht kostendeckend. Allerdings stünde nach allgemeiner Beurteilung einer Anhebung auf ein betriebswirtschaftlich vertretbares Niveau die starke Konkurrenz entgegen (Sondermodelle, individuelle Vertragsgestaltungen und Diskussionen über die Konditionspolitik).
- (2) Unbeschadet der erfolgreichen Entwicklung der Gesellschaften wären verstärkte Anstrengungen in Richtung eines praktikablen Kostenrechnungssystems zu unternehmen und darauf aufbauend im österreichischen Leasingverband eine einheitliche Linie zur Entwicklung von betriebswirtschaftlich vertretbaren Konditionen anzustreben.
- (3) Zudem wären — vor allem in den Gebieten, in denen die Gesellschaft selbst nicht durch eine Filiale vertreten ist — verstärkt auch die Vertriebswege der PSK-Bank in Anspruch zu nehmen.

146

Universale Grundbau GesmbH, Wien

Die Universale Grundbau GesmbH stand im überprüften Zeitraum zu 100 % im Eigentum der Universale Bau AG. Sie bearbeitete im wesentlichen die Sparten Rammpfähle einschließlich Spundwände, Bohrpfähle sowie Schlitz- und Schmalwände und übte ihre Tätigkeit auch im benachbarten Ausland aus.

In den Sparten Schlitz- und Schmalwände sowie Bohrpfähle erreichte die überprüfte Unternehmung die weitaus besten Ergebnisse. In der Sparte Rammen mußten für die ab 1988 durchgeföhrten Spundwandrammungen bedeutende Anfangsverluste hingenommen werden. In den Umweltschutzbereich stieg die Gesellschaft rechtzeitig ein; nach anfänglich hohen Verlusten bei Deponiumschließungen konnten später die gewonnenen Erfahrungen in Erfolge umgesetzt werden.

Zufolge Einflußnahme der Muttergesellschaft war es der überprüften Gesellschaft vor allem in den Jahren 1986 und 1987 nicht möglich, ihr langfristiges Investitionskonzept, das einen laufenden Ersatz bzw eine Erneuerung des Gerätelparks vorgesehen hatte, einzuhalten. Zum Ausgleich der schwankenden Investitionsbeträge empfahl der RH, sowohl für eine ausgewogene Auftragskalkulation als auch für eine periodengerechte Betriebsabrechnung unter Berücksichtigung kalkulatorischer Anderskosten zu sorgen.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
in Mill S							
Bauumsatz	163,8	139,3	131,0	186,3	154,0	198,5	191,2
Ergebnisabfuhr	9,4	17,8	1,7	13,1	-25,5	0,0	-1,0
Anzahl im Jahresdurchschnitt							
Personalstand	81	86	80	82	89	87	88

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 7.1 Der RH überprüfte in der Zeit von Mai bis September 1992 mit Unterbrechungen erstmals die Gebarung der Universale Grundbau GesmbH (Grundbau). Die Überprüfung umfaßte die Jahre 1985 bis 1991 und schloß, soweit es der Zusammenhang erforderte, die Gebarung vorangegangener Jahre und die laufende Gebarung ein.

Rechtsverhältnisse und wirtschaftliche Entwicklung

- 7.2 Die Grundbau wurde 1980 gegründet. Das Stammkapital betrug 3 Mill S und stand zu 100 % im Eigentum der Universale Bau AG. Seit 1982 besteht ein Gewinn- und Verlustausschließungsvertrag mit der Muttergesellschaft. Gegenstand der Unternehmung ist die Ausführung von Baumeisterarbeiten aller Art, insbesondere Grundbaurbeiten, sowie Grundbauberatung jeder Art. Die Unternehmung ist aus der Pfahlabteilung der Muttergesellschaft hervorgegangen und beschäftigte sich seit ihrer Gründung auch mit der Herstellung von Schlitz- und Schmalwänden.
- 7.3 Die Geschäftsführung der Grundbau umfaßte im überprüften Zeitraum im allgemeinen zwei Mitglieder, vom 1. Jänner 1988 bis 5. November 1990 drei Mitglieder. Ein Aufsichtsrat war bei der überprüften Gesellschaft seit ihrer Gründung nicht bestellt worden.

Unternehmungs- politik

- 7.4.1 Die Grundbau bearbeitete im wesentlichen die Sparten Rammpfähle einschließlich Spundwände, Bohrpfähle sowie Schlitz- und Schmalwände.

Das gesamte Marktvolumen der genannten Sparten wird in Österreich auf rd 1,2 Mrd S im Jahr geschätzt. Davon entfallen auf die Grundbau rd 180 bis 200 Mill S, das entspricht einem Marktanteil von rd 15 %.

Die Grundbau war in allen drei Sparten gemeinsam mit einer anderen Unternehmung an der Spitze des Marktes zu finden. Die überprüfte Gesellschaft verfügte über die neuesten Technologien dank einer hohen Investitionstätigkeit in den letzten Jahren. Dem immer stärker werdenden Bereich des Umweltschutzes widmete die Unternehmung insbesondere auf dem Gebiet der Sanierung von Altlasten und Deponien besonderes Augenmerk. Die Vertiefung der technischen Erfahrung, zB bei Dichtwänden, ist ein Anliegen seit Jahren.

Ihren Umsatz erreichte die Grundbau zu 30 % in Form von Direktaufträgen, zu 70 % als Subunternehmer von Bauunternehmungen, hievon zu 20 % von der Muttergesellschaft Universale.

Das Halten und Ausbauen der in Österreich gegebenen Führungsposition war das erklärte Ziel der Geschäftsführung. Daneben wurde eine maßvolle Erhöhung des Umsatzes durch Erweiterung der Tätigkeit im benachbarten Ausland, insbesondere in Deutschland und Ungarn, angestrebt.

- 7.4.2 Der RH vermerkte, daß die von der Geschäftsführung dargelegten Ziele bereits in der Vergangenheit in hohem Maße erreicht wurden. Die immer stärker sichtbar werdende Verlagerung in den Umweltschutzbereich erfolgte rechtzeitig und zukunftsorientiert.

- 7.4.3 *Die Geschäftsführung gab hiezu keine gesonderte Stellungnahme ab.*

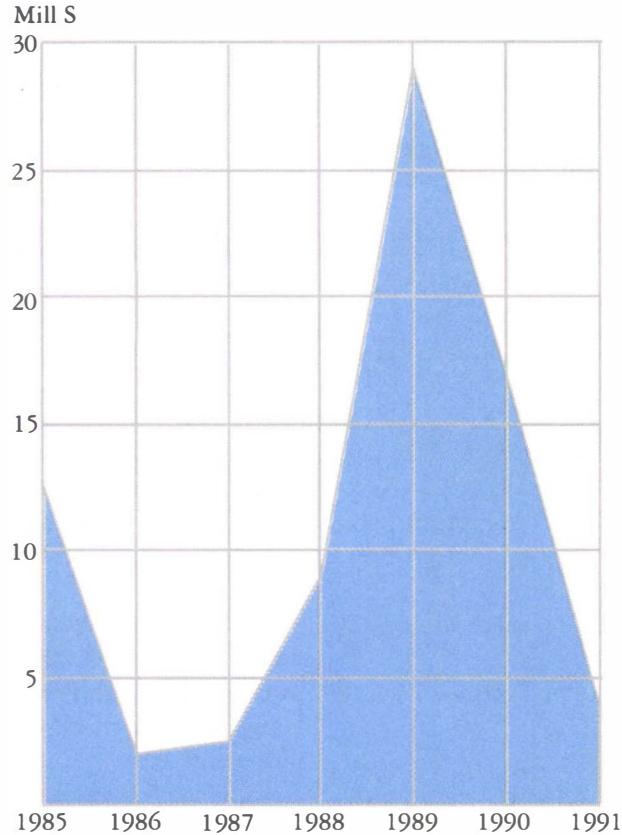
- 7.5 Weiters waren noch organisatorische Maßnahmen im Marketingbereich sowie der Bereich Forschung und Entwicklung Gegenstand von Erhebungen bzw Empfehlungen des RH.

148

- Finanzielle Lage**
- 7.6 Die finanzielle Lage der Grundbau war geprägt durch das mit der Muttergesellschaft bestehende Organschaftsverhältnis. Darüber hinaus wurden wesentliche Teile der Finanzwirtschaft von der Muttergesellschaft bestimmt.
- Vermögen**
- 7.7 Das Gesamtvermögen der Grundbau stieg von 52 Mill S (1986) auf 87 Mill S (1991). Die von der Grundbau zum Baubetrieb benötigten Maschinen und maschinellen Anlagen schienen nicht im Anlagevermögen der Gesellschaft auf, weil sie diese Anlagen von ihrer Muttergesellschaft mietete. Die bedeutendsten Posten des Umlaufvermögens waren die Bauten in Ausführung und die Forderungen aufgrund von Bauleistungen.
- Kapital**
- 7.8 Das Stammkapital der Grundbau betrug 3 Mill S. Durchschnittlich 40 % des Fremdkapitals stellten die Anzahlungen von Kunden dar. Weitere wichtige Posten des Fremdkapitals waren die Rückstellungen sowie die Verbindlichkeiten aufgrund von Lieferungen und Leistungen.
- Die sich aus den Bilanzen ergebende Anlagendeckung, Verschuldung bzw Rentabilität waren für sich allein nicht aussagefähig, weil sie vor dem Hintergrund der bestimmenden Muttergesellschaft keine Bedeutung hatten.
- Ertragslage**
- 7.9 Der Wert der erstellten Leistung der Grundbau stieg langfristig an und erreichte zuletzt 153 Mill S. Lediglich im Jahre 1990 lag der Aufwand über dem Wert der erstellten Leistung, weil die gestiegenen Gerätekosten durch die Erlöse nicht gänzlich abgedeckt waren.
- Das ordentliche Ergebnis zeigte — mit Ausnahme des Jahres 1990 — Gewinne. Das außerordentliche Ergebnis war im Jahr 1986 negativ und in den folgenden Jahren positiv. Im Durchschnitt ergab sich ein Jahresergebnis von 2 Mill S.
- Investitionen und Gerätelpark**
- Investitionen**
- 7.10 Nach den Vereinbarungen mit der Muttergesellschaft kaufte diese die Geräte und nahm sie in ihren Gerätetestand auf, um sie dann der Grundbau gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Das Entgelt bestand aus verzinslichen Raten des Kaufpreises und war so lange zu leisten, bis das Gerät abbezahlt war. Das Gerät verblieb jedoch im Eigentum der Universale.
- Im eigenen Namen investiert und in das Sachanlagevermögen der Grundbau aufgenommen wurden lediglich der Pkw-Fuhrpark, teilweise der Klein-Lkw-Fuhrpark, Personalcomputer und Büromaschinen.

**Investitionen und
Gerätepark**
149

- 7.11.1 Von 1985 bis 1991 investierte die Grundbau insgesamt rd 75 Mill S in Geräte. Die Abbildung lässt die unterschiedliche zeitliche Verteilung erkennen:



Die hohen Investitionen in den Jahren 1989 und 1990 bewirkten für die Grundbau hohe Belastungen durch Ratenzahlungen, welche sich noch bis 1994 auswirken werden.

- 7.11.2 Nach Ansicht des RH wird die Unternehmung großes Augenmerk auf die Erreichung einer optimalen Investitionsquote richten müssen. Es wäre daher eine ausgeglichene Belastung mit Ratenzahlungen für Geräte über mehrere Jahre hinweg anzustreben.
- 7.11.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung werde sie die bestmögliche Investitionsquote verstärkt anstreben.*

Investitionskonzept

- 7.12.1 Die von der Grundbau eingebrachten Investitionsvorschläge sahen einen laufenden Ersatz bzw eine Erneuerung des Gerätebestandes vor.
- 7.12.2 Der RH vermerkte kritisch, daß durch die Einflußnahme der Muttergesellschaft das langfristige Investitionskonzept der Grundbau nicht eingehalten worden war.

Nach Ansicht des RH hätten die in den Investitionsansuchen angeführten Geräte durchaus dem Ziel entsprochen, eine gesunde Gerätesubstanz zu erhalten. Er empfahl daher, in Zukunft bei der Muttergesellschaft nach-

Investitionen und Gerätepark

150 drücklich auf das Erfordernis der Erfüllung der Investitionsvorhaben aufmerksam zu machen.

7.12.3 *Die Geschäftsführung gab hiezu keine gesonderte Stellungnahme ab.*

Inventarisierung von Anlagegütern 7.13.1 Die Bohrrohre für die Herstellung von Bohrpfählen wurden zwar mit Inventarnummern in die Gerätekartei aufgenommen, jedoch war an den Rohren selbst keine Inventarnummer ersichtlich. Daher war eine genaue Bestandsaufnahme nicht möglich.

7.13.2 Der RH empfahl, die Inventarnummern in haltbarer Form an den Rohren anzubringen.

7.13.3 *Die Geschäftsführung hat der Empfehlung des RH entsprochen.*

Gerätekosten 7.14.1 Die Grundbau erhielt einerseits die ausschließlich von ihr benötigten Spezialgeräte von ihrer Muttergesellschaft gegen Entgelt zur Verfügung gestellt, andererseits aber auch sonstige Mietgeräte, die ihr nach abgeminderten Sätzen der österreichischen Baugeräteliste verrechnet worden waren.

Im Jahre 1991 bezahlte die Grundbau an die Muttergesellschaft für die Anmietung zweier Schlitzwandgreifer rd 120 000 S und einer Verrohrungsmaschine rd 47 000 S, obwohl sie die Geräte schon vorher restlos ausbezahlt hatte.

7.14.2 Der RH empfahl der Grundbau, den der Muttergesellschaft irrtümlich bezahlten Betrag von rd 167 000 S von laufenden Mietverrechnungen abzuziehen.

7.14.3 *Die Gesellschaft hat dem entsprochen.*

Geräteumlage 7.15.1 Um die bei der Grundbau anfallenden Kosten der Geräte auf die Baustellen aufzuteilen, wurde 1987 ein Verrechnungsverfahren eingeführt, dem ein Prozentsatz des Umsatzes zugrunde gelegt wurde.

7.15.2 Nach Ansicht des RH waren durch die direkte Übernahme der tatsächlich angefallenen Ratenzahlungen aus den Investitionen in die Kostenrechnung in den Jahren 1987 bis 1989 (durch geringe Investitionen) die Umlagen zu niedrig. Ab 1990 sind sie durch die höheren Zahlungsraten für die Nachholinvestitionen hingegen zu hoch ausgefallen.

Der RH empfahl, auch im Hinblick auf eine ausgewogene Auftragskalkulation, unabhängig von den durch die Muttergesellschaft beeinflussten schwankenden Investitionshöhen, durch Festsetzung von kalkulatorischen Kosten einen Ausgleich über einen längeren Zeitraum zu schaffen.

7.15.3 *Die Grundbau überlegt eine Änderung des Geräteverrechnungssystems.*

**Investitionen und
Gerätepark**
Fuhrpark
151

- 7.16.1 Die Kosten für Pkw und Klein–Lkw wurden bei internen Kostenstellen gesammelt und mit internen Erlösen (gefahren Kilometer mal Kilometersatz) aufgerechnet. Wie die Rechnung zeigte, waren aufgrund des für die Erlöse festgesetzten Kilometersatzes fast immer Überschüsse auf den Konten vorhanden.
- 7.16.2 Der RH empfahl, die Verrechnungssätze den tatsächlichen Kosten anzupassen.
- 7.16.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung sei der Empfehlung des RH durch die Einführung des amtlichen Kilometergeldes als Verrechnungssatz entsprochen worden.*
- 7.16.4 Der RH entgegnete, daß die tatsächlichen Kosten zumeist unter den Sätzen des amtlichen Kilometergeldes lagen.
- 7.17 Weiters waren noch die Vorbereitung bzw Abwicklung von Investitionen, die Führung des Anlagenverzeichnisses, die Organisation des Gerätelparks, die Geräterezperaturen, die Wartungsbücher sowie der Geräteverkauf Gegenstand von Erhebungen bzw Empfehlungen des RH, die laut Stellungnahme der Grundbau ausnahmslos verwirklicht worden wären.

**Technische
Betriebswirtschaft**
Lohngestaltung

- 7.18.1 Die Entlohnung des Personals der Grundbau erfolgte im Zeitlohn. Die Lohnhöhe ergab sich aus der Höhe der Stundensätze des jeweils geltenden Kollektivvertrages zuzüglich einer allenfalls vereinbarten Baustellenzulage. Dazu kam eine individuell bemessene Prämie.
- Die Baustellenzulage war der Art nach eine Überzahlung und stellte einen festen Lohnbestandteil dar. Die individuell bemessene Prämie wurde zumeist subjektiv durch die Bauleitungen nach der Leistung des einzelnen Arbeiters eingeschätzt.
- 7.18.2 Der RH empfahl, die Baustellenzulage auf eine individuelle Prämie umzustellen. Er empfahl weiters, in die Bemessung der Leistungsprämie auch rechenbare Kriterien einfließen zu lassen.
- 7.18.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung sei eine Leistungsentlohnung im Spezialtiefbau wegen der Gefahr einer zuwenig sorgfältigen Arbeitsdurchführung nicht zweckmäßig, jedoch würden im Sinne der Empfehlung des RH Überlegungen angestellt, rechenbare Kriterien in der Lohngestaltung zu verstärken.*

Nachkalkulation

- 7.19.1 Eine Nachrechnung einzelner Leistungspositionen erfolgte bei der Grundbau nur bei Großbaustellen. Jedoch wurden verschiedene Kennzahlen errechnet und im jeweiligen Baustellenakt dokumentiert.
- 7.19.2 Um einen raschen Zugriff auf die Baustellenakten zu haben, regte der RH an, sie in einer mit der ADV geführten Liste zu verzeichnen.

Technische Betriebswirtschaft

152

7.19.3 Die Geschäftsführung hat die Empfehlung des RH verwirklicht.

- 7.20 Weiters waren noch die Bauablaufplanung, die Angebotskalkulation, die Prüfung der Ausführungsunterlagen, die Arbeitskalkulation sowie die Automationsunterstützung Gegenstand von Erhebungen bzw Empfehlungen des RH.

Kaufmännische Betriebswirtschaft

Bauergebnis

- 7.21 Der Umsatz der Grundbau stieg von 160 Mill S (1986) um rd 24 % auf 198 Mill S (1991). Die Steigerung wurde zum überwiegenden Teil bei den Bohrpfahl- und bei den Rammarbeiten erzielt.

Das Bauergebnis der Grundbau entsprach nach Berücksichtigung aller Verwaltungs- und Vertriebskosten im Durchschnitt 2,4 % des Umsatzes. Für das Jahr 1990 ergab sich ein negatives Bauergebnis von rd 12 % des Umsatzes. In allen anderen Jahren des überprüften Zeitraumes wurden positive Bauergebnisse verzeichnet.

Gerätekosten-
verrechnung

- 7.22.1 Die Gerätekosten wurden bei der Grundbau aufgrund eines Prozentsatzes des Baustellenerlöses den Alleinbaustellen angelastet. Diese Art der Kostenanlastung wichen von der sonst in der österreichischen Bauwirtschaft üblichen Art der Anlastung, nämlich aufgrund von Sätzen nach der österreichischen Baugeräteliste, ab.

- 7.22.2 Nach Ansicht des RH standen dem von der Unternehmung angeführten Vorteil der unbürokratisch einfachen Art der Gerätekostenverrechnung Nachteile gegenüber. Das angewandte Verrechnungssystem ging etwa nicht auf die unterschiedliche Geräteintensität der von der Grundbau betriebenen Sparten ein. Auch waren die tatsächliche Einsatzdauer der Geräte auf jeder Baustelle selbst sowie die auf den Baustellen auszuführenden Mengen nur sehr grob durch den Baustellenumsumsatz erfaßt.

Der RH empfahl, das bisher angewandte Verrechnungssystem, welches seiner Ansicht nach nur wenig zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Geräte anregt, abzuändern. Dabei sollten außer dem Baustellenumsumsatz auch andere Merkmale, wie etwa die Einsatzdauer der Geräte, die ausgeführten Mengen ua, die Höhe der den Baustellen verrechneten Gerätekosten bestimmen.

- 7.22.3 *Die Geschäftsführung überlegt eine Anpassung des Geräteverrechnungssystems im Sinne der Empfehlung des RH.*

- 7.23 Weitere Empfehlungen des RH betrafen die Verrechnung der Gerätekosten im Einzelfall und die Zuordnung von Kosten zur richtigen Kostenart.

Materialwirtschaft

- 7.24.1 Die Aufgaben der Materialwirtschaft — Einkauf und Frachtvergabe — wurden von der Grundbau nicht selbst getätig, sondern waren in die Einkaufsabteilung der Muttergesellschaft ausgelagert. Diese Auslagerung hatte nach Ansicht der Grundbau zwei wesentliche Vorteile aufzuweisen. Erstens war keine eigene Einkaufsorganisation vorzuhalten und zweitens nahm die Grundbau an den günstigen Einkaufskonditionen eines Großkonzerns teil, was insgesamt zu einer wirtschaftlichen Beschaffung führte.
- 7.24.2 Der RH schloß sich der Ansicht der überprüften Unternehmung an.
- 7.25.1 Die Eingangsrechnungsprüfung oblag in erster Linie der Rechnungsprüfungsabteilung der Universale im Zusammenwirken mit den kostenverantwortlichen Bauleitern der Grundbau. Die Zusammenarbeit führte jedoch zu langen Belegläufen innerhalb des gleichen Hauses, so daß fallweise Skontoerträge nicht mehr realisiert werden konnten.
- 7.25.2 Der RH hielt eine Überarbeitung des organisatorischen Ablaufes für angebracht.
- 7.25.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung sei durch eine interne Umorganisation eine Verkürzung des Rechnungslaufes erzielt worden.*

Personal**Entwicklung**

- 7.26 Der durchschnittliche Personalstand der Grundbau stieg von 78 (1985) Mitarbeitern um rd 12 % auf 87 (1991) Mitarbeiter. Da die Anzahl der Arbeiter stärker stieg als jene der Angestellten, änderte sich deren Verhältnis von 3,3 : 1 (1985) auf 3,6 : 1 (1991).

Geschäftsführer

- 7.27.1 Ende 1987 ging einer der Geschäftsführer der Grundbau (Jahrgang 1927) in Pension. Anlässlich seines Ausscheidens erhielt er eine Abfertigung im Ausmaß eines Jahresbezuges sowie eine freiwillige Abfertigung in Höhe von drei Monatsbezügen und eine Jahresprämie, insgesamt rd 1,5 Mill. S. Mit 1. Feber 1988 wurde mit diesem ehemaligen Mitarbeiter ein neuerlicher Dienstvertrag abgeschlossen, wobei der offene Urlaubsrest aus dem seinerzeitigen Dienstvertrag, der noch nicht abgefunden worden war, auf den neuen Dienstvertrag übertragen wurde. Der seinerzeitige Dienstvertrag, auf dessen Bedingungen ausdrücklich verwiesen worden war, befand sich nicht im Personalakt und wurde dem RH auch nicht vorgelegt. Mit 1. April 1991 trat der Mitarbeiter neuerlich in den Ruhestand, wobei er neuerlich eine Abfertigung (zwei Monatsgehälter) erhielt und ihm eine Firmenpension unter Verzicht auf das ursprünglich vorgesehene Erfordernis der Vollendung des 65. Lebensjahres ab 1. Juni 1991 gewährt wurde.
- 7.27.2 Der RH beanstandete — abgesehen von der Unauffindbarkeit der Vertragsgrundlagen — die Übernahme des Resturlaubes des Mitarbeiters nach seiner ersten Pensionierung, weil er darauf keinen Rechtsanspruch gehabt hatte und ihm zumindest die freiwillige Abfertigung von drei Monatsgehältern (230 000 S) anzurechnen gewesen wäre. In weiterer

Personal**154**

Folge wäre es für die Unternehmung wirtschaftlicher gewesen, den Mitarbeiter mit Erlöschen seiner Geschäftsführerbefugnis am 31. Juli 1990 sofort in Pension gehen zu lassen und unter Umständen eine Urlaubsabfindung zu leisten, weil der Mitarbeiter in den folgenden neun Monaten für die Unternehmung durch den Verbrauch seines Urlaubes ohnehin keine Leistung erbrachte und die neuerliche Abfertigung in Höhe von zwei Monatsgehältern erspart worden wäre. Die Vorziehung des Zeitpunktes der Pensionsberechtigung von ursprünglich 1. September 1992 auf 1. Juni 1991 stellte eine weitere Begünstigung dar.

- 7.27.3 *Die Grundbau erklärte biezu, nach dem erstmaligen Ausscheiden des Mitarbeiters sei ein ungarischer Großauftraggeber an die überprüfte Gesellschaft mit dem ausdrücklichen Wunsch und der Bitte herangetreten, daß der Mitarbeiter für die laufenden Projekte noch zur Verfügung stehe. Aus diesem Grund sei ihm die zweite Dienstzeit gewährt worden.*

- 7.28.1 Als einziger Mitarbeiter der Grundbau war dem betreffenden Geschäftsführer eine Gewinnbeteiligung (5 % des Handelsbilanzgewinnes) gewährt worden. Nähere Daten darüber wurden dem RH nicht vorgelegt, weil dieser Vertrag nach Auskunft der überprüften Unternehmung bloß mündlich abgeschlossen worden sei. Entsprechend dem ausgewiesenen Gewinn erreichte die Gewinnbeteiligung fallweise bedeutende Höhen; darüber hinaus wurden dem Geschäftsführer aber auch in Jahren, in denen keine positiven Ergebnisse erzielt worden waren, Remunerationen gewährt.

- 7.28.2 Dem RH erscheint es sinnvoll, Mitarbeiter unmittelbar am durch ihre eigene Leistung beeinflußbaren Erfolg eines Bereiches zu beteiligen. Eine derartige Motivation wird aber entscheidend beeinträchtigt, wenn dem Mitarbeiter jedenfalls und ohne Rücksicht auf den erzielten Erfolg eine Prämie gewährt wird.

Nach Ansicht des RH war es auch nicht zweckmäßig, in einer grundsätzlichen Angelegenheit nur eine mündliche Vereinbarung zu schließen.

- 7.28.3 *Die Geschäftsführung gab biezu keine gesonderte Stellungnahme ab.*

Hereinnahme und Abwicklung der Baustellen**Organisation**

- 7.29.1 Die Grundbau gliederte sich im bauausführenden Bereich in drei Abteilungen und eine Außenstelle in Dornbirn. Den drei Abteilungen waren die von der Grundbau bearbeiteten Sparten — Rammarbeiten, Bohrpfähle, Schlitz- und Schmalwände — zugeordnet. Die Außenstelle führte vor allem in Vorarlberg Ortbetonrammpfähle aus. Gebietsmäßig war die Grundbau in Österreich und im Süden Deutschlands sowie mit einzelnen Baustellen in Ungarn tätig.

- 7.29.2 Der RH empfahl, bei einer Verstärkung der Tätigkeit der Grundbau in Deutschland dort eine Niederlassung einzurichten.

Hereinnahme und Abwicklung der Baustellen

155

- 7.29.3 Laut *Stellungnahme der Geschäftsführung erfolge seit Anfang 1993 eine ständige Zusammenarbeit mit einer von der Muttergesellschaft in Berlin übernommenen Spezialtiefbauunternehmung.*

Ertragskraft der Sparten

- 7.30 Eine Aufteilung des Deckungsbeitrages auf die von der Grundbau betriebenen Bausparten zeigte, daß durch die Schlitzwand- und die Bohrpfahlabteilung 86 % des gesamten Deckungsbeitrages der Grundbau erwirtschaftet wurden. Das unterdurchschnittliche Ergebnis bei der Rammabteilung war vor allem auf einige Baustellen der ab dem Jahre 1988 durchgeföhrten Spundwandrammungen zurückzuföhren. Ohne vier sehr verlustreiche Baustellen dieses Arbeitsgebietes hätte auch die Rammabteilung einen entsprechenden Deckungsbeitrag erreicht.

Spundwandrammungen

- 7.31.1 Die Grundbau führte ab dem Jahre 1988 vermehrt Rammungen von Spundwänden durch. Nachdem bei einer ersten größeren Baustelle dieses Arbeitsgebietes ein geringer Deckungsbeitrag hatte erwirtschaftet werden können, bot die Grundbau in der Folge eine Reihe weiterer Bauvorhaben an. Einige der übernommenen Arbeiten wiesen jedoch nicht kosten-deckende Preise auf. Die Gründe dafür lagen in der für die Preiskalkulation nicht richtig eingeschätzten Rammleistung und bei einer dieser Baustellen in einer schwierigen Bauabwicklung, welche in die Preise einzurechnen war. Weiters hatte das Personal der Grundbau noch wenig Erfahrung auf dem Gebiet der Spundwandrammungen. Infolge der negativen Erfahrungen bei diesen Baustellen bot die Grundbau bei weiteren Bauvorhaben auf dem Gebiet der Spundwandrammungen vorsichtiger an.

- 7.31.2 Der RH empfahl, auch in Zukunft Spundwandrammungen anzubieten, um im Markt zu bleiben. Um Verluste zu vermeiden, sollte beim Einstieg in ein neues Arbeitsgebiet eine vorsichtigere Vorgangsweise gewählt werden.

- 7.31.3 *Die Geschäftsführung gab hiezu keine gesonderte Stellungnahme ab.*

Deponieumschließungen

- 7.32.1 Bei einer Baustelle in Oberösterreich war eine alte Deponie im Nahbereich des Inn mit Schmal- bzw Schlitzwänden zu umschließen und abzudichten. Die Grundbau verwendete aufgrund der äußerst aggressiven Sickerwässer ein bis dahin noch nicht angewandtes Dichtungsmaterial. Weitere nicht vorhersehbare Schwierigkeiten gab es mit dem Auftraggeber, den Behördenvertretern sowie mit der Beweissicherung über die ausgeführten Arbeiten. Die Kosten der Baustelle lagen erheblich über dem Erlös.

- 7.32.2 Nach Ansicht des RH war das schlechte Ergebnis der Baustelle auf das neue Dichtungsmaterial und die sonst aufgetretenen Schwierigkeiten zurückzuföhren. Es war für ihn aber erkennbar, daß sich die überprüfte Unternehmung vor allem mit dieser schwierigen Baustelle auf dem Gebiet der Deponieumschließungen eine führende Position in Österreich erworben hatte. Die erworbenen Kenntnisse konnten von der Grundbau in der Folge bei einer Anzahl weiterer Deponiebauten bereits erfolgreich umgesetzt werden.

- 7.32.3 *Die Geschäftsführung gab hiezu keine gesonderte Stellungnahme ab.*

Hereinnahme und Abwicklung der Baustellen

156

Anteilmäßige Verteilung von Erfolgen einer Arbeitsgemeinschaft

7.33.1 Bei einer großen Baustelle in Wien wurden durch eine Arbeitsgemeinschaft, an welcher die Grundbau maßgeblich beteiligt war, Bohrfähle für die Gründung einer Überbauung eines Bahnhofsgeländes hergestellt. Durch die gewählte Art der Verrechnung der Abfuhr des Bohrgutes und infolge der erheblichen Unterschiede zwischen den Erlösen und den Kosten für die Abfuhr konnte die Grundbau an den Gewinnen der Partnerunternehmungen nicht teilhaben.

7.33.2 Der RH vermerkte kritisch, daß bei einer anderen rechnungsmäßigen Abwicklung der Abfuhr des Bohrgutes der Erfolg der Grundbau um mindestens 2 Mill S höher gewesen wäre. Er empfahl daher, künftig für eine den Beteiligungsverhältnissen an der Arbeitsgemeinschaft entsprechende Aufteilung des Gewinnes zu sorgen

7.33.3 *Die Geschäftsführung gab hiezu keine gesonderte Stellungnahme ab.*

Schluß-
bemerkungen

7.34 Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Unternehmung wird auf die Erreichung einer optimalen Investitionsquote zu achten haben.
- (2) Zur Sicherung einer ausgewogenen Auftragskalkulation und einer periodengerechten Betriebsabrechnung wären kalkulatorische Anderskosten einzuführen.
- (3) Für die Gerätekostenverrechnung wären außer dem Baustellenumsetz auch die Einsatzdauer der Geräte oder die ausgeführten Mengen zu berücksichtigen.
- (4) Die Aufteilung von Gewinnen aus einer Arbeitsgemeinschaft sollte ausschließlich den Beteiligungsverhältnissen entsprechen.

Sonstige Wahrnehmungen

157

Im Zusammenhang mit den Geburungsüberprüfungen der Finanzlandesdirektion für Vorarlberg und der Finanzlandesdirektion für Tirol hat der RH über deren Bereich hinausgehende Feststellungen mit bundesweiter Bedeutung getroffen, über welche nachstehend berichtet wird:

Belastungsbelohnungen

- 8.1.1 Die Ausgaben für Belohnungen und Aushilfen im BMF stiegen von 13,0 Mill S (1989) auf 26,7 Mill S (1991) und in den Finanzlandesdirektionen (einschließlich der nachgeordneten Finanzämter und Zollämter) von 50,4 Mill S (1989) auf 115,7 Mill S (1991). Im Jahre 1991 bezog jeder Bedienstete des BMF im Durchschnitt 25 500 S an Belohnungen und Aushilfen. Im Bereich der Finanzlandesdirektionen betrug dieser durchschnittliche Betrag 6 300 S, wobei jedoch der Hauptanteil dieser Belohnungssumme auf die sogenannten "Belastungsbelohnungen" für die Bediensteten der Finanzlandesdirektionen und der Zollämter als Besoldungsgleichgewicht zu den mit Mehrleistungszulagen bedachten Bediensteten der Finanzämter entfiel.
- 8.1.2 Der RH begrüßte grundsätzlich die Herstellung eines Besoldungsgleichgewichtes zwischen den Bediensteten der Finanzverwaltung und stimmte dem Grundsatz, Arbeitsplätze mit Führungsverantwortung besoldungsmäßig hervorzuheben, zu. Er vermochte jedoch in der derzeitigen Rechtslage keine ausreichende Handhabe für diese Vorgangsweise zu erblicken.
- 8.1.3 *Das vom BMF mitbefaßte BKA war im Hinblick auf die geplante Besoldungsreform zu keiner punktuellen legistischen Maßnahme bereit.*

Laut Stellungnahme des BMF habe es sich seit 1975 immer wieder erfolglos bemüht, eine Neugestaltung der Rechtslage zu erwirken, um die unbefriedigende Besoldungslage zu bereinigen. Infolge der angespannten Personallage im BMF und bei den Finanzlandesdirektionen hätte das BMF im Jahre 1989 das BKA um Zustimmung zu Mehrleistungszulagen für die Bediensteten der Finanzlandesdirektionen und der Zollämter ersucht. Das BKA habe diese trotz gewerkschaftlichen Druckes nicht erteilt, jedoch auf die Möglichkeit besoldungsmäßiger Verbesserungen im Wege von Belohnungen hingewiesen. Das BMF sei diesem Hinweis gefolgt; gleichzeitig sei eine Neuregelung der Überstunden erfolgt, die zu erheblichen Einsparungen in diesem Bereich geführt hätte. Das BMF werde jedoch seine Bemühungen um eine zufriedenstellende legistische Lösung im Rahmen der anstehenden Besoldungsreform fortsetzen.

Fernsprechkosten

- 8.2.1 Mit Erlaß vom Oktober 1989 erteilte das BMF den Finanzlandesdirektionen die Weisung zu einem vermehrten Einsatz des Fernsprechers, insbesondere zur Rationalisierung des Ermittlungsverfahrens. Zu diesem Zweck waren die Fernsprechsperrchen aufzuheben und die Entwicklung der Fernsprechkosten zu beobachten. Der Aufwand für die Fernsprechgebühren der Finanz- und Zollverwaltung hatte sich bundesweit von rd 67,6 Mill S (1989) auf rd 74,9 Mill S (1991), das sind rd 10,8 %, erhöht. Der Aufwand für Postgebühren ist in diesem Zeitraum im selben beträchtlichen Ausmaß gesunken.

Fernsprechkosten**158**

- 8.2.2 Der RH verkannte nicht die insgesamt günstigen Auswirkungen des vermehrten Einsatzes der Fernsprecheinrichtungen. Er empfahl dem BMF jedoch, die Fernsprechanlagen der Dienststellen mit einer Gesprächsdatenerfassung auszustatten, was auch die Erfassung von Privatgesprächen (Kostenersatz) ermöglichen sowie die Einrichtung einer Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung erleichtern würde.
- 8.2.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien bei der Umrüstung auf digitale Fernsprechanlagen Gesprächsdatenerfassungsanlagen vorgesehen. Über deren tatsächlichen Einsatz wäre das Einvernehmen mit der Personalvertretung herzustellen.*

Bereich des Bundesministeriums für
Land– und Forstwirtschaft

159

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Übertragung der Auszahlung und Verrechnung der Bergbauernzuschüsse und der Kälbermastprämien auf die Buchhaltung des BMLF und das Bundesrechenamt sowie Eingliederung des Land– und forstwirtschaftlichen Rechenzentrums in die Bundesverwaltung (NTB 1979 Abs 84, TB 1980 Abs 57, TB 1981 Abs 60 und TB 1982 Abs 62).

Laut Mitteilung des BMLF würde eine Eingliederung des Rechenzentrums in die Bundesverwaltung eine Aufblähung des Budgets sowie eine Vermebrung von Planstellen mit sich bringen; überdies könnten aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes 1992 zur automationsunterstützten Vorbereitung des Zahlungsverkehrs von Förderungsmitteln private Einrichtungen herangezogen werden. Die dafür vorgesehene Sondervorschrift sei in Vorbereitung und werde dem RH zur Herstellung des Einvernehmens vorgelegt werden.

- (2) Abgrenzung der Maßnahmen des Wasserbaues von der Tätigkeit der Dienststellen der Wildbach– und Lawinenverbauung in den Bundesländern (TB 1984 Abs 53.2 und TB 1985 Abs 43.2).

Laut Mitteilung des BMLF seien in den Bundesländern Salzburg, Tirol und Kärnten bereits entsprechende Verordnungen erlassen worden; in den Bundesländern Vorarlberg, Steiermark und Oberösterreich könne baldigst damit gerechnet werden. Die Abgrenzungsverhandlungen mit den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Wien seien noch nicht abgeschlossen; ein Abschluß werde für das Jahr 1993 erwartet.

- (3) Neuerstellung von Richtlinien für den Schutzwasserbau (TB 1984 Abs 53.24).

Laut Mitteilung des BMLF werde ein bereits vorliegender Entwurf für die technischen Richtlinien in Kraft gesetzt werden, sobald das in Bearbeitung stehende Gewässerbetreuungsgesetz dem Nationalrat zugeleitet wird.

- (4) Abstandnahme von der dem Forstgesetz 1975 widersprechenden Tragung des Projektierungs– und Durchführungsaufwandes (Wildbach– und Lawinenverbauung) sowie des Verwaltungsaufwandes (Gebietsbauleitungen der Sektionen Salzburg und Kärnten des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach– und Lawinenverbauung) zu Lasten der Baumittel (TB 1984 Abs 54.11 sowie TB 1985 Abs 44.9).

Laut Mitteilung des BMLF werde ein Gesetzesentwurf für die Ausgliederung der Wildbach– und Lawinenverbauung ausgearbeitet, der die Anregungen des RH berücksichtigen soll; überdies werde eine Novelle zum Wasserbautenförderungsgesetz 1985 angestrebt.

Unerledigte Anregungen**160**

- (5) Erstellung eines gemeinsamen, längerfristigen Grundsatzkonzeptes für die Einrichtungen der inneren Kontrolle — Innere Revision, Äußere Revision und Buchhaltung — im BMLF (TB 1989 Abs 2.122.2).

Laut Mitteilung des BMLF seien die Abteilungen Innere und Äußere Revision bereits im Jahre 1991 zusammengelegt worden. An der Reform der Revisionsordnung werde gearbeitet; ein diesbezüglicher Entwurf befindet sich in Begutachtung.

- (6) Schaffung einer mehrjährigen ADV–Planung bei den Österreichischen Bundesforsten (TB 1991 Abs 42.2).

Laut Mitteilung der Österreichischen Bundesforste seien entsprechende Bemühungen im Gange.

- (7) Neuorganisation des ADV–Projektablaufes (Trennung von Planung und Ausführung) sowie Kosten–Nutzen–Untersuchungen von ADV–Projekten der Österreichischen Bundesforste (TB 1991 Abs 42.9).

Die Österreichischen Bundesforste verwiesen auf ihren zu geringen Personalstand.

- (8) Einführung des "Vier–Augen–Prinzips" (Trennung von Anweisung und Vollziehung) bezüglich der Pensionsgeberung der Österreichischen Bundesforste (TB 1991 Abs 42.10).

Die Österreichischen Bundesforste stellten organisatorische Maßnahmen für das Jahr 1994 in Aussicht.

- (9) Bestellung eines Mitarbeiters der Österreichischen Bundesforste zur Betreuung der rd 350 bundesweit eingesetzten Personalcomputer samt zugehöriger Software (TB 1991 Abs 42.13).

Die Österreichischen Bundesforste sahen sich wegen personeller Schwierigkeiten außerstande, diese Empfehlung des RH zu verwirklichen.

- (10) Abstimmung der ADV–Tätigkeit der Mitarbeiter der Österreichischen Bundesforste zur Vermeidung eines Wildwuchses an Programmen sowie zur umfassenden Dokumentation sämtlicher bei den Österreichischen Bundesforsten verwendeter ADV–Programme (TB 1991 Abs 42.17).

Laut Mitteilung der Österreichischen Bundesforste würden entsprechende Informationsmöglichkeiten für die interessierten Mitarbeiter geschaffen werden; eine "Softwarebörse" sei zwar sinnvoll, würde jedoch nicht eingerichtet werden.

Prüfungsergebnisse

161

Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung, Sektion Kärnten

Die neue Leitung war bemüht, die vom RH anlässlich der Gebaungsüberprüfung im Jahre 1984 aufgezeigten, teils schwerwiegenden Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit möglichst zu beseitigen. Das BMLF sagte die Umsetzung weiterer Anregungen im Zuge einer geplanten Umstrukturierung des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung zu.

	1989	1990 in Mill S	1991
Aufwand an Bundesmitteln	131	133	128
Gesamtbauvolumen (Bundes-, Landes- und Interessentenmittel)	162	159	150
Anzahl der Mitarbeiter			
Gebietsbauleitungen (samt Bauhöfen):		4	
Sektionsleitung und Gebietsbauleitungen:		57	

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1.1 Der RH nahm im Feber und März 1992 eine Nachüberprüfung der Gebarung des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung, Sektion Kärnten, vor. Der RH hatte anlässlich einer allgemeinen Gebarungsüberprüfung im Jahre 1984 (TB 1985 Abs 44) das Beschaffungswesen und die sonstige Verwaltungsführung dieser Dienststelle als den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widersprechend kritisiert. Gegenstand der Nachüberprüfung waren die Vollständigkeit und Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen und Zusagen sowohl des BMLF als auch der überprüften Dienststelle.

Darüber hinaus hat der RH einige Bereiche des Baugeschehens und der Verwaltung schwerpunktmaßig überprüft.

Vielen Beanstandungen und Anregungen des RH war bereits Rechnung getragen worden; in mehreren Angelegenheiten bestand noch ein Handlungsbedarf.

162**Bauangelegenheiten und Bauhöfe**

- 1.2.1 Die Sektion Kärnten hatte es bisher verabsäumt, bei den sogenannten "Dotationsbaumaßnahmen" (für Dritte errichtet, ohne Förderung aus Bundes- und Landesmitteln) Untersuchungen über die tatsächlichen Planungs- und Projektierungskosten als Grundlage für die Bemessung der Kostenersätze vorzunehmen.
 - 1.2.2 Der RH empfahl, dies ehestens zu veranlassen.
 - 1.2.3 *Laut Mitteilung des BMLF habe es die Sektion Kärnten entsprechend angewiesen.*
- 1.3.1 Die für eine ordnungsgemäße Kontrolle der Baustellen durch Organe des BMLF und der Sektion Kärnten erforderliche Baustellenkontrollordnung wurde trotz Zusage des BMLF bislang noch nicht erlassen.
- 1.3.2 Der RH mahnte die Verwirklichung der Zusage ein.
- 1.3.3 *Das BMLF stellte dies im Zuge einer geplanten allgemeinen Umstrukturierung des Forsttechnischen Dienstes in Aussicht.*
- 1.4.1 Die seinerzeit schon beachtlichen Kollaudierungsrückstände waren trotz der Bemühungen der Sektion Kärnten weiter angewachsen.
- 1.4.2 Wegen der rechtlichen und bautechnischen Bedeutung der Kollaudierungen empfahl der RH verstärkte Bemühungen zum raschen Abbau der Rückstände.
- 1.4.3 *Das BMLF verwies auf die angespannte Personallage, sicherte aber entsprechende Veranlassungen zu.*
- 1.5.1 Das Bauhofkonzept für den Bereich des gesamten Forsttechnischen Dienstes aus dem Jahre 1980 war mangelhaft (Fehlen von Transportkostenmodellrechnungen, Kosten–Nutzen–Analysen, verschiedenen Infrastrukturuntersuchungen). Das BMLF hat dem RH im Jahre 1988 zwar ein überarbeitetes Bauhofkonzept in Aussicht gestellt, jedoch noch nicht verwirklicht.
- 1.5.2 Der RH mahnte dieses Konzept ein.
- 1.5.3 *Laut Mitteilung des BMLF hätte es Grundzüge einer Neukonzeption erarbeitet, welche anlässlich der geplanten Umstrukturierung des Forsttechnischen Dienstes verwirklicht würden.*
- 1.6.1 Die Einnahmen der Bauhöfe der Sektion Kärnten überstiegen im Jahre 1991 deutlich die Ausgaben. Für die Einhebung und Verrechnung der Maschinenmieten hatte das BMLF den Sektionen des Forsttechnischen Dienstes zwei Vorgangsweisen zur Auswahl belassen.

- 1.6.2 Der RH empfahl, die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen bei den Bauhöfen zu untersuchen und für eine bundeseinheitliche Vorgangsweise bei der Verrechnung von Maschinenmieten zu sorgen.
- 1.6.3 *Das BMLF gab hiezu keine Äußerung ab.*
- 1.6.4 Der RH ersuchte neuerlich um Stellungnahme.
- 1.7.1 Die Sektion Kärnten hatte unwirtschaftliche Eigenregiearbeiten an den Bauhöfen eingestellt, Personal abgebaut und die Bauhöfe straffer geführt.
- 1.7.2 Der RH vermißte weiterhin das von ihm angeregte bundeseinheitliche Organisations- und Aufgabenschema zur Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfes der Bauhöfe. Ebenso fehlte eine Kostenrechnung zur Beurteilung der wirtschaftlichen Verwendung des Bauhofpersonals.
- 1.7.3 *Das BMLF sagte entsprechende Ausarbeitungen im Zuge der Umstrukturierung des Forsttechnischen Dienstes zu.*
- 1.8.1 Die Sektion Kärnten war der seinerzeitigen Anregung des RH, die zahlreichen nicht oder kaum benötigten Baugeräte der Bauhöfe (Heißluftgeräte, Dieselmotoren, Elektromotoren, Wohn- und Küchenbaracken, Lastkraftwagenanhänger usw) auszuscheiden, vielfach nicht nachgekommen.
- 1.8.2 Der RH empfahl neuerlich, den Bestand an Baugeräten umgehend den tatsächlichen Erfordernissen anzupassen.
- 1.8.3 *Laut Stellungnahme des BMLF habe es der Sektion Kärnten eine genaue Bestandsauflnahme und die Verringerung des Bestandes nicht mehr benötigter Baugeräte aufgetragen.*
- 1.8.4 Der RH ersuchte um die Bekanntgabe der getroffenen Maßnahmen.
- 1.9.1 Die für den Transport der Ausstellungsstücke anlässlich der 100-Jahr-Feier der Wildbach- und Lawinenverbauung (Jahr 1984) um rd 101 000 S angeschafften Container waren auf einem Bauhof abgestellt.
- 1.9.2 Der RH regte an, diese Behälter nutzbringend einzusetzen.
- 1.9.3 *Das BMLF hat die Sektion Kärnten entsprechend angewiesen.*
- 1.10.1 Die Sektion Kärnten hatte in den Jahren 1981 bis 1984 insgesamt 18 Sanitärcräfte für Baustellen zum Preis von zusammen rd 2,2 Mill S angeschafft. Davon wurden sieben (Anschaffungspreis rd 0,8 Mill S) nicht oder nur im äußerst geringen Ausmaß genutzt.
- 1.10.2 Der RH beanstandete diese Anschaffung, die einen kostenbewußten Umgang mit öffentlichen Mitteln vermissen ließ, und empfahl, umgehend

Bauangelegenheiten und Bauhöfe

164

für einen Verkauf oder eine wirtschaftliche Nutzung dieser Anlagegüter zu sorgen.

1.10.3 *Das BMLF sicherte die Einholung eines Berichtes seitens der Sektion über den Bestand an Containern, deren Auslastung, den Grund der Nichtverwendung und die getroffenen Veranlassungen zu.*

1.10.4 Der RH ersuchte um Mitteilung über die getroffenen Maßnahmen.

1.11.1 Von den nicht mehr benötigten Arbeiterunterkünften der Sektion Kärnten war bisher lediglich jene auf der Gerlitze abgetragen worden.

1.11.2 Der RH ersuchte, für die beiden anderen Unterkünfte die zweckmäßigste Art der Verwertung zu suchen oder sie gleichfalls abzutragen.

1.11.3 *Laut Stellungnahme des BMLF habe es die Sektion Kärnten angewiesen, Verhandlungen mit Dritten zu führen und diese Angelegenheit noch im Jahre 1993 zu erledigen.*

1.12.1 Von den gesamten Kosten der Bautätigkeit im Bereich des Forsttechnischen Dienstes wurden bisher nur Teile (Leistungen der Bauhöfe) voranschlagswirksam verrechnet. Eine für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erforderliche Ermittlung der Kostenarten erfolgte bisher noch nicht.

1.12.2 Der RH empfahl, die Bauhöfe zu betriebsähnlichen Einrichtungen zu erklären, die gesamten Ausgaben und Einnahmen des Baugeschehens bei den Bauhöfen voranschlagswirksam zu verrechnen und eine Kosten- bzw Betriebsabrechnung einzuführen.

1.12.3 *Das BMLF beabsichtigt, anlässlich der Umstrukturierung des Forsttechnischen Dienstes eine Kostenrechnung einzurichten.*

1.13.1 Die Sektion Kärnten hatte im Jahre 1987 den Stand der im Einsatz befindlichen Unimogs wegen mangelnder Auslastung von vier auf drei verringert. Diese wurden aber noch immer nicht voll ausgelastet oder nicht fahrzeuggerecht verwendet.

1.13.2 Der RH empfahl angesichts der hohen Anschaffungs- und Betriebskosten eine weitere Verringerung der Unimogs.

1.13.3 *Das BMLF hat dem entsprochen.*

Verwaltung

1.14 Zahlreichen Empfehlungen des RH aus dem Jahre 1984 ist entsprochen worden. In vielen Bereichen (beispielsweise beim Ankauf von Pflanzen, von Telefonzusatzgeräten und von Schiern sowie beim Aufwand für Büromaterial und photographische Dokumentation) war größere Sparsamkeit festzustellen. Nicht mehr benötigte Gegenstände wurden weitgehend verkauft, und es erfolgten keine neuen Anschaffungen.

1.15.1 Die seinerzeit festgestellten Überbestände bei der Photoausrüstung wurden bisher noch nicht abgebaut; bei den Diaprojektoren waren die von der Sektion Kärnten bisher eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung der überhöhten Bestände nicht ausreichend.

1.15.2 Der RH empfahl, die bereits eingeleiteten Abbaumaßnahmen zielstrebig fortzusetzen.

1.15.3 *Das BMLF berichtete von bereits verwirklichten bzw geplanten Maßnahmen.*

1.16.1 Der Bauhof Kirchbach der Sektion Kärnten (Gailtal) wurde seit dem Jahr 1983 nur noch als Magazin sowie für Lagerzwecke verwendet.

1.16.2 Der RH beanstandete die unterwertige Verwendung dieses Bauhofes und empfahl, ihn zu veräußern oder zu vermieten.

1.16.3 *Das BMLF nahm hiezu nicht Stellung.*

1.16.4 Der RH ersuchte neuerlich um eine entsprechende Äußerung.

Schluß– bemerkungen

1.17 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

- (1) Grundlegend wäre ein Bauhofkonzept sowie ein Organisations- und Aufgabenschema festzulegen.
- (2) Die gesamten Ausgaben und Einnahmen des Baugeschehens wären voranschlagswirksam zu verrechnen, die Bauhöfe zu betriebsähnlichen Einrichtungen zu erklären und eine Betriebsabrechnung zu führen.
- (3) Bei den Maschinenmieten wäre die Verrechnung bundeseinheitlich zu gestalten.
- (4) Überbestände an Baugeräten und Unimogs wären abzubauen; Container wären einer Verwendung zuzuführen oder abzustoßen.

166

Höhere Bundeslehranstalt für Land- und Hauswirtschaft Elmberg

Die Lehranstalt wurde im wesentlichen sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig geführt. Einzelne Bemängelungen betrafen vor allem den Küchenbetrieb und die Wirtschaftsführung. Der RH empfahl Maßnahmen zur Verbesserung der Ablauforganisation sowie die Einführung einer Betriebsabrechnung.

Schuljahr 1991/92		
Schülerinnen:	181	(davon 130 im Internat)
Klassen:	7	
Lehrkörper:	19	(hauptberuflich)
	11	(teilbeschäftigt)
Erzieherinnen:	4	
Verwaltungspersonal:	5	(allgemeine Verwaltung)
	12	(Küche und Reinigung)
	4	(Lehrwirtschaft)
Personal- und Sachausgaben	1991	Einnahmen
		in Mill. S
	20,1	4,2

- Prüfungsgegenstand** 2.1 Der RH überprüfte die Gebarung der Jahre 1987 bis 1991 der Höheren Bundeslehranstalt für Land- und Hauswirtschaft Elmberg in Oberösterreich. Die 1960 errichtete Bundesschule ist eine berufsbildende höhere land- und forstwirtschaftliche Lehranstalt, die nach fünfjähriger Ausbildung mit Reifeprüfung abschließt. Sie hat die Aufgabe, eine höhere allgemeine und fachliche Bildung zu vermitteln, die zur Ausübung einer gehobenen Berufstätigkeit auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet befähigt und das Studium der gleichen oder einer verwandten Fachrichtung an einer Hochschule ermöglicht. Organisatorisch ist die Lehranstalt in die Schule, das Internat, die Verwaltung und die Lehrwirtschaft gegliedert. Sie verfügt über 21 ha land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche und über Viehbestand.
- Beschaffungswesen** 2.2.1 Die jeweils für ein Jahr abgeschlossenen Kaufverträge für Fleisch und Brotwaren enthielten keine Festpreisregelung und keine Möglichkeit zur Nutzung von saisonalen Billigaktionen. Freihändig gekaufte Lebensmittel wurden des öfteren ohne Preisvergleiche und nicht immer beim Preisgünstigsten erworben.
- 2.2.2 Der RH empfahl, Festpreisregelungen mit zusätzlicher Nutzungsmöglichkeit von Billigaktionen vorzusehen und vermehrt Preisvergleiche anzustellen.

2.2.3 *Das BMLF sagte dies zu. Allerdings wurden Lebensmittel nur in kleinen Mengen und nur gelegentlich freihändig gekauft.* **167**

Inventar- und Materialverwaltung

- 2.3.1 Die Aufzeichnungen für die Inventar- und Liegenschaftsverwaltung waren seit Jahren nachlässig geführt worden. Sonderinventare für die Kustodiate fehlten; Inventarkontoblätter und Liegenschaftsbestandsrechnung wiesen fehlerhafte Eintragungen auf; Inventarkontrollen erfolgten zögernd und mangelhaft.
- 2.3.2 Der RH beanstandete die mangelhaften Aufzeichnungen. Er empfahl überdies dem BMLF, die Inventarverwaltung der Lehranstalt auf ADV umzustellen, wie dies bereits für die Küchenverwaltung geschehen ist.
- 2.3.3 *Laut Mitteilung des BMLF werde es in Hinkunft für ordnungsgemäße Aufzeichnungen sorgen. Die Umstellung der Inventar- und Materialverwaltung auf ADV sei bereits begonnen worden.*
- 2.4.1 Die Lagerräume für die Lebensmittel waren tagsüber für Unbefugte zugänglich. Im Jänner 1992 fehlten Lebensmittel im Wert von rd 11 000 S.
- 2.4.2 Der RH empfahl umgehend die erforderlichen Maßnahmen.
- 2.4.3 *Das BMLF hat die Lehranstalt angewiesen, die Lagerräume verschlossen zu halten.*

Rechnungswesen

- 2.5.1 Die Lehranstalt nahm Zahlungsbegünstigungen (Skonti) nicht immer in Anspruch und sorgte nicht für die fristgerechte Bezahlung der monatlichen Internatsbeiträge durch die Erziehungsberechtigten.
- 2.5.2 Der RH empfahl, auf Zahlungsbegünstigungen und Fälligkeitsfristen zu achten.
- 2.5.3 *Das BMLF sagte dies zu.*
- 2.6.1 In der Zeit vom Jänner 1987 bis April 1991 gab es nicht unbeträchtliche Aufzeichnungsdifferenzen zwischen Wirtschaftsleitung und Rechnungsführung hinsichtlich der von der eigenen Lehrwirtschaft erzeugten und an die Küche gelieferten Lebensmittel. Für 1988 konnte eine Fehlmenge von rd 13 000 S nicht aufgeklärt werden.
- 2.6.2 Nach Ansicht des RH hätten diese Unrichtigkeiten beim Jahresabschluß auffallen müssen.
- 2.6.3 *Laut Stellungnahme des BMLF wären die Unrichtigkeiten auf unregelmäßige Weitergabe der Lieferscheine seitens der Wirtschaftsleitung an die Rechnungsführung zurückzuführen; seit Einführung der ADV-mäßigen Lagerhaltung und Lebensmittelverwaltung im April 1991 würden derartige Unrichtigkeiten nicht mehr vorkommen.*

Rechnungswesen

168

- 2.7.1 Für einige in den Ferien erstellte Mahlzeiten wurden zusätzlich Lebensmittel verwendet, deren Kosten nicht diesen Mahlzeiten, sondern bereits den während des Schuljahres hergestellten Mahlzeiten zugeschlagen worden waren. Dadurch ergaben sich in den Ferien Menüpreise, die mitunter geringer als die Gestehungskosten waren.
- 2.7.2 Der RH empfahl, die Kosten für die Ferienverpflegung vollständig zu erfassen.
- 2.7.3 *Das BMLF sagte dies zu.*

- 2.8.1 Obwohl die Richtlinien des BMLF für die Verwaltung, Gebarung und Verrechnung an den Schülerheimen vorsahen, daß Heimbeiträge und Verpflegssätze von den Dienststellenleitern kostendeckend zu kalkulieren sind, gab es für diesen Bereich keine Kostenrechnung.
- 2.8.2 Nach Ansicht des RH ist eine Betriebsabrechnung erforderlich, um das Wirtschaftsergebnis der Internate festzustellen und eine taugliche Grundlage für die Internatsgebührenfestsetzung zu erreichen.
- 2.8.3 *Laut Stellungnahme des BMLF wäre die Führung einer Betriebsabrechnung nur in Verbindung mit einem automatisierten Verrechnungsverfahren zweckmäßig, welches bei anweisungsermächtigten Stellen wie beispielsweise den Internaten derzeit nicht gegeben sei.*
- 2.8.4 Der RH entgegnete, daß bei den Konvikten und Internaten im Bereich des BMU bereits seit 1973 Betriebsabrechnungen bestehen, und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Dienstplan

- 2.9.1 Während der Ferien gab es für das Reinigungs- und Küchenpersonal keinen Arbeitsplan und keinen schriftlichen Arbeitsnachweis. Dadurch wurde die Aufsichtspflicht der Wirtschaftsleiterin erschwert oder mitunter sogar unmöglich. Die Arbeitsnachweise der im Lehrbetrieb Beschäftigten waren hinsichtlich Umfang und Dauer der einzelnen Arbeiten oftmals wenig aussagekräftig oder fehlten zur Gänze.
- 2.9.2 Der RH hielt nachvollziehbare Arbeitsaufzeichnungen nicht nur während der Schulzeit, sondern auch in den Ferien für zweckmäßig; er empfahl deren Einführung.
- 2.9.3 *Das BMLF teilte mit, daß der Empfehlung des RH seit den Sommerferien 1992 entsprochen werde. Für wiederkehrende Routinetätigkeiten werde ein Arbeitsplan erstellt werden.*

Sonstiges

- 2.10 Weitere Beanstandungen und Empfehlungen des RH betrafen die Anwendung der ÖNORM A 2050, die Kostenersätze für vorübergehend an der Anstalt anwesende Personen, den Lebensmittelverbrauch, die Gebäude- und Liegenschaftsinstandhaltung, den Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten und Verrechnungsangelegenheiten.

Den Empfehlungen des RH kamen die überprüfte Stelle und das BMLF im wesentlichen nach; hinsichtlich einiger Empfehlungen steht eine abschließende Erledigung noch aus.

Schlußbemerkungen

2.11 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

- (1) Obwohl grundsätzlich die Schulleitung bemüht war, die Verwaltung sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig zu führen, wären einige Schwachstellen zu beheben, wie insbesondere Ungenauigkeiten bei der Lagerhaltung, der unkontrollierte Zutritt zu den Lagerräumen, eine mangelhafte Kontrolle des Personals sowie unrichtige Kalkulation der zubereiteten Mahlzeiten.
- (2) Verbesserungen wären im Beschaffungswesen durch vermehrt anzustellende Preisvergleiche, in der Inventarverwaltung durch die Umstellung auf ADV und im Rechnungswesen durch die Einführung einer Betriebsabrechnung zu setzen, was auch unterstützende Maßnahmen des BMLF erfordern wird.

Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes

(1) Für die Behörden ergab sich im Laufe der letzten Jahrzehnte durch die fortschreitende Entwicklung des Wasserrechtes, als Teil der gesetzlichen Regelung des Umweltbereiches, eine wesentliche qualitative und quantitative Erweiterung ihres Aufgabenkreises. Zudem erschwerte die Zersplitterung der Zuständigkeiten für Umweltbelange auf die Bundesverwaltung und die Landesverwaltung, bei dieser sowohl auf der politischen Ebene als auch bei den Ämtern der Landesregierungen, eine wirksame Aufgabenerfüllung.

(2) Im Gewässerschutz bestanden erhebliche Vollzugsdefizite. Diese betrafen das Fehlen von Bewilligungen (Dunkelzifferproblematik), eine unzureichende Betriebsüberwachung bei bestehenden Bewilligungen, eine unzureichende Anpassung der Altanlagen an den Stand der Technik sowie ein Mißverhältnis zwischen Verwaltungsstrafen und Vollstreckungen einerseits und konsenslosen und konsensüberschreitenden Handlungen andererseits.

(3) In der Landwirtschaft war das Vollzugsdefizit im Bereich des Wasserrechtes besonders ausgeprägt.

(4) Die wasserwirtschaftliche Planung nahm im Vergleich zu wirtschaftlichen, verkehrstechnischen und anderen Interessen eine eher untergeordnete Rolle ein.

(5) Neue gesetzliche Regelungen führten zu keiner sichtbaren Verbesserung des Vollzuges, sondern vergrößerten das bereits bestehende große Vollzugsdefizit.

170**Vorbemerkungen**

- 3.1 Im vorliegenden Berichtsbeitrag werden Angelegenheiten der Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes behandelt, die einerseits von der Obersten Wasserrechtsbehörde im BMLF und andererseits von den Ländern in mittelbarer Bundesverwaltung (Artikel 102 B–VG) besorgt werden. Da in letzterem Bereich die Länder den Personal- und Sachaufwand tragen (§ 1 des Finanzausgleichsgesetzes 1989), betrifft diese Tätigkeit die Gebarung des jeweiligen Landes und war vom RH als solche zu überprüfen. Der Bund trägt unmittelbar die Kosten der diesbezüglichen Bundesverwaltungsbehörden und mittelbar im Wege des Finanzausgleiches anteilig die anfallenden Kosten der Landesbehörden. Aus der Sicht des RH ist es notwendig, den Vollzug des Wasserrechtes durch die Verwaltung ganzheitlich zu beurteilen, zumal nur dadurch eine Systemkritik vorgenommen und schließlich systemverbessernde Maßnahmen getroffen werden können.

Gegenstand und Methodik der Ermittlung

- 3.2 Wegen der Besonderheiten des von ihm behandelten Themenkreises sieht sich der RH einleitend zur Darlegung seiner im Einzelfall angewandten Methodik der Ermittlung veranlaßt:
- (1) Der RH führte gleichlaufend mit dieser Gebarungsüberprüfung Systemüberprüfungen im Bereich des Vollzuges des Wasserrechtes auf Landesebene in den Ländern Burgenland, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark durch. Der RH holte vorweg die erforderlichen Informationen über den Stand der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der förmlichen Erledigungen ein. In einem zweiten Arbeitsschritt erfolgte eine Auflistung und Darstellung der bestehenden Probleme. Diese Erhebungsergebnisse wurden nach Erörterung mit dem BMLF und den Ämtern der Landesregierungen verdichtet.

Danach wurde der Ermittlungsstand zwecks Bestätigung oder Widerlegung verschiedener vom RH als wesentlich angenommener Probleme im Vollzug des Wasserrechtes durch Fragebögen ergänzt und verfeinert. Diese Arbeitsphase sollte insbesondere jene Aufgaben auf dem Gebiete des Gewässerschutzes erfassen, die sich bisher in keiner Weise aktenmäßig niedergeschlagen hatten, weil ihr Ausmaß unbekannt war oder die Behörde noch keine Aktivitäten gesetzt hatte ("Dunkelzifferproblematik").

Gleichzeitig wurde die Organisation erhoben und festgestellt, inwieweit allfällige Mängel im Vollzug durch ihren Aufbau bzw Ablauf bedingt waren, wobei teilweise auch Ergebnisse der Untersuchungen von Einrichtungen der Innenrevision der Ämter der Landesregierungen verwertet wurden.

- (2) Die Wasserrechtsabteilungen haben in einem mehrfachen Schriftwechsel ua dem RH mitgeteilt, daß
 - (2.1) die statistischen Daten (dh insbesondere die Geschäftsstatistik) keine Auskunft über jene Fälle geben, die von der Behörde bisher nicht aufgegriffen wurden, obwohl Verdacht oder Anlaß für ein Tätigwerden unterschiedlichster Art bestünde,

**Gegenstand und
Methodik der Ermittlung**

171

- (2.2) eine vermehrte Aktivität zwangsläufig zu einer Erhöhung "offener Verwaltungsakte" und somit auch zu höheren Rückständen führen würde,
 - (2.3) für die amtsweigige Einleitung von Verfahren kaum eine personelle Kapazität zur Verfügung stehe,
 - (2.4) die Überwachung der Wasserberechtigten sowie die Erfassung und Überwachung der Gewässergüte der Oberflächen- und Grundwässer im Hinblick auf die große Anzahl der Wasserbenutzungsrechte nicht in der notwendigen Form erfolgen könne,
 - (2.5) diese Problematik in ähnlicher Form auch bei den verwandten Gesetzmaterien (Bodenschutz, Luftreinhaltung und Luftgüteschutz, Lärmschutz und Abfallbeseitigung) gegeben sei.
- (3) Zur Bestimmung dieser "Dunkelzifferproblematik" hat der RH daher nach Fühlungnahme mit den Landesverwaltungen ab Dezember 1991 eine Befragung der Mitarbeiter der Abteilungen Wasserrecht, Technischen Abteilungen, Bezirkshauptmannschaften und anderer Organisationseinheiten durchgeführt.

Das Ergebnis stützt sich auf 27 Antworten aus dem Burgenland, 40 aus Oberösterreich, 13 aus Salzburg und 45 aus der Steiermark. Insgesamt wurden 125 Antworten ausgewertet.

Trotz der vom RH gewählten straffen thematischen Abwicklung konnte im Ergebnis keine unmittelbare, vom RH nachprüfbar objektive Sachverhaltsdarstellung erreicht werden. Jedoch bot die Zusammenfassung der ermittelten Faktoren zu einer Schätzung durch das einschlägig qualifizierte und mit der Sachlage vertraute Vollzugspersonal eine geeignete Grundlage für eine Auswertung und Beurteilung. Da diese Überprüfung wie auch die Überprüfung in den Bundesländern als überblicksbietende Standortbestimmung diente, wurde auf die Vertiefung von Einzelproblemen sowie auf Einzeluntersuchungen in sachlicher oder örtlicher Hinsicht vorerst bewußt verzichtet.

Bewilligungen

- 3.3.1 Bei der Beurteilung der Größenordnung der Zielerreichung, dh des Ausmaßes des Vollzuges wasserrechtlicher Bestimmungen, bewerteten die mit dem Vollzug befaßten Mitarbeiter im Durchschnitt den bestehenden Vollzugsmangel (nicht bewilligte Anlagen) mit rd einem Drittel aller vorhandenen wassergefährdenden Anlagen. Dabei erreichten private Hauskläranlagen, Seifenabscheider u.dgl den höchsten Anteil an konsenslos betriebenen Anlagen, gefolgt von Deponien und konsenslosen Indirekteinleitern, der Anteil von gewerblichen oder industriellen konsenslosen Immissionen war im unteren Bereich anzusiedeln.

Weiters ergab die Auswertung, daß landwirtschaftliche Düngestätten und Jauchegruben in etwa zwei Dritteln der Fälle bei genauer Prüfung durch einen Sachverständigen bezüglich Konstruktion, ausreichender Dimensionierung, Dichtheit oder dergleichen als änderungsbedürftig und daher im derzeitigen Zustand möglicherweise gewässergefährdend waren.

Bewilligungen

172

Bei mehr als einem Viertel der bewilligten Anlagen wurden nach Einschätzung der Vollzugsorgane die bestehenden Bewilligungen, zumindest zeitweise, überschritten.

Darüber hinaus ergab die Auswertung, daß von den bewilligten und konzessioniert betriebenen Anlagen etwa die Hälfte nicht dem Stand der Technik entsprach.

3.3.2 Wie der RH kritisch vermerkte, zeigt dieses Ergebnis deutlich große Unterlassungen im Bereich des Vollzuges des Wasserrechtes. Insbesondere würde die Vollziehung der in der Wasserrechtsgesetz-Novelle 1990 vorgesehenen Anpassungsverpflichtung der Altanlagen eine lückenlose Übersicht der Behörde über alle Emittenten und Gewässer voraussetzen, um die zeitgerechte Vorlage der erforderlichen Sanierungsprojekte überwachen zu können.

3.3.3 *Laut Stellungnahme des BMLF hande es sich bei der "Anpassung" bisher nicht genehmigter Altanlagen um die Beseitigung wasserrechtlicher Mißstände (Verringerung der Dunkelziffer). Die allgemeine Anpassungspflicht für Altanlagen beziehe sich innerhalb der rechtmäßig bestehenden Altanlagen nur auf jene, die unter einer der bisher erlassenen Abwasseremissionsverordnungen fallen. Die ersten Projektvorlagefristen seien erst im April 1993 abgelaufen; der tatsächliche Verwaltungsaufwand für die Anpassungsverfahren sei sicher geringer als bislang befürchtet.*

Verwaltungsstrafen, Vollstreckungen

3.4.1 Verbesserungen im Gewässerschutz erfordern auch die Vollstreckung von behördlich angeordneten Maßnahmen. Im gegenständlichen Prüfungsfeld waren dies durchwegs vertretbare Handlungen des Verpflichteten, welche auch mittels Ersatzvornahme durch Dritte auf Kosten des Verpflichteten erzwungen werden können.

Wie die erhobene Anzahl der verhängten Strafen wegen Übertretung des Wasserrechtsgesetzes 1959 je Jahr und Bundesland im Vergleich zu der Anzahl der in denselben Gebieten auftretenden konsenslosen oder konsensüberschreitenden Handlungen, nicht erfüllten Auflagen, überschrittenen Fristen u.dgl zeigte, wurde selbst bei wiederholten und schweren Verstößen sehr zurückhaltend bestraft.

Nach Auskunft der Ämter der Landesregierungen wurden je Jahr und Verwaltungsbezirk im Durchschnitt weniger als sechs Vollstreckungsverfahren einschließlich der Androhung der Ersatzvornahme ausgeführt.

Den Vollzugsorganen war das gegenläufige Verhältnis zwischen Effektivität des hoheitlichen Gewässerschutzes und dem Ausmaß der Widerstände durchwegs bekannt und bewußt. Die Ursachen waren

- (1) das Fehlen unmittelbar verfügbarer Finanzmittel für die Vollstreckungsbehörde, um Vollstreckungshandlungen vorzufinanzieren;
- (2) der Mangel an erforderlichen Infrastrukturen, wie z.B Kfz-Abstellplätze, gesicherte Materialzwischenlagerplätze u.dgl;

- (3) teilweise "vollstreckungsfeindliche", dh technisch schwierige und in der rechtlichen Handhabung äußerst aufwendige Gegenstände;
 - (4) der unangemessen hohe Behördenaufwand und die lange Dauer des Verfahrens bei planmäßiger Ausschöpfung der Rechtsschutzmöglichkeiten insbesondere durch wirtschaftlich mächtige und juristisch gut vertretene Verpflichtete;
 - (5) das Fehlen der erforderlichen Zusammenarbeit der Bezirksverwaltungsbehörden mit anderen Verwaltungsstellen, so daß Vollstreckungshandlungen insbesondere gegen Gemeinden oft mit einem Spannungsverhältnis verbunden wären.
- 3.4.2 Nach Ansicht des RH sollte die Vollstreckung behördlicher Anordnungen allgemein eine vorbeugende Wirkung bei der Bevölkerung erzielen. Diese wird jedoch geshmäler, wenn in sachlich gleichgelagerten Fällen ungleich vorgegangen wird und dadurch die Verursacher rechtswidriger Zustände in der ökonomischen Sinnhaftigkeit ihrer Vorgangsweise und des geleisteten Widerstandes bestärkt werden.
- 3.4.3 *Laut Stellungnahme des BMLF komme eine Vollstreckung nur dann in Betracht, falls ein entsprechender Bescheid vorliege. Die Feststellungen des RH könnten sich jedoch auch auf mangelhafte, einer Vollstreckung nicht zugängliche, bescheidmäßige Anordnungen beziehen.*

Mengengerüst

- 3.5.1 Die bestehenden Mängel waren zahlenmäßig schwer zu erfassen; jedoch bestanden Hinweise auf die Größenordnung des Vollzugsdefizites:
- (1) Die Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt schätzte das bestehende Vollzugsdefizit amtswegig einzuleitenden Verfahren auf rd 10 000 Fälle.
 - (2) Die Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau ging von 15 000 bis 20 000 gesetzlich notwendigen Verfahren, vor allem im Bereich der häuslichen Abwasser, aus. Im übrigen habe das Vollzugsdefizit bereits seit Jahren bestanden und sei durch die Wasserrechtsgesetz-Novelle 1990 lediglich vergrößert worden.
 - (3) Die zuständige Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung wies 1990 etwa 4 000 offene Geschäftsstücke und eine unbekannte Anzahl noch amtswegig einzuleitender Verfahren aus, wobei ein Sachbearbeiter jährlich etwa 70 Verfahren verschiedener Schwierigkeitsgrade erledigen könnte.
 - (4) Nach Erhebungen der Kärntner Wasserbauverwaltung würden rd 30 000 Abwasserbeseitigungsanlagen ohne Bewilligung betrieben oder entsprächen nicht dem Stand der Technik.

Die Länder begründeten diese Mängel zum Teil damit, daß ihnen diese Verpflichtung übertragen worden sei, ohne vom Bund — obwohl diesem die politische Verantwortung für die Erfüllung der Bundesaufgaben zu kommt — eine entsprechende Ausstattung erhalten zu haben. Jeder Gebietskörperschaft wären möglichst ohne Vorgaben übergeordneter Ge-

Mengengerüst**174**

bietskörperschaften jene Mittel zur Verfügung zu stellen, die zur Besorgung ihrer Aufgaben erforderlich seien.

- 3.5.2 Der RH beanstandete den nur teilweisen Vollzug des Gesetzesauftrages, aus dem sich die rechtsstaatlich bedenkliche Beibehaltung des rechtswidrigen Zustandes über einen längeren Zeitraum ergab.
- 3.5.3 *Laut Stellungnahme des BMLF berechtige die verfassungsrechtliche Konstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder, Aufgaben des Bundes zu besorgen. Dem entspräche die Pflicht, für diese Aufgaben ua das biezu nötige Personal bereitzustellen. Die Länder erhielten dafür eine Kostenabgeltung im Rahmen des Finanzverfassungsgesetzes und des Finanzausgleiches; Versäumnisse bei Finanzausgleichsverhandlungen könnten kein Grund für eine Vernachlässigung der Besorgung übernommener Aufgaben in der mittelbaren Bundesverwaltung sein.*

**Maßnahmen–
erfordernis**

- 3.6.1 Hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen war festzustellen:

- (1) Im Bundesland Tirol konnte die Güte der Problemgewässer in den letzten zehn Jahren bestenfalls stabilisiert werden. Auch hat sich die Eigenschaft der Belastung geändert. Während früher vor allem die biologisch wirksame Verschmutzung aus Punktquellen im Vordergrund stand, die durch den Bau von Kläranlagen weitgehend beherrschbar war, treten nunmehr im wesentlichen chemische Verunreinigungen und physikalische Veränderungen der Gewässer — zum Teil aus diffusen Quellen — auf.
- (2) Schwerpunkte der Belastung waren Flüsse in Industriegebieten (zB Traun und Mur) und leistungsschwache Vorfluter (zB Wald- und Weinviertel sowie Burgenland), die durch historisch bzw geographisch bedingte Belastungen eine schlechte Wassergüte aufwiesen. In Fremdenverkehrsgebieten führten saisonbedingte Stoßbelastungen ebenfalls zu unerwünschten Auswirkungen auf die Gewässer. Durch die Nutzung der Wasserkraft wurden die Auswirkungen bestehender Belastungen oft verstärkt.
- (3) Die grundwasserreichen schottergefüllten Talböden unterlagen intensiven Nutzungen durch Siedlungen, Industrie, Landwirtschaft und Verkehr. Großflächige Belastungen mit Chlorkohlenwasserstoffen (zB Mitterndorfer Senke), mit Nitrat aus Landwirtschaft und Siedlungen (zB Marchfeld, Tullnerfeld und Leibnitzerfeld) waren ebenso bekannt wie lokale Belastungen mit Mineralölen (zB kriegsbedingt) und anderen Schadstoffen (aus Deponien und Altlasten oder im Abstrombereich von Siedlungs-, Industrie- und Gewerbegebieten).
- (4) Das BMLF hatte zur Absicherung der künftigen Abwasserversorgung im Jahre 1989 und nach Inkrafttreten der Wasserrechtsgesetz–Novelle 1990 die Unterbehörden angewiesen, die bestehenden und erforderlichen Schutzanordnungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu ergänzen. Nach Auffassung des BMLF waren allerdings wesentliche Fortschritte bisher nicht zu verzeichnen.
- (5) Die Belastung der Gewässer stammte allerdings nur zum Teil aus rechtmäßig betriebenen Abwasseranlagen (Dunkelzifferproblematik). Besonders schwerwiegend war nach den Erhebungen des RH die konsenswidrige Verschmutzung des Fließgewässers bei der Kläranlage Innsbruck,

wo der Betreiber jährlich rd 6 Mill m³ kommunale Abwässer an der biologischen Kläranlage vorbei in den Inn leitete. 175

(6) Besondere Schwierigkeiten ergaben sich auch aus der im großen Umfang vermuteten Undichtheit von Kanalisationen anlagen. Ein diesbezügliches Aktionsprogramm des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung wurde vom BMLF den anderen Ländern zur Anwendung empfohlen.

(7) Für die hohen Nitratwerte im Grundwasser, wie zB im Leibnitzer Feld, war zum Teil die Landwirtschaft verantwortlich. Die durch die Wasserrechtsgesetz–Novelle 1990 eingeführten Bewilligungstatbestände für erhöhte Düngegaben und übermäßige Tierhaltung waren kaum vollziehbar.

3.6.2 Nach Ansicht des RH würde es dem BMLF obliegen, Vermeidungs– bzw Minimierungstechnologien sowie Maßnahmen der weitergehenden Abwasserreinigung allgemein anzuregen und begleitende Maßnahmen zu den Vollzugsmaßnahmen nach dem Wasserrechtsgesetz anzubieten.

Es erschien geboten, die großflächigen Belastungen mit Chlorkohlenwasserstoffen und Schadstoffen aus Industrie und Landwirtschaft rechtzeitig zu beseitigen, weil dies langfristig den Vollzug des Wasserrechtsgesetzes kostengünstiger gestalten würde.

Der RH beanstandete die mangelhaft vorhandenen Schutz– und Schongebiete, zumal dadurch eine später notwendige Sanierung verhindert bzw erschwert werden könnte.

Der RH empfahl in diesem Zusammenhang dringend die Lösung der Probleme der Sanierung der Kläranlage Innsbruck im Aufsichtsweg, erforderlichenfalls mittels dienstlicher Weisung.

Im Bereich der Landwirtschaft wäre die Lösung in einer Bündelung von Maßnahmen anzustreben und dabei die Frage der Intensivlandwirtschaft in den Mittelpunkt zu stellen.

Im Zusammenhang mit den Abfallbehandlungsanlagen und Deponien beanstandete der RH, daß die durch die Wasserrechtsgesetz–Novelle 1990 neu geregelte Lagerung, Leitung und der Umschlag wassergefährdender Stoffe mangels einer entsprechenden Verordnung nicht vollziehbar waren.

3.6.3 Laut *Stellungnahme des BMLF* wären entsprechende Ergebnisse der Trinkwassernitratverordnung zu erwarten. Großflächige Belastungen mit Chlorkohlenwasserstoffen und Schadstoffen aus Industrie und Landwirtschaft wären rechtzeitig zu sanieren. Einschlägige Grundwassersanierungen würden jedoch entsprechende fachliche Vorbereitungen erfordern, die in den nächsten Jahren zu erwarten sein dürften.

Die vom RH angesprochene Verordnung sei in Vorbereitung, jedoch gestalte sich ihre Ausarbeitung äußerst schwierig. Das Wasserrechtsgesetz sei allerdings im Rahmen einer geltenden Verordnung aus dem Jahre 1969 vollziehbar.

176**Verantwortung für die Vollziehung**

- 3.7.1 Die Verantwortung für die Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes lag beim BMLF, der Schwerpunkt des Vollzuges hingegen lag beim Landeshauptmann, bei der wasserwirtschaftlichen Planung beim Land und bei der Gewässeraufsicht.

An sich nachteilig wirkte sich aus, daß die Kontrolle der Tätigkeit des Landeshauptmannes als Wasserrechtsbehörde nur im Rechtsmittelverfahren erfolgte, eine Kontrolle der Tätigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden durch das BMLF im Rechtsmittelweg hingegen kaum vorkam. Im Rechtsmittelverfahren wurde nur die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Unterbehörden in Anschung der Verletzung subjektiver Rechte geprüft, nicht aber die Bewertungen der öffentlichen Interessen oder die Sinnhaftigkeit des gesamten Vorgehens der Unterbehörden. Auch die durch die Wasserrechtsgesetz-Novelle 1990 dem BMLF in schwerwiegenden Fällen eingeräumte Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof war nicht wirksam.

- 3.7.2 Der RH empfahl dem BMLF, von seiner verfassungsgesetzlichen Möglichkeit, die Unterbehörden entsprechend anzuweisen und ein bestimmtes Vorgehen zu verlangen, zwecks Vereinheitlichung des Vollzuges verstärkt Gebrauch zu machen.
- 3.7.3 *Wie das BMLF dazu mitteilte, würden die vom RH empfohlenen Weisungen an die Unterbehörden seit langem regelmäßig durch Erlässe und Rundschreiben erfolgen.*

Sachverständige

- 3.8.1 Die Länder verfügten, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, über wasserbautechnische Amtssachverständige, an deren Ausbildung zum Teil geringe oder keine besonderen fachlichen Anforderungen gestellt wurden. Die Fachfragen im Zuge von Wasserrechtsverfahren wurden allerdings immer vielschichtiger, so daß zunehmend die Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger auf Kosten der Partei bzw des Bundes erforderlich war. Selbst für regelmäßig wiederkehrende Fragen, wie zB der Fischerei, fehlte es oft an Amtssachverständigen.

Die Unterbehörden waren in diesen Fällen bestrebt, die Bundesanstalten des BMLF (Bundesanstalten für Wassergüte, –Bodenwasserhaushalt, –Wasserbauversuche, –Fischereiwirtschaft) als Sachverständige beizuziehen.

Die Anforderungen an die Amtssachverständigen und ihre Belastungen haben sich durch die Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit im Bereich des Wasserrechtsvollzuges verschärft. Hiezu gehörte ua:

- (1) gesteigerte strafrechtliche Verantwortung (Vorwurf des Mißbrauches der Amtsgewalt oder der Mittäterschaft);
- (2) Bedrohung mit Amtshaftung und Organhaftung;
- (3) wesentlich gesteigerte Aufgaben in qualitativer und quantitativer Hin- sicht durch die Wasserrechtsgesetz-Novelle 1990, das Abfallwirtschaftsgesetz, die Ausweitung der Parteistellung in allen Verwaltungsverfahren

und die gesteigerte Bereitschaft der Bevölkerung, ihre rechtlichen Interessen über die Instanzen durchzusetzen;

- (4) gesteigerte Anforderung an die Weiterbildung.

- 3.8.2 Der RH vermerkte kritisch, daß die genannten Bundesanstalten dem BMLF einerseits nur noch eingeschränkt zur Verfügung standen und andererseits durch Überlastung die fachliche Ausbildung der Sachverständigen wesentlich erschwert wurde.

Im Hinblick auf das rasch steigende Wissen über Schadstoffe und die durchaus unterschiedliche Beurteilung ihrer Schädlichkeit hielt der RH ein bundesweit abgestimmtes Vorgehen bei Ausbildung und Spruchpraxis für unerlässlich.

- 3.8.3 *Laut Stellungnahme des BMLF würden zur Weiterbildung der Amtssachverständigen regelmäßig Fachtagungen abgehalten.*

Wasserwirtschaftliche Planung

- 3.9.1 Die besondere Bedeutung der wasserwirtschaftlichen Planung wurde durch die Bestimmungen über die Sammlung von Gewässermengen- und gütedaten, über das Wasserbuch und über den Wasserwirtschaftskataster sowie durch die Informationspflichten nach dem Wasserrechtsgesetz unterstrichen.

Allerdings war die wasserwirtschaftliche Planung in den Ländern unzureichend ausgestattet und im allgemeinen organisatorisch untergeordnet angesiedelt.

- 3.9.2 Nach Ansicht des RH könnte eine wirksame wasserwirtschaftliche Planung durch klare und allgemein verbindliche Vorgaben steuernd wirken und Einzelverfahren wesentlich entlasten. Das BMLF sollte bemüht sein, durch eine für die Unterbehörden bindende und klare Festlegung der Aufgaben des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans die gleiche Vorgangsweise zu gewährleisten.

- 3.9.3 *Laut Stellungnahme des BMLF seien eine Steuerung der wasserwirtschaftlichen Planung und eine Entlastung der Einzelverfahren in Vorbereitung.*

Koordination

- 3.10.1 Nach der österreichischen Rechtsordnung bedarf ein Vorhaben in der Regel der Bewilligung nach mehreren Verwaltungsvorschriften und damit mehrerer Behörden.

Diese Vorschriften wichen im Umweltbereich allerdings vielfach voneinander ab, und zwar insbesondere hinsichtlich

- (1) der Schutzziele,
- (2) der Erlangung der Parteistellung im Verfahren,
- (3) der Verfahrensvorschriften,
- (4) der Behördenzuständigkeit und
- (5) der behördlichen Regelungsbefugnisse.

Koordination

178

Dies galt nicht allein im Verhältnis zwischen — funktionellen — Bundes- und Landesbehörden, sondern auch im Verhältnis der Rechtsmaterien zueinander, wie zB die unterschiedliche Regelung der Parteistellung im Wasserrechtsgesetz in der Gewerbeordnung im Abfallwirtschaftsgesetz (alle Bund) sowie in den Bauordnungen der Länder.

- 3.10.2 Nach Ansicht des RH wird durch die auf verschiedenen Ebenen in den verschiedenen Vollzugsbereichen angesiedelte Behördenzuständigkeit die Koordination der Verwaltungsverfahren erschwert. Zudem ergeben sich schwerwiegende Abstimmungsversäumnisse (insbesondere zwischen Gewerbebehörde und Wasserrechtsbehörde oder zwischen den verschiedenen Planungsträgern von Raumordnung und Wasserwirtschaft).

Der RH gab zu überlegen, ob eine Bewilligung nach einer mit höherer Wertigkeit ausgestatteten Verwaltungsmaterie eine andere Bewilligungspflicht ersetzen könnte, also zB im Rahmen des Wasserrechtsverfahrens auch andere öffentliche Interessen wie die Ökologie, die Funktionsfähigkeit der Gewässer, die Landeskultur und das Ortsbild, zu berücksichtigen wären.

Allerdings hatten einige Landesverwaltungen bereits durch organisatorische Maßnahmen, wie zB die Änderung der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung, bedeutende Verfahrensvereinfachungen und –konzentrationen ermöglicht. Weitere Verbesserungen erwartete sich der RH von einer Abstimmung der Gesetze.

- 3.10.3 *Nach Auffassung des BMLF würden sich die Empfehlungen des RH an den jeweils zuständigen Gesetzgeber richten.*

Finanzierung

- 3.11.1 Laut den finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen trugen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder den Amtsschaufwand (finanzieller Aufwand für das Tätigwerden der Verwaltung), der Bund hingegen den Zweckaufwand (finanzieller Aufwand für die Erreichung der Ziele und der Zwecke der Vollziehung). Meinungsverschiedenheiten darüber, welcher Aufwandsart einzelne Kosten zuzuordnen sind, belasteten auch den Vollzug des Wasserrechtsgesetzes. Die Länder waren daher bestrebt, durch mangelnde personelle Ausstattung zB bei den Amtssachverständigen oder bei der Gewässeraufsicht selbst Kosten zu sparen, die Kosten der deshalb erforderlichen Heranziehung Dritter, zB als nichtamtliche Sachverständige oder externe Überwachungsorgane aber als Zweckaufwand dem Bund anzulasten.

Im Bereich der Notstandspolizei begründeten Anordnungen der Bezirksverwaltungsbehörden eine unmittelbare Zahlungspflicht des Bundes; das Interesse an der Hereinbringung der Kosten vom Verpflichteten lag daher bei diesem.

Nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz erforderliche Barauslagen wären nach Meinung des BMF von den Ländern zu bestreiten und erst bei mangelnder Einbringlichkeit vom Bund zu ersetzen. Derlei Zwischenfinanzierung wurde allerdings von den Ländern überwiegend abgelehnt.

- 3.11.2 Nach Ansicht des RH würde eine klare Festlegung der Finanzierungsfragen dazu beitragen, die organisatorischen Voraussetzungen für den Vollzug zu verbessern.

3.11.3 *Das BMLF hat hiezu keine Stellungnahme abgegeben.*

Mängelaufstellung

- 3.12 Der RH sah sich zu folgender Mängelaufstellung veranlaßt:

- (1) Die Mängel in allen Ebenen der Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes waren sowohl in der Organisation als auch in bezughabenden Rechtsvorschriften selbst begründet, die teils schwer vollziehbar, teils unklar und teils nicht aufeinander abgestimmt sind.
- (2) Die mangelnde Abstimmung der einzelnen Rechtsmaterien bewirkte parallel laufende Verfahren bei ein und demselben Projekt.
- (3) Der nach unterschiedlichen Gegenständen organisierte, nicht projektorientierte Behördenaufbau in den Ländern verursachte Koordinationsprobleme. Die Vollziehung war nicht wirksam organisiert.
- (4) Die Schätzungen der Folgekosten (insbesondere Personalaufwand) von rechtsetzenden Maßnahmen waren teilweise wirklichkeitsfremd.
- (5) Einzelne Aufgabenbereiche waren personell unterbesetzt.
- (6) Die Planung und Kontrolle in den Ländern war mangelhaft.
- (7) Der Kontakt zwischen den Ländern war zu gering und bewirkte die Auseinanderentwicklung der Vollziehung.
- (8) Die Zuständigkeit zur Vollziehung war im Rahmen der politischen Aufgabenverteilung, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene (Aufteilung der Umweltmaterien auf mehrere Bundesministerien und mehrere Mitglieder der Landesregierung) zersplittert.
- (9) Die Finanzierungsfragen waren mangelhaft gelöst.
- (10) Das Weisungsrecht der Zentralstellen wurde selten gehabt und war daher nahezu unwirksam; Weisungswidrigkeiten blieben vielfach sanktionslos bei alleiniger Haftung des Bundes, zumal kein Einfluß des Bundes auf die Organisation der Landesverwaltung bestand.

Laut abschließender Stellungnahme des BMLF zeige das Beispiel des Wasserrechtsgesetzes strukturell bedingte Mängel der mittelbaren Bundesverwaltung. Es handle sich nicht um eine bloß wasserrechtliche Problematik.

Zu dem aufgezeigten Grundproblem und den vorgeschlagenen Lösungsansätzen bemerkte das BMLF, daß das Modell der mittelbaren Bundesverwaltung die verlangte Allzuständigkeit der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern vorsehe. Allein durch organisatorische Maßnahmen könnte ein Nebeneinander mehrerer Materienverfahren vermieden und eine projektorientierte Behandlung gewährleistet werden.

Mängelaufstellung

180

Auf der Leistungs-, Kontroll- und Rechtsschutzebene wären vielfach spezifische fachliche Gesichtspunkte zu beachten und damit das Ressortsystem auf der Ebene der Zentralstellen sinnhaft. Das Verwaltungsverfahren sei weitgehend einheitlich geregelt, die meisten Probleme würden sich jedoch aus den zunehmenden Abweichungen ergeben. Lösungsversuche wie zB im Abfallwirtschaftsgesetz und im Umweltverträglichkeitsgesetz brächten eher noch zusätzliche Schwierigkeiten. Angesprochen wäre sobin der Gesetzgeber, Grundlagen für einen effizienten Vollzug zu schaffen.

Schließlich sollte die gegenständliche Überprüfung aus der Sicht des BMLF dazu dienen, dem Gesetzgeber Fehlleistungen vor Augen zu führen und in der Folge die mit dem Vollzug betrauten Organe zu entlasten. Die Gebarungsüberprüfung hätte sehr eindringlich die Schwierigkeiten im wasserrechtlichen Vollzug aufgezeigt. Im Bestreben des BMLF, eine effektivere und effizientere Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes (im Rahmen sämtlicher Umweltgesetze) zu erreichen, würden die vom RH empfohlenen Lösungsansätze zu beachten sein.

Schluß-
bemerkungen

3.13 Zusammenfassend empfahl der RH, nachstehende Lösungsansätze anzustreben:

- (1) Durch innerorganisatorische Maßnahmen können Verwaltungsabläufe vereinfacht, überschaubarer und effizienter gestaltet werden, was einerseits für die Phasenabfolge von Planung, Datenverwaltung, Behördenvollzug und Überwachung, andererseits aber auch für das Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht von Bedeutung ist.
- (2) Die Planstellen bzw Dienstposten wären zu Aufgabenbereichen von zunehmender Bedeutung umzuschichten. Die wichtigsten Verwaltungsmaßnahmen wären aufgabenkritisch zu durchleuchten und sinnvoll zu vereinheitlichen.
- (3) Zwecks Sicherung eines einheitlichen Umweltstandards wäre eine Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Ländern zu institutionalisieren.
- (4) Den Zentralstellen wären wirksame Durchgriffsmöglichkeiten zur Steuerung der Unterbehörden einzuräumen.
- (5) Die Finanzierung des Verwaltungshandelns wäre klar zu regeln und sicherzustellen.
- (6) Eine Abstimmung der Förderungsmaßnahmen aus öffentlichen Mitteln ist notwendig.
- (7) Die wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen Rechtsmaterien (Verwaltungsrecht, Zivilrecht) wäre wirksamer zu nutzen.
- (8) In der Legistik wäre von — interessensbedingt — fallbezogenen Regelungen auf allgemeiner gehaltene mit entsprechender Kontrolle (Rechtschutz) überzugehen.
- (9) Eine grundsätzliche Neuordnung (Verwaltungsreform, insbesondere Definition und Neuverteilung der Zuständigkeiten) der Querschnittsmaterien wäre anzustreben.

Schlußbemerkungen**181**

- (10) Bei jedem Gesetzgebungsvorgang sollte darauf geachtet werden, daß die Vollziehung einheitlich mit gleichen Instanzenzügen, einheitlichen Parteienstellungen und klaren Rechtsschutzeinrichtungen unter Einführung einer Bedeutsamkeitsklausel erfolgt.
- (11) Die Aufbauorganisation könnte zB derart gestaltet werden, daß eine Organisationseinheit für den Vollzug aller gesetzlichen Vorschriften (Bundes- und Landesrecht) zuständig wäre. Dadurch könnte diese projektbezogen (zB Wasserrecht, Baurecht, Eisenbahnrecht, Energiericht, Forstrecht und Naturschutzrecht) mit interner Interessenabwägung tätig werden (problemorientierte Verwaltung). In diese Überlegungen sollte auch der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde (Baurecht) einbezogen werden.
- (12) Die Ablauforganisation wäre nach der Art der Vorhaben zu gestalten; denkbar erschiene die genaue Unterscheidung in ein Vorverfahren, ein Genehmigungsverfahren, ein Ausführungsverfahren und ein Kontrollverfahren:
 - (12.1) Im Rahmen des Vorverfahrens, das eine dem Projekt angemessene Umweltverträglichkeitsprüfung unter Mitsprache der Betroffenen umfaßt, könnte die genaue Projektplanung erarbeitet werden.
 - (12.2) Im Genehmigungsverfahren könnten alle auf die Angelegenheit einschlägigen Vorschriften in entsprechender Abstimmung von einer Behörde angewendet werden, wie zB Genehmigung ohne Nebenabstimmung, Genehmigung mit Nebenabstimmung, Ablehnung.
 - (12.3) Das Ausführungsverfahren sollte verwaltungspolizeilich laufend überwacht werden.
 - (12.4) Das Kontrollverfahren hätte sich auf den Bestand und Betrieb der genehmigten Verwaltungssache zu beziehen.

182

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Organisatorische Maßnahmen für das Bundesstraßennetz (TB 1977 Abs 76.17, TB 1983 Abs 68.1.4, TB 1986 Abs 60.27.2, zuletzt TB 1991 Abs 44.(1)).

Laut Mitteilung des BMwA seien mit dem im Dezember 1992 beschlossenen Bundesgesetz, BGBI Nr 826/1992, über organisatorische Maßnahmen im Bereich der Bundesstraßengesellschaften Anregungen und Empfehlungen des RH betreffend die Entwicklung der Reorganisation bei den Straßensondergesellschaften, Koordinierung der Gesellschaften sowie Vorlage von Kostenplänen usw eingearbeitet worden. Darauf hinaus habe das BMwA zur Realisierung der im Maßnahmen gesetz enthaltenen organisatorischen Maßnahmen eine Untersuchung der Normkosten der betrieblichen Erhaltung der Bundesstraßen A, B und S sowie über die Bemautung des Straßennetzes in Auftrag gegeben. Die Übertragung der übrigen Bundesstraßen B an die Länder sei nach wie vor noch Gegenstand von Verhandlungen.

- (2) Veranschlagung der Ausgaben für bauliche Maßnahmen für die Unterrichts- und Wissenschaftsverwaltung beim Bautenbereich (TB 1972, zuletzt TB 1984 Abs 55).

Laut Mitteilung des BMwA hätte die Frage der Veranschlagung durch die Gründung der Bundesimmobiliengesellschaft an Bedeutung verloren.

- (3) Vereinheitlichung und Neuorganisation der Bundesgebäudeverwaltung, insbesondere Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeit der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung (TB 1972, zuletzt TB 1984 Abs 56).

Laut Stellungnahme des BMwA sei das derzeitige Nebeneinander von Ausgliederungen (Bundesimmobiliengesellschaft, Schönbrunner Tiergarten, Schloß Schönbrunn), bundesunmittelbaren Dienststellen und Auftragsverwaltung eine Zwischenstufe; die weitere Entwicklung sei abzuwarten. Der seinerzeit ausgearbeitete Entwurf für ein Bundesgebäudeverwaltungsgesetz sei jedenfalls mittlerweile überholt.

- (4) Ausarbeitung von Arbeitsanweisungen für die Beurteilung und Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen im Zuge der Bauführung (TB 1985 Abs 47.25).

Das BMwA erklärte seine Bereitschaft, in Hinkunft vermehrte Schulungsmaßnahmen zum Thema "Schadenersatzansprüche" durchzuführen.

Prüfungsergebnisse

Gebarung mit Außenhandelsförderungsmitteln durch die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Für die Förderung des Warenverkehrs mit dem Ausland standen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft öffentliche Mittel in Höhe bis zu rd 2,5 Mrd S (1991) zur Verfügung.

Die Überprüfung der Gebarung mit diesen Mitteln führte nur zu geringfügiger Kritik. Allerdings wird im Falle eines Beitrittes Österreichs zur EG das derzeitige System der Außenhandelsförderung nicht aufrecht erhalten werden können.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	in Mill S					
EINNAHMEN						
Außenhandelsförderungs-Beiträge	1 657	1 622	1 757	1 985	2 143	2 301
Sonstige Einnahmen	116	98	100	108	138	174
Summe	1 773	1 720	1 857	2 093	2 281	2 475
AUSGABEN						
Außenhandelsstellen	661	639	606	618	626	715
Außenhandels-Aktion	507	543	467	426	484	536
Messen und Ausstellungen	282	252	195	199	202	228
Sonstige Ausgaben	288	295	320	335	358	351
Zuführung zu Rücklagen	35	-9	269	514	611	645
Summe	1 773	1 720	1 857	2 092	2 281	2 475

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte in der Zeit von November 1991 bis Februar 1992 die Gebarung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (Bundeskammer oder Kammer) hinsichtlich der Gebarung der Außenhandelsförderungsmittel nach dem Außenhandelsförderungs-Beitragsgesetz.

Mitteleinsatz

1.2.1 Der im Jahre 1989 von der Bundeswirtschaftskammer im Einvernehmen mit dem BMF errichtete Treuhandfonds für die Förderung der Internationalisierung von Klein- und Mittelbetrieben aus Außenhandelsförderungsmitteln hat von zwischenzeitlich 69 eingereichten Internationalisierungsprojekten 36 Ansuchen mit einem Gesamtprojektvolumen von rd 150 Mill. S positiv begutachtet und Projekt- und/oder Finanzierungsgarantien in der Höhe von rd 88 Mill. S befürwortet.

1.2.2 Nach Meinung des RH erfüllten nicht alle geförderten Projekte den Förderungszweck. Beispielsweise wurde in Ungarn die Errichtung eines Post-Versandhandels gefördert, der die Verwertung von Reststücken aus österreichischer Erzeugung, die ansonsten nicht mehr absetzbar wären, betreibt, hauptsächlich aber mit elektronischen Geräten aus Taiwan und Kaffee handelt.

Der RH bezeichnete die Unterstützung für den Verkauf von minderwertigen Restprodukten österreichischer Herkunft im Ausland als kontraproduktiv, weil dadurch das gute Image österreichischer Qualitätswaren aufs Spiel gesetzt und der Werbung der Kammer im Ausland zuwidergeht wird. Auch hat der Handel mit Fernost-Erzeugnissen keine positiven Auswirkungen auf die österreichische Leistungsbilanz.

Der RH empfahl daher, künftig bei der Auswahl der Förderungsprojekte verstärktes Augenmerk auf ein positives Erscheinungsbild österreichischer Waren und Betriebe zu legen.

1.2.3 *Laut Mitteilung der Kammer seien zu Beginn der Aktion rein betriebswirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund gestanden; zwischenzeitlich werde den Empfehlungen des RH Rechnung getragen.*

1.3.1 In den Jahren 1981 bis 1991 wurden für die Förderung außenhandelsorientierter Forschungsvorhaben aus Außenhandelsförderungsmitteln 537 Mill. S als verlorene Zuschüsse aufgewendet.

1.3.2 Aufgrund des kleinen Kreises der von der Aktion begünstigten Betriebe sowie des fehlenden Nachweises über die Außenhandelsfördernde Wirkung der aufgewendeten Mittel empfahl der RH, die Aktion ersetztlos auslaufen zu lassen.

1.3.3 *Die Kammer hat die Aktion bereits beendet.*

1.4.1 Die Bundeswirtschaftskammer hat die unverbrauchten Außenhandelsförderungsmittel jährlich den Rücklagen zugewiesen.

1.4.2 Der RH vermeinte grundsätzlich, daß die Kammer den Förderungsumfang vor allem dann deutlich erhöhen sollte, wenn sich ein Rückgang des Warenverkehrs in das Ausland abzeichnet.

Die derzeitige Regelung des Außenhandelsförderungs-Beitragsgesetzes, wonach bei Import und Export von Gütern Beiträge eingehoben werden, die für die Förderung des Exportes zweckwidmet sind, wird nach Auf-

Mitteleinsatz**186**

fassung des RH im Falle eines Beitrittes Österreichs zur EG in dieser Form nicht mehr statthaft sein. Sobald die neuen Rahmenbedingungen feststehen, wird die Außenhandelsförderung auf eine völlig neue Finanzierungsgrundlage zu stellen sein, wobei bis zu deren Wirksamwerden mit Einnahmenausfällen zu rechnen sein wird.

Der RH empfahl daher, durch Bildung entsprechender Rücklagen für die zu erwartende Finanzierungslücke zeitgerecht und ausreichend vorzusorgen.

- 1.4.3 *Laut Mitteilung der Bundeswirtschaftskammer erarbeite sie neue Finanzierungsmodelle. Die Finanzierung der Übergangsphase sei gewährleistet.*

Sonstiges

- 1.5.1 Auf Ersuchen des BMLV genehmigte die Bundeswirtschaftskammer einen Zuschuß zu Aufenthalts- und Betreuungskosten einer chinesischen Delegation in der Höhe von 120 000 S aus Außenhandelsförderungsmitteln.

- 1.5.2 Da diese Förderungsmittel nicht zum Ausgleich mangelnder budgetärer Vorsorgen von Bundesministerien bestimmt sind, beanstandete der RH die Übernahme der aufgelaufenen Kosten durch die Kammer und empfahl, von derartigen Zahlungen in Hinkunft Abstand zu nehmen.

- 1.5.3 *Die Kammer sagte dies zu.*

- 1.6.1 In den Jahren 1988 bis 1990 erhielt der Österreichische Fußballverband von der Bundeswirtschaftskammer rd 2,2 Mill S aus Außenhandelsförderungsmitteln für Werbemaßnahmen bei Heimspielen der Nationalmannschaft.

- 1.6.2 Der RH beanstandete die im Vergleich zum übrigen Sportbereich unverhältnismäßig hohe Förderung des Österreichischen Fußballverbandes und verwies auf die bei Heimspielen eher geringe Werbewirksamkeit hinsichtlich des Außenhandels. Er empfahl daher bei der Sportförderung in Zukunft ein ausgewogeneres Verhältnis.

- 1.6.3 *Die Kammer begründete die Aktion mit der Werbewirkung durch die Fernsehübertragungen in das Ausland.*

Schlußbemerkungen

- 1.7 Eine zusammenfassende Beurteilung läßt angesichts der in den letzten Jahren der Bundeswirtschaftskammer zur Verfügung gestandenen öffentlichen Mittel von durchschnittlich 2 Mrd S jährlich die aufgezeigten Be mängelungen als vergleichsweise geringfügig erscheinen. Die Mittel wurden im wesentlichen sparsam und zweckentsprechend verwendet.

Da die Aufbringung dieser Mittel im Falle eines EG-Beitrittes neu geregelt werden müßte, empfahl der RH eine ausreichende Rücklagenbildung.

Förderung der Elektrizitäts- und Fernwärmewirtschaft

187

Verwaltungsvereinfachungen wären vor allem durch den Wegfall der Mitwirkung des BMF bei der Fernwärme-Förderung und durch eine zweckmäßigeren Abrechnungskontrolle zu erzielen.

Die Reihung der Förderungsanträge sollte nach dem Ausmaß der Verwirklichung der Förderungsziele erfolgen.

<p style="text-align: center;">FERNWÄRME-FÖRDERUNG gemäß Fernwärmeförderungsgesetz, BGBl Nr 640/1982</p> <p style="text-align: center;">Förderungsumfang 1985 bis 1991: geförderte Projekte: 624 Zinsenzuschüsse (genehmigt bis 1988): 337 Mill S Investitionszuschüsse: 351 Mill S gefördertes Investitionsvolumen: 8 057 Mill S</p> <p style="text-align: center;">KLEINKRAFTWERKE-FÖRDERUNG aufgrund von BMwA-Richtlinien</p> <p style="text-align: center;">Förderungsumfang 1985 bis 1991: geförderte Projekte: 108 Investitionszuschüsse: 43 Mill S rückzahlbare Darlehen: 7 Mill S gefördertes Investitionsvolumen: 555 Mill S</p>

- Prüfungsablauf und –gegenstand**
- 2.1 Der RH überprüfte in der Zeit von November 1991 bis Februar 1992 die Geburung des BMwA im Zusammenhang mit der Förderung von Fernwärme- und Kraftwerks-Investitionen.

Fernwärme- Förderung

- Gesamt-Investitionsrahmen
- 2.2.1 Die Überwachung des gesetzlich festgelegten Gesamt-Investitionsrahmens von 15 Mrd S (gerechnet ab Beginn der Fernwärmeförderung im Jahre 1984) erforderte im BMwA umfangreiche Aufzeichnungen über die den Förderungen zugrundeliegenden Investitionssummen.

Diese Aufzeichnungen des BMwA enthielten auch die Investitionssummen der beim BMwA vorgemerkten, jedoch noch nicht genehmigungsreifen Förderungsfälle. Bei Ausschöpfung des Gesamt-Investitionsrahmens durch eingebrochene Anträge legte das BMwA den anderen Förderungswerbern nahe, ihre Anträge erst später einzubringen.

- 2.2.2 Der RH beurteilte im Interesse der Verwaltungsvereinfachung die gesetzliche Festlegung des förderbaren Gesamtinvestitionsvolumens als entbehr-

Fernwärme-Förderung

188

lich, weil die Steuerung des Ausmaßes der Fernwärmeförderung ohnehin durch die Bewilligung der Budgetmittel im jeweiligen Bundesfinanzgesetz erfolgt.

- 2.2.3 *Laut Stellungnahme des BMwA würde durch den Wegfall des Gesamt-Förderungsvolumens die Planbarkeit der Fernwärmeinvestitionen für die Förderungswerber beeinträchtigt.*

Der RH entgegnete, daß auch die gesetzliche Festlegung eines Gesamtinvestitionsrahmens dem einzelnen Förderungswerber keine Zuwendung aus öffentlichen Mitteln gewährleiste.

Vereinbarungen mit den Ländern

- 2.3.1 Voraussetzung zur Förderung eines Fernwärmearausbauprojektes ist, daß auch jene Gebietskörperschaften, in denen die Abgabe von Fernwärme erfolgen soll, aufgrund von Vereinbarungen zur Finanzierung des Vorhabens in der Höhe eines Drittels der Bundesförderung beitragen. Das BMwA hat mit einzelnen Bundesländern allgemeine Vereinbarungen, mit den übrigen jeweils verwaltungsaufwendige Vereinbarungen zum jeweiligen Förderungsfall abgeschlossen.
- 2.3.2 Der RH empfahl, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung mit allen Bundesländern allgemeine Vereinbarungen zu treffen.
- 2.3.3 *Das BMwA sagte entsprechende Bemühungen zu.*

Mitwirkung des BMF

- 2.4.1 Der gesetzliche Auftrag an den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, vor der Gewährung einer Förderung das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen schriftlich herzustellen, bewirkte einen hohen Verwaltungsaufwand und Verzögerungen bei der Abwicklung.
- 2.4.2 Da der im BMF bei dieser Mitwirkung anfallende Verwaltungsaufwand mit dem erzielten Ergebnis in keinem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis stand, sah der RH die Mitwirkungskompetenz des BMF bei Förderungszusagen nach dem Fernwärmeförderungsgesetz als entbehrlich an.
- 2.4.3 *Das BMwA kündigte Gespräche mit dem BMF im Zuge der Novellierung des Gesetzes an.*

Förderungszusagen

- 2.5.1 Das BMwA gab Förderungszusagen fast ausschließlich in der Reihenfolge des Einlangens der Förderungsanträge.
- 2.5.2 Der RH beanstandete, daß der Ausstoß von Kohlendioxid bei der Beurteilung der Bedeutung eines Projektes für den Umweltschutz nicht berücksichtigt wurde. Er empfahl, bei der Reihung der positiven Erledigungen der Förderungsanträge darauf Bedacht zu nehmen, in welchem Ausmaß sie die gesetzlich festgelegten Förderungsziele verwirklichen. Außerdem wäre es zweckmäßig, den Standort und die Betriebsweise eines Förderungsprojektes im Hinblick auf eine sinnvolle energiewirtschaftliche Nutzung und Vermeidung von Leitungsverlusten zu beurteilen.

Förderungsbeirat

2.5.3 *Laut Stellungnahme des BMwA wird es künftig jene Projekte bevorzugen, welche die gesetzlichen Ziele am stärksten erreichen, und hiebei auch die Verminderung der Koblendioxid-Emissionen bewerten. Leitungsverluste seien allerdings wegen ihrer Geringfügigkeit energiewirtschaftlich vernachlässigbar, jedoch würden die energie- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Fernwärmeprojektes verstärkt beurteilt werden.*

2.6.1 Dem gesetzlich eingerichteten Förderungsbeirat obliegt insbesondere die Erörterung von Grundsatzfragen und schließlich die Abgabe von Gutachten über größere Fernwärmearausbauprojekte. Obwohl bei der Abgabe der letztgenannten Gutachten dem Beirat zusätzlich nur ein Vertreter des betroffenen Bundeslandes anzugehören hat, hat das BMwA die zu begutachtenden Projektunterlagen auch den nicht betroffenen Ländervertretern übermittelt.

2.6.2 Der RH beurteilte diese Vorgangsweise als den geltenden Vorschriften widersprechend.

2.6.3 *Das BMwA rechtfertigte seine Vorgangsweise mit dem damit für die Ländervertreter möglichen Einblick in die Förderungspraxis bei den Projekten anderer Bundesländer. Sollte der Beirat auch nach der Novellierung des Fernwärmeförderungsgesetzes bestehen bleiben, werde der Vorschlag des RH in der Geschäftsordnung berücksichtigt werden.*

Abrechnungs-
rückstände

2.7.1 Zum Beginn der Gebarungsüberprüfung war das BMwA mit der Abrechnungsprüfung bei 319 Förderungsfällen im Rückstand. Mehrheitlich lagen die Abrechnungsunterlagen der Förderungsnehmer schon einige Jahre unbearbeitet im BMwA (manche seit vier Jahren). Es unterblieben deshalb Rückzahlungen von Überförderungen und wurde eine nicht den Tatsachen entsprechende Inanspruchnahme des gesetzlichen Gesamtinvestitionsvolumens ausgewiesen. Die während der Gebarungsüberprüfung erfolgte zügige Aufarbeitung alter Förderungsfälle ergab Ende Juli 1992 Rückforderungen an seinerzeit zuviel ausbezahlten Förderungsmitteln in Höhe von rd 33 Mill S, die zwischenzeitlich größtenteils an den Bund zurückgeflossen sind.

2.7.2 Der RH empfahl dem BMwA, künftig gegen derartige Rückstände vorzusorgen.

2.7.3 *Laut Stellungnahme des BMwA seien zwischenzeitlich die Aufarbeitung der Abrechnungsrückstände zur Gänze abgeschlossen und interne Verwaltungsabläufe verbessert worden.*

Sonstiges

2.8 Der RH hat noch während der Gebarungsüberprüfung eine Reihe von Anregungen zur Verwaltungsvereinfachung gegeben, die mittlerweile vom BMwA entweder umgesetzt worden sind oder deren Inangriffnahme zugestagt wurde.

190**Kleinkraftwerke-Förderung**

- 2.9.1 Das BMwA genehmigte Kleinkraftwerke-Förderungen im wesentlichen nach dem Zeitpunkt der Antragstellung. In den amtsinternen Richtlinien wird allerdings eine "optimal erzeugbare Strommenge (Energie)" als Förderungsmerkmal genannt.
- 2.9.2 Der RH empfahl, die Anträge danach zu reihen, in welchem Ausmaß die Projekte der Förderung der optimal erzeugbaren Strommenge entsprechen. Dabei wäre die Stromlieferung im Winterhalbjahr stärker zu gewichten. Die vorhandenen Förderungsmittel wären sodann für die am besten bewerteten Projekte zu verwenden.
- 2.9.3 *Laut Stellungnahme des BMwA wird es dieser Empfehlung in Hinkunft folgen.*

- 2.10.1 Das BMwA hat Investitionen kleinerer Elektrizitätswerke auch mit Bundesdarlehen gefördert. Diese Darlehen hatten zumeist eine Laufzeit von 12 Jahren und waren mit 3 % jährlich zu verzinsen. Voraussetzung war, daß auch das jeweilige Bundesland ein gleichartiges Darlehen gewährte.
- 2.10.2 Der RH bezweifelte wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes die Sinnhaftigkeit dieser Darlehensaktion.
- 2.10.3 *Das BMwA hat diese Förderungsmaßnahme bereits eingestellt.*

Schlußbemerkungen

- 2.11 Der RH sah sich zu nachfolgenden zusammenfassenden Empfehlungen veranlaßt:
- (1) Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sollten mit allen Bundesländern allgemeine Vereinbarungen über deren Mitförderung von Fernwärmeprojekten sowie eine Vereinfachung von Verwaltungsabläufen im BMwA und bei Gebietskörperschaften angestrebt werden.
 - (2) Die gesetzliche Beschränkung des Gesamtinvestitionsrahmens könnte unterbleiben, weil die Fernwärmeförderung im Wege des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes gesteuert werden kann.
 - (3) Die Mitwirkungskompetenz des BMF bei Förderungszusagen nach dem Fernwärmeförderungsgesetz ist entbehrlich.
 - (4) Bei der Reihung der positiven Erledigungen der Förderungsanträge sollte auf das Ausmaß der Verwirklichung der Förderungsziele Bedacht genommen werden.

Austria Ferngas Gesellschaft mbH, Wien

Die Austria Ferngas Gesellschaft mbH vertritt die gemeinsamen Interessen von acht Landes-Ferngasgesellschaften. Damit besteht ein auf wirtschaftliche Fragen gegründetes Spannungsfeld mit der Österreichischen Mineralölverwaltung Aktiengesellschaft (ÖMV) als alleinigem Importeur von Erdgas aus der ehemaligen UdSSR.

Nach Ansicht des RH war die zwischen der Gesellschaft und der ÖMV vereinbarte preisabhängige Regelung des Gewinnaufschlages zugunsten der ÖMV bei Erdgasimporten unzweckmäßig. Einerseits sollte die Kostenstruktur der österreichischen Gaswirtschaft bei steigenden Gasimportpreisen nicht zusätzlich durch eine automatische Gewinnmitnahme verschlechtert werden und andererseits war für die ÖMV kein Anreiz gegeben, in Preisverhandlungen verstärkt auf niedrige Importpreise zu drängen.

Die Vorbereitung auf den europäischen Binnenmarkt macht beim Bau und Betrieb von erdgasbetriebenen Industrie- und Kraftwerksprojekten, bei der Erdgasspeicherbewirtschaftung, beim Gebietsschutz usw eine enge Zusammenarbeit zwischen der ÖMV und der überprüften Gesellschaft erforderlich, um eine möglichst kostengünstige Versorgung des österreichischen Energiemarktes mit Erdgas sicherzustellen und Synergieeffekte zu nutzen.

	1987	1988	1989	1990	1991
in Mill S					
Bilanzsumme	249,7	332,2	333,1	231,2	220,1
Anlagevermögen netto	50,5	108,2	130,2	132,1	120,2
Cash-flow	2,3	8,8	19,4	16,7	16,0
Jahresbilanzergebnis	-0,4	-10,4	22,6	4,4	3,6
in %					
Rentabilität des Gesamtkapitals	1,8	2,3	7,6	5,6	4,9
Anzahl der Mitarbeiter					
Personalstand	9	9	9	9	10

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 3.1 Der RH hat von Juni bis August 1991 die Austria Ferngas Gesellschaft mbH in Wien überprüft. Schwerpunkte waren die Bereiche Unternehmensentwicklung, Finanzwirtschaft, Organisation, Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Gaslieferungsverträge und Verwaltungsaufwand. Es handelte sich dabei um eine erstmalige Gebarungsüberprüfung, die sich jedoch auf nähere Untersuchungen des Zeitraumes von 1986 bis 1990 beschränkte.

192

Die Landesregierungen von Kärnten, Steiermark und Vorarlberg gaben unter Hinweis auf die geringe Beteiligung keine Stellungnahme ab. Die Salzburger Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, daß die Wahrnehmung der Interessen eine Aufgabe des Vorstandes der an der Austria Ferngas Gesellschaft mbH beteiligten Salzburger Aktiengesellschaft für Elektrizitätswirtschaft darstelle.

Die Stellungnahmen des Wiener Stadt senates und der Niederösterreichischen Landesregierung werden im nachstehenden Bericht wiedergegeben.

Unternehmungsgegenstand und Beteiligungsverhältnisse

- 3.2 Im September 1962 gründeten die Niederösterreichische Gasvertriebs-AG (jetzt EVN–Energie Versorgung Niederösterreich AG), die Steirische Ferngas Gesellschaft mbH und die Wiener Stadtwerke die überprüfte Gesellschaft mit dem Zweck, die gemeinsamen Interessen (Erschließung von günstigen Erdgasbezugssquellen vor allem durch Importe, Errichtung und Betrieb von überregionalen Ferngasleitungen, Erdgasspeicherung usw) zu koordinieren.

Von 1968 bis 1974 sind der Unternehmung weitere Gesellschafter beitreten, so daß sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung folgender Stand an Beteiligungen ergab: Republik Österreich (23,75 %), EVN–Energie Versorgung Niederösterreich AG (23,75 %), Steirische Ferngas–Gesellschaft mbH (23,75 %), Wiener Stadtwerke (23,75 %), BEGAS–Burgenländische Erdgas–Versorgungs–AG (1 %), Kärntner Elektrizitäts–AG (1 %), Oberösterreichische Ferngasgesellschaft mbH (1 %), Salzburger Aktiengesellschaft für Elektrizitätswirtschaft (1 %) und Vorarlberger Erdöl– und Ferngasgesellschaft mbH (1 %).

Unternehmungsentwicklung in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht

- 3.3 Hinsichtlich der Entwicklung der Gesellschaft war festzustellen:
- (1) Die neu gegründete Gesellschaft beabsichtigte den Erdgasbezug aus Algerien, Libyen, Nigeria, UdSSR, Niederlande und Deutschland. Die Bemühungen führten zunächst zu keinem Erfolg. In der Folge wurde die ÖMV aufgrund eines Ministergespräches vom 21. Februar 1968 mit dem alleinigen Import von Erdgas aus der ehemaligen UdSSR betraut.
 - (2) Im Rahmen einer daraufhin abgeschlossenen Vereinbarung verpflichteten sich die Landes–Ferngasgesellschaften zur Abnahme der gesamten von der ÖMV durchzuführenden UdSSR–Erdgasimporte, wofür die ÖMV auf die Direktbelieferung von Erdgas an Dritte im Versorgungsgebiet der beigetretenen Landes–Ferngasgesellschaften verzichtete.
 - (3) Die ÖMV hat über Auftrag und auf Risiko der Landes–Ferngasgesellschaften und unter Mitwirkung der überprüften Gesellschaft in der Zeit von 1968 bis 1982 vier Erdgaslieferungsverträge über ein jährliches Gesamtliefervolumen von rd 5 Mrd m³ mit der ehemaligen UdSSR abgeschlossen. Unter Berücksichtigung von Zusatzlieferungen hat die österreichische Gaswirtschaft seit Aufnahme der Lieferungen aus der UdSSR (September 1968) bis Ende Dezember 1990 insgesamt rd 57,6 Mrd m³ Erdgas bezogen.

- (4) Da der Abschluß der Gaslieferungsverträge mit der ehemaligen UdSSR zeitlich nicht immer dem steigenden Bedarf entsprechend verlief, wurde von der überprüften Gesellschaft eine Streuung der Erdgasbezüge angestrebt. Für den Bezug von Algeriengas über eine dortige staatliche Gesellschaft schloß sich die Unternehmung im Jahre 1973 einem europäischen Einkaufskonsortium an und trat gleichzeitig in einen bereits bestehenden Vertrag ein. Das Projekt scheiterte jedoch an den Forderungen der algerischen Gesellschaft (Vorfinanzierung, überhöhte Erdgaspreise). Da bereits zwei Schiffe gemietet worden waren, mußte das Konsortium hohe Abstandszahlungen leisten, wodurch sich für die überprüfte Gesellschaft ein Anteil am Gesamtverlust von rd 111,5 Mill. \$ ergab. Eine für die Anlandung des Erdgases eigens gegründete Gesellschaft wurde im Jahre 1984 aufgelöst, das Einkaufskonsortium im Jahre 1989.
- (5) Die Bemühungen der Gesellschaft um Erdgasimporte umfaßten auch ein Projekt mit dem Iran sowie einen neuerlichen Versuch, Algeriengas mittels Pipeline durch das Mittelmeer nach Italien zu bringen. Politische und personelle Veränderungen bei der staatlichen algerischen Gesellschaft brachten diese Vorhaben zum Scheitern. Ohne Ergebnis verlief auch die Untersuchung der Möglichkeiten von Importen aus Holland und der Nordsee bzw mit verflüssigtem Erdgas aus der Golfregion, Kanada und USA.
- (6) Erst im Jahre 1986 hatte die Gesellschaft gemeinsam mit der ÖMV durch den Abschluß eines Liefervertrages mit einem norwegischen Konsortium über 1,5 Mrd. m³/Jahr Nordseegas (einschließlich einer Option von 0,5 Mrd. m³/Jahr) mit ihren Bemühungen Erfolg, die österreichische Erdgasversorgung langfristig abzusichern.
- (7) Der Erdgaseinsatz (Verbrauch) ist von rd 3,6 Mrd. m³ (1975) mit einigen Schwankungen auf rd 5,65 Mrd. m³ (1990) angestiegen. Die Aufbringung von inländischem Erdgas durch die ÖMV und die Rohöl-Aufsuchungs GesmbH erreichte mit einem Jahreswert von insgesamt rd 2 Mrd. m³ (1976) ihren Höchstwert und sank in der Folge auf rd 1 Mrd. m³ ab. Die Einfuhrmengen von Erdgas aus der UdSSR stiegen hingegen von rd 1,9 Mrd. m³ (1975) nach einigen Schwankungen auf rd 4,74 Mrd. m³ (1990) an. Die daraus bedingte starke einseitige Abhängigkeit von Erdgasimporten aus der ehemaligen UdSSR wird sich erst mit Beginn der Lieferungen von Nordseegas im Jahre 1993 vermindern.

**Unternehmungs-
entwicklung in
technischer
Hinsicht**

- 3.4 Die technische Entwicklung der Unternehmung war durch folgende Ereignisse geprägt:
- (1) In den Jahren 1964/65 errichtete die überprüfte Unternehmung als Teil einer geplanten Versorgungsschiene für Holland-Gas eine Transportleitung von Amstetten nach Kronstorf. Im Jahre 1976 erweiterte die Unternehmung die Meß- und Regelstation.
- (2) In den Jahren 1974 bzw 1979 wurden die durch die ÖMV errichtete Trans-Austria-Gasleitung und die West-Austria-Gasleitung als Teil eines europäischen Erdgasverbundes, der die ehemalige UdSSR mit Österreich, der BRD, Frankreich, Italien und Jugoslawien verbindet, in Betrieb genommen.

Unternehmungs- entwicklung

194

- (3) Die Unternehmung beschäftigte sich auch mit neuen Gasverbrennungs-technologien zur schadstoffarmen Verbrennung von Erdgas und mit dem Einsatz von Brennstoffzellen.
- (4) Im Jahre 1968 schloß die Unternehmung mit der ÖMV erstmalig einen Vertrag über die Nutzung von 150 Mill m^3 Speichervolumen in der ehemaligen Erdgaslagerstätte Matzen ab. Seither ist eine Reihe von weiteren Speichernutzungsübereinkommen abgeschlossen worden, so daß die Unternehmung bzw die Landes-Ferngasgesellschaften im Jahre 1990 über Speichermöglichkeiten (einschließlich der Speicher der Rohöl-Aufsuchungs GesmbH) im Ausmaß von rd 1,9 Mrd m^3 verfügten.
- (5) Zufolge eines laufenden Ausbauprogrammes erreichte das Transport- und Verteilnetz der Gasversorgungsunternehmungen Ende 1990 eine Gesamtlänge von rd 15 300 km. Im selben Jahr transportierte die ÖMV für ausländische Gasgesellschaften rd 18,4 Mrd m^3 UdSSR-Gas über die Trans-Austria-Gasleitung und über die West-Austria-Gasleitung. Gleichzeitig bezogen die Landes-Ferngasgesellschaften über die genannten Transportsysteme rd 2,1 Mrd m^3 Erdgas.

Finanzwirtschaft

- 3.5 Die Bilanzsumme der Gesellschaft erhöhte sich von rd 286,9 Mill S (1986) um rd 16,1 % auf rd 333,1 Mill S (1989). Dieser Anstieg war vor allem auf die im Jahre 1988 erworbenen Speicherrechte im Erdgasuntergrundspeicher Tallesbrunn (67,5 Mill S) zurückzuführen.

Die im Jahre 1990 mit rd 231,2 Mill S deutlich niedrigere Bilanzsumme war auf die Nettodarstellung des Anlagevermögens aufgrund des neuen Rechnungslegungsgesetzes zurückzuführen, welches eine Vergleichbarkeit mit den Vorjahren nur noch bedingt zuläßt.

- 3.6 Das Stammkapital blieb im Betrachtungszeitraum mit 40 Mill S unverändert und wurde im Jahre 1989 zur Gänze einbezahlt. Der Anteil des wirtschaftlichen Eigenkapitals am Gesamtkapital schwankte zwischen rd 40 % und rd 62 % und lag damit deutlich über dem Durchschnitt österreichischer Kapitalgesellschaften.
- 3.7 Die auf den wirtschaftlichen Gewinn bezogene Gesamtkapitalrentabilität schwankte im Betrachtungszeitraum zwischen rd 1,8 % und rd 7,6 %. Die Eigenkapitalrentabilität war teilweise sehr günstig mit Werten zwischen rd 2,1 % (1986) und rd 10,8 % (1989).
- 3.8 Das Selbstfinanzierungspotential der überprüften Unternehmung (Cash-flow) stieg von rd 1,4 Mill S (1986) auf rd 19,4 Mill S (1989) bzw rd 16,7 Mill S (1990), womit die letztgenannten Werte sehr zufriedenstellend waren.
- 3.9 Im wesentlichen war die wirtschaftliche Lage der Unternehmung durch die Erträge aus Erdgastransportleistungen bzw –speicherungen bestimmt.

Durch den Erwerb der Erdgasspeicherrechte in Tallesbrunn sowie aufgrund geringerer Instandhaltungsaufwendungen wurde im Jahre 1988 der bisherige Rohüberschuß auf rd 12,1 Mill S mehr als verdoppelt. 1989 war mit rd 26,6 Mill S ein Spitzenwert zu verzeichnen, weil sich die Erträge aus dem Speichervertrag Tallesbrunn erstmals voll für ein ganzes Jahr auswirkten und gleichzeitig mit einer hohen Transportleistung nach Oberösterreich einhergingen. 1990 ergab sich ein leichter Rückgang des Rohüberschusses auf rd 25,1 Mill S.

Die verbesserte wirtschaftliche Lage der Unternehmung führte im Jahre 1989 erstmalig zu einer Gewinnzahlung in der Höhe von rd 9,6 Mill S, die allerdings zur Abdeckung der ausstehenden Einlagen herangezogen wurde.

Von dem Bilanzgewinn 1990 in der Höhe von rd 4,5 Mill S zahlte die Unternehmung 4,4 Mill S (11 % des Stammkapitals) an die Gesellschafter aus.

- 3.10.1 Für die Bezahlung der Speicherrechte in Tallesbrunn hat die überprüfte Unternehmung eine hohe Liquidität aufgebaut. Da der Vertragspartner ÖMV jedoch in der Folge eine Barzahlung ablehnte, erreichte der Stand der Wertpapiere (die liquiden Mittel waren überwiegend in dieser Form veranlagt) Ende 1990 eine Höhe von rd 78 Mill S.
- 3.10.2 Der RH hielt eine Liquiditätsreserve in diesem Ausmaß für nicht erforderlich und empfahl, den Wertpapierstand zu vermindern. Weiters bemerkte der RH kritisch, daß die Veranlagung der liquiden Mittel bis 1990 fast ausschließlich bei einem einzigen Kreditinstitut vorgenommen worden war und durch den Verzicht auf wettbewerbsorientierte Angebote die Ausschöpfung von optimalen Konditionen nicht gewährleistet erschien.
- 3.10.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung stelle die Liquiditätsreserve ein Mittel zur Erhaltung der Wirtschaftskraft (Zinsenertrag) der Unternehmung dar. Auch hätte die ÖMV von ihrem vertraglichen Recht Gebrauch gemacht, anstelle der Barzahlung des Entgeltes für das Speicherrecht Tallesbrunn eine andere Zahlungsform zu wählen. Die Veranlagung der Liquiditätsreserve bei einem einzigen Kreditinstitut sei auf die Ausschöpfung von bestmöglichen Bedingungen ausgerichtet. Die Veranlagung erfolge über einstimmigen Beschuß der Geschäftsführung nach Vorlage von üblicherweise mindestens zwei Angeboten und nach einem Vergleich der Bedingungen.*
- 3.11.1 Entgegen ihrer Geschäftsordnung hatten es die Geschäftsführer verabsäumt, dem Aufsichtsrat jährlich einen Wirtschaftsplan (Finanzplan mit Bauprogramm und Erfolgsplan) zur Genehmigung vorzulegen.
- 3.11.2 Der RH vermerkte kritisch, daß es dadurch dem Aufsichtsrat nicht möglich war, Investitionserfordernisse bzw Erfolgspläne zu genehmigen. Der RH empfahl der Geschäftsführung, ihrer satzungsmäßigen Verpflichtung nachzukommen, und legte dem Aufsichtsrat nahe, auf die Vorlage der ihm zustehenden Unterlagen zu dringen.

Finanzwirtschaft**196**

- 3.11.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung sei dem Präsidium des Aufsichtsrates anlässlich der Vorbereitungssitzung für den jeweiligen Jahresabschluß mittels Erfolgsplanes berichtet worden. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung der Gesellschaft sei keine dauernde Investitionstätigkeit gegeben. Einzelinvestitionen würden selbstverständlich dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorgelegt werden.*

Organisation

- 3.12.1 Die Leitung der Unternehmung erfolgte durch drei Geschäftsführer, denen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung neun Mitarbeiter unterstanden. Zufolge des geringen Personalstandes beruhte die Ablauforganisation als Ergebnis langjähriger Zusammenarbeit auf eher informellen Strukturen.
- 3.12.2 Nach Auffassung des RH sollten auch bei kleineren Organisationen grundsätzliche Regelungen in schriftlicher Form erfolgen.

Insbesondere erachtete der RH folgende Organisationsgrundlagen für erforderlich:

- (1) Organisationsplan und Stellenbeschreibungen
- (2) Unterschriftenregelung
- (3) Vergabeordnung
- (4) Kassenordnung und Regelung der Rechnungsprüfung
- (5) Schriftliche Reiseanträge mit Begründung und voraussichtlichen Kosten
- (6) Richtlinien zur Erstellung eines Präliminares und seiner Überwachung

- 3.12.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung hätte sie die meisten Regelungen bereits in Kraft gesetzt.*

Geschäftsführung

- 3.13.1 Die Aufgaben der Geschäftsführung wurden durch jeweils einen Mitarbeiter der drei Gründungsgesellschafter (EVN-Energie Versorgung Niederösterreich AG, Steirische Ferngas GmbH und Wiener Stadtwerke) nebenamtlich wahrgenommen. Eine Zuständigkeitsregelung für die einzelnen Geschäftsführer bestand nicht; die Beschlüsse hatten kollegial und einstimmig zu erfolgen.
- 3.13.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer Aufgabenverteilung, welches einen hohen Informations- und Abstimmungsaufwand bewirkte und die Gefahr von Parallel läufen beinhaltete. Zudem war hinsichtlich der Effizienz eine starke Abhängigkeit von der persönlichen Zusammensetzung dieses Gremiums gegeben. Der RH hielt daher, vor allem im Interesse der drei Gründungsmitglieder, die durch die Geschäftsführungstätigkeit ihrer Mitarbeiter einen entsprechenden Arbeitsausfall zu verzeichnen haben, die Einsetzung eines alleinigen Geschäftsführers für zweckmäßiger. Die Interessen der Gesellschafter der Unternehmung sah der RH durch ihre Vertretung im Aufsichtsrat gewahrt.
- 3.13.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung entspräche die Einsetzung eines alleinigen, hauptamtlichen Geschäftsführers nicht den Zielsetzungen der Gründungsgesellschafter.*

- 3.14.1 Die durchschnittliche jährliche Aufwandsentschädigung je Geschäftsführer erhöhte sich von 350 000 S (1986) auf 392 460 S (1990). Zusätz-

lich gelangten in den Jahren 1987 (25 Jahre Bestand der Unternehmung) und 1990 (Prämie für den Abschluß des Nordsee-Gasvertrages) 60 000 S bzw 130 820 S je Geschäftsführer zur Auszahlung.

- 3.14.2 Da sämtliche Reisekosten und anfallenden Spesen entweder die Gesellschafter oder die Unternehmung trugen, handelte es sich nach Auffassung des RH bei den Aufwandsentschädigungen eher um zusätzliche Einkommen. Ohne die Leistungen der Geschäftsführung schmälern zu wollen, hielt der RH aus dem vorstehend genannten Grund die Auszahlung von Prämien in der genannten Höhe für entbehrlich, zumal es sich auch im Falle des Nordsee-Vertragsabschlusses um eine der Hauptaufgaben der Geschäftsführer der Unternehmung handelte.
- 3.14.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung sei dieser Vertragsabschluß, der insgesamt einen Wert von rd 50 Mrd S auf heutiger Preisbasis darstelle, besonders bedeutsam gewesen. Keiner der Geschäftsführer habe für die außerordentlichen Mehrleistungen für dieses Projekt von der entsendenden Gesellschaft Entschädigungen bezogen.*
- 3.15.1 Laut Geschäftsordnung für die Geschäftsführer waren Ausgaben für Investitionen außerhalb der laufenden Geschäftsgebarung oder über bestimmte Betragsgrenzen (200 000 S im Einzelfall bzw 1 Mill S in einem Geschäftsjahr) an die Zustimmung des Aufsichtsrates gebunden.
Die Geschäftsführung sah sich jedoch nicht verpflichtet, auch für Reparaturen mit Investitionscharakter die entsprechende Zustimmung des Aufsichtsrates einzuholen.
- 3.15.2 Nach Auffassung des RH wäre auch in diesen Angelegenheiten der Aufsichtsrat zu befassen gewesen. Allerdings hielt der RH eine Anpassung der teilweise aus dem Jahre 1962 stammenden Betragsgrenzen für überlegenswert.
- 3.15.3 *Die Unternehmung verblieb bei ihrer Auslegung der Geschäftsordnung. Überdies seien dem Aufsichtsrat die erforderlichen Reparaturaufwendungen seit Jahren bekannt.*

Aufsichtsrat

- 3.16.1 In den Aufsichtsrat wurden von den Gesellschaftern mit mindestens einem Fünftel Anteil am Stammkapital jeweils drei Mitglieder entsandt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung umfaßte der Aufsichtsrat der Unternehmung 17 Mitglieder, die jährlich zu vier Sitzungen zusammentraten. Zusätzlich fanden Präsidialsitzungen statt, an denen jeweils ein Vertreter der Gründungsgesellschafter sowie die Geschäftsführung teilnahmen.
- 3.16.2 In Anbetracht des überschaubaren Geschäftsumfanges der Unternehmung sowie der zusätzlichen Präsidialsitzungen regte der RH eine wesentliche Verringerung der Mitgliederanzahl des Aufsichtsrates an.
- 3.16.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates wäre eine Verringerung auf jeweils zwei entsandte Mitglieder denkbar, falls auch andere Gesellschafter diese Regelung für vertretbar erachten.*

Aufsichtsrat**198**

Laut Stellungnahme der Unternehmung widerspräche eine Verringerung der Anzahl der Mitglieder des Aufsichtsrates dem Koordinierungserfordernis sowie dem Informationsbedürfnis der Gesellschafter.

3.16.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, weil dem Koordinierungserfordernis und Informationsbedürfnis auch mit einer geringeren Anzahl von Mitgliedern des Aufsichtsrates entsprochen werden könnte.

3.17.1 Für ihre Tätigkeit erhielten die Mitglieder des Aufsichtsrates ein Sitzungsgeld von jeweils 1 000 S sowie eine jährliche pauschale Aufwandsentschädigung von 8 000 S. Die Mitglieder des Präsidiums bezogen ein Pauschale von jährlich 16 000 S. Diese Regelungen kosteten die Unternehmung im Jahre 1990 insgesamt rd 233 000 S.

Die Mitglieder des Aufsichtsrates waren entweder am Sitz der Unternehmung (Wien) beschäftigt oder erhielten die Kosten für Reisen zu Aufsichtsrats-Sitzungen im Einzelfall ersetzt.

3.17.2 Der RH hielt die Bezahlung von pauschalen Aufwandsentschädigungen für entbehrlich. Er empfahl, nur tatsächlich angefallene Kosten zu vergüten.

3.17.3 *Die Unternehmung verblieb bei ihrer Vorgangsweise.*

Personal

3.18.1 Der Personalstand der Gesellschaft blieb im überprüften Zeitraum mit neun Angestellten unverändert. Das jährliche Durchschnittseinkommen je Mitarbeiter (einschließlich freiwilligem Sozialaufwand) stieg von rd 420 000 S (1986) auf rd 489 000 S (1990) und lag damit deutlich über den Durchschnittsbezügen der Angestellten in der österreichischen Gesamtindustrie. Allerdings wiesen die Mitarbeiter eine zumeist sehr hohe Qualifikation bzw eine lange Unternehmungszugehörigkeit auf.

Im überprüften Zeitraum (1986 bis 1990) erfolgten Bezugsanpassungen von insgesamt rd 16,4 %.

3.18.2 Der RH regte an, individuelle Erhöhungen nur aufgrund von jährlichen schriftlichen und mündlichen Beurteilungen vorzunehmen. Allgemeine Bezugsanpassungen als Folge von Gehaltsforderungen einzelner Mitarbeiter — wie dies in einem Jahr der Fall war — sollten vermieden werden.

3.18.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft erscheine bei der gegebenen engen Zusammenarbeit und der geringen Anzahl der Mitarbeiter eine schriftliche Beurteilung verzichtbar. Individuelle Bezugsanpassungen dienten der Gleichbehandlung aller Mitarbeiter und seien eine Maßnahme gegen Abwerbeversuche.*

3.18.4 Der RH erwiderte, regelmäßige Mitarbeiterbewertungen wären für Motivation und Abbau allfälliger Reibungsverluste zweckmäßig.

Gaslieferungsverträge

199

Preisgestaltung

- 3.19.1 In den Jahren 1968, 1974, 1975 und 1982 hat die ÖMV mit der ehemaligen UdSSR Erdgaslieferungsverträge abgeschlossen. Wesentlicher Bestandteil dieser Verträge waren Formeln, welche die Gleitung des Basispreises in Abhängigkeit von der Preisentwicklung verschiedener Energieträger (Heizöl schwer, Heizöl extra leicht, Rohöl) festlegten.

Ab dem Jahre 1980 strebte der sowjetische Partner für die Verträge 1968, 1974 und 1975 eine Preisanpassung in kürzeren Zeitabständen an. Dies führte in den folgenden Jahren zu zahlreichen — jeweils nur kurzfristig geltenden — Änderungen der Preisformel, aber auch — entsprechend der jeweiligen internationalen energiewirtschaftlichen Gesamtlage — zu Abschlägen vom Basispreis. Im Jahre 1989 wollten die überprüfte Gesellschaft und die ÖMV eine dauerhafte Neuordnung der Preiskomponenten sowie einen weiteren Preisabschlag zusätzlich zu dem bisher provisorisch gewährten Rabatt erreichen.

Die diesbezüglich im April 1990 stattgefundenen Preisverhandlungen führten zwar zu einer Gewichtungsänderung der Preisformelkomponenten für Öl sowie zu einer Festschreibung des Rabattes; da jedoch der zusätzliche Preisabschlag nicht durchgesetzt werden konnte, endeten die rund zehn Jahre dauernden Verhandlungen ohne zusätzliche Preiszugesindnisse.

- 3.19.2 Zu diesem unbefriedigenden Verhandlungsergebnis vermerkte der RH kritisch, daß die Preisverhandlungen nicht zu einer Zeit abgeschlossen worden waren, zu der die ehemalige UdSSR noch von sich aus auf eine Verlängerung der im Jahre 2000 auslaufenden Verträge gedrängt hatte. Durch die Veränderung der Energielandschaft (Trend zu Erdgaskraftwerken, Schadstoffvermeidung usw) waren die überprüfte Gesellschaft und die ÖMV im Jahr 1990 gezwungen, gleichzeitig mit den Preisverhandlungen auch eine Verlängerung der Verträge anzusprechen, wodurch nach Auffassung des RH die Verhandlungsposition gegenüber dem ausländischen Partner geschwächt wurde. Auch die gewünschte Vertragsverlängerung ist bis zur Geburungsüberprüfung nicht erfolgt und erschien aufgrund der unklaren Verhältnisse in der ehemaligen UdSSR auch kaum möglich.

Darüber hinaus hätte nach Auffassung des RH die überprüfte Gesellschaft mit der ÖMV eine Untergrenze des gemeinsam anzustrebenden Verhandlungsergebnisses (zB 3 % zusätzlicher Preisabschlag) vereinbaren und jedes darunterliegende Resultat an die Zustimmung des Aufsichtsrates binden müssen. Dies umso mehr, als die ÖMV kein Absatzrisiko trug, aufgrund ihres auf den Einstandspreis bezogenen Gewinnaufschlages aus einem höheren Importpreis Vorteile zog, gleichzeitig aber bei den Preisverhandlungen federführend war. In diesem Zusammenhang gab der RH zu bedenken, daß ein Preisabschlag von 1 % der österreichischen Gaswirtschaft jährlich einen Kostenvorteil von rd 50 Mill S gebracht hätte.

- 3.19.3 Laut Stellungnahme der Unternehmung hätten die zwischen 1980 und 1990 wechselhaften Weltenergie- und Erdgaspreise den in Aussicht genommenen Abschluß der Preisneuregelung nicht zugelassen. Der Anlaß für die Preisverhandlungen sei der zweite Ölpreisschock und seine Auswirkungen in der Zeit 1979/80

Gaslieferungsverträge

200

gewesen. In der Folge wären die Preise bis 1985 auf Höchstwerte angestiegen und erst ab 1986 hätte ein anhaltender Trend nach unten eingesetzt, der 1989/90 in halbwegs stabile Verhältnisse gemündet sei.

Allgemein sei die Unternehmung bestrebt gewesen, die Gaseinstandspreise gegenüber der ehemaligen UdSSR bzw der ÖMV so günstig wie möglich zu halten. Die Verhandlungsergebnisse seien stets von den Gremien der Unternehmung genehmigt worden. Ziel sei es gewesen, vor Beginn der Verhandlungen über die Vertragsverlängerung die Preisverhandlungen abzuschließen, um eine langfristig gesicherte Grundlage sicherzustellen. Allerdings wäre eine Verlängerung der Verträge lediglich bis zum Jahr 2008 erreichbar gewesen, was der überprüften Unternehmung nicht annehmbar erschienen sei.

- 3.20.1 Der Bezug des Importgases von der ÖMV durch die überprüfte Unternehmung bzw die Landes-Ferngasgesellschaften war durch Einzellieferverträge, Rahmenverträge bzw Grundsatzübereinkommen geregelt.

Im wesentlichen umfaßten diese Vertragswerke die Liefermenge und Abnahmeverpflichtungen, die Lieferbedingungen, den Gebietsschutz für die Landes-Ferngasgesellschaften sowie eine genaue Bestimmung des Gaslieferpreises anhand einer Preisformel. Diese enthielt den Einstandspreis sowie verschiedene Kostenkomponenten (zB den Gewinnaufschlag) in Form von Zuschlägen auf den Gaseinstandspreis. Die Kostenkomponenten waren teilweise wertgesichert.

In welchem Ausmaß den mit der ÖMV vereinbarten Aufschlägen tatsächliche Kosten gegenüberstanden, war von der überprüften Unternehmung meist nicht nachvollziehbar. Diese beschränkte sich daher hinsichtlich der Angemessenheit der Kosten auf Vergleiche mit Daten ausländischer Gasgesellschaften, soweit diese verfügbar waren.

- 3.20.2 Da die Gasimporte keinem freien Wettbewerb unterlagen und die ÖMV einen Gewinnaufschlag in Rechnung stellte, sollte nach Auffassung des RH die überprüfte Unternehmung bemüht sein, seitens der ÖMV eine entsprechende Kostentransparenz zu erwirken.

Als besonders ungünstig für die Landes-Ferngasgesellschaften erachtete der RH aber vor allem die preisabhängige Regelung des Gewinnaufschlages, weil die ÖMV weder ein Absatzrisiko trug, noch entsprechend der automatischen Gewinnmitnahme einen besonderen finanziellen Anreiz hatte, in den Preisverhandlungen verstärkt auf niedrigere Importpreise zu drängen.

Der RH empfahl daher der Unternehmung, mit der ÖMV eine möglichst preisunabhängige Gewinnaufschlagsregelung zu vereinbaren.

- 3.20.3 Laut Stellungnahme der Unternehmung sei es ihr durch Verhandlungen mit der ÖMV gelungen, den Gebietsschutz, eine gewisse Kostentransparenz, geringere Kosten sowie das Recht auf Entsendung eines Vertreters zu den Verhandlungen mit dem Exporteur zu sichern.

Nordseegas

- 3.21.1 Im Jahre 1986 schlossen die überprüfte Unternehmung und die ÖMV als gleichberechtigte Partner mit einem norwegischen Konsortium einen ab 1993 wirksamen Liefervertrag über jährlich bis zu 1 Mrd m³ Nordseegas sowie eine Option auf weitere 0,5 Mrd m³ ab, welche vom Käufer bis 1995 genutzt werden kann.

Da Norwegen großes Interesse an einem Gasexport nach Österreich zeigte und damals ein "Käufermarkt" vorherrschte, konnte ein gegenüber dem Gas aus der UdSSR wettbewerbsfähiger Preis erzielt werden.

Ebenfalls im Jahre 1986 schloß die Unternehmung mit der ÖMV ein Übereinkommen, in dem einerseits die ÖMV zum Repräsentanten für die Vertragsabwicklung mit dem Konsortium legitimiert wurde, andererseits die Preis- und Lieferbedingungen im Verhältnis ÖMV und überprüfte Unternehmung aber nur sehr global und unbefriedigend geregelt wurden. Obwohl die überprüfte Unternehmung die Triebfeder beim Abschluß des Nordseegas-Vertrages gewesen war und die Landes-Ferngasgesellschaften das gesamte Absatzrisiko übernommen haben, wurde der ÖMV wiederum ein vom Einstandspreis abhängiger Unternehmerzuschlag zugeschlagen. Hinsichtlich der sonstigen Kostenkomponenten wurde lediglich vereinbart, daß sie in sinngemäßer Anlehnung an das Kalkulationsschema bestehender Verträge ermittelt werden sollten.

- 3.21.2 Der RH anerkannte die Leistung der überprüften Unternehmung, die durch den genannten Vertragsabschluß die Versorgung Österreichs mit Erdgas auf ein zusätzliches Standbein gestellt hatte.

Ungünstig erschien dem RH hingegen das mit der ÖMV abgeschlossene Übereinkommen, insoweit es dieser einen Spielraum hinsichtlich der Gestaltung des Gaspreises einräumte sowie einen preisabhängigen Gewinnzuschlag und eine Abtretung der Vertragsrechte an die ÖMV vorsah.

- 3.21.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung regel das Übereinkommen die wesentlichen Kostenkomponenten für das Nordseegas. Die erforderlichen Gastransporte würden weitestgehend mit bestehenden Transport- und Verteileinrichtungen abgewickelt werden, so daß das vorhandene Kalkulationsschema bei entsprechender Anpassung an die neuen Leistungen eine ausreichende Grundlage für die entsprechenden Kostenkomponenten darstelle. Die Übertragung der Vertragsrechte an die ÖMV sei im Übereinkommen zwar vorgesehen, aber keineswegs endgültig vereinbart worden.*

Erdgasspeicher

- 3.22.1 Die Unternehmung hat vor allem mit der ÖMV hinsichtlich mehrerer unterirdischer Erdgasspeicher Verträge abgeschlossen, so daß die Unternehmung bzw die Landes-Ferngasgesellschaften im Jahre 1991 über Speichermöglichkeiten von insgesamt rd 1,9 Mrd m³ verfügten.

Die Unternehmung hatte sich allerdings bei den jeweiligen Speichererweiterungen mit ständig steigenden Preisforderungen durch die ÖMV auseinanderzusetzen. Während die früheren Verträge für nicht beanspruchte Speichermengen deutliche Vergünstigungen des Gesamtpreises vorsahen, war dies bei den neuen Verträgen nur noch eingeschränkt der Fall. Insgeamt hatten die Landes-Ferngasgesellschaften beispielsweise im Jahre 1990 Speicherkosten in der Höhe von rd 572 Mill S zu bezahlen.

Gaslieferungsverträge

202

Hinsichtlich der von der ÖMV aufgrund vertraglicher Bestimmungen bei einzelnen Speichern verrechneten Reinvestitionskosten vermochte die Unternehmung zumeist nur eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen.

- 3.22.2 Nach Auffassung des RH sollte die Unternehmung bei künftigen Vertragsverhandlungen mit der ÖMV verstärkt auf eine transparente Kostenstruktur und ein bedarfsgerechtes Preisschema drängen, um das Fehlen entsprechender Marktmechanismen hinsichtlich der im Monopol der ÖMV stehenden unterirdischen Erdgasspeicher zumindest teilweise wettzumachen. Forderungen aufgrund von Reinvestitionsklauseln wären nach Auffassung des RH nur dann anzuerkennen, wenn bereits vor Inangriffnahme der erforderlichen Arbeiten Einvernehmen über die Notwendigkeit und die voraussichtliche Höhe der Kosten hergestellt wurde.
- 3.22.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung sei in den neuen Speicherverträgen auch gleichzeitig festgelegt worden, daß bei voller Leistungsnutzung auch ein erhebliches Speichervolumen (derzeit 920 Mill m³ jährlich) ohne zusätzliches Entgelt genutzt werden könne.*

Das Controlling der Kosten erfolge durch internationale Vergleiche der übergebenen Projektausarbeitungen der ÖMV sowie durch Besichtigung und Begehung von Experten vor Ort. In Einzelfällen habe die ÖMV durchgeführte Reinvestitionen erst nachträglich gefordert, was von der Unternehmung bzw den Landes-Ferngasgesellschaften nur teilweise anerkannt worden wäre.

Abstimmung
mit der ÖMV

- 3.23.1 Zusammenfassend war zu erkennen, daß zwischen der überprüften Unternehmung und der ÖMV ein wirtschaftliches Spannungsfeld bestand. Die Reibungspunkte waren vor allem die Einhaltung des vertraglich vereinbarten Gebietsschutzes für die Landes-Ferngasgesellschaften, die Tendenzen betreffend die Erweiterung des Konzern-Erdgas-Eigenverbrauches der ÖMV, das Mitsprache- bzw Mitwirkungsrecht der Unternehmung bei Gasimporten, eine gemeinsame Vorgangsweise bei Projektierung, Bau und Betrieb von erdgasbetriebenen Industrie- und Kraftwerksprojekten sowie die Preisgestaltung und Kostenverrechnung.
- 3.23.2 Nach Auffassung des RH wären jedoch eine größtmögliche Kooperation zwischen der überprüften Unternehmung und der ÖMV vor allem im Hinblick auf einen europäischen Binnenmarkt, die damit verbundenen Liberalisierungstendenzen hinsichtlich der Lieferung und des Transportes von leistungsgebundenen Energieträgern, eine möglichst kostengünstige Versorgung des österreichischen Energiemarktes mit Erdgas sowie die Ausnutzung von Synergieeffekten anzustreben. Da die Erdgasversorgung in Österreich nicht den Mechanismen eines freien Wettbewerbs unterliegt, sollte im volkswirtschaftlichen Interesse bei der Preisgestaltung auf die Ausnutzung von Monopolstrukturen weitestgehend verzichtet werden.
- 3.23.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung hätte die im Jahre 1968 auf Anordnung des BMwA erfolgte Neuordnung der Import- und Verteilungskomponenten für Erdgas zwischen ihr und der ÖMV zwangsläufig zu langfristigen vertraglichen Verpflichtungen geführt. Die Abnehmerstruktur in Österreich setze sich aus 50 % Industriekunden, 20 % Einsatz in kalorischen Kraftwerken und 30 % in Haushalt und Gewerbe zusammen. In der Industrie-, Kraftwerks- und Gewerbe-*

versorgung unterliege die Anwendung von Erdgas einem strengen Wettbewerb mit anderen Primärenergieträgern. Die Tarife unterlägen in Österreich der Preisregelung und würden unter strengen Kalkulationsregeln in allen Bereichen der Erdgaswirtschaft überprüft werden.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadt senates sei die Geschäftsführung der Unternehmung beauftragt worden, mit der ÖMV über eine möglichst preisunabhängige Gewinnaufschlagsregelung zu verhandeln.

Verwaltungsaufwand

- 3.24.1 Die Geschäftsanbahnungs- und Repräsentationskosten der Unternehmung fielen von rd 255 000 S (1986) auf rd 149 000 S (1988), stiegen aber 1990 auf rd 394 000 S.

Die Reise- und Fahrtpesen der Unternehmung sanken von rd 770 000 S (1986) auf rd 451 000 S (1988) und stiegen bis 1990 auf über 700 000 S an.

- 3.24.2 Obwohl die im Verhältnis zur Größenordnung der Unternehmung sehr hohen Geschäftsanbahnungs-, Repräsentations- und Reisekosten überwiegend auf Verpflichtungen zurückzuführen waren, welche die überprüfte Unternehmung für die gesamte österreichische Gaswirtschaft wahrzunehmen hatte, empfahl der RH eine sparsamere Vorgangsweise.

- 3.24.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung hätten die für 1990 genannten Kosten drei Großveranstaltungen betroffen, die in diesem Jahr unvorhergesehen zusammengefallen wären. Es dürfe auch nicht die Größenordnung der Unternehmung als Maßstab genommen werden, sondern die wirtschaftliche Bedeutung des angebahnnten Geschäfts oder der geknüpften persönlichen Beziehung.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung habe sie die EVN-Energie Versorgung Niederösterreich AG als Eigentümerin von 23,75 % der Geschäftsanteile der überprüften Unternehmung aufgefordert, sich um eine Umsetzung der vom RH gegebenen Empfehlungen zu bemühen.

Schlußbemerkungen

- 3.25 Abschließend hob der RH die Bemühungen der Unternehmung hervor, trotz eines geringen Personalstandes die notwendigen Koordinierungsfunktionen innerhalb der österreichischen Gaswirtschaft wahrzunehmen, die Speicherbewirtschaftung weiter auszubauen, günstige Erdgasimporte zu sichern und die Interessen der Landes-Ferngasgesellschaften gegenüber der ÖMV zu vertreten. Die kritischen Anmerkungen des RH sowie seine Empfehlungen sollten daher als Anstoß zur bestmöglichen Zielerreichung gewertet werden, im Interesse der gesamten Volkswirtschaft eine kostengünstige Erdgasversorgung zu gewährleisten.

204

Sonstige Wahrnehmung

Nordumfahrung Lofer

Vorbemerkungen

- 4.1 Im Zusammenhang mit der Vergabe des rd 4,3 km langen Hauptbauloses der Nordumfahrung Lofer (Loferer Bundesstraße) einschließlich des rd 1,9 km langen Lärchbergtunnels mit einer Auftragssumme von rd 423 Mill S einschließlich USt durch die Tauern Autobahn AG sah sich der RH zur Einholung mündlicher Auskünfte und schriftlicher Unterlagen der Gesellschaft veranlaßt.

Ausschreibung

- 4.2.1 Die erste Ausschreibung (September 1991) war insbesondere wegen vermuteter Preisabsprache zwischen dem erst- und dem zweitgereihten Bieter aufgehoben worden.

Auch bei der zweiten Ausschreibung (Feber 1992) wiesen viele Angebotspreise der nunmehr erst- und zweitgereihten Bieter, die bei der ersten Ausschreibung gemeinsam angeboten hatten und als Drittbieter gereiht waren, große Ähnlichkeit auf. Dies traf auch auf Positionen zu, deren Kalkulationsansätze von jenen der ersten Ausschreibung deutlich abwichen.

Die Tauern Autobahn AG hat die Angebotsprüfung bei beiden Ausschreibungen auf der Grundlage von Prüfberichten des Amtes der Salzburger Landesregierung und einer Ingenieurgemeinschaft vorgenommen.

- 4.2.2 Der RH beanstandete, daß die Gesellschaft die ersten beiden Bieter der zweiten Ausschreibung nicht wegen der auf eine Preisabsprache hinweisenden Ähnlichkeit der Angebote ausgeschieden, sondern nach Zuschlagserteilung an den Erstgereihten der Hereinnahme des Zweitbieters als dessen Partner zugestimmt hatte.

- 4.2.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft hätte sie eine Preisabsprache bei der zweiten Ausschreibung — im Gegensatz zur ersten — zum Zeitpunkt der Angebotsprüfung nicht nachweisen können. Durch die Hereinnahme des Zweitgereihten sei ihr kein Schaden erwachsen.*

- 4.2.4 Der RH entgegnete, daß die nachträgliche Hereinnahme des Zweitbieters dem Sinn und Zweck der Grundsätze ordnungsgemäßer Beschaffung nach den Vergabevorschriften widersprach.

Bauvertrag

- 4.3.1 Im Bauvertrag wurde die für die Abrechnung bedeutsame Bestimmung der Gebirgsgüteklassen nach einer Matrix festgelegt, welche die jeweilige Abschlagslänge (als Maß für die Schwierigkeit des Vortriebes) und die jeweilige Stützmittelanzahl (als Maß für den Umfang der einzubauenden Sicherungsmaßnahmen) berücksichtigte. Weiters wurde für die Abrech-

nung eine theoretische Vortriebsdauer als Abrechnungsgrundlage der Vorhaltekosten der Baustelleneinrichtung von Vortriebsbeginn bis –ende festgelegt.

- 4.3.2 Der RH beurteilte die vereinbarte Art der Tunnelmatrix als zweckmäßige Form, die Einschätzung der Gebirgsgüteklassen durch technische Maßzahlen zu objektivieren. Er beanstandete jedoch, daß es die Tauern Autobahn AG unterlassen hatte, die spekulativen Kalkulationsannahmen für die Vortriebsdauer und für die überhöhten Vorhaltekosten der Baustelleneinrichtung aufzuklären.
- 4.3.3 *Die Gesellschaft bestätigte die starke Sprunghaftigkeit der im Angebot angenommenen Vortriebsleistungen, erwartete sich daraus aber keinen finanziellen Nachteil.*
- 4.3.4 Der RH entgegnete, daß die ungünstigen finanziellen Auswirkungen bereits erkennbar seien.

Leistungsänderungen

- 4.4.1 Der Bauvertrag des erst rd ein halbes Jahr laufenden Bauvorhabens war bereits so maßgeblich geändert worden, daß die Abschlagsrechnung vom November 1992 über rd 113 Mill S zu 21 % ursprünglich nicht beauftragte Leistungen aufwies. Mehr als die Hälfte des Tunnelausbruchs wurde in Güteklassen abgerechnet, die bei Vertragsabschluß noch nicht festgelegt waren.

Die Bauweise hinsichtlich des Stützmittelkonzeptes beim Tunnelvortrieb wurde gegenüber der Ausschreibung maßgeblich geändert. Insbesondere wurde auf — in ungewöhnlich großem Umfang ausgeschriebene und verhältnismäßig niedrig angebotene — Sicherungsmittel verzichtet.

- 4.4.2 Der RH beanstandete die großen Abweichungen zwischen der Ausschreibung der Leistungen, dem Bauvertrag und der Bauausführung.
- 4.4.3 *Laut Stellungnahme der Tauern Autobahn AG hande es sich bei den Leistungsänderungen lediglich um im Leistungsverzeichnis nicht erfaßte Zwischenfelder der Tunnelmatrix, die ohne wesentliche Kostenauswirkung ergänzt worden seien.*

Die Möglichkeit zur Verringerung der Sicherungsmaßnahmen hätte sich erst aus der Bauabwicklung ergeben.

- 4.4.4 Der RH entgegnete, daß der deutlich verringerte Leistungsumfang bezüglich der Stützmittel keine entsprechende Verringerung der Abrechnungssumme bewirkte.

206

Bereich des Bundesministeriums für
öffentliche Wirtschaft und Verkehr

207

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

- (1) im Bereich der Zentralleitung hinsichtlich:

- (1.1) Zusammenfassung der Zuständigkeiten betreffend Schiffahrtswesen und Eigentümerfunktion bei der DDSG beim BMV (TB 1986 Abs 65.2).

Laut Mitteilung des BMV sei eine derartige Maßnahme im derzeitigen Koalitionsübereinkommen nicht vorgesehen; überdies wären auch die Ergebnisse der Verhandlungen über die künftigen Eigentumsverhältnisse an der Unternehmung abzuwarten; voraussichtlich werde der Bund an der neustrukturierten Gesellschaft keine Anteile mehr halten.

- (2) im Bereich der Postverwaltung hinsichtlich:

- (2.1) Einbeziehung des Generaldirektors für die Post- und Telegraphenverwaltung (PTV) in die Zuständigkeit der Innenrevision (TB 1989 Abs 2.160.1).

Laut Mitteilung der PTV würde dieses Problem im Zuge der beabsichtigten Ausgliederung der PTV aus der Bundesverwaltung gelöst werden.

- (2.2) Schaffung ordnungsgemäßer Rechtsgrundlagen für die Abgeltung men- genmäßiger Mehrleistungen, die in Form von fiktiven Überstunden ver- gütet werden (TB 1982 Abs 72.5).

Laut Mitteilung der PTV sei vom BKA beabsichtigt, der Empfehlung des RH im Rahmen einer künftigen Novellierung des Gehaltsgesetzes zu entsprechen.

- (2.3) Auflassung der Telegraphenzentralstation Wien (TB 1978 Abs 62.12.2).

Laut Mitteilung der PTV werde eine Lösung nach Fertigstellung der Arbeiten für den Umbau des Postamtes 1010 Wien erfolgen.

- (2.4) Schaffung einer ausreichenden Rechtsgrundlage für Eillöhne (TB 1983 Abs 72.10).

Laut Mitteilung der PTV handle es sich nach übereinstimmender Meinung der Vertreter des BKA und des BMF um Belohnungen gemäß dem Gehaltsgesetz.

- (2.5) Schaffung ordnungsgemäßer Rechtsgrundlagen für den öffentlichen Personenrufdienst und das Heimtelefon (TB 1984 Abs 63.7.2 und 63.8.2).

Unerledigte Anregungen

208

Laut Mitteilung der PTV werde dieses Problem mit der Neuordnung des Fernmelderechts geregelt werden.

- (3) im Bereich der Eisenbahnbehörde und der Kraftfahrlinienbehörde hinsichtlich:
 - (3.1) Beseitigung des unbefriedigenden Zustandes, daß Bundesbeamte und Bundesbahnbedienstete gleichartige Tätigkeiten bei unterschiedlichen Besoldungssystemen ausüben (TB 1985 Abs 50.4).

Das BMV verwies auf die Senkung des Standes der Bundesbahnbediensteten.

- (3.2) Erlassung von Verordnungen für Sicherheitsmaßnahmen "nach dem jeweiligen Stand der technischen Entwicklung des Eisenbahnwesens" (TB 1985 Abs 50.36).

Das BMV berichtete von der bevorstehenden Kundmachung zweier Verordnungen zu Lärmschutzmaßnahmen.

- (3.3) Änderung des Kraftfahrliniengesetzes 1952 zur Anpassung an heutige Verkehrserfordernisse (TB 1985 Abs 50.56).

Das BMV verwies auf die zur EWR-Anpassung 1992 erfolgte Novellierung des Kraftfahrliniengesetzes 1952 und stellte darüber hinaus eine Neufassung des Kraftfahrliniengesetzes in Aussicht.

- (4) im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen hinsichtlich:

- (4.1) Fertigstellung personalsparender ADV-Projekte ("Anlagenrechnung" und "Kosten/Leistungsrechnungen"), die seit Jahren abgeschlossen sein sollten (SB 1984 Organisation der ÖBB Abs 51.1 und 51.4).

Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB seien diese ADV-Projekte durch die Informationssysteme "Weiterentwicklung des innerbetrieblichen und des externen Rechnungswesens" hinsichtlich Inhalt, Umfang und Zielsetzung überholt. Von den neuen Projekten würden Teilbereiche bereits eingesetzt; die Anlagenrechnung und die Kostenstellen würden 1993 in die ADV eingebunden.

- (4.2) Anpassung der Vorschriften der ÖBB an das neue Verkehrsüberwachungssystem der "Dispostellen" (SB 1984 Organisation der ÖBB Abs 55.2).

Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei das Inkrafttreten der neuen Vorschrift ab 1994 vorgesehen.

- (4.3) Änderung des Dienst- und Besoldungsrechtes der ÖBB, weil die derzeit geltenden Regelungen ein überdurchschnittliches Steigen der Bezüge bewirken (TB 1986 Abs 70.8 und 11 sowie TB 1981 Abs 72.9 bis 11).

Der Vorstand der ÖBB verwies auf das Bundesbahngesetz 1992, das ihm für Verhandlungen eine Frist bis Ende 1994 setzt.

Unerledigte Anregungen

209

- (4.4) Änderung des Pensionsrechtes der ÖBB, das den Antritt der Pension mit 83 % des letzten Aktiv-Monatsgehaltes bereits nach 35 Dienstjahren zuläßt (TB 1986 Abs 70.9 und 11 sowie TB 1981 Abs 72.22).

Der Vorstand der ÖBB verwies auf das Bundesbahngesetz 1992, das ihm für Verhandlungen eine Frist bis Ende 1994 setzt.

- (4.5) Änderung des Prämienlohnsystems in den Werkstätten der ÖBB (zuletzt TB 1986 Abs 67.12, TB 1979 Abs 74.10 und TB 1978 Abs 64.17).

Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB wird es im Hauptwerkstattendienst bis 1996 zu einer automationsunterstützten Zeit- und Leistungsschreibung kommen; im Kraftwagendienst seien die Arbeiten zur automationsunterstützten Arbeitsvergabe und Abrechnung eingeleitet worden.

- (4.6) Des zügigen Ausbaues der Pottendorfer Linie (TB 1988 Abs 52.19).

Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB befindet sich dieses Projekt aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (Planung Lainzertunnel, neue Prognosen für den Güterverkehr) im Stadium einer neuen Zielsetzungsplanung (Fertigstellung Oktober 1993).

Verwirklichtete Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

- (1) im Bereich der Postverwaltung hinsichtlich:

- (1.1) Abstandnahme von der Errichtung von Nebenstellenanlagen durch die PTV wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit (TB 1988 Abs 51.12).

Dieser Empfehlung wurde sinngemäß entsprochen, weil durch eine Anpassung der Entgelte nunmehr die Wirtschaftlichkeit dieses Geschäftszweiges gegeben ist.

- (1.2) Abschaffung einer Lagerebene bei der Materialbewirtschaftung im Fernmeldebereich (TB 1989 Abs 48.9).

Dieser Empfehlung wurde durch die Einführung eines neuen Materialverteilungssystems vorerst in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland entsprochen.

- (1.3) Änderung der Abgeltung der als Nebentätigkeiten einzustufenden zeitlichen Mehrleistungen von Bediensteten fremder Dienststellen bei Wiener Umleitepostämtern (TB 1991 Abs 51.4).

Seit Jänner 1993 werden Bedienstete fremder Dienststellen nicht mehr zu zeitlichen Mehrleistungen bei Wiener Umleitepostämtern herangezogen.

Verwirklichte Empfehlungen

210

- (2) im Bereich der Eisenbahnbehörde hinsichtlich:

- (2.1) Herausgabe von Richtlinien zur Abgrenzung der Erweiterungs- und Erneuerungsbauten, welche wegen ihres geringeren Umfangs keiner eisenbahnrechtlichen Baugenehmigung und Betriebsbewilligung bedürfen (TB 1985 Abs 50.8).

Dieser Empfehlung wurde zum Teil (bei Brücken, Krananlagen sowie Anlagen des Elektro-, Sicherungs- und Fernmeldewesens) entsprochen; das Bundesgesetz vom 8. Juli 1992, BGBl Nr 452, hat den Inhalt dieser Bestimmung neu gefasst.

- (2.2) Entlastung der Eisenbahnbehörde durch regelmäßigen statt einzelfallmäßigen Gebrauch des Delegierungsrechts an den örtlich zuständigen Landeshauptmann gemäß § 12 des Eisenbahngesetzes 1957 (TB 1985 Abs 50.36).

Auch dieser Empfehlung wurde durch Kompetenzausgliederungen gemäß Bundesgesetz vom 8. Juli 1992, BGBl Nr 452, Rechnung getragen.

- (3) im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen hinsichtlich:

- (3.1) Schaffung eines neuen Organisationsmodells (SB 1984 Organisation der ÖBB Abs 83).

Die ÖBB haben im Jahr 1991 alle Unternehmungsebenen umstrukturiert und allgemein die nur noch zweistufige Entscheidungsfindung verankert. Zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe wurde eine Gemeinkostenwertanalyse durchgeführt und bis März 1993 437 Stellen eingespart. Seit dem Jahr 1984 wurden die Streckenleitungen Bischofshofen, Knittelfeld, Wels und Mistelbach, weiters 30 Kleinwerkstätten aufgelassen sowie die Streckenleitungen Wien Süd und Wien Ost zu einer Streckenleitung Wien Südost zusammengelegt.

- (3.2) Verlegung des Schwerpunktes der Prüfungstätigkeit der Stabsstelle Revision von der Vorprüfung zur Nachprüfung (TB 1989 Abs 2.168).

Dieser Empfehlung wurde mit einer neuen Revisionsordnung Rechnung getragen; hierzu trat seither auch die Prüfungstätigkeit im ADV-Bereich.

- (3.3) Zusammenlegung der Kraftwerkszentralstelle und der Kraftwerksleitung Innsbruck (TB 1989 Abs 49.13).

Diese Empfehlung wurde im Juli 1991 verwirklicht.

- (3.4) Verbesserung in der Ablauforganisation des im Jahr 1987 eingeführten Stückgutverkehrs (TB 1991 Abs 53.13).

Der Empfehlung wurde 1992 mit der Auflassung des unwirtschaftlichen Zusatzangebotes "Bahn Express-extra" entsprochen; gemeinsam mit einer Organisationsänderung wurden 180 Jahreskopfleistungen eingespart.

- (3.5) Bereinigung der personalaufwendigen Datenerfassung in der Bundesbahndirektion Villach (TB 1991 Abs 53.10).

Die ADV und organisatorische Maßnahmen ermöglichten es, den Mitarbeiterstand von 26 auf 16 zu senken. **211**

- (3.6) Auflösung unwirtschaftlicher "Reisebüros am Bahnhof" (TB 1991 Abs 53.21).

Die Reisebüros in Jenbach, Landeck und Krems/Donau wurden geschlossen.

Prüfungsergebnisse

Post- und Telegraphendirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, Hochbau- und Liegenschaftswesen

Bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben (Neubauten, Erweiterungsbauten und Umbauten) waren zwischen den für den Hochbau zuständigen Dienststellen mehrfache Genehmigungs- und Abstimmungsschritte erforderlich. Die bestehende Hochbauorganisation wirkte sich auf die Baudauer und die Kosten ungünstig aus.

Aufgrund lang andauernder und zum Teil wiederholt geänderter Planungsschritte sowie Entscheidungsabläufe beim Postzentrum St. Pölten konnte ein privater Unternehmer durch rasches Handeln die Post- und Telegraphenverwaltung in Zugzwang setzen. Um einer gerichtlichen Klage auszuweichen, wurde eine Abfindungszahlung in Millionenhöhe geleistet.

Anlässlich der Errichtung eines Berufsbildungszentrums für die Postbediensteten wurden die für den Ausbau des österreichischen Fernmeldenetzes gewidmeten Budgetmittel auch für eine betrieblich nicht benötigte Mehrzweckhalle verwendet.

	Postdirektion Wien	Post insgesamt
Anzahl der Bediensteten	23 000	57 300
Hochbauinvestitionen von 1980 bis 1990	9,6 Mrd S	19,2 Mrd S
jährlicher prozentueller Anteil an den Hochbauinvestitionen	41 bis 59 %	

212

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1.1 Der RH führte im Jahre 1990 eine Gebarungsüberprüfung des Hochbau- und Liegenschaftswesens bei der Post- und Telegraphendirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland in Wien (Postdirektion Wien) durch. Schwerpunkt der Überprüfung war die Feststellung der Zweckmäßigkeit der bestehenden Hochbauorganisation in der Post- und Telegraphenverwaltung. Zu diesem Zweck wurden auch bei anderen Postdirektionen Erhebungen über die Organisation und Abwicklung von Bauvorhaben durchgeführt.

Der Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung wurde im Juni 1992 das Prüfungsergebnis bekanntgegeben. Im November 1992 langte die Stellungnahme der überprüften Stelle im RH ein.

Hochbau-organisation

- 1.2.1 Die Postdirektion Wien ist die größte der fünf in Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz und Wien eingerichteten und der Generaldirektion unmittelbar unterstellten Landesdirektionen (jeweils zuständig für ein oder mehrere Bundesländer). Das Hochbau- und Liegenschaftswesen war im Bereich der Postdirektion Wien organisatorisch in einer Gruppe zusammengefaßt. Die Gruppe bestand aus vier Abteilungen.

Die Vorgangsweise bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben wurde zuletzt durch die von der Generaldirektion herausgegebene Zuständigkeitsordnung 1985 geregelt. Einzelheiten des Ablaufes und der Vorgaben über die je Bauvorhaben zu führenden Unterlagen waren in den Allgemeinen Hochbaubestimmungen festgelegt.

- (I) In der ersten Stufe eines geplanten Bauvorhabens gaben die jeweiligen Bedarfsträger (Dienststellen des Postdienstes, Postautodienstes und Fernmelddienstes) ihre Raumfordernisse der Postdirektion Wien bekannt. Bei Zustimmung suchte diese in Form einer "Raumbedarfsmeldung" bei der Generaldirektion um eine "grundsätzliche Genehmigung" an. Die von der Generaldirektion genehmigte Raumbedarfsmeldung war dann für die Postdirektion die Grundlage, durch Hinzufügen von Flächen für Sanitär- und Sozialräume ein "Raumprogramm" mit den geschätzten Baukosten ("Kostenannahme") zu erstellen.

Bei Kosten unter 3 Mill. S erfolgte die Genehmigung des beabsichtigten Bauvorhabens ("Beschlußfassung") im Wirkungsbereich der Postdirektion. Zwecks Einholung einer Bauvorhabenkennzahl waren derartige Bauvorhaben der Generaldirektion zu melden. Nachträglich geäußerte Nutzerwünsche waren hinsichtlich der zu erwartenden Kosten- und Terminänderungen zu untersuchen und bei Überschreitung der angeführten Wertgrenze von 3 Mill. S durch die Generaldirektion zu genehmigen.

Bauvorhaben, deren Kostenannahme von vornherein 3 Mill. S überschritt, waren der Genehmigung durch die Generaldirektion vorbehalten. Bei der Prüfung der Anmeldung entschied die Generaldirektion auch über die Beiziehung von Ziviltechnikern und "Sonderfachleuten" bzw von gewerbl.technischen Büros zur Bauplanung und Bauüberwachung. Die angenommenen Kosten für "beschlossene" bzw für "angemeldete"

Bauvorhaben wurden in der Generaldirektion zur Aufnahme in die Finanz- und Investitionsprogramme vorgemerkt. 213

- (2) Nach der "Beschlußfassung" in der Postdirektion bzw nach der Genehmigung der "Anmeldung" in der Generaldirektion war unter Berücksichtigung der betrieblichen Gegebenheiten, insbesonders der hiezu ausgearbeiteten Technischen Hochbaurichtlinien sowie der einschlägigen Gesetze, von der Postdirektion ein "Vorentwurf" zu erstellen.
 - (3) Bei den angemeldeten Bauvorhaben waren der "Vorentwurf" samt den Vorprojekten der Sonderfachleute, die Baubeschreibung, die Grobzeitplanung und eine "1. Kostenschätzung" der Generaldirektion vorzulegen. Die "Kostenschätzung" erfolgte nach Kostenrichtwerten aufgrund des nach der ÖNORM B 1800 ermittelten Raumbedarfes. Mit dem "Vorentwurf" wurden auch Kostenveränderungen gegenüber der "Kostenannahme" bei der Anmeldung geprüft und vorgemerkt. Die im "Vorentwurf" vorgesehene Art der Bedarfsabdeckung und die im Genehmigungsverfahren erteilten Abänderungs- und Einsparungswünsche bestimmten im wesentlichen die späteren Kosten des Bauvorhabens.
 - (4) Nach der Genehmigung des "Vorentwurfes" durch die Generaldirektion war von der Postdirektion unter Berücksichtigung der in den Technischen Hochbaurichtlinien vorgegebenen betrieblichen Erfordernisse als Grundlage baubehördlicher Genehmigungen und zur Erstellung von Leistungsverzeichnissen für die einzelnen Gewerke der "Entwurf" (Einreichplan) auszuarbeiten. Der "Entwurf" war der Generaldirektion nur im Falle erheblicher Veränderungen gegenüber dem Vorentwurf und bei Kostenunterschieden von mehr als 50 000 S bzw 5 % der Gesamtkosten zur Zustimmung vorzulegen.
 - (5) Die weitere Bauvorbereitung und –ausführung bis zur Kollaudierung oblag nunmehr allein der Postdirektion. Außer den Vergaberichtlinien waren die jeweiligen Bestellermächtigungen einzuhalten. Soweit die Planungs-, Bauüberwachungs- und Prüfingenieurleistungen nicht oder nicht zeitgerecht mit eigenen Kräften erbracht werden konnten, erfolgte die Vergabe an Architekten, Ziviltechniker oder gewerblich–technische Büros.
- 1.2.2 Nach Ansicht des RH war das Verfahren zur Genehmigung von Bauvorhaben über 3 Mill S zu aufwendig gestaltet. Die Mitwirkung der Generaldirektion wäre grundsätzlich nur auf die Festlegung des Raum- und Finanzbedarfes zu beschränken. Hingegen sollte die Beurteilung architektonischer Projektlösungen, nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Landesbauvorschriften und der örtlichen Nähe, allein den Postdirektionen überlassen bleiben.

Der RH empfahl daher, "Vorentwürfe" nur dann der Generaldirektion vorzulegen, wenn der von ihr bei der Anmeldung genehmigte Mittelbedarf nicht eingehalten werden kann. Die zweckmäßige und sparsame Entwurfausführung durch die bauaufsührende Postdirektion wäre im Wege der Dienst- und Fachaufsicht sicherzustellen, wobei allerdings die Allgemeinen Hochbaubestimmungen und die Technischen Hochbaurichtlinien entsprechend ergänzt werden müßten.

Hochbauorganisation

214

- 1.2.3 Laut Stellungnahme der Generaldirektion habe sie bereits in der Vergangenheit verschiedene Genehmigungen in den Wirkungsbereich der Postdirektionen übertragen. Ein weiterer Verzicht der Mitwirkungserfordernisse wäre bereits untersucht worden. Die betroffenen Abteilungen in der Generaldirektion hätten sich jedoch aus sachlichen Erwägungen dagegen ausgesprochen.

Das derzeitige Prüfverfahren in der Generaldirektion ermögliche eine weitgehend fehlerfreie und sparsame Bauführung. Durch die Mitwirkung der Generaldirektion könnten unterschiedliche Tendenzen und Entwicklungen in den Postdirektionen rechtzeitig erkannt und bundeseinheitlich geregelt werden. Dem Nachteil der fehlenden örtlichen Nähe würde durch Vorlagen von Fotos, perspektivischen Skizzen ua begegnet werden. Außerdem würde bei der Postdirektion Wien im Gegensatz zu den anderen Postdirektionen eine wesentlich größere Anzahl von Ziviltechnikern bei der Planung und Ausführung von Bauvorhaben eingesetzt.

Aufgrund der budgetären Beschränkungen würde nunmehr das gesamte System des Genehmigungsvorganges umgestellt werden. Nach Ermittlung des mehrjährigen Finanzierungsbedarfes jeder Postdirektion hätte diese im Rahmen der genehmigten Jahresquoten die festgesetzten Bauvorhaben durchzuführen. Die jährlichen Mittelzuweisungen dürften keinesfalls überschritten werden. Einzelne Teilbereiche des neuen Systems — objektbezogene Mittelzuweisung, Eingriffsrechte der Zentralstelle — wären noch zu klären.

- 1.3.1 Planungen und sonstige immaterielle Hochbauleistungen (Projektierungen, Berechnungen ua) wurden bei der Postdirektion Wien mangels hinreichender Arbeitskapazität überwiegend außer Haus an Architekten und Ziviltechniker vergeben. Im Bereich der Haustechnik ergingen Planungsaufträge auch an technische Büros. Entwurfs- oder Ideenwettbewerbe wurden mit einer einzigen Ausnahme (Neubau des Postamtes Lunz am See) nicht abgehalten.

Die Vergabe der immateriellen Leistungen erfolgte grundsätzlich freihändig. Mit Ausnahme kleinerer Vorhaben war die Auftragsvergabe an die Zustimmung der Generaldirektion gebunden. Die Postdirektion hatte bei Architektenleistungen Dreievorschläge zu erstellen. Die Generaldirektion wählte einen Architekten aus. Erst danach wurde dieser zu einer Angebotslegung durch die Postdirektion eingeladen.

Laut der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Rechtslage waren die Architekten und Ziviltechniker an die Mindestsätze ihrer Gebührenordnungen gebunden, so daß die mit den Mindestsätzen erstellten Angebote gleich hoch hätten sein müssen. Die ausnahmsweise erfolgte beschränkte Ausschreibung der Leistungen von Architekten und Statikern für einen bestimmten Umbau bzw Neubau im Jahre 1988 zeigte allerdings beachtliche Unterschiede bei den Honorarangeboten auf. Die angebotenen Leistungen zeigten bei den Architekten eine Spanne zwischen 8,5 und 10,7 Mill S (+ 26,7 %), bei den Statikern eine solche zwischen 2,3 Mill S und 5,3 Mill S (+ 128,6 %) sowie für die Generalplanung eine solche zwischen 20,6 und 30,9 Mill S (+ 49,8 %).

Für die Auswahl der von der Postdirektion vorzuschlagenden Architekten bzw Ziviltechniker gab es keine näheren Vorschriften. In der Regel behielt sich der Leiter der Hochbaugruppe die Entscheidung, wer in den

Dreievorschlag aufzunehmen war, persönlich vor. In den Geschäftsstücken wurden keine Begründungen über die getroffene Auswahl gegeben. Lediglich fallweise war den Geschäftsstücken zu entnehmen, daß Vergaben über unmittelbare Anordnung der Generaldirektion erfolgten.

- 1.3.2 Der RH beanstandete die Form der Vergabe immaterieller Leistungen bei Großprojekten, weil die Richtlinien des Bundes die Vergabe von immateriellen Leistungen mit einem Auftragswert von über 10 Mill S erst nach einer öffentlichen Interessentensuche bzw nach einem Ideen- und Entwurfswettbewerb vorsieht.

Im Hinblick auf ein offenes und nachvollziehbares Verwaltungsgeschehen sollte nach Auffassung des RH aber auch bei Vorhaben mit einem unter 10 Mill S liegenden Auftragswert sowohl die Auswahl für den Dreievorschlag als auch die getroffene Entscheidung über die Person des Auftragnehmers sachlich eingehend begründet werden. Insbesonders bei Vorliegen von Interventionen müßte durch entsprechende Ausführungen in den einschlägigen Geschäftsstücken jeder Anschein einer unsachlichen Entscheidung vermieden werden.

- 1.3.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion bestimme sich die Höhe der Honorare nach den Herstellungskosten. Der vom RH angeführte Fall — in dem es übrigens nicht zur Durchführung des Bauvorhabens gekommen sei — hätte aufgrund der noch aufrechten Bindung an die Mindestgebührensätze auf der Grundlage der tatsächlichen Herstellungskosten abgerechnet werden müssen.*

Nach Auffassung der Post- und Telegraphenverwaltung müßte die Berechnung der Honorare von den Herstellungskosten abgekoppelt werden. Da nunmehr eine Neuordnung des öffentlichen Vergabewesens (Vergabegesetz) erfolge, würde die Frage von Ausschreibungen immaterieller Leistungen neu überdacht werden. Der Empfehlung nach einer besseren Dokumentation von Auswahlkriterien werde sie unverzüglich sofort nachkommen.

- 1.4.1 Wiederholt erbrachten Architekten ihre Arbeitsleistung bereits aufgrund einer mündlichen Vorverständigung durch die Post- und Telegraphenverwaltung. Dadurch kam es immer wieder zu Uneinigkeiten über die Honorarhöhe, weil sich der spätere schriftliche Auftrag nicht mit dem nach Ansicht des Architekten erbrachten Leistungsumfang deckte oder weil dieser einzelne Vertragsbestimmungen aus anderen Gründen ablehnte.
- 1.4.2 Der RH erinnerte an die einschlägigen Haushaltsvorschriften. Überdies setzte sich die Post- und Telegraphenverwaltung der Gefahr aus, durch die lediglich mündliche Beauftragung von Architekten ihre Verhandlungsposition bei Honorarstreitigkeiten zu verschlechtern.
- 1.4.3 *Die Generaldirektion erklärte, daß die nachgeordneten Dienststellen zur Einhaltung der Haushaltsvorschriften angewiesen worden wären. Ob durch mündliche Beauftragungen der Post- und Telegraphenverwaltung ein Schaden erwachsen wäre, würde noch untersucht werden.*

216**Berufsbildungs-
zentrum Wien**

Allgemeines

- 1.5.1 Die Post- und Telegraphenverwaltung errichtete in den Jahren 1987 bis 1990 in Wien-Hernals ein "Berufsbildungszentrum" für ihre Mitarbeiter. Das Bildungszentrum setzte sich aus drei Teilen zusammen, nämlich aus Schulungsräumlichkeiten, Nächtigungszimmern und einer Mehrzweckhalle. Bei einem umbauten Raum von $49\ 594\ m^3$ betrug die Nutzfläche des Bildungszentrums ohne Stiegen und Gänge $9\ 047\ m^2$. Die in der vorläufigen Nachkalkulation ausgewiesenen Baukosten beliefen sich auf rd 200 Mill. S. Die Finanzierung des Berufsbildungszentrums einschließlich der Mehrzweckhalle erfolgte aus dem für betriebsnotwendige Investitionen der Post- und Telegraphenverwaltung zweckgebundenen Anteil an den Fernsprechgebühreneinnahmen.

Hinsichtlich des Zeitablaufes des Bauvorhabens war festzustellen:

- (1) Nach den Wünschen der Generaldirektion sollte mit dem Bau noch im Jahre 1986 begonnen werden, um einen Beitrag zur Bekämpfung der Winterarbeitslosigkeit 1986/87 zu leisten. Dies war jedoch nicht möglich, weil die Postdirektion Wien der Generaldirektion erst im Jänner 1987 den "Vorentwurf" zur Genehmigung vorlegen konnte. Die Generaldirektion stimmte im Juni 1987 dem "Vorentwurf" mit einer Reihe von Auflagen zu.
- (2) Nach einem Bauzeitplan der Postdirektion vom Juli 1987 war als Baubeginn das 3. Vierteljahr 1988 vorgesehen. Die Generaldirektion forderte jedoch, den Baubeginn auf den Anfang des Jahres 1988 vorzuverlegen. Diese Anordnung stand im Widerspruch zu einem zur selben Zeit erteilten Auftrag des Generaldirektors, mit dem Bau noch im Jahr 1987 zu beginnen. Die Postdirektion teilte zu den Terminauflagen fernmündlich mit, daß die Bauverhandlung voraussichtlich erst im September 1987 stattfinden würde und daher der Zeitpunkt der Erteilung einer Baubewilligung noch nicht absehbar wäre.
- (3) Mitte August 1987 berichtete die Postdirektion der Generaldirektion, daß das mit der Planung beauftragte Architekturbüro bisher nicht in der Lage gewesen wäre, die von der Generaldirektion im Juni 1987 verfügbaren Auflagen in den 'Vorentwurf' einzuarbeiten. Diese sollten daher unmittelbar im "Entwurf" berücksichtigt werden. Ein entsprechender Auftrag an das Architekturbüro wäre bereits erteilt worden. Trotz dieser Maßnahme zur Beschleunigung der Planungsabwicklung wäre nach dem Terminplan des Architekturbüros ein Baubeginn erst im Mai 1988 möglich. Im Normalfall würde daher im 1. Vierteljahr 1989 zu bauen begonnen.
- (4) Aufgrund des Berichtes der Postdirektion wurde in der Generaldirektion von einem voraussichtlichen Baubeginn im 2. Vierteljahr 1988 ausgegangen. Wegen der Anfrage von Wiener Kommunalpolitikern, weshalb der Bau des Bildungszentrums noch nicht begonnen worden wäre, erinnerte der Generaldirektor im September 1987 an seinen früheren Auftrag, mit dem Bau noch 1987 anzufangen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte nach den Vorstellungen der Generaldirektion die Postdirektion vor-

bereitende Baumeisterarbeiten gesondert vergeben. Darüber hinaus verfügte die Generaldirektion aber auch in Abänderung der bisherigen Planung die Einrichtung eines Verbindungsganges zwischen dem Berufsbildungszentrum und dem nördlich benachbarten Rechenzentrum der Post- und Telegraphenverwaltung.

- (5) Weisungsgemäß ließ die Postdirektion die Erd- und Gründungsarbeiten noch im Dezember 1987 beginnen. Zu diesem Zeitpunkt lag weder eine rechtskräftige Baubewilligung vor noch gab es vom Architekturbüro freigegebene Ausführungspläne. Das Architekturbüro lehnte die Haftung für die Verwendung der noch nicht zur Ausführung freigegebenen Pläne ab.
 - (6) Wegen des Termindruckes wurden bei der Baubehörde Entwürfe, welche die von der Generaldirektion verlangten Auflagen noch nicht enthielten und demnach der tatsächlich geplanten Bauausführung nicht entsprachen, eingereicht. Auch die öffentliche Ausschreibung der Baumeisterarbeiten erfolgte auf der Grundlage des nicht der gewünschten Bauausführung entsprechenden Planungsstandes.
 - (7) Die Abweichungen zwischen der genehmigten Bauplanung und der Bauausführung gelangten der Baubehörde bei einer Fundamentbeschau Ende 1988 zur Kenntnis. Es handelte sich dabei um die Verlegung der Garageneinfahrt und des Stiegenhauses, um die Veränderung der Vorfahrt, um die Anhebung des Daches der Mehrzweckhalle und um die Schaffung des Verbindungsganges zum Rechenzentrum. Die Baubehörde stellte überdies auch im Gebäudeinneren konstruktive und funktionale Änderungen fest, die durch die genehmigten Baupläne nicht gedeckt waren. Sie forderte die Post- und Telegraphenverwaltung deshalb auf, die tatsächliche Ausführung neu bewilligen zu lassen. Hiezu waren Auswechslungspläne beizustellen. Ihre Ausarbeitung und die Durchführung von Planungsänderungen infolge nachträglicher Benutzerwünsche berechnete das Architekturbüro mit 1,4 Mill. S.
- 1.5.2 Der RH beanstandete den verfrühten Baubeginn vor abgeschlossener Planung, weil damit Planungsmehrkosten verbunden waren. Überdies war von der Bedeutung und dem Zweck des Gebäudes her für die Post- und Telegraphenverwaltung keine besondere Dringlichkeit für die beschleunigte Bauabwicklung gegeben. Mit dem Auftrag zur Beschleunigung des Bauvorhabens wurde gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Auftragsvergabe auch insofern verstößen, als die im Leistungsverzeichnis der Ausschreibung vorgesehene Baumeisterleistung nicht der zu diesem Ausschreibungszeitpunkt gewünschten Bauausführung entsprach. Es wurden damit die unrichtige Information der Bieter und die Ausarbeitung unzutreffender Angebote bewußt in Kauf genommen. Außerdem waren haftrungsrechtliche Auswirkungen der Verwendung vom Architekturbüro noch nicht freigegebener Ausführungspläne möglich.

Schließlich beanstandete der RH, daß für das Bauvorhaben Mittel herangezogen wurden, die bestimmten Investitionen für das Fernmeldewesen vorbehalten waren.

- 1.5.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sei die Entscheidung zur Errichtung eines Berufsbildungszentrums richtig gewesen. Bei der Vergabe der Baumeisterarbeiten seien konjunkturbedingte Vorteile ausgenutzt und damit ein äußerst günstiges*

**Berufsbildungszentrum
Wien**

218

Ausschreibungsergebnis erzielt worden. Zur Kritik an der widmungswidrigen Verwendung von Fernmeldegebühren nahm die Generaldirektion nicht Stellung.

- 1.5.4 Der RH erwiderte, daß sich die Post- und Telegraphenverwaltung in keiner Phase des Baugeschehens, insbesondere nicht bei den Maßnahmen zur Beschleunigung des Bauvorhabens, vom Gesichtspunkt niedriger Bau-preise leiten ließ. Das günstige Ausschreibungsergebnis war vielmehr auf konjunkturbedingte Umstände zurückzuführen.

Mehrzweckhalle

- 1.6.1 Ein wesentlicher Anteil der Baukosten entfiel auf die Errichtung der Mehrzweckhalle, die vor allem für die Abhaltung von Sportbewerben gedacht war. Es wurden daher alle für einen derartigen Betrieb erforderlichen Einrichtungen (Zuschauertribüne für 300 Personen, Eingangshalle, Großkantine mit rd 400 m², Umkleideräumlichkeiten für mehrere Mannschaften und Schiedsrichter usw) vorgesehen. Unter der Mehrzweckhalle wurde eine Garage für 60 Stellplätze gebaut.

Die Sportfläche war durch maschinell steuerbare Vorhänge in drei Teilbereiche trennbar, von denen jeder die Größe eines normalen Turnsaals aufwies. Ursprünglich war für die Halle eine Raumhöhe von 7 m geplant. Um in der Halle auch internationale Volleyballveranstaltungen abhalten zu können, wurde sie auf 9 m erhöht.

Die Entscheidung für den Bau der Mehrzweckhalle fiel bereits zu Beginn der Projektierung des Bildungszentrums im Jahre 1981 unter dem früheren Generaldirektor und wurde nie mehr in Frage gestellt. Die Generaldirektion hielt die Halle wegen der möglichen Nutzung für den Lehrlingssport, der Schaffung einer notwendigen Freizeitinfrastruktur für auswärtige Teilnehmer an den im Bildungszentrum veranstalteten Lehr-gängen sowie wegen anderer nicht näher angegebener Betriebszwecke für zweckmäßig. Bei der späteren Ermittlung des Raumbedarfes führte die Generaldirektion Sportveranstaltungen (Ballsport), Lehrlingsangelobungen, Lehrlingsfreisprechungen, Gewerkschaftsveranstaltungen und Betriebsversammlungen an. Es wurde aber auch auf die Möglichkeit der Vermietung an Sportvereine hingewiesen.

Erst im Zuge des Baues — nach einer entsprechenden Anordnung durch den Generaldirektor Ende August 1988 — erfolgten nähere Untersuchungen über die tatsächliche Nutzung der Halle. In diesem Zusammenhang wurde auf Vorführungen aus Anlaß der Übergabe neuer Fahrzeugtypen, die Abhaltung von Marketing- und Hochbautagungen sowie von Lehrlingsangelobungen und –freisprechungen im Gesamtausmaß von etwa 22 Tagen je Jahr hingewiesen. Für weitere 10 Tage je Jahr meldeten die Postgewerkschaft und die Postmusik einen Bedarf an. Für die darüber hinaus verfügbare Kapazität der Halle war der Hauptinteressent der Postsportverein Wien. Dieser führte seinen Sportbetrieb auf einem dem Bildungszentrum benachbarten Grundstück, dessen Eigentümer die Post- und Telegraphenverwaltung war.

Da zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Benützungsbewilligung für die Halle vorlag, konnte deren Inanspruchnahme noch nicht beurteilt werden. Es gab auch noch keinen Kantinenwirt.

Die Kosten der Halle einschließlich der Garage und der Nebenräume betrugen rd 100 Mill S. Hievon entfiel etwa 1 Mill S auf die Anhebung der Hallenhöhe von 7 auf 9 m.

- 1.6.2 Der RH beanstandete, daß der viel zu spät festgestellte eigene Bedarf der Post- und Telegraphenverwaltung für nur etwa 22 Tage innerhalb eines Jahres durch Anmietungen wirtschaftlicher abzudecken gewesen wäre; in diesem Fall wären jährliche Mietkosten von etwa 1 Mill S entstanden. Demgegenüber wird die Halle in Hinkunft erhebliche Kosten für die Finanzierung bzw Amortisation (auf 20 Jahre geschätzt rd 10 Mill S) sowie für die Betriebsführung verursachen.

Der RH regte an, die Halle zur Gänze samt ihren Begleiteinrichtungen an einen privaten Betreiber gegen Entgelt zur Nutzung zu überlassen.

- 1.6.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion würde die Halle seit dem Vorliegen der Benützungsbewilligung für den Lebblingssport sowie fallweise für postinterne oder gewerkschaftliche Veranstaltungen genutzt. Darüber hinaus würde die Halle an eine Schule bzw an sonstige Interessenten (zB Bezirkvorsteherung) vermietet werden. Freie Kapazitäten stünden dem Postsportverein zur Verfügung. Dieser erbringe als Gegenleistung gewisse Hilfsdienste bei der Pflege des Umfeldes bzw bei der Einrichtung von Großveranstaltungen. Mit weiteren Interessenten zur Nutzung gegen Entgelt würde Verbindung aufgenommen werden.*

Sonstiges

- 1.7.1 Im Berufsbildungszentrum war die Einrichtung einer Außenstelle des Postamtes 1170 Wien vorgesehen. Obwohl die Postdirektion Wien bereits zweimal ein Postamt im benachbarten Rechenzentrum der Post- und Telegraphenverwaltung als nicht erforderlich abgelehnt hatte, hielt der frühere Generaldirektor seine Anordnung aufrecht, das Bildungszentrum mit einem Postamt auszustatten.
- 1.7.2 Nach Ansicht des RH hatte die Versorgung der Wohnbevölkerung dieses Stadtteiles durchaus dem Standard anderer Wiener Bezirke ähnlicher Größenordnung und Bevölkerungsdichte entsprochen, weshalb ein weiteres Postamt in dieser Gegend infolge der hohen Personalkosten wirtschaftlich nicht vertretbar war. Im Hinblick auf den hohen jährlichen Abgang im Postdienst (im Jahre 1990 nahezu 4 Mrd S), führt jede sachlich unbegründete Ausweitung im Postämternetz zu einer weiteren Verschlechterung des finanziellen Ergebnisses.
- 1.7.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion werde die Außenstelle von den Postkunden zunehmend in Anspruch genommen, so daß deren Errichtung aus betrieblicher und wirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt gewesen sei.*

Postzentrum St. Pölten

Liegenschaftserwerb

- 1.8.1 Das Bauprogramm der Postdirektion Wien für die Jahre 1981 bis 1983 sah die Errichtung eines Postzentrums (Fernmeldedienststellen und eine Postgarage) in St. Pölten vor. Dienststellen, welche bisher in fünf verschiedenen, zum Teil angemieteten Gebäuden untergebracht waren, sollten räumlich vereinigt werden. Die Postdirektion ersuchte im Jän-

Postzentrum St. Pölten**220**

ner 1980 die Generaldirektion um die "grundsätzliche Genehmigung" für Grundankäufe am westlichen Standrand von St. Pölten.

Während die Generaldirektion noch das Bauvorhaben prüfte, hat die Postdirektion bereits mit der Stadtgemeinde St. Pölten wegen einer Umwidmung der Grundstücke in ein "Bauland Betriebsgebiet" verhandelt. Außerdem waren die Gespräche mit den Grundbesitzern so weit gediehen, daß bereits unterschriftenreife Vertragsentwürfe über Grundstücksverkäufe vorlagen. Die Postdirektion berichtete der Generaldirektion über den beabsichtigten Grunderwerb im August 1980 und ersuchte, die hiefür notwendigen Mittel zu genehmigen.

Die Generaldirektion wies im Februar 1981 in Beantwortung der Berichte vom Jänner und August 1980 auf die noch fehlende Umwidmung hin und verlangte Aufklärung von Widersprüchen in den bisherigen Schreiben der Postdirektion. Im Mai 1981 mahnte sie eine Beantwortung ihrer Anfrage ein.

Laut einem Bericht der Postdirektion Wien vom Juni 1981 waren die Grundstückseigentümer nicht mehr gewillt, zu den ursprünglichen Bedingungen zu verkaufen. Das Projekt konnte nicht mehr in der seinerzeit geplanten Form verwirklicht werden. Daraufhin suchte die Postdirektion in den folgenden eineinhalb Jahren andere geeignete Grundstücke, hatte aber hiebei keinen Erfolg.

Ende 1982 übermittelte ein Baumeister aus St. Pölten der Postdirektion Unterlagen. Demzufolge war ihm bis Ende Juli 1983 das Recht eingeräumt, jene Grundstücke, deren Ankauf die Postdirektion bereits im Jänner 1980 beantragt hatte, entweder um 350 bzw 400 S/m² selbst zu erwerben oder einen Käufer namhaft zu machen.

Bei einer Besprechung im Dezember 1982 wurde in Aussicht genommen, daß der Baumeister den Auftrag für den Bau des Postzentrums in St. Pölten zugesprochen erhalte, wenn er die Kaufrechte an den Grundstücken der Post- und Telegraphenverwaltung überlasse. Obwohl für die Generaldirektion zu diesem Zeitpunkt das Bauvorhaben in St. Pölten aufgrund einer anderen Prioritätenfestsetzung nicht mehr dringlich war, stimmte sie dem Ansuchen der Postdirektion zum Grundstückserwerb im Juni 1983 zu und genehmigte hiefür 16,5 Mill. S.

In der Folge einigte sich die Postdirektion mit dem Baumeister in der Form, daß er bei der Errichtung des Postzentrums als Generalunternehmer eingesetzt werde. Nach einschlägigen Verhandlungen wurde mit ihm ein Entgelt von 7 % der Bausumme vereinbart. Im Anschluß daran wurden die Kaufverträge mit den Grundstückseigentümern abgeschlossen.

Zum Zeitpunkt der Geburtsüberprüfung stand noch nicht fest, wann und in welcher endgültigen Form das Postzentrum errichtet werde. Die Grundflächen wurden landwirtschaftlich genutzt.

- 1.8.2 Der RH beanstandete den Ankauf der Grundstücke unter der Bedingung, daß ein Baumeister als Generalunternehmer ohne jegliche Ausschreibung eingesetzt wurde. Die Einschaltung des Baumeisters war nach Ansicht des RH auf das langwierige interne Entscheidungsverfahren innerhalb der

Post- und Telegraphenverwaltung bzw auf die Uneinigkeit zwischen der Generaldirektion und der Postdirektion über die Dringlichkeit des Bauvorhabens zurückzuführen, wodurch ein Privater seine Interessen zum Nachteil der Post- und Telegraphenverwaltung wahrnehmen konnte. Überdies hat die Postdirektion, die ohne Vorliegen der grundsätzlichen Genehmigung durch die Generaldirektion weitere Verhandlungen in der Grundstücksangelegenheit führte, damit die Post- und Telegraphenverwaltung in Zugzwang gebracht.

Da das Vorkaufsrecht des Baumeisters bis Ende Juli 1983 befristet gewesen war, war dem RH schließlich nicht einsichtig, warum dieser Termin nicht abgewartet worden war, um mit den Liegenschaftseigentümern in neue unmittelbare Verhandlungen einzutreten.

- 1.8.3 *Die Generaldirektion begründete den Grundstückserwerb in der durchgeführten Form damit, daß der Baumeister sicherlich eine Verlängerung der Vorkaufsrechte bei den Grundstückseigentümern erwirkt hätte.*

Abfindungszahlung

- 1.9.1 Da dem Baumeister das ursprünglich vereinbarte Entgelt von 7 % zu niedrig erschien, führte die Postdirektion neue Vertragsverhandlungen, die mit einem neu vereinbarten Entgelt von 12 % der zu erbringenden Baumeister- und Professionistenleistungen (geschätzte Abrechnungssumme 234 Mill S) endeten. Im Gegenzug verzichtete der Baumeister auf seine Teilnahme an der Ausschreibung der Baumeisterarbeiten. Die Postdirektion Wien legte im August 1987 den Vertragsentwurf zur Genehmigung der Generaldirektion vor. Nachdem jedoch das Bauvorhaben durch die Generaldirektion noch nicht genehmigt worden war, war nach deren Ansicht die Postdirektion überhaupt noch nicht zum Abschluß eines Generalunternehmervertrages berechtigt.

Im Jänner 1989 fragte der Rechtsvertreter des Baumeisters in einem an die Postdirektion gerichteten Schreiben an, ob der im Jahre 1987 ausgearbeitete Vertragsentwurf von der Generaldirektion bereits genehmigt worden wäre. Daraufhin hat die Postdirektion in Rücksprache mit der Generaldirektion und der Finanzprokuratur versucht, sich durch eine Abfindungszahlung von den bisherigen vertraglichen Vereinbarungen zu lösen. Der Rechtsvertreter kündigte im Fall einer Nichteinigung eine Klage auf Rückabwicklung der seinerzeitigen Grunderwerbungen an.

Schließlich einigte sich die Postverwaltung mit dem Baumeister auf die Abgeltung der früheren Kaufrechte um 7,5 Mill S; die Bezahlung erfolgte im Frühjahr 1990. Außerdem wurden ihm die örtliche Bauleitung, die technische Oberleitung und die Projektorganisation bei der Errichtung des Postzentrums zugesagt. Als Entgelt für diese Leistungen wurden 3,28 % der Nettoherstellungskosten (mindestens von 200 Mill S) vereinbart.

- 1.9.2 Nach Ansicht des RH war die Abfindungszahlung an den Baumeister das Ergebnis eines unkoordinierten Zusammenwirkens von Generaldirektion und Postdirektion, das sowohl finanziell als auch wegen der Öffentlichkeitswirkung (mangelnde Vertragstreue, widersprüchliche Entscheidungsabläufe usw) höchst nachteilig war.

Postzentrum St. Pölten

222

- 1.9.3 *Laut Auffassung der Generaldirektion hätte die Wertsteigerung der Grundstücke die Aufwendungen von insgesamt 24 Mill S (16,5 Mill S Grundstückserwerb und 7,5 Mill S Abfindung) gerechtfertigt. Bei einem allfälligen Verkauf wäre ein Preis von 50 Mill S zu erzielen.*
- 1.9.4 Der RH entgegnete, daß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beim Erwerb und unabhängig von einer allfälligen späteren Wertsteigerung zu entsprechen gewesen wäre.

Neubau der Postdirektion

Standortwahl

- 1.10.1 Teile der Postdirektion Wien waren bis zur Errichtung eines Neubaues an acht verschiedenen Standorten in Wien untergebracht. Auf der Suche nach einem zentralen Platz für einen Neubau fiel die Wahl auf den Franz-Josefs-Bahnhof in Wien. Im Zuge der Überbauung des Bahnhofsgeländes waren dort ua die Wirtschaftsuniversität, das Technische Zentrum der Creditanstalt-Bankverein und das Postamt 1090 errichtet worden. Mit dem Bau des Direktionsgebäudes der Post- und Telegraphenverwaltung wurde im Jahre 1982 eine Bautenerrichtungs-GesmbH beauftragt.

Die Bauzeit erstreckte sich von 1984 bis 1988. Bei einer bebauten Fläche von über 8 600 m² betrug der umbaute Raum 220 000 m³. Die Herstellungskosten beliefen sich ohne Umsatzsteuer und Finanzierungsaufwand auf rd 900 Mill S.

Das architektonische Konzept des Direktionsgebäudes wurde ua durch die Besonderheiten des Bauplatzes bestimmt. Das Gebäude hatte acht Obergeschosse, wovon sechs über der Grundplatte (Einhäusung der Gleisanlagen) lagen. Das Erdgeschoß und der erste Stock verfügten aufgrund der Bahnhofsüberbauung nur etwa über die halbe Geschoßfläche der Regalgeschosse. Einen wesentlichen Teil der vom Erdgeschoß in den zweiten Stock reichenden Eingangshalle belegten die Rolltreppen zur 9 m höheren Grundplatte.

Der zweite Stock befand sich auf der Grundplatte und war funktionell als Erdgeschoß zu betrachten. Er war mit einem verglasten Innenhof vorwiegend dem Sozialbereich (Kantine und Schulungsräume) gewidmet. Über dem zweiten Stockwerk hatten alle weiteren Geschosse den selben Grundriß. Um den Innenhof herum waren vier symmetrische Gebäudeteile angeordnet und mit je einer eigenen Liftgruppe und Sicherheitsstiege erreichbar.

- 1.10.2 Nach Auffassung des RH ging durch die Wahl des Standortes und das dadurch bedingte architektonische Konzept wertvoller Bauraum (zwei Stockwerke) verloren. Dadurch erhöhten sich im Vergleich zu einem herkömmlichen Bau nicht nur die Kosten für die Errichtung, sondern es entstanden auch Auswirkungen auf die laufenden Betriebskosten. Da eine Postdirektion keine besonderen Repräsentationspflichten zu erfüllen und somit hauptsächlich Zwecken der Verwaltung zu dienen hat, wäre ein anderer Standort (zB das im Eigentum des Bundes stehende Gelände der Rennwegkaserne in 1030 Wien) für das Direktionsgebäude zu überlegen gewesen.

- 1.10.3 Laut Stellungnahme der Generaldirektion seien im Jahre 1978 17 Standorte untersucht worden. Das Projekt auf dem Gelände des Franz-Josefs-Bahnhofs hätte gegenüber einem zweiten in die engere Wahl gezogenen Bauvorhaben die geringeren Kosten erwarten lassen.
- 1.10.4 Der RH vermißte eine Stellungnahme zum Gelände der ehemaligen Rennwegkaserne.

Auftragsvergabe

- 1.11.1 Die Baumeisterarbeiten für die Bahnhofsüberbauung wurden in zwei Teilen vergeben. Die Plattenkonstruktion (Grundplatte) wurde von einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE), bestehend aus vier Unternehmungen ausgeführt (Auftragswert 218 Mill S, ohne USt). Für die Baumeisterarbeiten des Hochbaues führte der von der Post- und Telegraphenverwaltung beauftragte Bauträger eine Ausschreibung durch (Auftragswert 79 Mill S, ohne USt). Hierbei lag die ARGE mit ihrem Angebot in der Angebotswertung nur an fünfter Stelle und war damit um 16 % teurer als der Bestbieter.

Im Zuge von Angebotsverhandlungen bot die ARGE eine Bauzeitverkürzung um vier Monate an. Als Ergebnis der Verhandlungen wurde der Bestbieter in die ARGE aufgenommen. Die erweiterte ARGE erhielt nunmehr den Auftrag zu den Angebotspreisen des Bestbieters. Es wurde jedoch eine Prämie für die angebotene Bauzeitverkürzung vereinbart. Diese entsprach der Differenz zum ursprünglichen Angebot der ersten ARGE. Wie ein Vergleich des tatsächlichen Bauablaufes zeigte, war allerdings die angebotene Bauzeitverkürzung bloß eine rechnerische Vorverlegung des Baubeginns gegenüber dem in der Ausschreibung genannten Termin. In Wirklichkeit dauerte die Bauzeit fast einen Monat länger, als in der Ausschreibung ursprünglich vorgesehen gewesen war.

Aufgrund der vertraglichen Vereinbarung mit dem von der Post- und Telegraphenverwaltung beauftragten Bauträger hatte dieser die ÖNORM A 2050 anzuwenden. Außerdem war die Zustimmung der Post- und Telegraphenverwaltung bei der Vergabe einzuholen.

- 1.11.2 Der RH beanstandete, daß im Zuge des Vergabeverfahrens entgegen der ÖNORM A 2050 mit einem der Bieter verhandelt worden war. Das Ergebnis der Verhandlungen war eine Abänderung der Angebotsbedingungen, wobei letztlich unter Einschluß der Prämie das Angebot mit dem höheren Preis gewählt wurde. Aufgrund der der Post- und Telegraphenverwaltung eingeräumten Rechte hätte diese der Vergabe nicht zustimmen dürfen. Infolge der tatsächlichen Bauzeit war außerdem die Auszahlung der Prämie nicht gerechtfertigt.
- 1.11.3 Die Generaldirektion erblickte in der gewählten Vorgangsweise mehrere Vorteile für die Post- und Telegraphenverwaltung. Die neue ARGE hätte auf der Preisbasis des Billigstbieters sofort an dem Bauvorhaben im Anschluß an die Errichtung der Grundplatte weitergearbeitet, was einen Zeitgewinn von zumindest vier Monaten erbracht hätte. Durch frühere Räumungstermine hätte bei den Mieten gespart werden können. Außerdem sei mit der Einigung eine Verlängerung der Gewährleistungfrist hinsichtlich der Arbeiten der ersten ARGE verbunden gewesen.

Neubau der Postdirektion

224

Klimatisierung

- 1.11.4 Der RH entgegnete, daß die Prämienzahlung den Vorteil einer Preiser-sparnis nicht eintreten ließ.

- 1.12.1 Das Direktionsgebäude verfügte — mit Ausnahme der vollklimatisierten ADV-Räume — über eine sogenannte Nachtlüftung zur Kühlung der Räume.

Da die baulichen Voraussetzungen im Direktionsgebäude (Bürowände in Leichtbauweise, abgehängte leichte Blechdecken und ein textiler Fußbo-denbelag) die Wirksamkeit der Nachtlüftung erheblich beeinträchtigten, wurde diese seit einiger Zeit nicht mehr in Betrieb genommen.

- 1.12.2 Nach Ansicht des RH wären die Kosten und der Nutzen sowohl einer Nachtlüftung als auch einer Vollklimatisierung zu ermitteln gewesen.

- 1.12.3 *Laut Mitteilung der Generaldirektion hätte eine Vollklimaanlage wesentlich mehr gekostet. Die bestehende Nachtlüftungsanlage hätte Investitionskosten in der Höhe von 10 Mill S verursacht.*

- 1.12.4 Der RH entgegnete, daß die Positionen "Lüftung" und "Kälte" mit rd 35,3 und 5,6 Mill S abgerechnet worden waren und ersuchte um Aufklärung des Unterschiedsbetrages.

Sonstiges

- 1.13.1 Der über den Gleisanlagen liegende Innenhof des Direktionsgebäudes war bis auf drei Standorte für Bäume vollständig verglast. Bei stärkerem Regen trat an zahlreichen Stellen Wasser ein und beschädigte Polstermöbel in der darunterliegenden Cafeteria. Die bisher von der Postdirektion veranlaßten Reparaturmaßnahmen blieben ohne Erfolg.

- 1.13.2 Nach Ansicht des RH waren Schäden auch an den tragenden Metallteilen der Dachverglasung zu befürchten.

- 1.13.3 *Die Generaldirektion berichtete von weiteren erfolglosen Behebungsarbeiten. Die Tragfähigkeit der Konstruktion sei allerdings nicht beeinträchtigt.*

- 1.14.1 Die Starkstromanlage des Direktionsgebäudes wurde von zwei Elektro-unternehmungen in einer Arbeitsgemeinschaft eingerichtet. Bei einem Auftragnehmer waren zahlreiche, den einschlägigen Vorschriften wider-sprechende Leitungs- und Verdrahtungsausführungen festzustellen. Obwohl die Postdirektion schon wiederholt auf die Mängel hingewiesen hat-te, waren diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht behoben.

- 1.14.2 Der RH beanstandete, daß es der Post- und Telegraphenverwaltung nicht gelungen war, derart schwere Sicherheitsmängel abzustellen. Sollte die betroffene Unternehmung hiezu nicht in der Lage sein, empfahl der RH eine ersatzweise Behebung. Bei künftigen Ausschreibungen wären die Angebote dieser Unternehmung mangels Zuverlässigkeit auszuschließen.

- 1.14.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sei ein Teil der Mängel bereits vor der Gebäudeübernahme bekannt gewesen und behoben worden. Die anderen Mängel*

hätten erst später nach gezielten Untersuchungen festgestellt werden können. Sie sei 225 jedoch um eine lückenlose Beseitigung aller Fehler bemüht.

Sonstige Bau- maßnahmen

Direktionsgebäude

- 1.15.1 Aufgrund des Neubaues der Postdirektion war zu entscheiden, in welcher Weise das bisherige Direktionsgebäude im ersten Wiener Gemeindebezirk genutzt werden sollte. Einerseits waren Dienststellen unterzubringen, andererseits lag ein Kaufangebot einer Bank in der Höhe von 115 Mill S vor. Bei einem Verkauf hätten für die Dienststellen zunächst Räume angemietet und später ein Neubau errichtet werden müssen.

Eine von der Post- und Telegraphenverwaltung angestellte Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung ergab für einen Betrachtungszeitraum von zehn Jahren, daß der Verkauf des Direktionsgebäudes rechnerisch um 42 Mill S günstiger wäre.

Nachdem andere Verwaltungsbereiche nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften (Sachgütertausch) vom freiwerdenden Gebäude erfahren und Eigenbedarf angemeldet hatten, nahm sie von der geplanten Maßnahme Abstand und benützte das bisherige Direktionsgebäude selbst weiter.

- 1.15.2 Der RH beanstandete, daß die Frage des Sachgütertausches nicht rechtzeitig geklärt worden war. Außerdem war nach seiner Auffassung die Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung zugunsten des Verkaufes unvollständig, weil wesentliche Berechnungsgrundlagen, wie Finanzierungs- oder Grundstückskosten, entweder fehlten oder nur oberflächlich ermittelt worden waren. Der RH empfahl, Form und Inhalt von Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnungen verbindlich festzulegen.

1.15.3 *Die Generaldirektion sagte die Ausarbeitung entsprechender Regelungen zu.*

Fernsprech-Ortsamt in Wien-Gumpendorf

- 1.16.1 Der Ausbau des neuen vollelektronischen digitalen Fernmeldeystems erforderte die Errichtung eines Neubaues für das Fernsprech-Ortsamt in Wien-Gumpendorf. Da die zu bebauende Liegenschaft größer als der Bedarf für das Ortsamt war, wurde als Mitbenutzer eine andere Fernmelde-dienststelle vorgesehen. Nach entsprechender Ermittlung des Raumbedarfs für das Fernmeldeystem teilte die Generaldirektion der Postdirektion Wien im Juni 1986 mit, daß die beabsichtigte Übersiedlung der Fernmelde-dienststelle in den Neubau nicht in Frage komme. Das Bauvorhaben sah zu diesem Zeitpunkt bei einem umbauten Raum von 17 200 m³ eine Nutzfläche von 2 930 m² vor. Die Kosten wurden auf 72 Mill S geschätzt. Das Amt sollte bis 1991 fertiggestellt sein.

Später stellte sich heraus, daß die ausgewiesene Nutzfläche von 2 930 m² durch einen Schreibfehler zustande gekommen war. Nach einer entsprechenden Berichtigung verringerte sich dieser Wert auf 1 930 m². Die vorgesehene Verbauung mit einem umbauten Raum von 17 200 m³ ergab sich einerseits aus den Erfordernissen des Flächenwidmungs- und Bauungplanes und andererseits aus dem Bestreben der Post- und Tele-

Sonstige Baumaßnahmen

226

graphenverwaltung, die vorhandene Grundfläche möglichst vollständig zu nutzen.

Im Oktober 1989 wurde von der Postdirektion Wien der Generaldirektion ein neuer Raumbedarf gemeldet. Aufgrund des Fortschrittes in der technischen Entwicklung war für das Fernmeldesystem nur noch ein Bedarf von 832 m² notwendig. Nunmehr sollte zusätzlich in dem Gebäude ein Bautrappstützpunkt mit einem Flächenerfordernis von 714 m² eingerichtet werden.

Zum Zeitpunkt der Geburungsüberprüfung stand der Bauentwurf noch in Bearbeitung. Der zwischenzeitlich mit der näheren Planung beauftragte Architekt forderte wegen mehrmaliger Umplanungen zu dem vereinbarten Honorar von 1,9 Mill S eine Nachzahlung von 600 000 S. Hier von waren 362 000 S von der Post- und Telegraphenverwaltung als berechtigt anerkannt worden.

- 1.16.2 Der RH beanstandete die Art der Bauvorbereitung für dieses Projekt als unwirtschaftlich bzw unzweckmäßig. Die durch den mehrfach geänderten Raumbedarf erforderlichen Umplanungen verursachten nicht nur Mehrkosten, sondern verhinderten auch eine zeitgerechte Fertigstellung des Betriebsgebäudes. Nach Ansicht des RH hätte die Teilung des Grundstückes mit der damit verbundenen Möglichkeit, ein viel kleineres Bauvorhaben zu errichten, rechzeitig untersucht werden müssen. Außerdem wurden die in der Wiener Bauordnung vorgesehenen Ausnahmen bei der Errichtung von Bauten im öffentlichen Interesse nicht ausgenutzt.
- 1.16.3 *Die Generaldirektion begründete die vom RH aufgezeigten Geschehnisse mit einem mehrmaligen Wechsel der Bearbeiter. Außerdem hätten sich die Planungsfehler aus der Dringlichkeit des Bauvorhabens ergeben.*

Fernsprech–Ortsamt
in Wien–Ottakring

- 1.17.1 Im August 1981 genehmigte die Generaldirektion das von der Postdirektion Wien vorgelegte Raumprogramm für die Errichtung eines neuen Fernsprech–Ortsamtes in Wien 1160. Das Vorhaben war besonders dringlich, um die Warteliste auf Herstellung von Teilnehmeranschlüssen abzubauen. Es hätte im April 1984 fertiggestellt werden sollen. Neben der Ausstattung mit fernmeldetechnischen Einrichtungen (Raumbedarf 1 990 m²) war auch die Unterbringung eines Bautrappstützpunktes (Raumbedarf 350 m²) geplant.

Bei der Genehmigung des Bauvorhabens im Juni 1982 ging die Postdirektion von einem Nutzflächenbedarf im Gesamtausmaß von 2 860 m² aus. Die Kosten wurden mit 57,2 Mill S geschätzt. Mit dem Bau des Ortsamtes sollte wegen der Dringlichkeit noch im Frühjahr 1983 begonnen werden. Der Baubeginn verzögerte sich jedoch bis zum Jänner 1986, weil durch ständige Änderungswünsche bzw durch neue technische Voraussetzungen der jeweilige Planungsverlauf unterbrochen bzw behindert wurde. Bereits vier Monate nach der Genehmigung des Bauvorhabens erschien der für den Bautrappstützpunkt vorgesehene Raum als zu klein. Darüber hinaus war eine weitere Änderung am Raum– und Funktionsprogramm erforderlich. Zusätzlich gab es budgetäre Probleme, weil ein für das Ortsamt im Jahr 1983 vorgesehener Betrag für den Neubau des Direktionsgebäudes der Postdirektion herangezogen werden mußte.

Sonstige Baumaßnahmen**227**

- 1.17.2 Der RH beanstandete, daß trotz der von Postdirektion und Generaldirektion getroffenen Entscheidungen immer wieder betriebliche Änderungswünsche entgegengenommen und genehmigt wurden, welche die Planungskosten erhöhten und die Fertigstellung verzögerten. Der RH empfahl, verbindliche Planungs- und Genehmigungsschritte festzulegen, nach deren Ablauf keine Umstellungen bzw Neuerungen mehr vorgenommen werden dürften. Dem sich aus der technischen Entwicklung ergebenden Änderungsbedarf sollte man durch eine flexible Raumnutzung begegnen.
- 1.17.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sollte ursprünglich das Ortsamt mit einer anderen Fernmeldetechnik ausgestattet werden. Durch die Umstellung auf das digitale Fernmeldesystem sei die Versorgungsinfrastruktur neu zu planen gewesen. Eine flexible Raumplanung hätte das Problem nicht gelöst.*

Seit dem Jahre 1990 würden durch die Festlegung des Gesamtbedarfes die Termine von der Planung bis zur Inbetriebnahme genau koordiniert werden. Im übrigen sollten nach Auffassung der Generaldirektion aus wirtschaftlichen Gründen überholtene Planungsgrundlagen nicht ausgeführt werden.

- 1.17.4 Der RH entgegnete, daß jede Planungsänderung auch die genauen kostenmäßigen Auswirkungen bzw sonstigen Vor- und Nachteile einer baulichen Verzögerung darzulegen gehabt hätte, um zur zweckmäßigsten Lösung zu gelangen.

PSK-Leasing

- 1.18.1 In den Jahren 1978 bis 1984 errichtete die PSK-Leasinggesellschaft mbH & Co KG (PSK-Leasing) Neubauten für acht Postämter (Lackenhof, Stadt Haag, Steinakirchen am Forst, St. Peter in der Au, Untertullnerbach, Zurndorf, Hollenstein/Ybbs und Hausbrunn) und vermietete diese an die Post- und Telegraphenverwaltung. In allen Fällen handelte es sich um eine Verlegung von bestehenden Postämtern, bei denen die Größe der zur Verfügung stehenden Betriebsfläche nicht mehr den Hochbaurichtlinien entsprach. Aus den vorhandenen Unterlagen war jedoch in keinem Fall eine besondere Dringlichkeit für einen vergrößerten Neubau zu entnehmen. Die Mietkosten (ohne Betriebskosten) für die alten Objekte hatten im Durchschnitt 10 S/m² je Monat (rd 15 000 S je Objekt und Jahr) betragen. Die Mietkosten bei den PSK-Leasingbauten lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zwischen 200 und 250 S/m² je Monat (rd 500 000 S je Objekt und Jahr). Wesentlichen Anteil an der Höhe der Mieten hatten die Amortisationskosten des von der PSK-Leasing eingesetzten Kapitals. Zuletzt lag die Verzinsung bei 8,35 % je Jahr. Demgegenüber betrug in den Jahren 1986 bis 1990 die durchschnittliche Emissionsrendite von Bundesanleihen nur 7,32 %.

In den letzten Jahren mietete die Postdirektion Wien in den Bezirken Waidhofen/Ybbs, Amstetten und Scheibbs auch bei anderen Vermietern Räumlichkeiten für kleinere Postämter an, und zwar in Ardagger (1986), Kemmelbach (1988) und Zeillern (1988). Die für diese Objekte vereinbarten Mieten betrugen zwischen 40 und 50 S/m² je Monat (rd 100 000 S je Objekt und Jahr).

PSK-Leasing**228**

- 1.18.2 Der RH beanstandete die hohen Kosten bei der Errichtung von Postämtern im Wege des PSK-Leasing. Im Vergleich zu den Mieten, welche vor dem jeweiligen PSK-Neubau errichtet worden waren, waren die Zahlungen an die PSK im Durchschnitt zwanzigmal höher. Verglichen mit Anmietungen im Zeitraum des PSK-Leasing ergaben sich noch immer um fünfmal höhere Preise. Damit entstanden der Post- und Telegraphenverwaltung bei den acht Leasingbauten jährliche Mehrkosten von 4 Mill S (rd 500 000 S je Objekt) gegenüber den früheren Mietobjekten bzw von 3,2 Mill S (rd 400 000 S je Objekt) gegenüber vergleichbaren Anmietungen. Allein von den Mehrkosten eines Jahres hätte ein Postamt als posteigener Bau errichtet werden können.

Weiters fehlte eine besondere Dringlichkeit für die Errichtung der angeführten Postämter. Die wesentliche Grundlage für die Auswahl der ausgeführten Objekte lag offensichtlich vor allem auch im Interesse der Österreichischen Postsparkasse (Tochtergesellschaft PSK-Leasing) und nicht so sehr in jenem der Post- und Telegraphenverwaltung.

Insgesamt hätte nach Ansicht des RH eine Finanzierung der Bauvorhaben aus allgemeinen Haushaltssmitteln erhebliche Einsparungen bewirkt. Da beim PSK-Leasing die jährliche Zinsenbelastung im Durchschnitt um über ein Prozent höher als jene von Bundesanleihen war, machte die zusätzliche Belastung aus den höheren Finanzierungskosten je 1 Mill S eingesetzter PSK-Mittel über 10 000 S je Jahr aus. Bei durchschnittlich 5 Mill S je Bauvorhaben entstanden somit je Anmietung und Jahr rd 50 000 S an Mehrkosten.

- 1.18.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion wären die PSK-Mietzinse nicht mit "ortsüblichen" Mieten vergleichbar. Man müsse nämlich bei dem Finanzierungsmodell berücksichtigen, daß nach Ablauf der 33-jährigen Abschreibungsdauer bei einem Postamt nur noch die laufenden Abgaben sowie Betriebs- und Instandhaltungskosten anfallen würden.*
- 1.18.4 Der RH entgegnete, das Leasingentgelt sei nicht unter dem Gesichtspunkt der Kostenminderung gegenüber einer herkömmlichen Miete vereinbart worden. Auf jeden Fall wären keine diesbezüglichen Berechnungen vorgelegen.

Postwohnungen

- 1.19.1 Die Angelegenheiten des Wohnungswesens für die Mitarbeiter der Post- und Telegraphenverwaltung wurden in der Postdirektion Wien von einem Wohnungsreferenten wahrgenommen. Im Jahre 1990 waren im Zuständigkeitsbereich der Postdirektion insgesamt 2 820 Wohnungen vorhanden, wovon 2 540 auf sogenannte Postdarlehenswohnungen entfielen. Das waren Wohnungen, die von Wohnbaugesellschaften mit öffentlichen Förderungsmitteln und zusätzlichen Bundesdarlehen (BMF) errichtet worden waren. Der Rest waren Naturalwohnungen, welche die Dienstbehörde den Beamten im Rahmen des Dienstverhältnisses zugewiesen hatte.

Die Zuweisung von Postdarlehens- oder Naturalwohnungen erfolgte durch den Wohnungsreferenten aufgrund einer Entscheidung des bei der Postdirektion eingerichteten Wohnungsausschusses. Dessen Gründung ging auf einen Erlass der Generaldirektion aus dem Jahre 1956 zurück und sollte die Mitwirkung des Personalausschusses (Personalvertretung)

Postwohnungen**229**

bei der Vergabe von durch Genossenschaften errichteten Wohnungen sicherstellen. Die Vergabe von Naturalwohnungen war in dem Erlaß nicht geregelt. Dem Wohnungsausschuß gehörten drei Mitglieder des Personalausschusses sowie der Wohnungsreferent an. Den Vorsitz führte ein Mitglied des Personalausschusses.

Die wohnungssuchenden Bediensteten richteten ihre Ansuchen um eine Wohnung (Postdarlehens- oder Naturalwohnung) an das Wohnungsreferat oder unmittelbar an den Wohnungsausschuß. Zur Zeit der Geburungsüberprüfung lagen etwa 2 000 Ansuchen vor. Die Beschlüsse des Wohnungsausschusses erfolgten stets einstimmig, wobei allerdings die Beurteilungsmerkmale bei der Wohnungsvergabe aktenmäßig nicht nachvollziehbar waren. Es gab auch keine diesbezügliche Geschäftsordnung.

- 1.19.2 Der RH beanstandete die Form der Zuteilung von Postwohnungen, weil wegen der personellen Zusammensetzung des Wohnungsausschusses und der tatsächlichen Bindung der Entscheidung der Dienstbehörde an die Ausschußbeschlüsse aus dem Mitwirkungsrecht der Personalvertretung deren Zuteilungsrecht für sämtliche Wohnungen wurde. Außerdem fehlte die Transparenz der Wohnungsvergabe. Der RH empfahl, den Wohnungsausschuß nach dem Modell der Begutachtungskommissionen im Ausschreibungsgesetz 1989 einzurichten (Festlegung der Begutachtungsmerkmale sowie klare Trennung zwischen Begutachtung und behördlicher Entscheidung).
- 1.19.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sei die bisherige Vorgangsweise verwaltungökonomisch gewesen; überdies hätte es nie Beschwerden gegeben. Sie werde dennoch die Vorschläge des RH prüfen.*

- 1.20.1 Gemäß den dienstrechtlichen Vorschriften wird durch die Zuweisung einer Naturalwohnung kein Bestandverhältnis begründet. Die Wohnung soll verhältnismäßig rasch dem Nutzungsberechtigten entzogen werden können, wenn sich die Voraussetzungen seit der Wohnungszuweisung geändert haben (zB Versetzung, dienstlicher Bedarf usw.).

In den letzten 20 Jahren hat die Postdirektion Wien kein einziges Mal eine Naturalwohnung entzogen. Da die Wohnungen von den Mitarbeitern auch im Ruhestand sowie von deren Hinterbliebenen bewohnt wurden, entsprachen sie Mietwohnungen; allerdings war wegen der engen rechtlichen Bindung an das Dienstverhältnis (Sachleistung aus dem Dienstverhältnis) das von den Nutzern zu leistende Entgelt wesentlich geringer (75 % der ortsüblichen Miete zuzüglich der Betriebskosten).

- 1.20.2 Der RH beanstandete die großzügige Vorgangsweise bei der Zuweisung und Kontrolle von Naturalwohnungen. Im Hinblick auf den dienstlichen Zweck derartiger Wohnungen sollten die gesetzlichen Bestimmungen auch tatsächlich angewendet werden. Insbesondere wäre bei einem Übertritt in den Ruhestand zu untersuchen, ob nicht die Wohnung für einen Beamten des Dienststandes benötigt wird. Nachdem zur Zeit der Geburungsüberprüfung 2 000 Ansuchen um eine Wohnung vorlagen, war ein derartiger Bedarf anzunehmen.

Postwohnungen**230**

- 1.20.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion seien die vorgenommenen Wohnungsansuchen nicht so dringlich, um Bediensteten im Ruhestand die Naturalwohnung zu entziehen. Überdies bezweifelte die Generaldirektion die Anwendbarkeit der dienstrechlichen Bestimmungen für die Belange der Post- und Telegraphenverwaltung.*
- 1.20.4 Der RH entgegnete, bei Zutreffen der rechtlichen Zweifel der Post- und Telegraphenverwaltung wäre folgerichtig deren gesamtes Wohnungswesen zu überdenken und der Bestand an Naturalwohnungen dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

**Schluß-
bemerkungen**

- 1.21 Zusammenfassend sah sich der RH zu folgenden Empfehlungen veranlaßt:
- (1) Da die derzeitige Hochbauorganisation der Post- und Telegraphenverwaltung wegen der Mitwirkungs- und Genehmigungszuständigkeiten der obersten Führungsebene (Generaldirektion) bei Angelegenheiten der Ausführungsebene (Postdirektion) ungünstig ist, sollten eindeutige Alleinzuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geschaffen werden.
 - (2) Da die zahlreichen aktenmäßigen Abstimmungsvorgänge eine zügige Planung und rasche Umsetzung von Bauvorhaben wesentlich erschweren, wären entsprechende Vereinfachungen in der Verwaltungsführung zweckmäßig.
 - (3) Nach der Schaffung klarer Vorgaben und Richtlinien wären Aufgaben weitestgehend zu delegieren und lediglich die Erreichung der von der obersten Führungsebene vorgegebenen Ziele zu überwachen.

Generaldirektion für die Post– und Telegraphenverwaltung (Postbetrieb und Posttechnik)

231

Das Versäumnis, zeitgerecht ein modernes und leistungsfähiges Paket–Beförderungssystem aufzubauen, lässt ein Abwandern wichtiger Kundenbereiche aus der Wirtschaft (Versandhandel) befürchten. Das schon derzeit schlechte Kosten–Nutzen–Verhältnis für die Post– und Telegraphenverwaltung würde durch einen Verbleib nur jener Zustelldienste, die aufgrund des Umfanges und der Entfernung für Private nicht attraktiv sind, noch weiter verschlechtert werden.

Bei der Ausstattung mit automatischen Briefverteilanlagen und sonstigen technischen Hilfsmitteln bestand im Vergleich zum Ausland ein großer Nachholbedarf. Vorhandene personelle Rationalisierungsreserven konnten bisher nicht genutzt werden.

Die bisherige Sicherung von Geld– und Werttransporten durch die Exekutive wird schrittweise durch private Bewacher ersetzt. Die Durchführung des Wechsels bei der Transportsicherung forderte Kritik heraus.

Inlandsvolumen der Postdienste				
1988	1989	1990	1991	1992
(in Mill Stück gerundet)				
Briefsendungen				
1 995	2 113	2 093	2 083	2 034
Pakete				
51	54	54	55	55

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 2.1 Der RH führte in den Jahren 1990 und 1991 eine Schwerpunktüberprüfung in der Generaldirektion für die Post– und Telegraphenverwaltung durch. Diese bezog sich auf den Postbetrieb und die Posttechnik. Örtliche Erhebungen wurden ua bei den Umleitepostämtern in Innsbruck, Salzburg, Wien und Wolfurt (Vorarlberg) vorgenommen.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war vor allem die Erhebung des Standes der Bemühungen, im Postwesen zeitgemäße Techniken (Paketförder- und Verteilanlagen, Briefverteilanlagen) einzuführen. Ferner bot die grundlegende Änderung bei der Überwachung von Geld– und sonstigen Werttransporten (Ersatz der polizeilichen Überwachung durch private Sicherheitsdienste) Anlaß zu einer Überprüfung.

232

Der Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung wurden im Oktober 1992 die Prüfungsmitteilungen übermittelt. Im Februar 1993 langte die Stellungnahme der überprüften Stelle im RH ein. Diese wurde im Juni 1993 noch ergänzt.

Organisation

- 2.2.1 Die Post befördert die Sendungen im Inland grundsätzlich im Wege des eigenen Fuhrparks und der Eisenbahn. Die Schnittstellen bei der Beförderung sind die auf das ganze Bundesgebiet verteilten Umleitepostämter, wo die Sendungen (Briefe und Pakete) sortiert und für die verschiedenen Wegrichtungen (Destinationen) umgeleitet werden.

Im einzelnen war festzustellen:

- (1) Die Post- und Telegraphenverwaltung ist, insbesondere seit Herbst 1992, vor allem im Bereich des Paketdienstes, einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Die privaten Unternehmer bieten in der Regel eine Haus zu Haus-Beförderung verpackter und unverpackter Gegenstände aller Art, mit höherer Gewichtsbegrenzung als derzeit bei der Post, und gewährleisten eine Zustellzeit von höchstens 24 Stunden. Außerdem wird der Transport ADV-mäßig überwacht, so daß laufend Auskunft über den Verbleib der aufgegebenen Sendungen gegeben werden kann. So begann der Versandhandel im Herbst 1992 auf eine private Paketzustellung umzustellen. Als Begründung für diesen Schritt wurden mangelndes Eingehen der Post- und Telegraphenverwaltung auf Großkundenwünsche (zB bei der Tarifgestaltung) und sonstige Beanstandungen (zB zu lange Beförderungsdauer) genannt.
- (2) Die Post- und Telegraphenverwaltung hat bei Paketen eine interne Vorgabe von zwei Arbeitstagen vom Einlieferungstag der Sendung bis zur Zustellung, welche nach ihren eigenen Angaben zu 80 % erreicht wird. Wie vom RH erhoben wurde, wird diese Zeitspanne bestenfalls zwischen Wien und den Landeshauptstädten eingehalten; mitunter betrug die Zustellzeit eine Woche und darüber. Haus zu Haus-Dienste wurden aufgrund der Organisation und Kapazitäten nicht angeboten. Weiters war das Sendungsgewicht beim Paketdienst auf 20 kg beschränkt. Ein wirksames Gegenmittel zur privaten Konkurrenz stellte lediglich die Einbeziehung der Post in den internationalen Schnellpostdienst EMS (Express Mail Service) dar.
- (3) Die Umleitepostämter befanden sich zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung großteils hochbau- und ausstattungsmäßig in einem kläglichen Zustand. Die Standorte ließen vielfach keine Erweiterung zu bzw. boten insbesondere für Schwerfahrzeuge zu geringe Zufahrtsmöglichkeiten. Lediglich die Ämter in Wien-Südbahnhof und Wolfurt (Vorarlberg) verfügten über moderne Paketförder- und Verteilanlagen. Neue größere Vorhaben mit einer entsprechenden Ausstattung waren nur in Hall in Tirol und in Linz im Bau. Lokalaugenscheine in Wien-Westbahnhof, Innsbruck und Salzburg zeigten erschreckende Arbeitsbedingungen (Gänge als Pausen- und Umkleideräumlichkeiten, mehrmaliges Umschichten von Paketen jeden Tag, um Platz für die Umleitung zu schaffen, Verladetätigkeit unter freiem Himmel, ungeeignete Transporteinrichtungen bei der Bahnhofsbeladung).

- (4) Ein weiteres Problem des Paketdienstes stellte die Bindung der Post- und Telegraphenverwaltung an die Fahrpläne der Bahn dar. Die Einführung des NAT 91 (Neuer Austrotakt) erschwerte die Bedingungen für diese zusätzlich (kürzere Aufenthaltsdauer der Züge, Platzprobleme in den Bahnhöfen, veraltete Ausstattung von Bahnpostwagen).
- (5) Nachdem sich die Post- und Telegraphenverwaltung erst in den letzten Jahren um die Einführung einer Kostenrechnung für den gesamten Betrieb bemüht hatte, lag im Juni 1991 erstmals das Ergebnis einer "Kalkulation ausgewählter Leistungen des Paketdienstes" vor. Demzufolge deckten die Gebühren für Paketsendungen bei weitem nicht die Kosten (Kostendeckungsgrad im Schnitt unter 70 %). Somit steuerte der Paketdienst einen wesentlichen Anteil zum jährlichen Abgang im Postdienst (1991 insgesamt 4,4 Mrd S Reinverlust) bei.

2.2.2 Der RH beanstandete die schweren Versäumnisse im Postdienst. Einerseits unterließ es die Post- und Telegraphenverwaltung jahrzehntelang, durch eine bedarfsgerechte Auswahl von Standorten sowie eine entsprechende Modernisierung der Hochbauten und Ausstattung einen leistungsfähigen und kundenorientierten Paketdienst zu schaffen. Andererseits wurden nicht zeitgerecht Rationalisierungsmaßnahmen gegen die aufwendige und personalintensive Abwicklung dieses Dienstes ergriffen. Damit entstand ein völlig unausgewogenes Preis-Leistungsverhältnis, das sich noch verschlechtert, wenn tatsächlich Teile der Wirtschaft von der Post abwandern. Der Post- und Telegraphenverwaltung verbleiben dann die für Private aus Kostengründen oder aus sonstigen Erwägungen (zB Zustellung in abgelegene Regionen) nicht attraktiven Bereiche.

Ziel eines neuen Konzeptes müßte es sein, das mehrmalige Umleiten einer Sendung zu vermeiden, um Kosten und Laufzeit zu sparen. Die ADV müßte den ganzen Weg eines Paketes von der Aufgabe bis hin zur Zustellung steuern und verfolgen bzw die Planung des Diensteinsatzes unterstützen (Tourenliste für Zustellfahrzeuge, Verkehrsflussanalysen, Personalbedarfspläne usw).

2.2.3 Laut *Stellungnahme der Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung* sei die Post mit 55 Mill beförderten Paketen im Jahre 1991 auf dem Kleingutsektor führend. Die Post hätte in den letzten zehn Jahren ihre Leistungen auf dem Paketsektor bei nahezu unverändert gebliebenem Personalstand um 43 % erhöht. Die Vorgabe der Beförderungszeit von zwei Tagen würde im Durchschnitt auch erreicht.

Der Kostendeckungsgrad der Postgebühren betrage laut den letzten Berechnungen 75 %. In diesem Zusammenhang seien auch die Verpflichtung zur flächendeckenden Versorgung des gesamten Bundesgebietes sowie soziale und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte zu beachten.

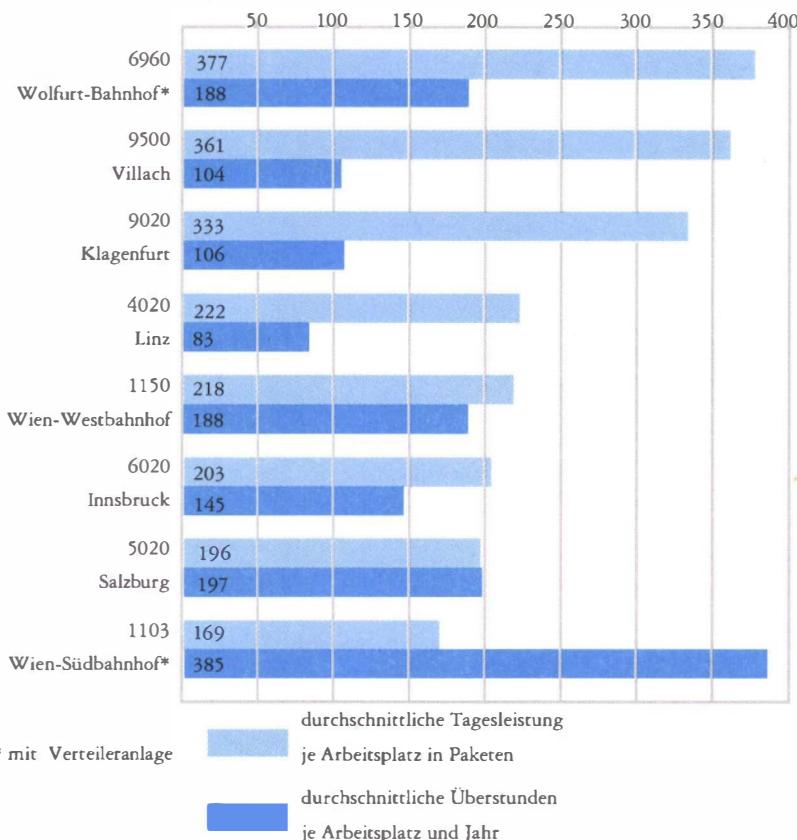
In einer weiteren Stellungnahme vom Juni 1993 gab die Generaldirektion bekannt, daß nunmehr die rechtliche Möglichkeit geschaffen worden wäre, Kostenvorteile an Großkunden weiterzugeben. Es würde untersucht, ob das zulässige Höchstgewicht bei Paketen im Inland auf 31,5 kg angehoben werden könnte. Die Post- und Telegraphendirektionen in den Bundesländern wären angewiesen worden, Schichtdienstmodelle für die Paketzustellung auszuarbeiten. Weitere Verbesserungen

Organisation

234

rungen im Paketdienst unter Zubihilfenahme internationaler Berater seien in Vorbereitung.

2.3.1 Untersuchungen über den Personaleinsatz in den wichtigsten Umleitepostämtern brachten folgendes Ergebnis (Erhebungszeitraum 1990):



Die beiden Ämter mit Verteilanlagen (Wolfurt und Wien-Südbahnhof) wiesen völlig unterschiedliche Leistungsdaten auf. Verglichen mit dem Postamt in Wolfurt erbrachte das Amt Wien-Südbahnhof je Vollarbeitsplatz nur 45 % der Arbeitsleistung. Während je Paket in Wolfurt nur 5 Sekunden zeitliche Mehrleistungen (Überstunden) anfielen, betrug dieser Wert in Wien-Südbahnhof 23 Sekunden.

Das Umleitepostamt Wien-Südbahnhof hatte überhaupt die schlechtesten Werte von allen Umleitepostämtern. Obwohl die anderen angeführten Ämter über keine Verteilanlagen bzw. höchstens über einfache Hilfsmittel (zB Rutschen) verfügten und somit die Hauptarbeit der Umleitung händisch durchgeführt werden mußte, erbrachten diese Ämter mitunter die doppelte Arbeitsleistung (Villach 214 %) gegenüber dem in Wien-Südbahnhof.

Auch die Umleitepostämter ohne Verteilanlagen wiesen hohe Leistungsschwankungen bis zu 184 % auf.

2.3.2 Der RH beanstandete die hohen Leistungsunterschiede der einzelnen Ämter und empfahl, Arbeitsplatzuntersuchungen zur Vereinheitlichung

der Personalausstattung durchzuführen. Am dringendsten erschien dem **235**
RH dies in bezug auf das Postamt Wien-Südbahnhof.

- 2.3.3 Laut *Stellungnahme der Generaldirektion käme den dargestellten Leistungsvergleichen nur ein eingeschränkter Aussagewert zu. Aufgrund der unterschiedlichen Organisationsformen in den einzelnen Umleitepostämtern wären bei den einzelnen Arbeitsplätzen nicht immer die gleichen Tätigkeiten zusammengefaßt. Außerdem müßte bei derartigen Vergleichen das tatsächlich zur Verfügung stehende Personal (Personalstand abzüglich der Fehlbestände durch Krankheit, Urlaub usw) berücksichtigt werden.*

Das Postamt Wien-Südbahnhof hätte aufgrund seiner besonderen räumlichen Verhältnisse und der andersartigen Zusammensetzung des Paketaufkommens eine Sonderstellung. Überdies wären in Wien-Südbahnhof die technischen Anlagen im Gegensatz zu Wolfurt veraltet und häufig störungsanfällig. Dadurch müßten bei Ausfällen immer wieder beträchtliche Mehrleistungen in Form von Überstunden erbracht werden.

Laut einer ergänzenden Stellungnahme der Generaldirektion werde sie auf die Empfehlung des RH bei der Einführung der Kostenrechnung Bedacht nehmen.

- 2.3.4 Der RH entgegnete, er habe seine Vergleiche auf der Grundlage der allgemeinen Personalaufstellungen angestellt, weil besondere Auswertungen über den betrieblichen Ablauf fehlten. Für die Einführung einer Kostenrechnung und eines Controlling wären aber derartige Unterlagen unbedingt erforderlich.

- 2.4.1 Die Zustellung der Pakete in Wien erfolgte zentral vom Postamt 1036 Wien-Südbahnhof aus. Zur Messung der Arbeitsleistung bzw zur Berechnung von Überstunden der einzelnen Zusteller wurde schon seit langem ein Punktesystem angewendet. Die Punkte wurden durch Addieren der Anzahl der anfallenden Pakete und der vorhandenen Abgabestellen ermittelt. Bei der Überschreitung von 138 Punkten (Normmaß) je Tag und Mitarbeiter erkannte die Post- und Telegraphenverwaltung unabhängig von der tatsächlichen zeitlichen Mehrleistung Überstunden als eine Art Leistungsprämie zu.

Im Jahre 1987 fand insofern eine Änderung des Leistungsbemessungsverfahrens statt, als die Paketzustellung in einer Größenordnung ab 100 Stück an eine Abgabestelle aus dem Punktesystem ausgenommen wurde. Durch die Zustellung von vielen Paketen an einen Empfänger ist die Zustellung wesentlich erleichtert.

- 2.4.2 Nachdem der RH schon wiederholt aufgezeigt hatte (siehe "Unerledigte Anregungen"), daß Überstunden nur dann zuerkannt werden können, wenn tatsächlich eine zeitliche Mehrleistung erbracht wird, widersprach das bestehende Punktesystem mit einer fiktiven Überstundenermittlung den dienstrechtlichen Bestimmungen. Für die Feststellung des wahren Leistungsumfanges der einzelnen Mitarbeiter fehlten wichtige Bestandteile der Leistungserbringung. Der RH erachtete bei einem zentralen Zustellkonzept die Lage und die Art der einzelnen Abgabestellen in Wien von großer Bedeutung.

Organisation

236

Nach seiner Ansicht wäre in eine leistungsbezogene Arbeitsbewertung für allfällige Mehrleistungszulagen die Materialmenge, die Wegleistung, die Anzahl der Pakete je Abgabestelle, die Dichte des verbauten Gebietes usw einzubeziehen. Der RH empfahl die Ausarbeitung eines diesen Gesichtspunkten entsprechenden neuen Punktesystems.

2.4.3 *Die Generaldirektion sagte zu, der Empfehlung des RH nachzukommen.*

2.5.1 Die ersten automationsunterstützten Briefverteilanlagen in Europa wurden Anfang der Achtzigerjahre in Deutschland und in der Schweiz eingerichtet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verfügte kein einziges Umleitepostamt der Post- und Telegraphenverwaltung über eine derartige Einrichtung. Erst Ende 1991 wurde die erste Briefverteilanlage beim Postamt 1103 Wien-Südbahnhof in Betrieb genommen.

Wegen der fehlenden maschinellen Ausstattung mußte die gesamte Briefumleitung bisher händisch durchgeführt werden und war dementsprechend personalintensiv. Insbesonders auch die Bahnpostwagen als "fahrende Umleitepostämter" waren mit Besatzungen bis zu zehn Mann ausgestattet.

Nach den Vorstellungen der Post- und Telegraphenverwaltung sollte auch nach dem Einsatz der ersten Briefverteilanlage die Zustellsortierung (Feinsortierung) weiterhin händisch durchgeführt werden. Außerdem war weiterhin an den Einsatz der Bahnpostwagen in der bisherigen Form gedacht. Eine völlige Neuorganisation der Briefverteilung würde automatische Umleitungen in allen Ballungszentren des Bundesgebietes voraussetzen.

2.5.2 Da die Briefumleitung als Massentätigkeit mit immer gleichen Arbeitsabläufen besonders geeignet für eine Technisierung und damit Rationalisierung wäre, beanstandete der RH den Rückstand der österreichischen Postverwaltung gegenüber den Nachbarländern.

Nach Ansicht des RH wären in die zukünftige Neugestaltung der Briefumleitung alle Bereiche der Post einschließlich der Bahnpostwagen einzubeziehen. Die dort geleistete Sortierarbeit sollte so weit von den maschinell ausgestatteten Umleitepostämtern übernommen werden, daß Bahnpostwagen im Verteilsystem der Post nur noch als organisatorische Ergänzung für weitestgehend feinsortierte Poststücke dienen.

2.5.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion hätte sie sich verhältnismäßig spät für den Einsatz automatischer Briefverteilanlagen entschlossen, weil erst in den letzten Jahren beachtliche technische Fortschritte erzielt worden wären. Neben dem genannten Postamt in Wien sei für das in Neuerrichtung befindliche Postamt 4020 Linz/Donau eine derartige Anlage vorgesehen. Weitere Briefverteilanlagen würden zu einem späteren Zeitpunkt (ab 1995) in Graz, Innsbruck, Salzburg und 1150 Wien aufgestellt werden. Eine Änderung bzw Neugestaltung der Einrichtung der Bahnpostwagen hänge vom Fortschritt der Technisierung der Umleitepostämter ab.*

Sicherheit

2.6.1 Die Bundespolizeidirektion Wien teilte der Post- und Telegraphendirektion Wien im Jahre 1988 mit, daß sie beabsichtigte, die Überwachung

von Geld- und Werttransporten umzuorganisieren bzw zu straffen. Daraufhin wurde ein Postkurs probeweise nicht mehr durch Funkstreifenwagen, sondern durch einen Sicherheitswachebeamten als Beifahrer im Postfahrzeug begleitet. Ein Jahr später wurde als Ergebnis einer Besprechung angekündigt, daß die bisherige Transportsicherung durch die Wiener Polizei überhaupt eingestellt werde.

Die Aufkündigung der Begleitdienste durch das Innenressort bedeutete eine Abkehr von der bisherigen Vorgangsweise. Früheren Anregungen des RH, Überwachungen aus Rücksicht auf die Personallage und die Bedürfnisse des allgemeinen Sicherheitsdienstes einzuschränken, hatte das BMI stets rechtliche Erwägungen entgegengehalten. Im Zuge einer Gebraungsüberprüfung bei einem Landesgendarmeriekommando im Jahre 1979 wurde auf ein Gutachten des BKA-Verfassungsdienst verwiesen, wonach "die Organe der Post im Rahmen des Postgesetzes zur Durchführung von Geldtransporten verpflichtet" seien und es daher zu den Aufgaben des allgemeinen Sicherheitsdienstes gehöre, "wenn Exekutivorgane derartige Transporte begleiten".

Aus den bei der Post- und Telegraphenverwaltung vorhandenen Unterlagen (Geschäftsstücke und Besprechungsprotokolle) war nicht zu ersehen, ob den Vertretern der Post das Gutachten des BKA bekannt gewesen bzw ob auf dieses in den Verhandlungen mit Vertretern des BMI eingegangen worden war. Auf jeden Fall kam die Generaldirektion den Forderungen des BMI nach.

Die Generaldirektion schätzte im Jahre 1990, daß die völlige Umstellung auf eine private Transportsicherung für ganz Österreich jährlich bis zu 260 Mill S kosten würde. Bei einer Beschränkung auf die Ballungszentren (Wien und die Landeshauptstädte) wäre rund ein Drittel des genannten Betrages zu veranschlagen. Nach den postinternen Vorstellungen sollte die Österreichische Postsparkasse (PSK) diesen Aufwand analog der Regelung über die Aufteilung der Kosten für Schadensfälle nach Raub- und Diebstahlsfolgen zu 85 % tragen. Um die restlichen Kosten der Post (15 %) hereinzubringen, war eine Erhöhung der Postanweisungsgebühren vorgesehen, die auch später durchgeführt wurde.

In einer im Juli 1990 durchgeföhrten Besprechung wandte sich die PSK gegen die Übernahme von 85 % der Bewachungskosten. Die PSK bemängelte überdies die bisherige Nichtbefassung des BMF. Eine vorgeschlagene Lösung, Geldtransporte in größeren Zeitabständen durchzuführen und damit die Anzahl der Transporte zu verringern, erschien der PSK ebenfalls nicht tragbar, weil dadurch der bei den Postämtern lagernde Bargeldbestand erhöht würde, was wieder auf den Mindestreservebestand der PSK nachteilige Auswirkungen hätte.

Die Generaldirektion berief sich auf die eindeutige Willenserklärung des BMF, wobei auch schon in Bereichen anderer Polizeidirektionen die Umstellung auf private Sicherheitsdienste gefordert werde.

- 2.6.2** Der RH vermißte eine geordnete Vorgangsweise, die sowohl allen rechtsstaatlichen als auch gebarungsmäßigen Gesichtspunkten entsprochen hätte. Die Generaldirektion hätte bei den diesbezüglichen Verhandlungen auf jeden Fall eine eindeutige Klärung der rechtlichen Voraussetzungen

Sicherheit**238**

fordern müssen. Im Hinblick auf die bedeutenden finanziellen Auswirkungen wären die betroffenen Stellen (PSK, BMF) von Anfang an mitzubefassen gewesen. Die gegenständliche Regelung erweckte den Eindruck, daß die Generaldirektion der Auflassung der Transportsicherung deshalb keinen besonderen Widerstand entgegensezte, weil sämtliche Bewachungskosten einerseits auf die PSK und andererseits auf die Postkunden in Form von höheren Gebühren überwälzt werden sollten.

2.6.3 *Laut Mitteilung der Generaldirektion sei sie stets bemüht gewesen, die Exekutivbegleitungen für die Post so lange wie möglich zu erhalten.*

2.7.1 Im Zeitraum von 1980 bis 1990 ereigneten sich 40 Überfälle auf Zusteller (Briefträger). Die Überfälle wurden dadurch erleichtert, daß noch immer verhältnismäßig hohe Geldbeträge bar zugestellt bzw eingehoben werden. Die Zusteller führten ihre Tätigkeit ohne besonderen Schutz durch (in der Regel keine Begleitpersonen, keine gesicherten Geldkoffer, keine Alarmierungseinrichtungen, feste Wegrouten und gleichbleibender Zeitrhythmus bei der Zustellung).

2.7.2 Nach Auffassung des RH sollte sich die Post- und Telegraphenverwaltung für einen verstärkten bargeldlosen Zahlungsverkehr einsetzen. Das Überfallrisiko wäre durch eine stärkere Betragsbegrenzung bei der Geldzustellung zu mindern. Nach dem Zufallsprinzip wären Zusteller von Bewachern zu begleiten bzw durch sonstige Maßnahmen für deren bessere Absicherung zu sorgen.

2.7.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion wäre eine stärkere Begrenzung der Betragshöhe wenig wirksam, weil sich erfahrungsgemäß Täter auch bei geringen Beträgen von einer Tat nicht abringen lassen würden. Außerdem hätten sich die Mitarbeiter bei einer Befragung für die Beibehaltung der Geldzustelldienste ausgesprochen.*

Zu den anderen vorgeschlagenen Sicherheitsmaßnahmen des RH (Bewaffnung und Bewachung) wurden ebenfalls Bedenken geäußert. Einerseits würde durch eine Bewaffnung die Aggressivität bei Überfällen zunehmen und andererseits durch einen Begleitschutz zu viel Aufmerksamkeit erregt werden.

Laut einer weiteren Stellungnahme der Generaldirektion hätte sie aufgrund von Überfällen auf Zusteller in Wien im Frühjahr 1993 "Sofortmaßnahmen" ergriffen. Die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wären in Wien als Zwischenlösung bis zu einer Änderung auf Direktanweisungen auf eine Ausszahlung im Wege des Postamtschalters umgestellt worden. Die Direktionen wären ermächtigt worden, schwerpunktmäßig verdeckten bewaffneten Begleitschutz für Zusteller vorzusehen. Die Mitarbeiter würden an die Einhaltung der einschlägigen Sicherheitsbestimmungen erinnert werden.

2.8.1 In dem im Schienenpostkursdienst eingesetzten Bahnpostwagen befanden sich außer der Notbremse und einem, allerdings für den Betrieb viel zu kleinen und auch von der Handhabung her unbrauchbaren Wertkasten, keine nennenswerten Sicherheitsausstattungen. Die Wagen waren aufgrund der verschiedenartigen Bauart nicht allgemein einsetzbar (unterschiedliche zulässige Höchstgeschwindigkeit und Achszahl) und auch in

einem Zug aufgrund der unterschiedlichen technischen Ausstattung (Bremsen, Versorgungsstränge usw) nicht beliebig reihbar. Dies erschwerte nicht nur den Betrieb, sondern wirkte sich auch nachteilig auf die Sicherheit aus.

- 2.8.2 Der RH beanstandete das Fehlen zielführender Maßnahmen und empfahl, die Bahnpersonenwagen so bald wie möglich mit den wesentlichsten Alarmierungseinrichtungen ("stiller Alarm", Notrufanlagen, Alarmsirenen, Warnlichter, Überwachungskameras usw) auszustatten.
- 2.8.3 *Die Generaldirektion äußerte sich grundsätzlich positiv zu den Sicherheitsvorschlägen, erklärte jedoch, daß für bestimmte Einrichtungen noch nach entsprechenden technischen Lösungen gesucht werden müßte.*

Schluß- bemerkungen

2.9 Zusammenfassend gelangte der RH zu nachstehenden Empfehlungen:

- (1) Die Postverwaltung wird große Anstrengungen zu unternehmen haben, um gegenüber der privaten Konkurrenz vor allem im Paketdienst eine attraktive und kostengünstige Beförderung anzubieten. Hierbei wäre das flächendeckende Netz und der in Jahrzehnten erworbene Informationsvorsprung sinnvoll zu nutzen.
- (2) Der Einsatz der Technik sollte einerseits der Hebung der Qualität (Laufzeitverbesserung, Wegeverfolgung) und andererseits einer rationellen Betriebsführung zugute kommen.
- (3) Zur Lösung der noch offenen Sicherheitsprobleme wären rasche Maßnahmen erforderlich.

Post- und Telegraphendirektion für Kärnten in Klagenfurt

Die dreistufige Organisation der Post- und Telegraphenverwaltung (Generaldirektion — Post- und Telegraphendirektionen — Betriebsdienststellen) erschien dem RH nicht zweckmäßig. Durch zu viele Mitwirkungskompetenzen der Generaldirektion waren Entscheidungen der Post- und Telegraphendirektion für Kärnten erschwert bzw wurden verzögert.

Grundsätzlich sollten in allen Betriebssparten — sowie nunmehr weitestgehend im Postautodienst — die Zuständigkeitsbefugnisse auf zwei Ebenen beschränkt werden. Zwischen der Führungs- und der Betriebsebene wäre für eine klare organisatorische und funktionelle Trennung zu sorgen.

Bei der Aufnahme von Ersatzkräften wurden grundlegende dienstrechtliche Vorschriften nicht eingehalten.

240

Übersicht der den Post- und Telegraphendirektionen nachgeordneten Dienststellen

Post- und Telegra- phendirektionen	Postdienst	Postautodienst	Fernmeldedienst
Steiermark (Graz)	367 Postämte	1 Postautoleitung	1 Betriebsamt 1 Bauamt 1 Rundfunk- amt
Tirol und Vorarl- berg (Innsbruck)	301 Postämter	1 Postautoleitung	1 Betriebsamt 2 Bauämter 1 Rundfunk- amt
Kärnten (Klagenfurt)	211 Postämter	1 Postautoleitung	1 Betriebsamt 1 Bauamt 1 Rundfunk- amt
Oberösterreich und Salzburg (Linz)	550 Postämter	2 Postautoleitungen	2 Betriebs- ämter 2 Bauämter 1 Rundfunk- amt
Wien, NÖ und Burgenland (Wien)	893 Postämter	1 Postautoleitung	1 Betriebsamt 7 Bauämter 1 Fernamt 1 TelZentr- Station 1 Fernsprech- betriebsamt 1 Fernmelde- gebührenamt 1 Rundfunk- amt

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 3.1 Der RH überprüfte von Mai bis Juni 1991 die Geburung (vorwiegend der Jahre 1986 bis 1990) der Post- und Telegraphendirektion (kurz Postdirektion) für Kärnten in Klagenfurt. Die Schlußbesprechung fand Ende Juni 1991 in der Postdirektion statt. Das Prüfungsergebnis wurde im Februar 1993 der Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung zugestellt. Deren Stellungnahme langte im Juni 1993 im RH ein.

Organisations- und Personalangelegenheiten

241

Straffung der Organisation

3.2.1 Die Dienststellen der Post- und Telegraphenverwaltung sind drei hierarchischen Ebenen zuzuordnen:

- (1) Generaldirektion,
- (2) fünf Post- und Telegraphendirektionen und sonstige der Generaldirektion unmittelbar nachgeordnete Dienststellen (Rechenzentrum, Postzeugverwaltung, Fernmeldetechnisches Zentralamt, Fernmeldezentralkauleitung und Fernmeldezeugverwaltung) sowie
- (3) Dienststellen des Post-, Postauto- und Fernmeldedienstes.

Mit 1. Juli 1990 wurde das Postautowesen neu organisiert. Bis auf die Funktion als Dienstbehörde sind alle Zuständigkeitsbefugnisse der Postdirektionen in den Postautoangelegenheiten entfallen. Die Postautoleitungen werden seither in fachlicher Hinsicht unmittelbar von der Generaldirektion geleitet.

3.2.2 Der RH begrüßte den Wegfall einer Leitungsebene im Postautodienst als Maßnahme zur Straffung des Betriebsablaufes. Er empfahl, eine derartige Reform vor allem auch beim Fernmeldedienst durchzuführen und auf die Postdirektionen als entbehrliche Zwischenebene zu verzichten.

Hinsichtlich des Postdienstes, bei dem einer Postdirektion zahlreiche Postämter unterstehen, empfahl der RH im Falle der erfolgreichen Erprobung des Pilotprojektes "Bereichspostamt" (Errichtung übergeordneter Postämter), die Postdirektionen auch im Postwesen von Aufgaben zu entlasten.

3.2.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion beabsichtige sie, bei Organisationsänderungen die Empfehlungen des RH zu berücksichtigen. Die örtlichen Wirkungsbereiche der Postdirektionen könnten anlässlich der in Diskussion stehenden Ausgliederung der Post aus der Bundesverwaltung geändert werden.*

Personalstand

3.3.1 Wie im übrigen Bundesdienst ist auch bei der Post die Höchstanzahl der Bediensteten durch den Stellenplan als Anlage zum jährlichen Bundesfinanzgesetz bestimmt. Auf dieser Grundlage legte die Generaldirektion in Form sogenannter mittlerer Personalstände die Anzahl der auf die einzelnen Bereiche der Post entfallenden Mitarbeiter fest.

Die Postdirektion Klagenfurt fand im überprüften Zeitraum mit den ihr zugewiesenen mittleren Personalständen nicht das Auslangen. Gleichermaßen traf auch auf die anderen Postdirektionen zu. Insgesamt überschritt die Post im Jahr 1986 den Stellenplan um rd. 1 200 Planstellen (2,2 %), im Jahre 1990 um rd. 1 600 Planstellen (2,9 %).

Darüber hinaus nahm die Postdirektion für Kärnten außerhalb des Stellenplanes Ersatzkräfte auf, obwohl der Grund für die ersatzweise Tätigkeit bereits weggefallen war oder von Anbeginn nicht bestanden hatte.

Organisations- und Personalangelegenheiten

242

- 3.3.2 Der RH beanstandete die alljährliche Überschreitung der im Stellenplan genehmigten Personalstände sowie die mißbräuchliche Inanspruchnahme der Ermächtigung zur Aufnahme von Ersatzkräften. Nach Ansicht des RH war diese Vorgangsweise offensichtlich gewählt worden, um die im Stellenplan festgesetzten Personalhöchststände zu umgehen.
- 3.3.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion wären nach ihrer Auffassung die Stellenpläne der Jahre 1986 bis 1990 nicht überschritten worden. Es hätte lediglich eine volle Ausschöpfung der bewilligten Personalstände stattgefunden. Die darüber hinaus noch aufgenommenen Bediensteten seien als zusätzliche Ersatzkräfte betrachtet worden. Die vom RH zur Beurteilung der Einhaltung der Personalobergrenzen des Stellenplanes herangezogenen Unterlagen (ADV-Personalnachweis) würden nicht die Kranken- und Urlaubsstatistik berücksichtigen und böten daher nur einen bedingten Überblick über die Personalbewirtschaftung. Eine genaue Personalendabrechnung könnte erst Ende Februar des Nachjahres vorgenommen werden, weil frühestens zu diesem Zeitpunkt alle für die "statistische Berechnung" notwendigen Unterlagen vorliegen würden. Für die künftige Aufnahme von Ersatzkräften sei jedoch ausdrücklich angeordnet worden, daß Ersatzkräfte, für deren Aufnahme der Grund wegfallen sei, ohne entsprechende freie Planstelle nicht länger beschäftigt werden dürfen.*
- 3.3.4 Der RH entgegnete, die von ihm bemängelten Überschreitungen des Stellenplanes dürften nicht im nachhinein durch fiktive statistische Daten gerechtfertigt werden. Vielmehr wäre die Überschreitung des Stellenplanes noch höher gewesen, wenn die Post die zu Unrecht als Ersatzkräfte eingesetzten Bediensteten ordnungsgemäß auf den Planstellenstand ange rechnet hätte.

Dienstverträge

- 3.4.1 Die Postdirektion Klagenfurt schloß mit den Ersatzkräften keine schriftlichen Dienstverträge ab. Dies geschah vorwiegend deshalb, weil diese Bediensteten oft länger als ursprünglich angenommen beschäftigt wurden, wodurch schriftliche Verträge häufig hätten ergänzt bzw. geändert werden müssen. Darüber hinaus erhielten auch die von Anbeginn auf unbestimmte Zeit eingestellten Bediensteten keine Dienstverträge. Diese bekamen sie erst nach Beendigung ihrer Einstufung als Ersatzkraft mit der Übernahme auf eine Planstelle ausgefolgt.
- 3.4.2 Der RH beanstandete das Fehlen schriftlicher Dienstverträge als gesetzwidrig, zumal insbesondere befristete Dienstverhältnisse die Einhaltung der Formalfordernisse nahelegen.
- 3.4.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion benötige sie für die Einhaltung der Schriftform wegen der Vielzahl von Beschäftigungen mehr Personal.*
- 3.4.4 Der RH entgegnete, die Befolgung gesetzlicher Vorschriften könne nicht mit dem Hinweis auf die anfallende Mehrarbeit abgelehnt werden.

Urlaubsersatzkräfte

- 3.5.1 Um die betrieblichen Engpässe in den Haupturlaubszeiten zu überwinden, nimmt die Post seit vielen Jahren insbesondere Studenten und Schüler befristet als "Urlaubsersatzkräfte" auf. Bis zum Jahre 1989 war die Aufnahme durch Ministerratsbeschlüsse geregelt. Seit dem Jahr 1990 ist in den Anlagen zum Bundesfinanzgesetz eine diesbezügliche

Bestimmung enthalten. Der Stellenplan 1990 ermöglichte für die Zeit vom 1. März bis 31. Oktober 1990 bzw für die Zeiträume des Weihnachtsverkehrs und der Semesterferien die Aufnahme von 1 754 "Jahresvollkräften". Die Post nützte im Jahre 1990 diese Ermächtigung mit 1 328 "Jahresvollkräften" aus. Hierzu entfielen auf die Postdirektion Klagenfurt 74 "Jahresvollkräfte". Mit den Urlaubsersatzkräften werden seit dem Jahre 1988 Dienstverträge nach den Bestimmungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches abgeschlossen.

Wie der RH in einer Reihe von Fällen erhob, wurden Urlaubsersatzkräfte häufig mehrmals im Jahr eingestellt. In manchen Fällen lagen zwischen dem Ende des Dienstverhältnisses und der neuerlichen Einstellung nur wenige Tage.

- 3.5.2 Der RH vermerkte kritisch, daß Personaleinstellungen, welche regelmäßig wiederkehrend als Ersatz für die Dauer der Dienstabwesenheit von Bediensteten erfolgen, ohne Einschränkungen den Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 unterliegen. Überdies wären nach der arbeitsrechtlichen Judikatur die praktisch durchgehenden Tätigkeiten dieser Urlaubsersatzkräfte als zusammenhängende Dienstverhältnisse (Kettendienstverträge) zu beurteilen.
- 3.5.3 *Die Generaldirektion hat die Postdirektionen auf die einschlägigen dienstrechtlischen Bestimmungen hingewiesen.*

Postdienst

Abstimmung mit den Österreichischen Bundesbahnen

- 3.6.1 Die Beförderung der Postsendungen erfolgt grundsätzlich im Wege des eigenen Fuhrparks und der Eisenbahn. Der Neue Austrotakt der ÖBB (NAT 91) wirkte sich bis auf das kleinste Postamt aus. Schlußzeiten mußten bis zu einer Stunde früher bzw später als vorher angesetzt werden. Die dadurch bedingten Änderungen machten die Neusystemisierung von Arbeitsplätzen bei Postämtern, der Bahnpot und bei Straßenkursen notwendig. Die Umstellungen auf den NAT 91 wirkten sich jedoch nicht nur postintern aus, sondern hatten auch unmittelbare Verschlechterungen für die Postkunden zur Folge. Sendungen konnten nicht mehr wie bisher nach Geschäftsschluß von Betrieben zur Post gegeben werden, um noch einen bestimmten Bahnpotkurs am selben Tag zu erreichen.

Überdies drängten die ÖBB die Post zum Einsatz eigener Postzüge. Die Postdirektion Klagenfurt errechnete, daß diesfalls die Beförderung der Sendungen erheblich teurer wäre als durch Straßenpostkurse. ZB kosteten Postzüge von Klagenfurt nach Bruck/Mur und zurück 20 Mill S im Jahr. Der Ersatz durch eine Kraftgüterpost würde einschließlich der Personalkosten nur 2,9 Mill S ausmachen.

- 3.6.2 Nach Ansicht des RH ist aus Gründen der Verkehrs- und Umweltbelastung im Normalfall der Beförderung auf der Schiene der Vorzug zu geben. Allerdings dürfte eine derartige Maßnahme nicht zu einer unzumutbaren betrieblichen Belastung bzw Benachteiligung für die Post führen. Wenn daher durch die Bahnbeförderung bzw kombinierte Bahn- und Kraftfahrzeugbeförderung lange Wege mit mehrfachen Umlade- und Sortievorgängen (Umleitungen) entstehen, sollte die Post zur Kosten-

Postdienst

244

senkung und Beschleunigung der Zustellzeit reine Straßenpostkurse einrichten. Gerade der zunehmende Wettbewerb durch private Zustelldienste legt es nahe, die jeweils wirtschaftlichste Alternative zu wählen.

3.6.3 *Die Generaldirektion bestätigte, daß die Einführung des NAT 91, insbesondere durch die kurzen Aufenthaltszeiten der Züge in den Stationen, der Post Nachteile gebracht hätte. In bestimmten Fällen seien Bahnpostkurse durch Straßenpostkurse ersetzt worden. Da aber beim derzeitigen Postumleitesystem auf die händische Umleitung in den Bahnpostwagen nicht verzichtet werden könnte, wäre sie allein schon aus diesem Grund an die Beförderung auf der Schiene gebunden.*

Umleitedienst

3.7.1 Die Schnittstellen bei der Beförderung von Briefen und Paketen sind die Umleitepostämter, in denen die Sendungen sortiert und für die verschiedenen Wegrichtungen (Destinationen) umgeleitet werden. Im Zuständigkeitsbereich der Postdirektion Klagenfurt gab es fünf Umleitepostämter (Klagenfurt, Villach, Spittal/Drau, St. Veit/Glan und Wolfsberg). Die Durchgangsmenge an Paketen betrug zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei den größeren Ämtern 3,7 Mill (Villach) bzw 4,6 Mill Stück (Klagenfurt) je Jahr. Da in Kärnten kein zentrales Umleitepostamt bestand, durchliefen die meisten Sendungen innerhalb Kärntens zwei bis drei Umleitepostämter.

Obwohl die Baulichkeiten der Umleitepostämter zum Teil erst vor kurzem saniert worden waren, bestand Platznot. In Klagenfurt beispielsweise wurden die abgeladenen Pakete und Postsäcke wegen Platzmangels auf dem Bahnsteig zwischengelagert. Der an der Straße liegende Lagerplatz war weitgehend ungesichert; der Amtsvorstand klagte über Diebstähle.

3.7.2 Der RH beanstandete die bestehende Organisation des Umleitedienstes in Kärnten, weil insbesonders die mehrfache Umleitung in verschiedenen Postämtern zu Laufzeitverzögerungen führte. Mangels ausreichender maschineller Ausstattung waren hohe Überstundenleistungen erforderlich, um bei einer Steigerung des Anfalles an Postsendungen rechtzeitig die eingehenden Postsendungen abfertigen zu können.

Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, die Umleiteämter in Kärnten zusammenzulegen. Da die ÖBB in Fürnitz (südlich von Villach) die Errichtung eines Stückgutaufgabenzentrums mit Freiflächen und Zufahrtsmöglichkeiten für den Schwerverkehr planen, sollte die Post untersuchen, ob dieser Standort auch für sie geeignet wäre.

3.7.3 *Die Generaldirektion rechtfertigte die nachträglichen Umbauten an den Postämtern damit, daß ihr bei der Planung bzw Errichtung der Bauten die Einführung des NAT 91 durch die ÖBB nicht bekannt gewesen wäre. Die vorgenommenen Baumaßnahmen hätten jedoch die ärgste Raumnot beseitigt. Auch die sonstigen Unzulänglichkeiten wären im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten behoben worden.*

Das mehrmalige Umleiten von Paketen könnte erst dann weitgehend vermieden werden, wenn österreichweit die großen Umleitepostämter ausgebaut und mit Paketverteilanlagen ausgestattet sein werden. Da der Standort für ein zentrales Umleiteamt in Fürnitz posttechnisch nicht günstig wäre, würde der Vorschlag des RH nicht weiter verfolgt werden.

Fernmeldedienst

Posteigene Geräte

- 3.8.1 Seit dem Jahre 1988 werden Telefoneinzelanschlüsse standardmäßig mit einer Dreifach- (Universal-) Telefonsteckdose ausgestattet. Durch den Er-satz der bisherigen festverdrahteten Leitungsverbindungen zu den Fern-sprecheinrichtungen wurde der Fernsprechkunde in die Lage versetzt, ein Endgerät (Telefonapparat, Anrufbeantworter usgl.) seiner Wahl an das Fern-meldenetz anzuschließen. Die einzige Einschränkung hiefür ist die Ver-wendung eines typengenehmigten Endgerätes, wobei nach der Rechtslage zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weiterhin die Post die technische Kon-formität und Störungsfreiheit der Gerätetype in einem Zulassungsverfahren überprüfte. Die Ausstattung mit Telefonsteckdosen wird von der Post als entscheidender Schritt zur Liberalisierung auf dem Endgerätesektor be-trachtet. In Kärnten waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits rd 50 000 Steckdosen montiert.

Die Post hielt trotz der angeführten technischen Neuerung und der zu-nehmenden Anzahl privat angebotener Endgeräte weiterhin an der Rege-lung fest, alle neu bzw bei einer Umstellung (zB Wechsel von einem Vierteltelefon auf ein ganzes Telefon) hergestellten Anschlüsse mit einem posteigenen Fernsprechapparat auszustatten. Mit der Überlassung des Fernsprechapparates fällt auch weiterhin in voller Höhe die Grundgebühr bei den Fernmeldegebühren an (derzeit monatlich 160 S bei einem Ein-zelanschluß). Die Grundgebühr dient ua zur Abdeckung der Kosten für die Gerätüberlassung und allfällige Instandsetzungen.

- 3.8.2 Nach Ansicht des RH sollte bei einer echten Liberalisierung dem Kunden die Wahlmöglichkeit zwischen einem Postapparat oder einem im Handel erworbenen Gerät offenstehen. Als Ausgleich müßte bei einem privat er-worbenen Gerät die Grundgebühr gesenkt werden, weil von der Post kei-ne über den Netzanschluß hinausgehende Leistung erbracht werde. Die Post hätte jedoch den Vorteil, daß sie ihren Anschaffungsbedarf von Te-lefonapparaten senken und sich dadurch Kosten bei der Vorfinanzierung, Lagerhaltung und Instandhaltung ersparen könnte.
- 3.8.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sei das Vorhandensein eines Postapparates beim Kunden für die Prüfung aller möglichen Störfälle bei einem Nichtfunktionieren zweckmäßig. In Anpassung an die Rechtslage der EG beabsichtige jedoch die Post, von diesem System abzugehen. Dem Kunden werde es somit in Zukunft frei stehen, ein Gerät von der Post zu nehmen oder sich selbst auf dem Markt zu versorgen. Aus Wettbewerbsgründen werde die Post jedoch weiterhin Geräte anbieten.*

Fernsprechzellen

- 3.9.1 In den letzten Jahren stieg die Anzahl der öffentlichen Wertkartentelefo-ne. Das Bundesland Kärnten hatte im Vergleich zu anderen Bundesländ-tern mit 835 Stück einen verhältnismäßig hohen Anteil an Wertkarten-telefonen (Österreich insgesamt 4 732).

Obwohl ein Wertkartentelefon aufgrund des Wegfallen des Bargeldver-kehrs verschiedene Einrichtungen nicht benötigt (Münztresor, Statistik-taste zur Kontrolle des Münzeinwurfes), wurden Fernsprechzellen nach ei-ner einheitlichen Bauweise sowohl für Münzfernspreecher als auch für Wertkartentelefone beschafft.

Fernmeldedienst

246

- 3.9.2 Der RH beanstandete die Ausstattung mit unnötigen Einrichtungen in Höhe von 5 000 S je Fernsprechzelle, was einen Mehraufwand von insgesamt 23,7 Mill S mit sich brachte.
- 3.9.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion hätte der RH seine Berechnung auf der Grundlage des Ersatzteilpreises durchgeführt. Bei der Heranziehung von Fertigungspreisen wären die Mehrkosten nicht so hoch. Im Vorschlag des RH erblickte die Generaldirektion keinen wirtschaftlichen Vorteil, weil er zu einer Belebung von zwei Fernsprechzellentypen führen und technische Schwierigkeiten bewirken würde.*
- 3.9.4 Der RH ersuchte die Generaldirektion, ihre Behauptung entsprechend zu belegen.

Hochbau- und Liegenschaftswesen

Verfahrensablauf

- 3.10.1 Wenn der Raumbedarf einer Dienststelle nur durch den Erwerb eines Grundstückes und durch die Errichtung eines neuen Bauwerkes abgedeckt werden kann, hat die örtlich zuständige Postdirektion bei der Generaldirektion die Genehmigung des Grunderwerbes zu beantragen. Ebenso sind der Generaldirektion eine Bebauungsskizze und ein Raumprogramm zur Genehmigung vorzulegen.

Weiters ist der anschließend erstellte Entwurf für einen Kaufvertrag der Generaldirektion zur Genehmigung vorzulegen. Parallel zur Kaufvertragserstellung werden weitere Projektunterlagen von der Postdirektion erarbeitet und auch diese Daten zur sogenannten Projektanmeldung der Generaldirektion zur Kenntnis gebracht.

Nach der Genehmigung durch die Generaldirektion erstellt die Postdirektion eine Vorentwurfsplanung mit den geschätzten Kosten und der Baubeschreibung. Der Vorentwurf ist wieder durch die Generaldirektion zu genehmigen. In der Regel kommt es bei diesen Vorgängen zu einem wiederholten wechselseitigen Schriftverkehr, weil zusätzliche Informationen gewünscht werden bzw die vorgelegten Unterlagen nicht den Vorstellungen der Generaldirektion entsprechen.

Im Falle einer Genehmigung des Vorentwurfs beginnt die Postdirektion die Bauvorbereitung und Ausschreibung. Planungsleistungen sowie Bauleitungsarbeiten (Gesamt- oder Teilleistungen) werden vergeben, wobei diesbezüglich ebenfalls Genehmigungen der Generaldirektion erforderlich sind.

Der Baubeginn, die laufende Kostenentwicklung und die Fertigstellung des Bauvorhabens sind der Generaldirektion zu melden. Im Falle einer Kostenerhöhung ist der Generaldirektion ein Antrag zur Genehmigung vorzulegen. Vor Inbetriebnahme eines Amtsgebäudes ist für Bauvorhaben in der Kostenhöhe ab 2 Mill S eine Kollaudierung durch die Generaldirektion zu beantragen.

Um den dargelegten Verwaltungsaufwand etwas einzuschränken, wurde in den Allgemeinen Hochbaurichtlinien der Post für Vorhaben mit Gesamtkosten bis 3 Mill S ein vereinfachtes Verfahren angeordnet. Trotzdem müssen auch in diesem Fall zwecks Einholung einer Bauvorhabenskennzahl derartige Projekte der Generaldirektion gemeldet werden.

- 3.10.2 Der RH schlug zur Abkürzung des Verfahrensablaufes vor, einerseits die verschiedenen Genehmigungsschritte zusammenzufassen und andererseits den Postdirektionen in Abhängigkeit von der Investitionshöhe mehr Entscheidungsbefugnisse einzuräumen.
- 3.10.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion hätten ihr bereits in der Vergangenheit nur noch in Sonderfällen Kaufvertragsentwürfe vorgelegt werden müssen. Die Postdirektionen würden angewiesen werden, die ausnahmsweise Vorlage auf das Notwendigste zu beschränken. Bei kleineren Bauvorhaben (bis zu 10 Mill S) wäre sie bereit, den Postdirektionen mehr Rechte einzuräumen. Auch bei mittleren (bis zu 100 Mill S) und größeren Bauvorhaben (ab 100 Mill S) würden die Genehmigungsverfahren durch Zusammenlegungen bzw frühere Befassungen in Hinkunft gestrafft werden. Allerdings befürchtete die Generaldirektion, daß die nachgeordneten Dienststellen das "Beste" herauszuholen versuchen, weil sie nicht für die finanzielle Bedeckung zuständig wären.*

Postsportverein
Kärnten

- 3.11.1 Aufgrund einer Vorsprache des Postsportvereins Kärnten (eines privaten Vereines nach dem Vereinsgesetz) untersuchte die Postdirektion Klagenfurt im Jahre 1979 die Möglichkeit, für diesen Verein einen Sportplatz zu errichten. Da ohnehin die spätere Verlagerung einer Postgarage vom Stadt-kern an den Stadtrand von Klagenfurt geplant war, wurde in Aussicht genommen, ein entsprechendes Grundstück im Ausmaß von 30 000 m² um 4 Mill S anzukaufen und dem Verein zur einstweiligen Nutzung zu überlassen. Obwohl die Generaldirektion zum geplanten Erwerb des Grundstückes bereits Bedenken geäußert hatte, "das Areal für die spätere Errichtung der Garage wiederzuerlangen", stimmte sie dennoch dem Antrag der Postdirektion Kärnten zu.

Nach dem Erwerb der Liegenschaft wurden Sportplätze (Fußballplatz, Tennisplätze, Sprung- und Laufanlagen, Kegelbahnen usgl) und die dazugehörigen Begleiteinrichtungen (Sporthaus, Kantine, Platzwartwohnung usgl) gebaut. Ein bestehender Teich wurde für den Freizeitsport (Fischen, Surfen und Segeln) adaptiert.

Im Jahre 1990 wurde für die Postgarage eine andere Lösung gefunden. In einem anderen Stadtteil von Klagenfurt wurde ein Fernmeldebauzentrum gebaut. Hierbei wurde der Bedarf des Postautodienstes miteinbezogen.

- 3.11.2 Der RH äußerte aufgrund des vorliegenden Sachverhaltes Zweifel, ob jemals geplant war, auf der dem Verein zur Verfügung gestellten Liegenschaft eine Postgarage zu errichten. Auf jeden Fall hatten die Generaldirektion und das BMF im Rahmen der haushaltsrechtlichen Mitwirkung dem Liegenschaftserwerb nur unter der Voraussetzung zugestimmt, daß auch tatsächlich einmal eine Garage erbaut wird.
- 3.11.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sei die Liegenschaft für die spätere Garagenerrichtung angekauft worden. Die andere Baulösung hätte sich später als*

Hochbau- und Liegenschaftswesen

248

günstiger herausgestellt. In Hinkunft würde jedoch auf einen sparsameren Einsatz der Haushaltsmittel geachtet werden.

Postamt Klagenfurt 3.12.1 Die Postdirektion Klagenfurt beabsichtigte seit dem Jahre 1983, ein Postamt in Klagenfurt in einen anderen Stadtteil zu verlegen. Nach der Untersuchung verschiedener Möglichkeiten sollte schließlich ein Objekt in einem Wohn- und Geschäftshaus für die Zwecke der Unterbringung des Postamtes im Erdgeschoß adaptiert werden. Mit der Eigentümerin der Liegenschaft wurde ein Tausch- und Wohnungseigentumsvertrag abgeschlossen. Dafür fielen Kosten in der Höhe von 1,3 Mill S an.

Die Generaldirektion genehmigte den Grundstückserwerb und die Begründung von Wohnungseigentum, äußerte jedoch gleichzeitig Bedenken an der Wirtschaftlichkeit der Baulösung, weil kostenaufwendige Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen waren.

Beim vorgesehenen Beginn der Umbauarbeiten im Jahr 1989 stellte sich dann tatsächlich heraus, daß die vorhandene Bausubstanz für die notwendigen Um- und Ausbaumaßnahmen größte Schwierigkeiten verursache und die Baukosten mit 5 Mill S anzusetzen wären. Ab diesem Zeitpunkt strebte die Postdirektion eine Veräußerung der posteigenen Anteile an. Im März 1990 lag ein Kaufangebot in der Höhe von 2,4 Mill S vor. Dieses wurde jedoch von der Postdirektion nicht angenommen.

Im Jänner 1991 brachte die Miteigentümerin des Wohn- und Geschäftshauses beim Landesgericht Klagenfurt eine Klage ein, die Post vom gemeinsamen Wohnungseigentum auszuschließen, weil es die Post unterlassen hätte, die beim seinerzeitigen Vertragsabschluß vereinbarten Umbaumaßnahmen durchzuführen. Dadurch wären zwischenzeitlich durch eindringendes Wasser unwiederbringliche Schäden an der Bausubstanz entstanden, was die Klägerin nicht mehr länger hinnehmen könnte. Die Post sollte wegen empfindlich schädigenden Gebrauches des Miteigentums verurteilt, als Wohnungseigentümer aus der Eigentümergemeinschaft ausgeschlossen und schuldig gesprochen werden, bei sonstiger Zwangsfolge, binnen drei Monaten ihre Miteigentumsanteile zu veräußern.

- 3.12.2 Der RH beanstandete in der ersten Phase den Erwerb des Miteigentums trotz der von der Generaldirektion geäußerten Bedenken sowie nach der Entscheidung über die anderwärtige Errichtung des Postamtes das Fehlen einer zügigen Veräußerung der Miteigentumsanteile.
- 3.12.3 *Die Generaldirektion teilte mit, die Miteigentumsanteile seien zwischenzeitlich veräußert worden. Damit wäre auch das Gerichtsverfahren gegenstandslos geworden.*

**Schluß-
bemerkungen**

3.13 Der RH hob nachstehende Empfehlungen hervor:

249

- (1) Das Aufgabengebiet der Postdirektionen sollte nur noch auf das Personal-, Liegenschafts- und Hochbauwesen sowie Inspektions- bzw sonstige Aufsichtsdienste beschränkt werden. Allerdings müßten dann diesen Dienststellen größere örtliche Wirkungsbereiche, wie zB bei der Postdirektion Wien oder Innsbruck, zugewiesen und die Gesamtanzahl der Direktionen vermindert werden.
- (2) In den Hochbau auf Direktionsebene sollte nicht durch begleitende Genehmigungsschritte der Generaldirektion "hineinregiert", sondern durch klare Bauvorgaben (Kennzahlen, Jahresmittelzuweisung usw) eindeutige Rahmenbedingungen gesetzt werden, deren Einhaltung in bestimmten Stufen von übergeordneten Stellen zu überprüfen wäre.

250

Bundesbus-Geschäftsstelle

Die im März 1988 errichtete Bundesbus-Geschäftsstelle im BMV stellte nach Auffassung des RH keinen Ersatz für eine organisatorische bzw betriebliche Zusammenführung der Busdienste von Post und Bahn dar. Nach wie vor bestand zum Teil ein Wettbewerbsverhältnis zwischen den beiden Betrieben. Historische Gegebenheiten, die eng verflochtene Stellung der Busdienste innerhalb ihrer Unternehmungen sowie erhebliche Unterschiede der Dienst- und Besoldungsvorschriften standen einer Vereinigung im Wege.

Busdienste Post und Bahn		
Personal im Jahresdurchschnitt 1991		
Buslenker	Post 2 308	Bahn 1 436
sonstiges Personal	950	566
<u>Zentraleitung</u>	10	42
Summe	3 268	2 044
Gewinn- und Verlustrechnung 1991 in Mill S		
Jahresfehlbetrag	Post - 791 ¹⁾	Bahn - 178 ²⁾
Jahresfehlbetrag einschließlich voller Belastung mit dem Pensionsaufwand	- 956	- 617
Anzahl der Busse (zum Jahresende)		
	1955	1987
Post	1 639	1 587
Bahn	457	909
		1991
		1 608
		879

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 4.1 Der RH überprüfte von April bis einschließlich Mai 1992 die Geburung der im März 1988 gegründeten Bundesbus-Geschäftsstelle im BMV. Die Überprüfung bezog sich vorwiegend auf die Ausgangslage im Jahr 1987 und auf die bis zum Ablauf des Jahres 1991 erzielten Geburungsergebnisse.

Dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr wurde im Dezember 1992 das Ergebnis der Geburungsüberprüfung übermittelt.

Die Stellungnahme zum Prüfungsergebnis langte im April 1993 im RH **251** ein.

Gründung und Entwicklung der Bundesbus-Geschäftsstelle

4.2.1 Hinsichtlich der Bestrebungen der Zusammenführung der Busdienste von Post und Bahn war festzustellen:

- (1) Auf der Grundlage einer vom Nationalrat im März 1984 (XVI. Gesetzgebungsperiode, 40. Sitzung) einstimmig gefaßten Entschließung wurde in dem zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates geschlossenen Arbeitsübereinkommen als Zielsetzung für die Verkehrspolitik die schrittweise Zusammenführung der Kraftwagendienste von Post und Bahn in sinnvoller Kooperation mit Privaten vorgesehen. Kurzfristiges Ziel sollte eine wesentliche Kostenminimierung sein.
- (2) Der damalige Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr setzte im Feber 1987 eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Post und Bahn ein, um Lösungsvorschläge für eine schrittweise Zusammenführung der staatlichen Busdienste auszuarbeiten.

Die Generaldirektoren der Post bzw der Bahn stellten im November 1987 im Beisein der Vorsitzenden der Post- bzw Bahngewerkschaft dem Ressortleiter ein Zwei-Phasen-Modell zur Einrichtung einer Koordinationsstelle für die Bundesbusdienste vor. Je zwei nicht hauptamtliche Mitarbeiter des Postautodienstes und des Kraftwagendienstes der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) sowie ein unabhängiger Konsulent sollten in unmittelbarer Unterstellung unter dem Bundesminister in der ersten Phase ein Sofortaktionsprogramm für Rationalisierungsmaßnahmen erarbeiten. Die zweite Phase hätte die vorbereitenden Arbeiten für die Errichtung einer Österreichischen Bundesbusdienste GmbH umfassen sollen. Die Koordinationsstelle hätte nur Vorschlags-, nicht aber Durchgriffsrecht auf die beiden Busdienste gehabt.

- (3) Der Bundesminister nahm in diesem Zusammenhang auf den Auftrag des Parlaments und auf den Inhalt des Arbeitsübereinkommens der Bundesregierung Bezug und wünschte die Einrichtung einer Stelle mit Durchgriffsrecht auf Fahrplan und Personal. Im Feber 1988 schloß der Bundesminister mit den beiden Gewerkschaften eine "Betriebsvereinbarung", durch die seitens der Gewerkschaften die Schaffung einer Bundesbus-Geschäftsstelle mit den vom Bundesminister vorgegebenen Aufgabenstellungen und Zielsetzungen durch die Personalvertretungen zugesagt wurde.

Die Aufgabenstellungen und Zielsetzungen waren ebenso wie ein von den Personalvertretungen einvernehmlich erarbeitetes Modell "Bundesbus-Geschäftsstelle" als Beilagen integrierender Bestandteil der Vereinbarung. Als vereinbart galt (wörtlich):

" – Die bestehenden Größenverhältnisse der beiden Busdienste zu einander in bezug auf Anzahl der Busse und Personal bleiben im wesentlichen unverändert.

Gründung und Entwicklung

252

- Dieses "Bahn–Post" Größenverhältnis muß so flexibel gesehen werden, daß bei einem Ausgleich nicht Personalmehraufnahmen oder zusätzliche Busankäufe initiiert werden.
- Die organisatorische Eingliederung der Busdienste in die Betriebe Bahn und Post sowie die Dienstrechte bleiben unverändert.
- Das äußere Erscheinungsbild der Busse sowie die Dienstkleidung werden harmonisiert.
- Alle gemeinsam benützten stationären Einrichtungen werden einheitlich gekennzeichnet."

Die laut Arbeitspapier der Fachdienste ursprünglich vorgesehene zweite Phase, vorbereitende Untersuchungen für die Gründung einer eigenen Gesellschaft anzustellen, fiel der Betriebsvereinbarung gänzlich zum Opfer.

- (4) Die Bundesbus–Geschäftsstelle (in der Folge kurz Geschäftsstelle) wurde mit Wirkung vom 1. März 1988 eingerichtet.

Ziele der Geschäftsstelle waren die Schaffung zeitgemäßer und zukunftsorientierter betriebswirtschaftlicher Strukturen sowie eines ausgewogenen, auf Wirtschaftlichkeit und die Erfordernisse des österreichischen Gesamtverkehrskonzeptes abgestimmten einheitlichen Verkehrsangebotes, weiters die Senkung der Produktionskosten und die Außendarstellung der beiden Busdienste als Einheit. Die Ziele sollten durch Koordination zwischen den Betrieben erreicht werden. Unklare Aufgabenumschreibungen stellten die Geschäftsstelle von vornherein vor das Problem, mit geringen Möglichkeiten in einem unscharfen Aufgabengebiet hohe Ziele zu erreichen.

- (5) Die Geschäftsstelle wurde unmittelbar dem Bundesminister unterstellt und als Kollegialorgan eingerichtet. Ständige Mitarbeiter waren je zwei von Post und Bahn gestellte hauptberufliche Sachbearbeiter und eine Kanzleikraft. Die Geschäftsleitung wurde von den beiden Generaldirektoren von Post und Bahn ausgeübt. Die Leiter des Postautodienstes sowie des Kraftwagendienstes (Bahn) waren zur Mitarbeit verpflichtet.
- (6) Anfänglich erzielte die Geschäftsstelle durch Linienentflechtungen und Gebietsabtäusche (Tirol, südwestlicher Wienerwald, Waldviertel) beachtliche Erfolge. In ihrem ersten Tätigkeitsbericht an den Bundesminister erklärte die Geschäftsstelle, daß nach Durchsicht der mittel- und längerfristigen Investitionsprogramme verschiedene Neubauten unterlassen oder sparsamer dimensioniert werden würden, wodurch sich das beabsichtigte Investitionsvolumen in Summe um 127 Mill S verringert hätte. Einsparungen im Betriebsbereich und beim Personal wurden für 1988 und 1989 mit etwa 178 Mill S beziffert. In letztergenannter Zahl waren jedoch 169 Mill S enthalten, welche die Fachdienste insbesondere durch Neuorganisationen zur Gänze ohne Mitwirkung der Geschäftsstelle ersparten konnten.
- (7) Große Anstrengungen widmete die Geschäftsstelle erfolgreich der Aufgabe, den beiden Busdiensten ein einheitliches Erscheinungsbild zu verschaffen.

- 4.2.2 Nach Ansicht des RH hat die vom Bundesminister im Jahre 1987 eingesetzte Arbeitsgruppe der Möglichkeit, die Busdienste bei einem der beiden Verkehrsträger zusammenzuführen, zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Es war auch unzweckmäßig, daß die Untersuchungen ausschließlich von Personen, die von der Neuorganisation der Busdienste betroffen waren, geführt wurden und nicht neutrale Gutachter herangezogen worden waren.

Dessenungeachtet befand sich die Arbeitsgruppe mit ihrem ausgearbeiteten Zwei-Phasen-Modell grundsätzlich auf dem richtigen Weg. Die Betriebsvereinbarung schrieb jedoch den bestehenden Zustand fest und hemmte dadurch die Inangriffnahme der zweiten Phase, die erst die Verwirklichung des politischen Auftrages einer Zusammenführung der Busdienste eingeleitet hätte. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH insbesondere an die schon bald nach der Entschließung des Nationalrates im Jahr 1984 von den Post- und Bahngewerkschaften getroffenen Beschlüsse, man werde Versuche, die Busdienste von den Betrieben abzutrennen, mit allen geeignet erscheinenden Mitteln zum Scheitern bringen (Bahn) bzw mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern wissen (Post). Infolge der erwähnten Betriebsvereinbarung wurde tatsächlich der ursprünglich weitergehende politische Auftrag darauf verkürzt, innerbetrieblich eine engere Zusammenarbeit der beiden staatlichen Verkehrsträger zu koordinieren und außerbetrieblich für ein einheitliches Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit zu sorgen. .

Der RH erachtete überdies die gewählte Organisationsform der Geschäftsstelle als Kollegialorgan für unzweckmäßig, weil durch diese Konstruktion von beiden Fachdiensten erheblicher Einfluß auf die Arbeiten und Beschlüsse der ständigen Sachbearbeiter genommen werden konnte. Auch die Leitung der Geschäftsstelle durch die beiden Generaldirektoren von Post und Bahn war eher geeignet, die innerbetrieblichen Interessen beider Verkehrsunternehmungen zu verstärken, die nicht selten im Widerspruch zu den Zielen der Geschäftsstelle standen. Zudem war die Ausübung des Durchgriffsrechtes der Geschäftsstelle gegenüber den Busdiensten von Post und Bahn vom Wohlwollen der jeweiligen Fachdienste abhängig.

Trotz dieser ungünstigen Rahmenbedingungen ist es dem Wirken der Geschäftsstelle zu verdanken, daß einige sinnvolle betriebliche Maßnahmen gesetzt wurden und eine Annäherung der beiden staatlichen Busdienste gelungen ist. Während es zu Beginn möglich war, durch die Be seitigung von jahrelang bestehenden Unwirtschaftlichkeiten grobe Versäumnisse der beiden Busdienste nachzuholen, wirkten in letzter Zeit die Maßnahmen nur noch punktuell. Mit der Aufgabenstellung einer bloßen Koordination und ihrer immer geringer werdenden Durchschlagskraft verlor die Geschäftsstelle zunehmend an Bedeutung.

Der RH empfahl, die vorbereitenden Arbeiten für die Errichtung einer eigenen Gesellschaft (zweite Phase des ursprünglichen Konzeptes) aufzunehmen. Weiters empfahl er, die Geschäftsstelle zunächst neu zu organisieren, mit größeren Befugnissen auszustatten und die Leitung nur einem von Bahn und Post unabhängigen Verkehrsexperten zu übertragen.

Gründung und Entwicklung

254

- 4.2.3 *Laut Stellungnahme des BMV, in der nicht näher auf die Vorhalte des RH eingegangen wurde, würden unter Bedachtnahme auf das neue Bundesbahngesetz und die geplanten gesetzlichen Regelungen für die Post- und Telegraphenverwaltung derzeit die Möglichkeiten der Umorganisation zur Steigerung der Effizienz der Geschäftsstelle untersucht.*

Betriebsvergleich

- 4.3.1 Die Busdienste haben als Betriebssparten von Post bzw Bahn getrennte Entwicklungen genommen, die im Lauf der Zeit zu einer immer stärkeren organisatorischen und betrieblichen Bindung an die jeweilige Verkehrsunternehmung führten. Während ursprünglich die Busdienste stark bestimmend waren, nahmen sie zuletzt nur noch einen geringeren Teil im Autowesen von Post und Bahn ein. Spartenmäßige Verflechtungen (insbesondere bei der Post) ließen eine klare personelle und anlagenmäßige Trennung kaum noch zu. Ablauforganisatorisch ergab sich weder im Lenkerdienst noch im Reparatur- und Pflegedienst ein Gleichklang. Die Verwaltung war beim Kraftwagendienst der ÖBB stark zentral gelenkt, während der Postautodienst den örtlichen Postautobetriebsleitungen (später Postautoleitungen) viele Verwaltungsaufgaben übertrug.

Betriebsvergleiche ließen sich nur schwer anstellen, weil die aufgrund unterschiedlicher Grundlagen ermittelten Daten nur bedingt Rückschlüsse ermöglichten. Überdies waren die Verkehrsleistungen unterschiedlich. Während der Kraftwagendienst bahnparallele Linien in meist dichter besiedelten Gebieten betreibt, besorgt der Postautodienst vorwiegend Zubringerdienste auch aus dem ländlichen Bereich mit geringerer Bevölkerungsdichte. Dieser allgemeine Grundsatz der Gebietsaufteilung geht auf ein im Zuge des Wiederaufbaues nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1948 zwischen Post und Bahn abgeschlossenes Übereinkommen zurück.

Die Bundesbusdienste unterliegen denselben rechtlichen Bestimmungen wie private Busunternehmungen. Während letztere allerdings allein nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden, können sich die Bundesbusdienste gemeinwirtschaftlichen Aufgaben nicht verschließen. Es wurde und wird von den Bundesbusdiensten etwa erwartet, nicht wirtschaftliche Zubringerdienste und Anschlüsse zur und von der Schiene herzustellen oder eine verkehrsmäßige Mindestbedienung zur Befriedigung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung in dünn besiedelten Räumen zu gewährleisten.

Ein im Jahre 1968 geschlossenes Bahn–Post–Kraftfahrübereinkommen, das im wesentlichen ein koordiniertes Vorgehen mit den Zielen einer optimalen Verkehrsbedienung und eines höchsten gemeinwirtschaftlichen Erfolges zum Inhalt hatte, brachte nicht die erhoffte Wirkung.

Durchgreifende Rationalisierungen der beiden Verkehrsträger scheiterten in der Vergangenheit vielfach an den Widerständen der Personalvertretungen. Der vom Nationalrat und von den Koalitionsparteien geäußerte Wunsch auf schrittweise Zusammenführung der Busdienste von Post und Bahn sorgte später doch für den maßgeblichen politischen Druck, daß die Personalvertretungen von ihrer früheren Haltung abrückten. So gelang es der Post, eine bereits im Jahre 1981 angestrebte Neuorganisation des Postautowesens im Jahre 1990 in die Tat umzusetzen. Im selben Jahr

hatte die Bahn die Außendienststellen ihres Kraftwagendienstes im östlichen Bundesgebiet umstrukturiert.

In jüngster Zeit bemühte sich die Post verstärkt um weitere Rationalisierungseffekte und unternahm Gemeinkosten—Wertanalysen in den Bereichen der Postautoleitungen Wien, Linz und Innsbruck.

Die seit dem Jahre 1987 nicht allein durch Neuorganisationen, sondern auch durch obige Maßnahmen erreichten Personaleinsparungen waren bei beiden Betrieben beachtlich:

	Postautodienst	Kraftwagendienst der ÖBB	gesamt
Bedienstete im Busdienst im Jahresdurchschnitt 1987	3 744	2 141	5 885
Einsparungen an Bediensteten bis 1991	476	97	573
Einsparungen in %	12,7	4,5	9,7

Ein Teil der Personaleinsparungen kann auf die Koordinierungstätigkeit der Geschäftsstelle zurückgeführt werden. Der weitaus überwiegende Teil war jedoch den Maßnahmen der Betriebe selbst zugute zu schreiben.

In bezug auf die Arbeitsabläufe und den Personaleinsatz gingen die beiden Busdienste nach wie vor getrennte Wege. Dies erschwerte den wechselweisen Personaleinsatz und verhinderte weitere Rationalisierungen. Wegen der in der Betriebsvereinbarung zwischen dem damaligen Bundesminister und den beiden Gewerkschaften getroffenen Entscheidungen, die organisatorischen Eingliederungen sowie die Dienstrechte von Post und Bahn unberührt zu lassen, unterließen sowohl die Geschäftsstelle als auch die beiden Betriebsleitungen entsprechende Vergleiche.

- 4.3.2 Nach Ansicht des RH stellen das einheitliche Erscheinungsbild der Bundesbusse und die bloße Koordination durch die Geschäftsstelle auf Dauer keine ausreichende Problemlösung dar.

Der RH beanstandete, daß die Ablauforganisationen der beiden Busdienste und der Personaleinsatz nicht untersucht bzw angeglichen wurden, zumal nur eine gleiche Arbeitsweise einen bestmöglichen wechselweisen Personaleinsatz erwarten läßt. Die aufgrund von parlamentarischen Anfragen angestellten Besoldungsvergleiche zwischen Bahn— und Postlenkern, die keine nennenswerten Einkommensunterschiede zeigten, ließen jedenfalls die Aussagekraft vermissen, welche Leistungen mit gleich hohen Bezügen erbracht wurden. Mangels entsprechender Untersuchungen kann eine solche Aussage bis heute nicht getroffen werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist wohl bei den Bundesbahnenbediensteten aufgrund der für sie günstigen Pensionsregelung mit kürzerer Aktivdienstleistung und höheren bzw längeren Pensionszahlungen zu rechnen.

Zur Fortführung der bisherigen Reorganisationsmaßnahmen empfahl der RH, allenfalls nach dem Vorbild der Industrie Profit—Centers einzurich-

Betriebsvergleich

258

ten. Weiters wären eingehende Arbeitsanalysen als Grundlage für Betriebsvergleiche und Entscheidungshilfe für weitere Organisationsmaßnahmen durchzuführen.

- 4.3.3 *Laut Stellungnahme des BMV seien im Sinne der Empfehlungen des RH Arbeitsgruppen eingerichtet worden, um ein Werkstättenkonzept auszuarbeiten, die Abfertigungsrichtlinien und die Personalschulung zu vereinheitlichen sowie vermehrt Kompetenzen an die Außendienststellen zu übertragen.*

Verkehrsangelegenheiten

Rechtsgrundlagen

- 4.4.1 Das Kraftfahrliniengesetz 1952 gründete sich im wesentlichen auf die schon in der Ersten Republik in Geltung gestandene Rechtslage. Von geringfügigen Anpassungen abgesehen, ist dieses Gesetz dem Inhalt nach bis in die Gegenwart unverändert geblieben. Der RH hat bereits anlässlich einer früheren Gebarungsüberprüfung des BMV (TB 1985 Abs 50) die Novellierung dieses Gesetzes empfohlen, weil wesentliche Grundlagen für die Gestaltung eines modernen öffentlichen Verkehrs zu wenig aussagefähig festgelegt waren oder überhaupt fehlten.

Im Jahre 1992 erfolgte wohl eine Anpassung an den EG-Standard, die allseits als notwendig erkannte Modernisierung des Kraftfahrliniengesetzes hingegen unterblieb. Damit wurde weiterhin bestehenden Kraftfahrliniengesetzesunternehmungen wohl Schutz gewährt, den Verkehrsbedürfnissen jedoch nicht ausreichend Genüge getan.

Diese Rechtslage führte in Einzelfällen zu Vorgängen, die in der Öffentlichkeit auf wenig Verständnis stießen. Als beispielsweise im Jahr 1991 die Post einen Citybus-Verkehr in St. Johann im Pongau übernahm, mußte sich die Gemeinde verpflichten, nicht nur die Kosten hierfür zu tragen, sondern auch dem in diesem Bereich ebenfalls linienmäßig tätigen Kraftwagendienst der ÖBB allfällige Einnahmenausfälle zu vergüten. Diese Forderung stützte sich auf den gesetzlich vorgesehenen Schutz bestehender Linien gegen nachträgliche Konkurrenzierungen.

- 4.4.2 Der RH beanstandete die Säumnis des BMV bei der Vorbereitung einer Reform des Kraftfahrliniengesetzes sowie das Fehlen diesbezüglicher Initiativen der Geschäftsstelle.

- 4.4.3 *Laut Stellungnahme des BMV stehe eine Marktzugangsverordnung für Personenkraftverkehrsunternehmer als Grundlage eines neuen Kraftfahrliniengesetzes in Ausarbeitung. Nach Vorliegen dieser Verordnung würde neben den Forderungen des Gesamtverkehrskonzeptes 1991 auch ein bereits vorliegender Wunschkatalog mehrerer am Kraftfahrliniengesetzes interessierter Stellen Berücksichtigung finden.*

Tarife

- 4.5.1 Die Tarifgestaltung im öffentlichen Personenverkehr wichen bei Schiene und Bus aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen voneinander ab, wobei die Eisenbahnenbenutzer infolge besonderer Ermäßigungen stark im Vorteil waren. Der RH hat bereits anlässlich einer früheren Gebarungsüberprüfung ein einheitliches Tarifniveau für die Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs als wesentlich bezeichnet (TB 1986 Abs 67).

Die Geschäftsstelle befaßte sich zwar mehrmals mit der Notwendigkeit der Tarifharmonisierung, konkrete Maßnahmen blieben aber aus. Vor allem die ÖBB befürchteten nämlich im Falle einer Tarifgleichheit zwischen Schiene und Bus "das Ende vieler gemeinwirtschaftlicher Regionalbahnen bzw schwächer frequentierter Hauptstrecken". Als der Generaldirektor der ÖBB deshalb entschied, nicht initiativ zu werden, griff die Geschäftsstelle dieses Themas auch nicht mehr auf.

- 4.5.2 Nach Ansicht des RH war wohl die bereits erwähnte Doppelfunktion der Generaldirektoren von Post und Bahn als gleichzeitige Leiter der Geschäftsstelle ein wesentliches Hindernis bei der Behandlung dieser wichtigen Frage. Zur Sache selbst traf der Vorwurf der Säumnis das für Verkehrspolitik zuständige BMV.
- 4.5.3 *Laut Stellungnahme des BMV sei eine weitgehende Angleichung beider Tarifsysteme im Rahmen von Verkehrsverbünden am leichtesten erreichbar.*

Liniенentflechtung

- 4.6.1 Bemühungen von Post und Bahn, die Betriebsführung ihrer Kraftfahrlinien durch Entflechtung wirtschaftlicher zu gestalten, gab es seit Jahren; diese waren jedoch bisher an grundsätzlichen Auffassungsunterschieden sowie am Widerstand der Personalvertretungen zumeist gescheitert.

Im einzelnen wurden nachstehende Sachverhalte festgestellt:

- (1) Seit dem Jahre 1969 versuchten die beiden Busdienste vergeblich, unwirtschaftliche Parallelführungen im Verkehrsbereich "südwestlicher Wienerwald" durch großräumige Konzessionsabtäusche zu beseitigen. Auch die Einführung eines Gemeinschaftsverkehrs ab 1974 und punktuelle Einsparungsmaßnahmen vermochten die Betriebsergebnisse kaum zu verbessern. Erst die im Jahr 1988 erfolgte Aufnahme der Kraftfahrlinien in den Verkehrsverbund Ost–Region und intensive Verhandlungen der Geschäftsstelle brachten ab 1990 eine regionale Entflechtung und dadurch Einsparungen von sieben Lenkern und vier Bussen sowie die Auflösung der Postgarage Mauer.
- (2) Auch in dem ebenfalls seit langem von Post und Bahn gleichzeitig bedienten Bereich Landeck in Tirol gelang es der Geschäftsstelle, die Einsparung von fünf Lenkern und zwei Bussen zu erreichen.
- (3) Weniger Erfolg war der regionalen Entflechtung im Verkehrsbereich Lavanttal in Kärnten beschieden. Dort wurden die Nebenbahn Zeltweg – Lavamünd, zwei Kraftfahrlinien der ÖBB und 19 Linien der Post zum Teil parallel betrieben. Trotz mehrjähriger Verhandlungen wurden nur ein Lenker und ein Bus eingespart.
- (4) Aufgrund der immer schwieriger werdenden Lage, regionale Verkehrsabgleiche bei Post und Bahn durchzusetzen, strebte die Geschäftsstelle in weiterer Folge eine gemeinsame Einsatzplanung von Personal und Fahrbetriebsmitteln als Vorstufe von späteren Entflechtungsmaßnahmen an. Im Jahr 1991 richtete sie daher bundesländerbezogene Arbeitsgruppen ein, die unter Beziehung der örtlichen Dienststellen und der Personalvertretung Verkehrskonzepte erarbeiten sollten. Dieses in der Region

Verkehrsangelegenheiten

258

Stainach – Bad Aussee erstmalig angewandte Projektgruppenverfahren brachte zwar Teilerfolge, es gelang aber nicht, die dort bestehenden engsten Verkehrsverflechtungen zu beseitigen. Nicht besser erging es einer Projektgruppe in der Region Wörgl in Tirol, wo ein zunächst vereinbartes Verkehrskonzept später am Widerstand der örtlichen Personalvertretung scheiterte.

4.6.2 Der RH empfahl, den schwierigen, aber wirkungsvoller Weg der möglichst großflächigen Verkehrsentflechtung wieder zu beschreiten. Die nach systematischer Überprüfung der bestehenden Verkehrsorganisation und regionaler infrastruktureller Notwendigkeit von der Geschäftsstelle erarbeiteten Grobkonzepte wären den örtlichen Projektgruppen zur Detailplanung zu übertragen. Zur Erhöhung der Kooperationsbereitschaft der beiden staatlichen Verkehrsträger sollten allenfalls eintretende Verschlechterungen der Betriebsergebnisse zwischen Post und Bahn ausgeglichen werden. Solche Ausgleiche seien zwar in einem Verwaltungsübereinkommen vorgesehen, die Betriebe hätten hievon jedoch nie Gebrauch gemacht.

4.6.3 *Das BMV sagte verstärkte Bemühungen um Linienentflechtungen zu.*

Abstimmung der Verkehrsträger

4.7.1 Die Kooperation Schiene–Autobus, aber auch jene der Busdienste untereinander war infolge unterschiedlicher Interessen häufig mangelhaft. Vor allem im Regional- und Nebenbahnbereich waren unwirtschaftliche Parallelführungen häufig. Auch die Frage der Anschlußherstellung zur Schiene war nicht gelöst.

Als Beispiel einer aus wirtschaftlicher Sicht unbefriedigenden Verkehrslösung erwies sich das parallele Verkehrsangebot der Bundesbusdienste und der Nebenbahn Zell am See – Krimml. Obwohl im Nahbereich von Zell am See ein überaus dichtes Verkehrsangebot der Bundesbusdienste bestand, führten die ÖBB im Jahre 1989 einen halbstündigen Taktverkehr ein. Die dadurch ausgelöste starke Konkurrenzierung brachte den Postautobuslinien erhebliche Einnahmenverluste.

4.7.2 Der RH vermißte die im Österreichischen Gesamtverkehrskonzept 1991 geforderte Koordination der verschiedenen Verkehrsträger und empfahl entsprechende Maßnahmen.

4.7.3 *Laut Mitteilung des BMV sei die Verdichtung des Schienenverkehrs auf Initiative der Stadt Zell am See und des Landes Salzburg wegen der Verkehrsüberlastung auf der Bundesstraße B 311 erfolgt und auch mitfinanziert worden. Nunmehr seien die Kursfahrten des bahneigenen Kraftwagendienstes und der Zugfahrten der Krimmler Bahn zeitlich entflochten worden, was den Bedürfnissen der Region besser entspräche.*

Contracting out

4.8.1 Der Anteil der von privaten Busunternehmungen im Auftrag der Bundesbusdienste erbrachten Fahrleistungen im Linienverkehr war äußerst gering. Beim Kraftwagendienst erreichte dieser rd. 8 % und beim Postautodienst gar nur knapp 2 % der Gesamtbetriebsleistung. Das erschien deshalb nachteilig, weil den Bundesbusdiensten die Fremdleistungen örtlicher Busunternehmer im allgemeinen erheblich billiger kamen als der

Eigenbetrieb. Im Jahre 1989 befaßte sich auch die Geschäftsstelle mit den Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Verkehrsträgern. Im März 1991 wurde die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vereinbart, Mitte 1992 bestand aber diese immer noch nicht.

- 4.8.2 Der RH empfahl die verstärkte Nutzung der wirtschaftlichen Vorteile durch die Heranziehung privater Busunternehmungen. Allerdings bot die bisherige Vorgangsweise, Leistungen nur im äußersten Fall und dann auch nur punktuell zu vergeben, keinen ausreichenden Anreiz für Private. Er regte daher an, streckenweise Betriebsführungen oder zumindest geschlossene Wagenumläufe diesbezüglich zu untersuchen und gegebenenfalls anzubieten.
- 4.8.3 *Laut Stellungnahme des BMV werde bei der Post das durch Rationalisierungsmaßnahmen in den Werkstätten eingesparte Personal im Fahrdienst eingesetzt; daher werden weniger Fremdleistungen beansprucht. Bei der Erfüllung zusätzlicher Verkehrsaufgaben, wie zB bei Realisierung des Verkehrskonzeptes in Vorarlberg, würden nunmehr Privatunternehmungen verstärkt herangezogen. Im übrigen würde dem Einsatz Privater — wie bisher — besonderes Augenmerk geschenkt.*

Zu der geplanten Arbeitsgruppe gab das BMV keine Erklärung ab.

- 3.8.4 Der RH vermißte die Bekanntgabe zielführender Maßnahmen, zumal die Vergabe kostenaufwendiger Leistungen an Dritte wesentlich zur Senkung der Kosten der eigenen Betriebsführung beizutragen vermag.

Auskunftsdiest

- 4.9.1 Obwohl das einheitliche Erscheinungsbild der Bundesbusdienste als eines der grundsätzlichen Ziele galt, gab es auch im Jahr 1992 noch immer getrennte Auskunfts- und Schalterstellen der Autobusdienste von Bahn und Post. Beispielsweise üben auf dem Bahnhof Wien-Mitte Post- und Bahnbedienstete sogar an unmittelbar nebeneinander liegenden Schaltern getrennt ihre Tätigkeit aus. Ähnlich war die Lage auch in St. Pölten.
- 4.9.2 Der RH vermißte ernsthafte Bemühungen, diese naheliegenden Rationalisierungsmöglichkeiten zu nutzen.
- 4.9.3 *Laut Stellungnahme des BMV würden vorhandene Rationalisierungsmöglichkeiten durch sinnvolles Zusammenlegen getrennter Auskunftsschalter im Rahmen der Weiterentwicklung des Corporate-Design-Konzeptes genutzt werden. In Villach und Klagenfurt sei dies bereits verwirklicht worden.*

Betriebliche Anlagen

Beschaffungswesen

- 4.10.1 Einer jahrelang geübten Vorgangsweise zufolge wurden die Gemeinschaftsbusse bei den heimischen Busherstellern im wesentlichen ohne Ausschreibung beschafft. Ein im Jahre 1989 gegebener Hinweis der Geschäftsstelle, daß die Preise der heimischen Bushersteller beträchtlich über dem Marktniveau lägen, veranlaßte die beiden Beschaffer, mit den Herstellern Preisverhandlungen aufzunehmen. Als Verhandlungsergebnis

Betriebliche Anlagen

260

konnte bei einem jährlichen Lieferumfang von 160 Bussen eine Preisminderung von rd 6 Mill S erzielt werden.

- 4.10.2 Der RH erinnerte an seine anlässlich einer früheren Geburungsüberprüfung beim Kraftwagendienst der ÖBB gegebene Empfehlung, bei Busbestellungen die Grundsätze ordnungsgemäßer Beschaffung anzuwenden (TB 1986 Abs 67).
- 4.10.3 *Laut Stellungnahme des BMV habe es bei der Vergabeentscheidung nicht nur auf die heimische Wertschöpfung, sondern auch auf die Sicherung inländischer Arbeitsplätze Bedacht genommen. Im übrigen sei im Jahr 1992 die Beschaffung von Niederflurbussen nach der ÖNORM A 2050 ausgeschrieben worden und ein heimischer Bushersteller Bestbieter gewesen. Dies bestätige die günstige Entwicklung der Buspreise für österreichische Erzeugnisse.*

Bundesbuszentrum
Innsbruck

- 4.11.1 Das Bundesbuszentrum Innsbruck war eine der ersten großen Koordinierungsaufgaben der Geschäftsstelle. Schon im März 1988 leitete sie die Untersuchung der Möglichkeiten eines Gemeinschaftsprojektes auf einem Standort des Postautodienstes in Innsbruck (Rossau) ein. Den Anstoß lieferte die Notwendigkeit, eine moderne, den Erfordernissen entsprechende Dienststelle für die Kraftwagenbetriebsleitung der ÖBB einzurichten. Erst rd zwei Jahre nach Einleitung der Untersuchung des Gemeinschaftsprojektes schlossen Post und Bahn ein diesbezügliches Verwaltungsübereinkommen ab. Gegenüber der ursprünglichen Planung brachte die Neuplanung der ÖBB nunmehr eine Senkung des Investitionsvolumens um rd 30 Mill S.

Laut einem im Oktober 1990 von der Geschäftsstelle erstellten Konzept sollten Einstellhallen für Busse aus Gründen der Kostensparnis nicht errichtet werden, sondern die Abstellung der Fahrzeuge im Freien oder unter Flugdächern erfolgen. Entgegen diesem Konzept wurden im Bundesbuszentrum Innsbruck Einstellhallen mit einem Aufwand von rd 17 Mill S gebaut. Die Errichtung von Flugdächern hätte nur rd 8,5 Mill S gekostet.

Entgegen moderner Erkenntnisse, Arbeitsstände für Werkstätten hintereinanderliegend in Durchfahrthallen zu errichten, wurden sie nebeneinander und nur einseitig befahrbar geplant und ausgeführt. Bei der modernen Bauweise hätte die Ausrüstung der Arbeitsstände wesentlich ökonomischer gestaltet werden können. Darüber hinaus wäre in der Folge durch die möglichst vielseitige Nutzung der Arbeitsstände wertvolle Arbeitszeit zu sparen gewesen.

Da bei der Planung des Bundesbuszentrums Innsbruck der Kraftwagendienst federführend war, kamen auch dessen technische Richtlinien zur Anwendung. Wie ein Vergleich der technischen Richtlinien von Post und Bahn zeigte, sahen letztere für Busse gleicher Bauart eine um etwa 10 % größere Fläche für Wartung und Reparatur vor.

- 4.11.2 Nach Ansicht des RH hat die Einigung von Post und Bahn über die gemeinsame Nutzung des Geländes in der Rossau zu lange gedauert. Auch die Abkehr vom allgemeinen Abstellkonzept sowie die Planung und der Bau teurer Einstellhallen ließen den zu geringen Einsatz der Geschäftsstelle erkennen.

Die gemeinsame Verwendung der baulichen und maschinellen Anlagen des Bundesbuszentrums war letztlich nur ein kleiner Schritt in die Richtung der Nutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten. Hiefür fehlten sowohl ein umfassendes Werkstättenkonzept für das gesamte Kraftfahrwesen bei Post und Bahn als auch die uneingeschränkte wechselweise Einsatzmöglichkeit des Personals beider Verkehrsunternehmungen, die verschiedene Ablauforganisationen und Dienstrechte aufwiesen.

- 4.11.3 Laut Stellungnahme des BMV sei im Sinne der Ausführungen des RH eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Konzeptes für gemeinsame Werkstättenstrukturen (Werkstättenkonzept) eingerichtet worden. Die Entscheidung, ob Arbeitsstände als Kopf- oder Durchfahrtstände errichtet werden, hinge grundsätzlich von den örtlichen Platzverhältnissen und der vorgesehenen Arbeitsablaufplanung ab. Die Errichtung von Durchfahrtständen wäre im Bundesbuszentrum Innsbruck nicht möglich gewesen.

Der größeren Fläche für Wartung und Reparaturen bei überwiegender Verwendung von Gruben beim Kraftwagendienst stünde eine größere Raumböhe beim Postautodienst für Hebebüßen gegenüber. Daher seien die für die Kosten maßgeblichen Kubaturen im Werkstättenwesen annähernd gleich.

- 4.11.4 Der RH entgegnete, daß der Bau von Kopfständen sowie von Arbeitsgruben seit vielen Jahren nicht mehr dem Stand der Technik entspricht. Arbeitstechnische Vorteile hätten allenfalls auch einen Umbau bestehender Anlagen zugunsten von doppelten Durchfahrtständen gerechtfertigt. Bei Arbeitsgruben könne auf Hebevorrichtungen auch nicht verzichtet werden. Zudem beliefen sich die Baukosten für eine Hallenverbreiterung auf ein Mehrfaches der Kosten für eine Hallenerhöhung.

Kraftwagenbetriebs-
stelle St. Pölten

- 4.12.1 Kurz vor der Gründung der Geschäftsstelle baute der Kraftwagendienst seine Kraftwagenbetriebsstelle in St. Pölten neu. Die etwa dreimal größere Postautostelle St. Pölten war hingegen denkbar schlecht in einem Mietobjekt untergebracht. In einer sich schon seit Jahren hinziehenden Planung versuchte die Post, die Postautostelle im Rahmen eines Postzentrums neu zu errichten. Hiefür stand ein 1983 gekauftes, ausreichend großes und verkehrstechnisch günstig gelegenes Grundstück (sogenannte Steiner-Gründe) zur Verfügung.

Die Geschäftsstelle nahm sich des Problems der Postautostelle sehr spät, nämlich erst im Jahr 1992, an. Die Bestrebungen liefen darauf hinaus, die wesentlich größere Postautostelle auch in der verhältnismäßig neuen, aber nur für den eigenen Bedarf ausgelegten Kraftwagenbetriebsstelle der Bahn unterzubringen. Mehrere Standorte für eine getrennte Abstellung der Fahrzeuge wären diesfalls nicht zu vermeiden gewesen.

- 4.12.2 Nach Ansicht des RH hätte sich die Geschäftsstelle wegen der bekannt schlechten Unterbringung der Postautostelle schon längst ihrer Koordinierungsaufgabe annehmen sollen.

Im Rahmen der nunmehr entfalteten Tätigkeit vermißte der RH Überlegungen in bezug auf die verkehrsmäßigen Auswirkungen aufgrund des künftigen, im Zusammenhang mit der Übersiedlung von Landesdienst-

Betriebliche Anlagen**262**

stellen zu erwartenden Wachstums der neuen Landeshauptstadt. Die von der Geschäftsstelle nunmehr ins Auge gefaßte Lösung erschien wegen der Aufteilung des Postautodienstes und allenfalls des Kraftwagendienstes auf mehrere Standorte betriebs und verkehrstechnisch ungünstig.

Der RH empfahl, der Planung des Anlagenbaues der beiden Busdienste unter Bedachtnahme auf die verkehrsmäßigen Auswirkungen der Standorte und auf die zukünftigen technischen Erfordernisse verstärktes Augenmerk zu schenken. Im vorliegenden Fall wäre als Alternative zu überlegen, auf den zum Busbahnhof nahe gelegenen Steiner-Gründen einen gemeinsamen Neubau zu errichten und die Anlage des Kraftwagendienstes zu verkaufen.

- 4.12.3 *Laut Stellungnahme des BMV ständen nur noch zwei Varianten — jeweils mit gemeinsamen Betriebsstandorten — zur Wahl. Eine endgültige Entscheidung sei noch ausständig.*

**Schluß-
bemerkungen**

- 4.13 Der R H hob zusammenfassend nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Die beiden Busdienste wären nach einheitlichen Gesichtspunkten zu analysieren und die — insbesondere in den Dienstvorschriften zu suchenden — Unterschiede zu beseitigen.
 - (2) Die Leitung der Geschäftsstelle sollte ein nicht aus den Reihen von Post oder Bahn stammender, mit erweiterten Kompetenzen betrauter Verkehrsexperte übernehmen.
 - (3) Fernziel hätte eine Zusammenführung der Busdienste einschließlich der Werkstätten zu sein.

Post- und Telegraphenverwaltung; Vollziehung des Fernmeldeinvestitionsgesetzes

Die Beschaffung von Fremdkapital gemäß dem Fernmeldeinvestitionsgesetz stößt seit der Haushaltsrechtsreform des Jahres 1986 an verfassungsrechtliche Schranken. Da die nicht mehr zeitgemäße Abwicklung der Zwischenfinanzierungen überdies jährlich Mehrkosten von rd 100 Mill S verursacht, wäre auch aus diesem Grund der Zutritt der Post- und Telegraphenverwaltung zum Geld- und Kapitalmarkt neu zu regeln.

Der jährliche Anstieg der Verschuldung gefährdet die wirtschaftliche Stabilität der Post- und Telegraphenverwaltung.

Die Lockerung der Zweckbindung der Fernsprechgebühreneinnahmen für Fernmeldeinvestitionen bewirkte zwar höhere Abfuhrten der Post- und Telegraphenverwaltung an den Bundeshaushalt, entzog jedoch dem Betrieb Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen, wodurch eine Erhöhung des Verschuldungsgrades und eine zusätzliche Belastung mit Finanzierungskosten eintrat.

Jahr	Bilanzieller	Abfuhrten an den	Investitionen	Investitionen
	Gewinn	Bundeshaushalt	aus Eigenkapital	aus Fremdkapital
in Mill S				
1987	4 142	3 151	5 723	4 186
1988	6 065	4 835	6 324	4 801
1989	5 486	5 410	6 500	5 545
1990	5 726	5 703	6 282	7 513
1991	4 178	6 691	5 687	12 139

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 5.1 Der RH überprüfte in den Monaten April bis Juni 1992 die Finanzierung der Investitionen der Post- und Telegraphenverwaltung im Wege des Fernmeldeinvestitionsgesetzes. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es insbesondere, die Folgen der hohen jährlichen Fremdkapitalaufnahmen auf das Betriebsergebnis der Post- und Telegraphenverwaltung zu untersuchen. Auch sollten die Auswirkungen des eingeschränkten Zutritts der Post- und Telegraphenverwaltung zum Geld- und Kapitalmarkt beurteilt werden.

Die Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung erhielt das Prüfungsergebnis im Dezember 1992 und nahm dazu Ende Jänner 1993 Stellung. Die vom BMF erbetene Stellungnahme erging Ende Februar 1993 an den RH.

264

**Finanzierung von
Fernmeldeinvesti-
tionen**

- 5.2 Das Bundesgesetz vom 5. Februar 1964, BGBl Nr. 26 idF des Bundesgesetzes vom 23. Juni 1967, BGBl Nr. 225 (Fernsprechbetriebs-Investitionsgesetz), eröffnete der Post- und Telegraphenverwaltung die finanziellen Voraussetzungen für den Abschluß der Vollautomatisierung des Fernsprechverkehrs und die erhöhte Zuschaltung zusätzlicher Fernsprechteilnehmer, indem es für diese Zwecke einen Teil der jährlichen Fernsprechgebühreneinnahmen bereitstellte.

Das Bundesgesetz vom 16. Juli 1971, BGBl Nr. 312 (Fernmeldeinvestitionsgesetz), erstreckte den Geltungsbereich des bisherigen Fernsprechbetriebs-Investitionsgesetzes auch auf die anderen Fernmelddienste. Mehrere Novellen erweiterten die aus zweckgebundenen Mitteln zu bedekkenden Investitionen. Ab 1991 wurden auch die zuvor aus allgemeinen Haushaltssmitteln finanzierten Investitionen des Post- und Postautodienstes (beispielsweise Briefverteilanlagen, Bahnpostwagen und Busse) einbezogen.

Seit dem Jahre 1976 ist gesetzlich anstelle der einen bestimmten Sockelbetrug übersteigenden Mehreinnahmen ein Prozentsatz der Gesamteinnahmen an den jährlichen Fernsprechgebühren bereitzustellen. Dieser ging von 52,5 % (1976) schrittweise auf 32 % (1992) zurück und bewirkte entsprechend höhere Einnahmen des allgemeinen Bundeshaushaltes. Die Absenkung des Zweckbindungssatzes bewirkte jedoch keine Verminderung der Investitionstätigkeit der Post- und Telegraphenverwaltung, weil diese ermächtigt ist, auch andere Finanzierungsmöglichkeiten (Fremdfinanzierung) in Anspruch zu nehmen.

**Zwischenfinanzie-
rungen aus haus-
haltsrechtlicher
Sicht**

- 5.3.1 Die Post- und Telegraphenverwaltung nahm die im Fernmeldeinvestitionsgesetz eröffnete Möglichkeit des Fremdkapitaleinsatzes durch sogenannte "Zwischenfinanzierungen" wahr. Hierbei übernahmen Kreditinstitute die fristgerechte Erfüllung der Lieferverbindlichkeiten der Post- und Telegraphenverwaltung, welche ihre Verbindlichkeiten — nunmehr gegenüber dem Kreditinstitut — zu einem späteren Zeitpunkt und gegen bankübliche Verzinsung erfüllte.

Die Post- und Telegraphenverwaltung schloß Zwischenfinanzierungen vorwiegend über einen Zeitraum von acht bis zu 18 Jahren ab. Bedingt durch das seinerzeit hohe Zinsniveau nahm die Post- und Telegraphenverwaltung auch kurzfristige Zwischenfinanzierungen mit einer Laufzeit von nur wenigen Monaten in Anspruch, welche jedoch nach Vertragsablauf in zumeist ebenfalls kurzfristige weitere Zwischenfinanzierungen übergeführt wurden.

Gestützt auf § 3 des Fernmeldeinvestitionsgesetzes hat die Post- und Telegraphenverwaltung sämtliche derart entstandenen Verpflichtungen (Stand 1992: 75,9 Mrd. S) als Verwaltungsschulden des Bundes ausgewiesen.

- 5.3.2 Nach Auffassung des RH widersprach die im Fernmeldeinvestitionsgesetz vorgesehene Darstellung dieser Verbindlichkeiten als Verwaltungsschulden dem im Jahre 1986 beschlossenen Haushaltsgesetz des Bundes,

Zwischenfinanzierungen

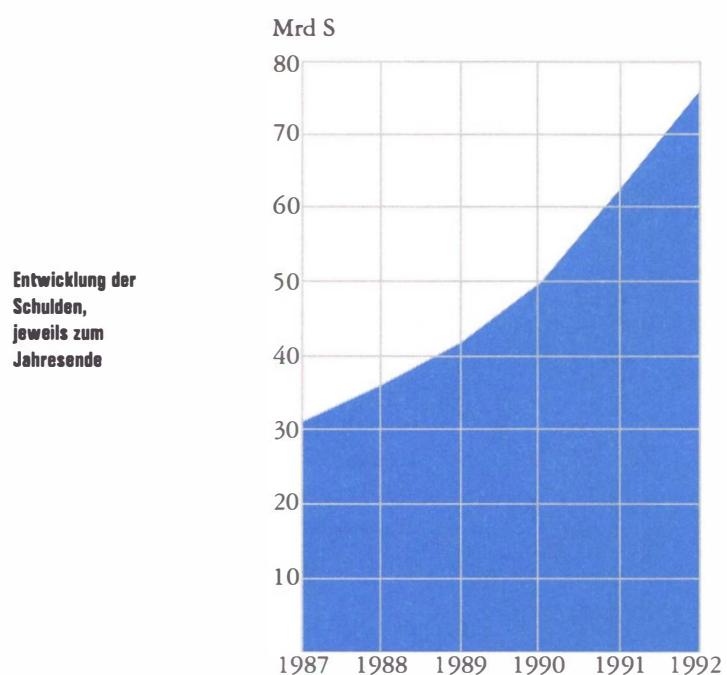
welches eine Behandlung und Darstellung dieser Verbindlichkeiten als Finanzschulden geboten hätte. **265**

Er empfahl daher, in Abstimmung mit dem BMF möglichst bald eine rechtlich einwandfreie neue Rechtsgrundlage für die Vorfinanzierung künftiger Investitionen anzustreben.

5.3.3 *Laut Stellungnahme der Post- und Telegraphenverwaltung werde das Einvernehmen mit dem BMF hergestellt werden. Das vom RH mitbefaßte BMF äußerte seine unterschiedliche Rechtsauffassung; überdies könne das Problem wegen der beabsichtigten Neugestaltung der Rechtsstellung der Post- und Telegraphenverwaltung in naher Zukunft als bereinigt betrachtet werden.*

**Schulden und
Zinsenaufwand aus
Zwischenfinan-
zungen**

5.4.1 Der Schuldenstand aus Zwischenfinanzierungen entwickelte sich in den Jahren 1987 bis 1992 wie folgt:

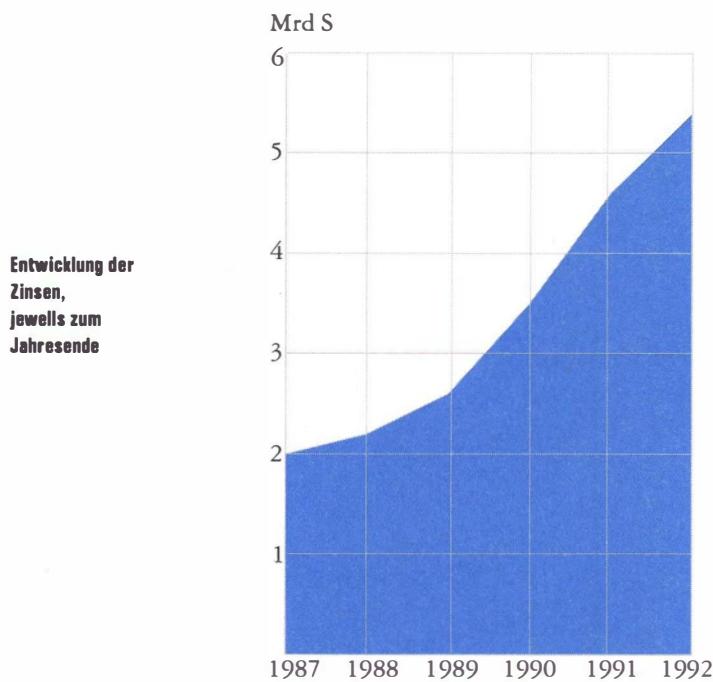


Für die Jahre bis 1995 werden sich jährliche Neuverschuldungen von 12 bis 15 Mrd S ergeben. Mit Ende des Jahres 1995 ist ein Schuldenstand von 110 bis 115 Mrd S zu erwarten.

**Schulden und
Zinsenaufwand**

266

Der jährlich angefallene Zinsenaufwand betrug in den Jahren 1987 bis 1992 wie folgt:



Der Zinsenaufwand im Jahre 1995 wird rd 9 Mrd S betragen.

Die Verzinsung der aufgenommenen Fremdmittel richtete sich in der Regel nach dem Geldmarkt bzw nach der Sekundärmarktrendite für Anleihen zuzüglich eines Zuschlages von einigen Zehntelpunkten. Sofern die die Post- und Telegraphenverwaltung fallweise auch ausländisches Kapital beanspruchte, hatte sie überdies das Risiko einer Wechselkursverschlechterung zu tragen.

- 5.4.2 Der RH hielt die Beschaffung von Fremdkapital in Form von Zwischenfinanzierungen den Finanzerfordernissen der Post- und Telegraphenverwaltung für nicht mehr angemessen. Obgleich die Bemühungen nach kostengünstigen Zwischenfinanzierungen nicht zu erkennen waren, lagen die Abschlüsse infolge der eingeschränkten Möglichkeiten der Mittelbeschaffung doch um einige Zehntelpunkte höher, als dies bei einem freien Zugriff zum Geld- und Kapitalmarkt erreichbar gewesen wäre. Vor allem die Begebung von Anleihen hätte der Post- und Telegraphenverwaltung bis zu 0,5 Prozentpunkte günstigere Bedingungen gebracht. Der Wegfall der ablaufmäßigen Erschwernisse infolge der "Zessionskonstruktion" und die Möglichkeit der Inanspruchnahme auch kapitalschwächerer Kreditinstitute mit kleineren Beträgen hätten weitere Ersparnisse ermöglicht.

Bei einem Fremdkapitalvolumen von rd 60 Mrd S (Ende 1991) und einem Zuwachs von rd 12 bis 15 Mrd S jährlich (1992 bis 1995) wären nach Ansicht des RH jährliche Einsparungen in einer Größenordnung von über 100 Mill S an Zinsen zu erzielen. Bei der beabsichtigten Aus-

**Vollziehung des Fernmelde-
investitionsgesetzes**
267

gliederung aus dem Bundeshaushalt sollte der Unternehmung der weitgehend uneingeschränkte Zugang zum Geld- und Kapitalmarkt, einschließlich der Begebung von Anleihen, ermöglicht werden.

5.4.3 Laut Mitteilung der Post- und Telegraphenverwaltung werde dies bei einer Neuordnung angestrebt.

**Betriebsergebnis
und Verschul-
dungsgrad**

5.5.1 Über die finanzwirtschaftlichen Kennzahlen geben die nachstehenden Übersichten Aufschluß:

Jahr	Betriebsergebnis in Mill S	Fremdkapital in Mill S	Verschuldungsgrad in %
1980	+ 2 974	8 315	16,0
1987	+ 4 142	35 943	38,3
1988	+ 6 065	41 543	41,3
1989	+ 5 486	48 099	44,9
1990	+ 5 726	56 506	48,6
1991	+ 4 178	68 928	54,8
1992	+ 3 542	81 555	60,4
1993*	+ 1 963	96 811	66,7
1994*	+ 904	110 270	72,2
1995*	- 104	124 182	75,8

* = Schätzwerte

Jahr	Eigenkapital- rentabilität	Gesamtkapital- rentabilität	durchschnittlicher Fremdkapitalzinssatz
1980	7,1	6,9	8,9
1987	7,2	6,7	7,3
1988	10,4	8,5	7,0
1989	9,3	7,8	7,1
1990	9,6	8,2	8,0
1991	7,2	7,2	8,6
1992	6,4	6,9	8,2
1993*	3,9	6,1	8,2
1994*	2,0	5,8	8,4
1995*	- 0,3	5,6	8,4

* = Schätzwerte

Der Verschuldungsgrad der Post- und Telegraphenverwaltung hat sich seit dem Jahr 1980 innerhalb von zehn Jahren verdreifacht. Die Erhöhung des Verschuldungsgrades bewirkte jedoch bis zum Jahr 1990 keineswegs eine strukturelle Verschlechterung des Betriebsergebnisses. Erst ab dem Jahr 1991 zeigte sich eine deutliche Abnahme des Betriebsergebnisses. Für die Jahre 1993 und 1994 ist ein weiterer Rückgang des Gewinnes zu erwarten. Für das Jahr 1995 kündigt sich sogar ein Verlust an. Der Verschuldungsgrad wird bis zum Jahr 1995 voraussichtlich auf 75,8 % anwachsen.

Betriebsergebnis und Verschuldungsgrad

268

Die Eigen- und die Gesamtkapitalrentabilität entwickelten sich etwa wie das Betriebsergebnis. Ab dem Jahr 1991 nahm die Kapitalrentabilität laufend ab und lag durchwegs unter dem durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz.

- 5.5.2 Der RH befürchtete, daß die mangelnde Rentabilität des aufgenommenen Fremdkapitals bei gleichzeitig stark anwachsender Zinsenbelastung einen Substanzverlust verursachen werde. Er sah die Gefahr, daß sich die Post- und Telegraphenverwaltung bei einer weiteren Erhöhung des Verschuldungsgrades von einer bisher gewinnbringenden Einrichtung zu einem Zuschußbetrieb entwickeln werde.

Sollte nicht eine nachhaltige Verbesserung der Kosten- und Leistungsdaten durch Aufwandsminderung bzw Ertragssteigerung erzielt werden können, wäre nach Ansicht des RH in den kommenden Jahren die uneingeschränkte weitere Investitionstätigkeit der Post- und Telegraphenverwaltung nur bei deutlicher Erhöhung des Selbstfinanzierungsanteiles vertretbar. Da die Höhe der für Investitionen bereitstehenden Eigenmittel im derzeitigen Finanzierungssystem im wesentlichen vom Ausmaß der Zweckbindung der Fernsprechgebühren bestimmt ist, sollte die Post- und Telegraphenverwaltung um dessen Anhebung bemüht sein. Im übrigen ließ sich aus der für die Post- und Telegraphenverwaltung gegebenen Verpflichtung zur Betriebsführung nach kaufmännischen Grundsätzen ein deutlicher Auftrag des Gesetzgebers erkennen, alle nur möglichen Maßnahmen zur Abwehr der sich ankündigenden Verschlechterung des Betriebsergebnisses zu ergreifen.

- 5.5.3 *Laut Stellungnahme der Post- und Telegraphenverwaltung habe sie sich in der Vergangenheit bereits mehrmals um eine Anhebung der Höhe der Zweckbindung bemüht. Aufgrund der Empfehlung des RH werde sie aber einen neuerlichen Vorstoß unternehmen.*

Verrechnung von Fernsprechge- bühren außerhalb der Zweckbindung

- 5.6.1 Bis zum Bundeshaushalt 1982 waren auch die Einnahmen aus Kommunikations- und besonderen Teilnehmereinrichtungen als Fernsprechgebühren ausgewiesen sowie in die Zweckbindung und damit anteilig in die für Investitionszwecke verfügbaren Eigenmittel der Post- und Telegraphenverwaltung einbezogen.

Allerdings waren in den letzten Jahren die Einnahmen zunehmend auf die Mobiltelefondienste (Autotelefonnetze C und D) zurückzuführen. Beispielsweise betrugen diese im Jahr 1991 mit rd 1 244 Mill S nahezu die Hälfte der Gesamteinnahmen. Wesentliche Einnahmenteile fielen in diesem Jahr auch aus Privatfernmeldeanlagen einschließlich Stromweggebühren (840 Mill S), aus Nebenstellen- und Heimtelefonanlagen (224 Mill S) sowie aus dem öffentlichen Personenrufdienst (99 Mill S) an.

- 5.6.2 Nach Ansicht des RH wären sämtliche Fernsprechgebühren in die Zweckbindung einzubeziehen gewesen, woraus die Post- und Telegraphenverwaltung allein im Jahr 1991 über zusätzliche Mittel von rd 525 Mill S für Investitionszwecke verfügt hätte.

Fernsprechgebühren

Vollziehung des Fernmeldeinvestitionsgesetzes

269

- 5.6.3 *Hinsichtlich der Einbeziehung sämtlicher Fernsprechgebühren in die Zweckbindung hielt die Post- und Telegraphenverwaltung Verhandlungen mit dem BMF für notwendig. Als ersten Schritt buchte sie jedoch noch im Jahr 1992 die aus der Benutzung des Fernsprechleitungsnetzes eingegangenen Autotelefongebühren in Höhe von 335 Mill S zu den Fernsprechgebühreneinnahmen um.*

Umbuchung von Fernsprechgebühreneinnahmen

- 5.7.1 Jeweils zum Ende der Finanzjahre 1983 bis 1990 beauftragte die für das Finanzwesen der Post- und Telegraphenverwaltung zuständige Abteilung der Generaldirektion die Buchhaltung mittels formlosen Dienstzettels und sonst nicht weiter nachvollziehbar, Teile der zweckgebundenen Einnahmen aus Fernsprechgebühren auf einen ähnlichen Voranschlagsansatz, jedoch ohne Zweckbindung, umzubuchen. Für das Jahr 1991 erging kein derartiger Auftrag. Nachstehende Übersicht zeigt das Ausmaß der diesbezüglichen Umbuchungen:

1983 ¹⁾	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Summe
								in Mill S
200,0	214,6	205,3	174,0	176,9	118,0	86,0	68,01	1242,8

1) Beträge geschätzt, weil Verrechnungsunterlagen bereits vernichtet waren.

Die vorgenommenen Umbuchungen bewirkten zwar eine Erhöhung des an den Bundeshaushalt abzuführenden Überschusses der Post- und Telegraphenverwaltung und somit dessen Entlastung, verursachten jedoch wegen der erforderlichen zusätzlichen Fremdfinanzierung einen Anstieg der Schulden der Post- und Telegraphenverwaltung um über 1 Mrd S. Dadurch erwuchsen der Post- und Telegraphenverwaltung bis Ende des Jahres 1991 zusätzliche Fremdkapitalzinsen in Höhe von rd 500 Mill S.

Schlußbemerkungen

- 5.7.2 Nach Auffassung des RH hätten es die ungünstigen Auswirkungen der Umbuchungen auf das kaufmännische Betriebsergebnis der Post- und Telegraphenverwaltung erfordert, die Gründe für diese Maßnahmen ausführlich festzuhalten. Außerdem wäre im Hinblick auf die gesetzlich aufgetragene Zweckbindung die rechtliche Grundlage für die erhebliche Verringerung der Fernsprechgebühreneinnahmen nachzuweisen gewesen.
- 5.7.3 *Laut Stellungnahme der Post- und Telegraphenverwaltung wären alle Umbuchungen in Geschäftsstücken festgehalten worden. Allerdings seien sämtliche Geschäftsstücke anläßlich einer geschäftsordnungsmäßig eingetretenen Änderung in der Zuständigkeitsverteilung in Verstoß geraten. Sollten die Geschäftsstücke noch aufgefunden werden, werde sie weiter Stellung nehmen.*

- 5.8 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

- (1) Unbeschadet der zur Zeit in Gang befindlichen Diskussion über eine grundlegende Neuordnung der Rechtsstellung der Post- und Telegraphenverwaltung wäre zwecks Einsparung von Finanzierungskosten eine Erweiterung des Handlungsspielraumes der Post- und Telegraphenverwaltung hinsichtlich der Beschaffung von Fremdkapital notwendig.

270

- (2) Damit sich die Post- und Telegraphenverwaltung nicht von einer bisher gewinnbringenden Unternehmung zu einem Zuschußbetrieb entwickelt, sollte sie in der gegenwärtigen Kosten- bzw Ertragslage eine weitere Erhöhung des Verschuldungsgrades vermeiden.

ERP (European Recovery Program)-Fonds

Dem Fonds ist es durch seine gezielte Vorgangsweise gelungen, die ihm gestellten Aufgaben zu erfüllen. So wurde das Fondsvermögen im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten vermehrt, die Organisation den Erfordernissen angepaßt und das Förderpotential nach klaren Gesichtspunkten verteilt.

Der RH sah die reibungslose Fortsetzung dieser Entwicklung gewährleistet.

	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
	in Mill S			
Eigenblock	15 174	15 972	16 886	17 922
Nationalbankblock	8 928	9 150	9 312	9 562
Gesamtvermögen	24 102	25 122	26 198	27 484
Anzahl zum Jahresende				
Mitarbeiter	45	44	43	46

Prüfungs-gegenstand

- 6.1 Die Gebarungsüberprüfung fand am Sitz des Fonds in Wien statt. Der Fonds wurde zuletzt im Jahre 1964 durch den RH überprüft. Wegen des großen Zeitraumes beschränkte sich die Überprüfung im wesentlichen auf die Gebarung der Jahre 1987/88 bis 1991/92. Neben den vom Fonds unmittelbar verwalteten Mitteln wurde auch das Vermögen des sogenannten Nationalbankblocks in die Betrachtung einbezogen.

Rechtsverhältnisse

- 6.2 Die Errichtung, die Mittel und Aufgaben des Fonds, seine Organisation sowie die Grundsätze über die Verteilung, Verwaltung und Kontrolle der ihm anvertrauten Mittel sind im Bundesgesetz vom 13. Juni 1962 über die Verwaltung der ERP-Counterpart-Mittel (ERP-Fonds-Gesetz) geregelt.

Der Fonds besitzt eigene Rechtspersönlichkeit.

- 6.3 Die Aufgaben der Geschäftsführung, soweit sie nicht ausdrücklich anderen Bundesministerien übertragen sind, werden vom BMV ausgeübt.

Rechtsverhältnisse**271**

- 6.4 Der Fonds hat den Ausbau, die Rationalisierung und die Produktivität der österreichischen Wirtschaft insbesondere durch Unterstützung und Anregung der produktiven Tätigkeit und des Warenaustausches zu fördern und dadurch auch zur Erhaltung der Vollbeschäftigung und zur Erhöhung des Sozialproduktes unter Bedachtnahme auf die Stabilität des Geldwertes beizutragen.

Zur Verwirklichung seiner Aufgaben verfügt der Fonds über alle — als Eigenblock bezeichneten — Vermögenschaften und Rechte, die dem Bund durch die Abwicklung der Hilfsmaßnahmen der Vereinigten Staaten von Amerika im Rahmen ihres als Marshall–Plan bekannt gewordenen europäischen Wiederaufbauprogrammes (European Recovery Program–ERP) ab 1. Juli 1962 zustehen. Der Fonds hat auch das Recht, Kredite zu gewähren, die von der Österreichischen Nationalbank durch Eskontierung vom Kreditwerber beigebrachter Finanzwechsel zu finanzieren sind (Nationalbankblock).

Organe der Gesellschaft

- 6.5 Die Organe des Fonds sind die ERP–Kreditkommission (Kommission) und die Geschäftsführung.

6.6.1 Die Kommission entscheidet auf Antrag der Geschäftsführung über die Gewährung von Groß– und Mittelkrediten, soweit durch die Geschäftsordnung diese Entscheidungen nicht an Fachkommissionen delegiert wurden, und wirkt bei der Erstellung der Investitionsrichtlinien mit.

6.6.2 Wie der RH feststellte, traf die Kommission in einigen Fällen von den Anträgen der Geschäftsführung abweichende Entscheidungen. Er vermißte hiebei eine Begründung für die Beschlußfassung.

6.6.3 *Die Geschäftsführung teilte hiezu mit, daß bisher in der Kommission nur ein Beschußprotokoll geführt wurde. Es werde aber in Hinkunft der Anregung des RH nachgekommen werden.*

6.7.1 Die Kommission, deren Mitglieder ehrenamtlich tätig waren, nimmt vergleichsweise die Aufgaben des Aufsichtsrates einer Unternehmung wahr.

6.7.2 Wie der RH kritisch vermerkte, bestanden weder Bestimmungen über die Sorgfaltspflicht noch über die Verantwortlichkeit. Er regte an, bei einer allfälligen Gesetzesänderung auch dies zu berücksichtigen.

- 6.8 Die aus einem Geschäftsführer und seinen beiden Stellvertretern bestehende Geschäftsführung des Fonds vertritt diesen nach außen und führt alle Geschäfte des Fonds. Die näheren Regelungen trifft die Geschäftsordnung des Fonds. Nach dem Ausscheiden eines der beiden Stellvertreter des Geschäftsführers im Jahre 1987 blieb aufgrund einer Entscheidung des damaligen Bundesministers diese Stelle seit diesem Zeitpunkt unbesetzt.

Organe

272

- 6.9.1 Der Geschäftsführer des Fonds verfügte — im Gegensatz zu seinem Stellvertreter — über keinen schriftlichen Vertrag, obwohl auch er für diese Tätigkeit Bezüge erhielt. Als Sektionschef des BMV ergaben sich seine Rechte und Pflichten aus dem Beamten-Dienstrecht.
- 6.9.2 Der RH empfahl, auch mit dem Geschäftsführer einen Vertrag abzuschließen, in dem eine Gesamtentlohnung unter Einrechnung der Beamtenbezüge vorzusehen wäre.

Geschäftsordnung 6.10.1 Hinsichtlich der Geschäftsordnung des Fonds war festzustellen:

- (1) Die Entscheidung des damaligen Bundesministers, künftig nur noch einen Stellvertreter des Geschäftsführers vorzusehen, fand in der Geschäftsordnung keinen Niederschlag.
- (2) Die Gesamtverantwortung für die Geschäftsführung war zwar für die Stellvertreter, nicht aber für den Geschäftsführer selbst vorgesehen.

6.10.2 Der RH regte an, die Geschäftsordnung zu verbessern.

6.10.3 *Die Geschäftsführung hat die Empfehlung des RH bereits verwirklicht.*

Geschäftspolitik

- 6.11 Die Wirtschaftsförderung als Instrument der Wirtschaftspolitik ist ein in allen Industriestaaten übliches Mittel, um gesamtwirtschaftliche Ziele zu erreichen. Auch nach den EG-Richtlinien sind staatliche Förderungen zulässig, wenn Märkte versagen oder wenn auf das Marktergebnis aus übergeordneten Zielsetzungen Einfluß genommen werden soll.
- 6.12 Da ausländische Kapitalmärkte insbesondere mittleren oder kleineren Unternehmungen kaum offenstehen und auch größere Unternehmungen für Vorhaben im Bereich Forschung und Entwicklung — bzw für innovative Projekte sowie Internationalisierungsvorhaben — aufgrund des höheren Risikos meist Fremdmittel nur mit einem erhöhten Zinssatz erhalten, scheint eine Unterstützung der Finanzierung derartiger Projekte zweckmäßig.
- 6.13 Seit nunmehr fünf Jahren verfolgt der Fonds mittels besonderer Internationalisierungs- sowie Technologieprogramme weiter das Ziel, die österreichische Wirtschaft bei den neuen Herausforderungen tatkräftig zu unterstützen. Diese Förderungen sind aus makroökonomischer Sicht deshalb notwendig, weil viele Projekte mit hohen Risiken verbunden sind, weshalb bei deren Finanzierung über den Kapitalmarkt zumeist nur unzureichende bzw vergleichsweise teure Mittel zur Verfügung stehen.
- 6.14 Um die heimischen Wirtschaft bei der Nutzung der Chancen auf die nunmehr ebenfalls marktwirtschaftlich ausgerichteten Reformländer in Ost- und Mitteleuropa zu unterstützen, errichtete der Fonds ein eigenes Ost-europa-Programm.

6.15 Obwohl sich der Fonds als Industrieförderer versteht und daher auch seine Förderprogramme für den industriell-gewerblichen Sektor laufend erweitert, unterstützt er aufgrund seines Gründungsgedankens auch die Wirtschaftsbereiche Tourismus, Verkehr sowie Land- und Forstwirtschaft.

6.16 Darüber hinaus stellte der Fonds auch Mittel zur Unterstützung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bereit.

6.17 Grundsätzliches Ziel des Fonds war eine offensive vorausschauende Förderungspolitik zur Stärkung der heimischen Wirtschaftsstruktur und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmungen.

6.18.1 Die maßgeblichen bundesweiten Förderinstitutionen auf dem Gebiet der Industrie- und Gewerbeförderung sind der Fonds, die Bürges Förderungsbank des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten GesmbH, der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft, die Österreichische Investitionskredit AG (Investkredit), der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds sowie die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft mbH.

Im wesentlichen bestanden nur zwischen dem Fonds und der Investkredit Überschneidungen (Technologieförderung).

Im Sinne einer bestmöglichen Durchführung der Aufgaben der einzelnen Förderungsstellen haben diese im Frühjahr 1992 einen Kooperationsvertrag abgeschlossen. Der wesentliche Vorteil dieser Förderkooperation für die antragstellenden Unternehmungen lag in der Weiterleitung der bei einer nicht zuständigen Stelle eingereichten Anträge an die entsprechende Förderinstitution.

Die Förderungsstellen haben ihren gegenseitigen Informationsfluß ohne zusätzliche administrative Kosten verstärkt.

6.18.2 Der RH begrüßte diese im April 1992 abgeschlossene Vereinbarung der Österreichischen Innovations- und Investitionseinrichtungen und empfahl eine Zusammenarbeit und Abstimmung auch mit den entsprechenden Förderungsstellen der Bundesländer.

6.19.1 Dem Fonds ist es gelungen, durch gezielte Maßnahmen die ihm gestellten Aufgaben zu erfüllen. So wurde das Fondsvermögen im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten vermehrt, die Organisation den Erfordernissen angepaßt und das Förderpotential nach klaren Gesichtspunkten verteilt.

6.19.2 Der RH sah die reibungslose Fortsetzung dieser Entwicklung gewährleistet.

274**Finanzwirtschaft**

- 6.20 Der Fonds erstellt seine Jahresabschlüsse seit seinem Bestehen zum 30. Juni jeden Jahres.

Sie sind aufgrund der sich aus der Aufgabenstellung ergebenden besonderen Struktur nicht mit jenen anderer Kreditinstitute vergleichbar und stellen im wesentlichen eine Grundlage für die Darstellung der umfangmäßigen Entwicklung des Fonds dar.

- 6.21 Die Bilanzsumme des Fonds (Eigenblock) erhöhte sich im Zeitraum von 14 443,9 Mill S (1987/88) um 3 477,8 Mill S oder 24,1 % auf 17 921,7 Mill S 1991/92. Unter Einbeziehung des Nationalbankblocks, der von 8 719,6 Mill S um 842,7 Mill S oder 9,7 % auf 9 562,3 Mill S anwuchs, nahm das verfügbare Gesamtvermögen um 4 320,5 Mill S oder 18,7 % zu und belief sich zum 30. Juni 1992 auf 27 484,0 Mill S. Der Anteil des Eigenblocks am Gesamtvermögen erhöhte sich von 62,4 % auf 65,2 %.
- 6.22 Naturgemäß lag der Schwerpunkt auf der Aktivseite bei den Forderungen aus gewährten ERP-Krediten sowie –Darlehen und auf der Passivseite beim Eigenkapital.
- 6.23 Seit der Gründung des Fonds im Jahr 1962 ergab sich unter Einbeziehung des Nationalbankblocks bis 1992 folgende Entwicklung:

	Eigenblock	Nationalbankblock	Gesamtvermögen
	in Mrd S		
1. Juli 1962	5,661	5,553	11,214
30. Juni 1992	17,922	9,562	27,484
Zuwachs	12,261	4,009	16,270
		in %	
	216,6	72,2	145,1

Das verfügbare Gesamtvermögen erhöhte sich seit Bestehen des Fonds von 11 213,6 Mill S um 16 270,4 Mill S oder 145,1 % auf 27 484,0 Mill S. Als Folge des Übereinkommens mit der Österreichischen Nationalbank wuchs der Eigenblock wesentlich stärker als der Nationalbankblock.

- 6.24 Der in der Gewinn- und Verlustrechnung mit Vermögenszugang bzw ab der Formblattumstellung mit Eigenkapitalzuwachs bezeichnete positive Saldo aus Aufwendungen und Erträgen nahm von 591,6 Mill S (1987/88) um 130,2 Mill S bzw 22,0 % auf 461,4 Mill S (1991/92) ab. Der Höchstwert war im Geschäftsjahr 1989/90 mit 714,5 Mill S zu verzeichnen.

- 6.25 Der Eigenkapitalzuwachs hat sich von 78,7 % (1989/90) auf 39,4 % (1991/92) des Zinsensaldos verschlechtert. Dies war im wesentlichen auf hohe Wertberichtigungen im Wirtschaftsjahr 1991/92 (392,2 Mill S) zurückzuführen.

- 6.26.1 Zwischen dem Fonds und dem BMV wurde einmal jährlich eine Verrechnung der gegenseitigen Kosten vorgenommen. Allerdings war vereinbart, einen geldwerten Leistungsausgleich möglichst zu vermeiden.

Dementsprechend gingen bei der vom Fonds angestellten Kostenberechnung zum Teil hochgerechnete oder geschätzte Zahlen bzw hinsichtlich der vom Bund getragenen Personalkosten nur fernmündlich übermittelte Summen ein, wodurch ein Nachvollzug der Richtigkeit dieser Kostenberechnung nur sehr schwer möglich war.

- 6.26.2 Der RH vermochte zwar einer vereinfachten Berechnung der Kosten zustimmen, nicht aber dem Verzicht auf einen geldwerten Kostenausgleich.

Da der Fonds gesetzlich verpflichtet ist, den Verwaltungsaufwand aus eigenem zu tragen, regte der RH an, für die Gegenverrechnung mit dem Bund jedenfalls die ohne Schwierigkeit zu ermittelnden Kosten festzustellen und auch zu verrechnen.

- 6.26.3 *Die Geschäftsführung sagte zu, der Anregung des RH Folge zu leisten.*

- 6.27.1 Das für den Fonds maßgebliche Bundeshaushaltsgesetz sieht eine andere Gliederung der Jahresbestandsrechnung (Bilanz) und der Jahreserfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) als das später beschlossene Rechnungslegungsgesetz vor. Der Fonds hat allerdings seine Jahresabschlüsse teilweise nach dem Gliederungsschema des Rechnungslegungsgesetzes erstellt.

Im einzelnen war festzustellen:

- (1) Die Forderungen waren netto, dh nach Absetzung der Einzelwertberichtigungen dargestellt. Dementsprechend entfiel die Position "Wertberichtigung zu Forderungen" auf der Passivseite.

- (2) Das verfügbare Gesamtvermögen war nicht einheitlich dargestellt. Der Eigenblock wurde netto, dh nach Absetzung der Wertberichtigungen, und der Nationalbankblock wurde brutto ohne Absetzung der "Schwebenden Verrechnung" (notleidende Kredite) ausgewiesen.

- 6.27.2 Der RH empfahl, die gesetzlich angeordnete Darstellungsweise anzuwenden, diese jedoch durch entsprechende Zusätze (insbesondere hinsichtlich der Wertberichtigung) zu ergänzen.

- 6.27.3 *Die Geschäftsführung sagte dies zu.*

Finanzwirtschaft**276**

- 6.28 Die realisierten Verluste im Ausleihungsbereich ergaben sich aus der Verwendung von Einzelwertberichtigungen und aus Direktabschreibungen unter Berücksichtigung nachträglicher Eingänge. In den Wirtschaftsjahren 1970/71 bis 1991/92 traten insgesamt Ausfälle in Höhe von 23,2 Mill S ein (hievon im Zeitraum 1987/88 bis 1991/92 3,2 Mill S). Für die Wirtschaftsjahre 1962/63 bis 1969/70 lagen diesbezüglich keine Aufzeichnungen mehr vor. Im Vergleich zum Eigenkapital des Fonds war die Größenordnung der akkumulierten Ausfälle unbedeutend.
- 6.29 Den bei einzelnen Ausleihungen drohenden Ausfällen trug der Fonds durch Bildung von Einzel- und Pauschalwertberichtigungen sowie durch Bildung einer Risikoreserve für Entwicklungshilfekredite (als Rücklage) Rechnung.
- 6.30.1 Die Vorsorgequote des Fonds — alle Risikovorsorgen bezogen auf das Ausleihungsvolumen — betrug zum Stichtag 30. Juni 1992 9,5 %. Dieser Satz lag weit über jenem von Kreditinstituten, die Ausleihungen mit wesentlich höherem Risiko im Bestand aufweisen. Im Hinblick auf die strengen Vergaberichtlinien, die sich durch die unbedeutende Höhe der bisher erlittenen Ausfälle dokumentieren, erschien die Höhe der Wertberichtigungen, insbesondere der Pauschalwertberichtigungen, nur bilanzpolitisch begründet zu sein.
- 6.30.2 Der RH beurteilte vom Gesichtspunkt der Bilanzklarheit direkt abgesetzte Pauschalwertberichtigungen als nicht wünschenswert, weil derartige stille Reserven einen bilanzpolitischen Spielraum bieten, der allfällige Ausfälle in den Folgejahren verdecken lässt.
- 6.30.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung würde in Hinkunft die Entwicklung der Wertberichtigungen (Zuführungen und Auflösungen) im Jahresabschluß bzw. in den Erläuterungen ersichtlich sein.*
- Ausleihungen 6.31 Die letzten ERP-Jahresprogramme waren am Ziel einer offensiven Struktur-, Regional-, Internationalisierungs- und Technologiepolitik ausgerichtet.

- 6.32 Ein Überblick über die von 1962 bis 1992 aus Nationalbank- und Eigenblockmitteln gewährten ERP-Investitionskredite zeigte folgende Verteilung:

Sektor	Anzahl der Kredite	ERP-Kreditzusagen in Mill S	Anteil an den gewährten ERP-Krediten in %	Höhe der Gesamtinvestitionen in Mill S	Anteil der ERP-Kredite an den Gesamtinvestitionen
Energie	99	3 282,9	6,0	46 053,7	7,1
Industrie und Gewerbe					
a) Großkredite	2 971	38 339,7	69,7	159 279,0	24,1
b) Mittelkredite	1 503	633,7	1,1	1 331,0	47,6
Landwirtschaft	1 627	5 160,1	9,4	11 478,9	44,0
Forstwirtschaft	1 646	994,5	1,8	1 464,1	67,9
Tourismus	1 305	4 388,0	8,0	11 781,4	37,3
Verkehr	337	2 188,8	4,0	6 301,3	34,7
Summe	9 488	54 987,7	100,0	237 689,4	23,1

davon:

Nationalbankblock	4 008	31 848,3	57,9	170 338,0	18,7
Eigenblock	5 480	23 139,4	42,1	67 351,4	34,4

Organisation

- 6.33 Die Organisationsstruktur des Fonds war aufgrund der überschaubaren Größe der Unternehmung verhältnismäßig flach. So gab es im hierarchischen Aufbau des Fonds im wesentlichen nur drei Ebenen: Geschäftsführung, Bereichsverantwortliche und Sachbearbeiter. Grundsätzlich sollte eine möglichst flexible Organisation eine rasche Erledigung der Förderfälle ermöglichen.

- 6.34.1 Neben Organigrammen erhielt der RH auch eine kurzgefaßte Aufzeichnung der ERP-Tätigkeiten (März 1992), die nach Arbeitsbereichen gegliedert war. In dieser Unterlage wurden den einzelnen Mitarbeitern des Fonds stichwortartig ihre jeweiligen Aufgaben zugeordnet. Ältere Strukturunterlagen aus dem überprüften Zeitraum konnten dem RH nicht vorgelegt werden.

- 6.34.2 Der RH empfahl, Strukturpapiere, soweit sie die Gesamtorganisation des Fonds betreffen, in einfacher Form zu sammeln — etwa im Rahmen eines Organisations-Handbuchs —, um auch die Organisationsentwicklung des Fonds zu dokumentieren und damit nachvollziehbar zu machen.

- 6.34.3 *Die Geschäftsführung hat die Empfehlung des RH bereits aufgegriffen.*

Automationsunterstützte Datenverarbeitung

- 6.35.1 Zum Zeitpunkt der örtlichen Überprüfung verfügte der Fonds über eine zentrale ADV-Anlage der mittleren Datentechnik mit 40 Terminals bzw Personal-Computern und einem Dutzend Druckern. Diese System-Lösung war für die Zwecke des Fonds sehr gut geeignet und hatte sich von Anfang an bewährt.

ADV**278**

Auffallend hoch waren lediglich die Wartungskosten für die Hardware des Systems.

- 6.35.2 Der RH empfahl daher, Geräte, bei denen keine Probleme zu erwarten sind (zB Bildschirme, Personal-Computer, Arbeitsplatzdrucker), aus der Wartung zu nehmen. In Hinkunft wäre nicht nur darauf zu achten, daß bei geringstem Wartungsaufwand ein ausreichend sicherer Betrieb gewährleistet ist, sondern auch die Verträge mit den Hard- und Software-Lieferanten anwenderorientiert gestaltet werden.

Die Sicherheit des Computerraumes wäre nach Ansicht des RH durch entsprechende Vorkehrungen bzw Maßnahmen zu erhöhen.

- 6.35.3 *Die Geschäftsführung sagte zu, den Empfehlungen des RH sowohl in bezug auf die Erhöhung der Sicherheitsvorkehrungen als auch die Verminderung der Wartungsverträge nachzukommen.*

Personalwesen

- 6.36 Der Personalstand des Fonds belief sich zum 30. Juni 1987 auf 47 und zum 30. Juni 1992 auf 45 Mitarbeiter. In diesem Personalstand waren 1987 zehn Bundesbeamte enthalten. Die Anzahl dieser Bediensteten verringerte sich in den Folgejahren ständig und betrug 1992 nur noch fünf Personen.

- 6.37.1 Aufgrund der Bindung an den Bankenkollektivvertrag erfolgte 1988 auch für die Fonds-Angestellten eine Kürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 40 auf 38,5 Stunden. Diesbezüglich wurde auch eine eigene Vereinbarung abgeschlossen.

Da für die im Fonds tätigen Bundesbeamten nach wie vor die 40-Stunden-Woche galt, arbeiten die beiden Gruppen von Dienstnehmern unterschiedlich lang.

- 6.37.2 Nach Ansicht des RH waren diese unterschiedlichen Gruppenbestimmungen vor allem im Hinblick auf gleitende Arbeitszeit und Überstundenregelung nur sehr schwer zu handhaben und überdies geeignet, das Arbeitsklima nachteilig zu beeinflussen. Er empfahl daher, im Rahmen einer Betriebsvereinbarung eine einheitliche Regelung zu treffen.

- 6.38.1 Beginn und Ende der Arbeitszeit waren nicht festgesetzt, wobei Einzelheiten über diese gleitende Dienstzeit, wie Festlegung der Block- und Gleitzeiten, Anzahl der übertragbaren Arbeitsstunden in den nächsten Monat usw, nur mündlich weitergegeben wurden.

- 6.38.2 Der RH erachtete diese Vorgangsweise als unzweckmäßig und empfahl, ehestmöglich eine Vereinbarung über die Gleitzeit, unter schriftlicher Festlegung aller erforderlichen Einzelheiten, abzuschließen.

- 6.38.3 *Die Geschäftsleitung sagte dies zu.*

- 6.39 Der Personalaufwand für die fondseigenen Angestellten (ohne Abfertigungen, Dotationen des Sozialkapitals und ohne Arbeitgeberbeiträge) erhöhte sich von rd 11,5 Mill S im Wirtschaftsjahr 1987/88 auf rd 17,9 Mill S 1991/92 (+ 55 %). Bezogen auf den jahresdurchschnittlichen Personalstand von 33 bzw 37 Mitarbeitern ergab sich somit eine Jahreskopfquote von 349 000 S (1987/88) bzw von 482 864 S (1991/92).

Sie lag damit unter dem Gesamtdurchschnitt der vom RH ermittelten Einkommensverhältnisse der Geld und Kreditwirtschaft.

Zu berücksichtigen war allerdings, daß hiebei die verhältnismäßig teureren — weil älteren — Bundesbediensteten nicht berücksichtigt waren und der Altersdurchschnitt der fondseigenen Angestellten mit rd 37 Lebensjahren vergleichsweise niedrig ist, was sich naturgemäß auf die Höhe der Durchschnittskopfquoten entsprechend günstig auswirkte.

- 6.40 Einzelfälle im Bereich des Personal- und Sachaufwandes gaben Anlaß zu Anregungen des RH.

Die Geschäftsführung sagte zu, diesen Anregungen nachzukommen.

Schluß- bemerkungen

- 6.41 Zusammenfassend sah sich der RH zu nachstehenden Bemerkungen veranlaßt:
- (1) Im Hinblick auf die nunmehrigen organisatorischen Gegebenheiten bestehen einige formale Mängel.
 - (2) Die Jahresabschlüsse entsprechen zwar den haushaltrechtlichen Vorschriften, sie sind jedoch auch in Beachtung des Rechnungslegungsgesetzes durch entsprechende Zusätze zu ergänzen.

280

Österreichische Fernmeldetechnische Entwicklungs- und Förderungsgesellschaft mbH

Zweck der im Jahr 1978 gegründeten Gesellschaft war die Schaffung der Voraussetzungen für eine österreichische Produktion von Fernmeldeeinrichtungen, die für öffentliche Fernmeldedienste verwendet werden. Neben vier österreichischen Fernmeldeunternehmungen beteiligte sich die Republik Österreich (Bund) mit einem mehr als 50 %-Anteil am Stammkapital. Die Post- und Telegraphenverwaltung verwaltete ab dem Jahr 1985 die Geschäftsanteile des Bundes.

Nach Auffassung des RH wurde das Ziel der Gesellschaftserrichtung bereits verwirklicht. Der RH empfahl den Rückzug der Post- und Telegraphenverwaltung aus der Gesellschaft.

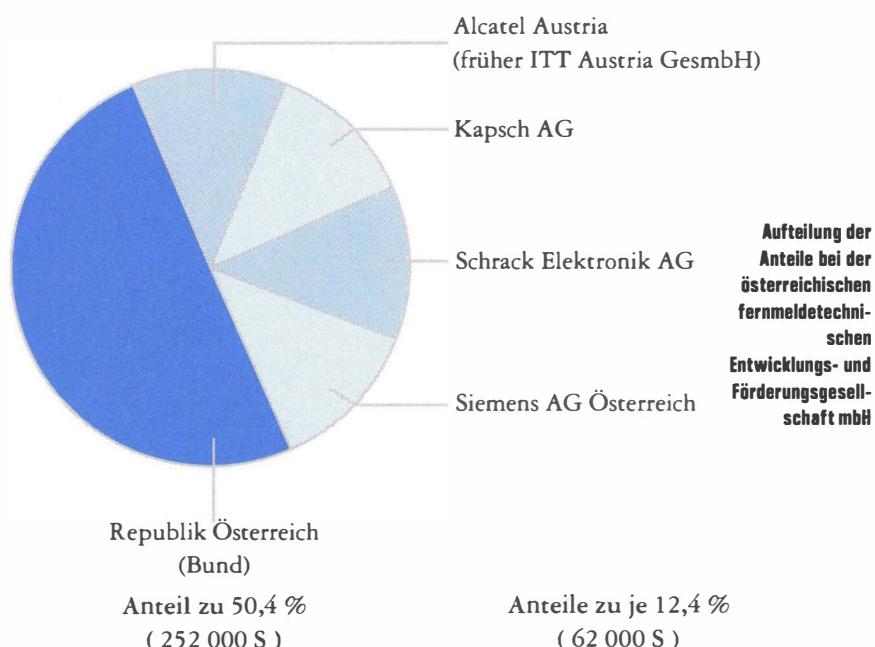
	1987	1988	1989	1990	1991
	in Mill S				
Bilanzergebnis	14,4	6,3	6,7	10,8	17,8
Umsatz	32,8	21,4	19,6	31,0	32,0
Jahresgewinn/ -verlust	—	—	—	—	- 0,1

Prüfungsablauf

- 7.1 Der RH hat im April und Mai 1992 die Gebarung der Österreichischen Fernmeldetechnischen Entwicklungs- und Förderungsgesellschaft mbH (Gesellschaft) überprüft. Die Prüfungsmitteilungen wurden der Gesellschaft und der Post- und Telegraphenverwaltung im März 1993 zuge stellt. Die Stellungnahmen langten im Juni 1993 im RH ein.

Gesellschaftszweck 7.2.1.1

Die Gesellschaft (Stammkapital 500 000 S) bestand aus folgenden Gesellschaftern mit den nachstehend angeführten Anteilen:



Neben dem Gesellschaftsvertrag vom Oktober 1978 wurde zwischen den Gesellschaftern eine "Grundsatzvereinbarung" geschlossen, wonach die Entwicklung eines österreichischen digitalen Telefonsystems OES bis zur Fertigungsreife über die Gesellschaft koordiniert und kostengünstig gestaltet werden sollte. Gegen Abgeltung der entstehenden Kosten stand den Gesellschaftern das ausschließliche Nutzungsrecht an dem von der Gesellschaft erworbenen oder durch sie geschaffenen technischen Wissen zur industriellen Nutzung auf dem Gebiet der öffentlichen Fernmelde-technik in Österreich zur Verfügung.

Im Jahr 1981 entschied das BMV, für das österreichische Fernmeldenetz nicht ein, sondern zwei digitale Fernsprechwählssysteme (OES-D und OES-E) zu errichten. Infolgedessen konnte die für die Gesellschaftsgründung maßgebende Absicht, das Fertigungsrecht für ein Fernsprech-system zu erwerben und dieses eigenständig anzupassen, für nunmehr zwei Systeme nicht mehr in der vorgesehenen Form verwirklicht werden. Die Systemlizenzen verblieben aus Konkurrenzgründen bei den Gesell-schaftern.

In Abänderung der Grundsatzvereinbarung verpflichteten sich die Gesell-schafter, die Anpassungsentwicklung bis zur Fertigungsreife und die Wei-terentwicklung während der Systemeinsatzdauer ohne Einbeziehung der Gesellschaft selbst vorzunehmen. Zu diesem Zweck bildeten sie zwei Gruppen, uzw die Austria Telecommunication GesmbH (Kapsch AG/Schrack Elektronik AG) und die Arbeitsgemeinschaft OES-E (Siemens AG/Alcatel AG). Für jedes der beiden Systeme wurden außerhalb der Gesellschaft Entwicklungszentren eingerichtet. Die Tätigkeit der Gesellschaft beschränkte sich nunmehr im wesentlichen auf die Koordinie-rung der beiden Systementwicklungen.

- 7.2.1.2 Aufgrund der angeführten Entscheidung, anstelle eines Einheitswähl-systems zwei Wählsysteme (OES-D und OES-E) zu entwickeln, wurde die zwischen den Gesellschaftern geschlossene Grundsatzvereinbarung im Jahre 1982 neu gefaßt. Hiebei verpflichtete sich ua die Post- und Tele-graphenverwaltung, ausschließlich die beiden Wählsysteme OES-D und OES-E in Österreich einzusetzen. Der Gesellschaft wurde aufgetragen, nur den Gesellschaftern "ihr gesamtes systemneutrales Wissen zur in-dustriellen Nutzung auf dem Gebiet der öffentlichen Fernmelde-technik" weiterzugeben.

Der Abschluß der Grundsatzvereinbarung erfolgte auf unbestimmte Zeit. Mit Jahresende 1985 bestand erstmals für jeden Vertragspartner unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist die Möglichkeit zur Kündigung bzw zum Ausscheiden aus der Gesellschaft. Obwohl zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung bereits rd 40 % der Fernsprechhauptanschlüsse auf das digitale Fernmeldenetz umgestellt waren (ein Vollausbau ist bis zum Jahre 2000 vorgesehen), ließ die Post- und Telegraphenverwaltung noch keine Absicht erkennen, in absehbarer Zeit eine derartige Kündi-gung in Erwägung zu ziehen.

- 7.2.2 Der RH beanstandete die bereits über ein Jahrzehnt dauernde Form der Zusammenarbeit der Post- und Telegraphenverwaltung mit den privaten Gesellschaftern. Abgesehen von dem kaum aufholbaren Informationsvor-

Gesellschaftszweck

282

sprung gegenüber anderen Mitbewerbern erreichten die vier Fernmeldeunternehmungen aufgrund der vertraglichen Festlegung der Post- und Telegraphenverwaltung auf die beiden OES-Wählsysteme eine kartellmäßige Festlegung ihres Auftragsvolumens.

7.2.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion der Post- und Telegraphenverwaltung habe sich die Zusammenarbeit in der Gesellschaft bewährt und müsse fortgeführt werden. Auch im Ausland (Schweiz, Deutschland) würde ähnlich vorgegangen werden. Die direkte Vereinigung mit den Herstellern und deren Beistellung von Fachkräften wären bei der Erarbeitung von Spezifikationen, dem Aufbau von Prototypen, der Durchführung von Funktionsprüfungen sowie der Vorbereitung der Lieferabnahme für die Post- und Telegraphenverwaltung rascher und effizienter als eine postinterne Erarbeitung mit jeweils bilateralen Absprachen. Der Aufgabenbereich der Gesellschaft würde nicht durch den Ausbaugrad des OES, sondern vor allem durch die Umsetzung von verpflichtenden Normen internationaler Körperschaften auf dem Gebiet des Fernmeldewesens bestimmt werden.*

Finanzielle Regelungen

7.3.1 Aufgrund des zwischen den Gesellschaftern vereinbarten Vergütungssystems wurden die von der Gesellschaft geleisteten Aufwendungen stets jährlich ausgeglichen. Ein im Jahr 1991 mit 124 300 S ausgewiesener Verlust entstand durch eine Rücklagenzuweisung.

Bei den Aufwendungen waren drei große Gruppen zu unterscheiden:

- (1) Gehälter (rd 10,9 Mill S im Jahr 1991): Unter dieser Position wurden die Vergütungen für den Geschäftsführer und das Büropersonal (fünf Dienstnehmer im Jahr 1991) verrechnet. Außerdem stellte die Post- und Telegraphenverwaltung der Gesellschaft laufend Fachpersonal (neun Dienstnehmer im Jahr 1991) zur Verfügung, welches bei der Post- und Telegraphenverwaltung karenziert und bei der Gesellschaft angestellt war.
- (2) Fremdleistungen (rd 18,3 Mill S im Jahr 1991): Unter dieser Position erfolgte vor allem die Verrechnung von Entwicklungsaufträgen an die Arbeitsgemeinschaft OES-E und Austria Telecommunication GesmbH sowie von Aufwendungen für Mitarbeiter der Gesellschafterunternehmungen.
- (3) Betriebs- und Verwaltungskosten (rd 2,4 Mill S im Jahr 1991).

Einen Teil des Personals der Gesellschaft bildeten karenzierte Postbedienstete, deren Personalaufwand die Post- und Telegraphenverwaltung ersetzte. Außerdem stellte sie unentgeltlich Büroräume in einem Fernmeldegebäude zur Verfügung. Sie verzichtete auch — mit Ausnahme der Kosten für die Reinigung und der Fernsprechkosten — auf die Einhebung eines Betriebskostenersatzes. Die Beistellung der Räumlichkeiten sowie die von der Post- und Telegraphenverwaltung getragenen Betriebskosten entsprachen einem Wert von etwa 4 Mill S jährlich.

Die Gehälter für den Geschäftsführer und das Büropersonal sowie die Fremdleistungen und die Betriebs- und Verwaltungskosten wurden zu gleichen Anteilen ausschließlich von den privaten Gesellschaftern getragen.

Finanzielle Regelungen

Österreichische Fernmeldetechnische Entwicklungs- und Förderungsgesellschaft

283

Das Entgelt der karenzierten Postbediensteten entsprach einem Stundensatz von rd 412 S im Jahr 1991. Demgegenüber betrug der Stundensatz bei "Fremdleistungen" zwischen 540 S (technische Angestellte) und 1 193 S (leitende Ingenieure).

Im Jahr 1991 beispielsweise stellte die Gesellschaft den Gesellschaftern rd 32,0 Mill S zur Abgeltung ihres Aufwandes in Rechnung. Von diesem Betrag hatte die Post- und Telegraphenverwaltung rd 8,2 Mill S (25,6 % von der Gesamtsumme) zu vergüten. Der Rest von rd 23,8 Mill S (74,4 %) entfiel auf die privaten Gesellschafter (rd 5,9 Mill S für jede Unternehmung). Der Bundesanteil schwankte zwischen 18,4 % (1987) und 35,0 % (1985). Die Unterschiede ergaben sich einerseits durch die Anzahl der bei der Gesellschaft eingesetzten Postbediensteten und andererseits durch die Höhe der jeweiligen Fremdaufträge.

- 7.3.2 Der RH bemängelte die von den Gesellschaftern vereinbarte Form der Abgeltung der Aufwendungen. Durch die Nichtverrechnung von Leistungen und durch die unterschiedlichen Vergütungssätze zwischen den karenzierten Postbediensteten und dem Personal der privaten Gesellschafter (Fremdaufträge) bzw die Unterschiede bei der eingesetzten Anzahl von Mitarbeitern ergab sich aus den abgerechneten Beträgen ein verzerrtes Bild über die Aufteilung des Gesellschaftsaufwandes. Jedenfalls entsprach es nicht den Tatsachen, daß der Hauptgesellschafter Bund mit einem Anteil am Stammkapital von über 50 % nur rd ein Viertel der Aufwendungen trug.

Der RH empfahl, das Verrechnungs- bzw Abgeltungssystem in der Weise zu ändern, daß jeder Gesellschafter entsprechend seinem Anteil am Gesellschaftskapital belastet wird. Dadurch hätte die Gesellschaft für die von der Post- und Telegraphenverwaltung bisher kostenlos erbrachten Leistungen einen marktüblichen Preis zu bezahlen. Um die Arbeitsleistungen des Fachpersonals vergleichbar zu machen, wären unabhängig von der Herkunft — Post- und Telegraphenverwaltung oder private Unternehmung — und dem Ort der Leistungserbringung — Gesellschaft oder Firmenentwicklungszentren — einheitliche Stundensätze bzw Verrechnungsgrundsätze anzuwenden.

- 7.3.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft wäre die Abgeltungsregelung von dem Grundsatz bestimmt, daß die Post- und Telegraphenverwaltung einerseits und die Unternehmungen andererseits jeweils ihre eigenen Aufwendungen selbst tragen. Außerdem wäre dieses Verrechnungssystem am einfachsten handhabbar.*

Die Generaldirektion befürchtete bei einer anderen Abgeltungsregelung für die Post- und Telegraphenverwaltung eine höhere finanzielle Belastung.

- 7.3.4 Der RH entgegnete, das Verrechnungssystem weise nicht den tatsächlichen Umfang der erbrachten Leistungen aus und hindere deren gerechte Aufteilung auf die einzelnen Gesellschafter.

- 7.4.1 Mit Ende des Jahres 1988 schied der frühere Geschäftsführer aus der Gesellschaft aus, weil er Generaldirektor der Radio-Austria AG (zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich) wurde. Anlässlich der einvernehmlich erfolgten Lösung des Dienstverhältnisses erhielt er eine Abferti-

Finanzielle Regelungen

284

gung von 326 000 S. Zusätzlich wurde ihm ein Jubiläumsgeld von 140 000 S gewährt, weil er als karenzierter Beamter der Post- und Telegraphenverwaltung nach deren Dienstrecht aufgrund seiner Dienstzeit von 25 Jahren eine solche in der Höhe des zweifachen Monatsbezuges erhalten hätte.

- 7.4.2 Der RH bemängelte, daß die Gesellschaft einer einvernehmlichen Lösung des Dienstverhältnisses zugestimmt hatte, obwohl der Geschäftsführer aus eigenem Wunsch ausgeschieden bzw der Wechsel im alleinigen Interesse der Post- und Telegraphenverwaltung gelegen war.

Durch die Zuerkennung der Jubiläumszuwendung entstand überdies eine Doppelvergütung, weil Regelungen des privaten und des öffentlichen Dienstreiches gekoppelt worden waren.

- 7.4.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft hätte sie keine unübliche Vorgangsweise gewählt.*

Schlußbemerkung

- 7.5 Zusammenfassend gelangte der RH zur Empfehlung, daß sich im Hinblick auf die Erreichung des gestellten Ziels die Postverwaltung aus der Gesellschaft zurückziehen sollte.

VOEST-ALPINE Krems GesmbH und VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH, Krems

(1) Die VOEST-ALPINE Krems-Unternehmungsgruppe beschäftigte sich als ein Verarbeitungszentrum des VOEST-ALPINE Stahl-Konzerns im wesentlichen mit der Weiterverarbeitung von warm- und kaltgewalzten Bändern, sonstigen Flachprodukten und Stabstahl in einem Rohr- und Profilwerk sowie in einem Finaltechnikbereich. Dieser umfaßt insbesondere die Produktbereiche Innenausbau (Trennwände), Lagertechnik, Maste und Leitschienen.

Im September 1990 hat die VOEST-ALPINE Krems GesmbH ihren Teilbetrieb Finaltechnik mit Rückwirkung zum 1. Jänner 1990 in die am selben Tag gegründete VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH, Krems, eingebracht.

(2) Insgesamt nahm die VOEST-ALPINE Krems GesmbH ab 1988 umsatz- und ertragsmäßig eine sehr positive Entwicklung. Trotz des allgemeinen Stahlpreisverfalles und Konjunkturrückgangs sowie eines verstärkten Importdruckes konnte auch 1992 ein bilanzieller Gewinn für das Rohr- und Profilwerk ausgewiesen werden.

(3) Nach den hohen Verlusten des Geschäftsjahres 1986 hatte die Unternehmung im Jahre 1987 begonnen, die von einem Berater empfohlenen Maßnahmen schrittweise umzusetzen. Nach den zwischenzeitlichen Plänen für Investitionen im Rohrwerk dauerte die Erarbeitung eines umfassenden Konzeptes für einen Ausbau des Profilwerkes in Richtung Sonderprofile jedoch bis 1989.

(4) Der Profilbereich stellte sich als wesentlich größeres Problem als der Rohrbereich dar. Da die Umsetzung des Sonderprofilkonzeptes naturgemäß Zeit in Anspruch nahm, war es erst ab 1992 möglich, mit dem verstärkten Verkauf von Sonderprodukten im Profilbereich zu beginnen. Die Schwächen in diesem Geschäftsfeld waren daher zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch nicht voll überwunden. Der 1991 erfolgte Erwerb eines europäischen Profilherstellers zur Festigung der Marktposition in Europa sollte eine positive Entwicklung des Geschäftsfeldes Profile sichern.

(5) Im Rohrbereich erzielte die Unternehmung bessere Erlöse und hatte in wesentlichen Produktbereichen einen technologischen Vorteil. Die drohenden Nachteile aufgrund einer bestehenden Überkapazität, des möglichen Aufholens technologischer Rückstände der Konkurrenz sowie insbesondere der notwendige Abbau von Gemeinkosten und der in Österreich allgemein gegebene Kostenanteil gegenüber den ehemaligen Ostblockländern lassen jedoch zur Zukunftssicherung eine möglichst umgehende strategische Absicherung für den Rohrbereich notwendig erscheinen.

286

(6) Wie für den Profilbereich wären nach Ansicht des RH auch für das Geschäftsfeld Rohr Kooperationsmöglichkeiten zu untersuchen.

(7) Die ursprünglich überlegten Zielsetzungen der Ausgliederung des Finalbereiches im Jahr 1990 waren eine strategische Vorbereitung auf künftige Kooperationen, eine klare Ergebnisverantwortung, die Offenlegung von Einsparungspotentialen sowie die Erfüllung der Ertragserwartungen und Ziele des Eigentümers.

Der RH beurteilte diese Ziele an sich positiv. Im Fall der Tochterunternehmung VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH wäre aber eine Ausgliederung nur dann sinnvoll gewesen, wenn durch zu setzende Maßnahmen längerfristig ein Gewinn zu erzielen wäre. Die Belastung einer neugegründeten Gesellschaft mit äußerst schwierigen Produktbereichen, bei denen zum Teil bestenfalls ein Verkauf von Know-how möglich, eine Kooperation aber nicht absehbar war, erschien problembehaftet. Da ein positives Unternehmungsergebnis bisher im wesentlichen nur in einem Geschäftsfeld, aller Voraussicht nach jedoch zeitlich begrenzt erreichbar erschien und die Vormateriallieferungen überdies seit der Ausgliederung von der Muttergesellschaft finanziell unterstützt wurden, war nach Ansicht des RH eine Ausgliederung ohne umfassendere Vorbereitung zu diesem Zeitpunkt nicht optimal.

Der RH vermißte eine klare inhaltliche Stellungnahme der VOEST-ALPINE Krems GesmbH zur Zukunft ihrer Tochtergesellschaft, deren — auch nur teilweiser — Verkauf auf die Muttergesellschaft bedeutende auslastungs- und ergebnismäßige Auswirkungen hätte.

(8) Die allgemeine kostenmäßige Abkopplung der Tochtergesellschaft war nicht geeignet, das Problem zu lösen. Einerseits werden deren Kosten auf das Ausmaß eines Mittelbetriebes zu verringern, andererseits aber auch bei der Muttergesellschaft entsprechende kostenmäßige Folgerungen zu ziehen sein.

(9) Hinsichtlich der VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH erschienen dem RH eine weitere Verstärkung der Vertriebsaktivitäten, eine marktbedingte Kundenorientierung, eine Ergänzung der Produktpalette und eine flexiblere Gestaltung der Produktionsabläufe erforderlich. Insgesamt wären nach Möglichkeit technologisch höherwertige Produkte anzubieten.

VOEST-ALPINE Krems GesmbH						
	1987	1988	1989	1990 *)	1991 *)	1992 *)
	in Mill S					
Nettoumsatzerlöse	1 900,9	2 224,9	2 605,8	1 915,1	1 603,5	1 625,0
Betriebsleistung	1 897,5	2 446,7	2 604,1	2 160,8	2 008,5	1 999,7
Jahresergebnis laut Bilanz	+0,9	-68,7	+108,1	+18,0	+45,0	+21,0
Cash-flow	148,2	216,1	213,2	245,2	316,2	293,4
Beschäftigte	1 459	1 467	1 397	1 406**)	864	819

VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH						
	1990	1991	1992	in Mill S		
Nettoumsatzerlöse	721,1	797,4	666,7			
Betriebsleistung	835,6	815,9	868,7			
Jahresergebnis laut Bilanz	-	+10,0	+0,1			
Cash-flow	53,7	38,7	40,3			
Beschäftigte	- **)	510	499			

*) nach Ausgliederung des Finalbereiches
**) wegen rückwirkender Ausgliederung

Prüfungsablauf und –gegenstand

8.1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 1992 die Gebarung der VOEST-ALPINE Krems GesmbH und der VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH. Im Mai 1993 haben die beiden überprüften Unternehmungen eine Stellungnahme zum Entwurf des Prüfungsergebnisses abgegeben. Im Juni 1993 wurde nach einer mündlichen Schlußbesprechung das Verfahren abgeschlossen und das Prüfungsergebnis fertiggestellt.

Die Gebarungsüberprüfung umfaßte im wesentlichen den Zeitraum ab 1987. Schwerpunktmaßig wurden die Unternehmungspolitik, die Ausgliederung des Finalbereiches und die Unternehmungsplanung, weiters die Produktbereiche Rohre und Profile, Innenausbau sowie Lagertechnik und Mastbau geprüft.

VOEST-ALPINE Krems GesmbH

Ausgangslage 1986 8.2.1 Die wirtschaftliche Lage der Unternehmung hatte sich 1986 mit einem bilanziellen Jahresverlust in Höhe von 177,8 Mill S gegenüber dem Vorjahr wesentlich verschlechtert. Die kalkulatorischen Betriebsergebnisse waren in allen Sparten negativ. Diese Entwicklung war auf bedeutende Absatz- und Erlöseinbußen in nahezu allen Tätigkeitsbereichen, am stärksten aber im Rohr- und Profilwerk zurückzuführen.

8.2.2 Nach Ansicht des RH stellten zu dieser Zeit das Auffinden geeigneter und ertragsträchtiger Produkte zur Absicherung der mittel- und langfristig erforderlichen Produkterneuerung, eine zu sehr auf Standardprodukte ausgerichtete Organisation und ein zum Teil stark überalterter Maschinenpark die wesentlichen Schwächen der Unternehmung dar.

Wirtschaftliche Entwicklung von 1987 bis 1989 8.3.1 Laut einer im Herbst 1987 fertiggestellten externen Untersuchung wies die Unternehmung viele Kleinstsegmente auf, die es erschweren, eine in sich geschlossene Strategie zu entwickeln und umzusetzen. Ein zentrales Problem der Unternehmung war auch die schlechte Kapital- und Produktionsstruktur, dh hohe Kosten und niedrige Produktivität.

Diese hohen Kosten hatten wieder negative Auswirkungen auf die Preise. Infolge der Produktzersplitterung war es bisher nur in wenigen Fällen gelungen, einen stabilen Marktanteil aufzubauen.

Die Untersuchung ergab eine deutlich unterdurchschnittliche Forschungs- und Entwicklungstätigkeit (1987: 0,2 %). Unter dem strategischen Gesichtspunkt einer anzustrebenden technologischen Führerschaft war eine entsprechende Erhöhung daher unumgänglich.

8.3.2 Der RH anerkannte, daß die Unternehmung umgehend die empfohlene Strukturbereinigung umzusetzen begann.

8.4.1 Ab 1988 hat sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmung gegenüber den Vorjahren bedeutend verbessert. Den entscheidenden Beitrag lieferte das Rohr- und Profilwerk, während der Finalbereich eine wesentlich weniger günstige Entwicklung nahm.

8.4.2 Wie der RH feststellte, hatten sich insbesondere die gute Konjunkturlage, die Übernahme des Verkaufes für Rohre und Profile in Krems sowie die begonnene Umsetzung von Kostenreduktionsprogrammen positiv ausgewirkt.

8.5 Die Nettoumsatzerlöse konnten von 1,9 Mrd S (1987) auf 2,6 Mrd S (1989), das ist um rd 37 %, erhöht werden. Das kalkulatorische Betriebsergebnis hat sich von 1987 bis 1989 ebenfalls wesentlich verbessert.

Der Bereich Rohre/Profile schloß in Summe positiv ab, während der Finalbereich von 1987 bis 1989 ein insgesamt negatives Betriebsergebnis erwirtschaftete. Größte Verlustträger waren während dieses Zeitraumes

die Fabrikate der Blechverarbeitung und der Mastbau infolge des Ausbau-
289
stopps des Verbundnetzes.

- 8.6.1 Im Jahre 1989 war die Geschäftsentwicklung von einer Hochkonjunktur bei Rohren und Profilen, aber auch bei Investitionsgütern (zB Lagertechnik) geprägt. Der Anteil der Rohre und Profile am Gesamtumsatz betrug 1989 rund zwei Drittel. Insgesamt gingen 63,5 % des Umsatzes der Unternehmung in den Export. Im Mastbau bestanden nach wie vor Probleme, obwohl auch hier das negative Betriebsergebnis verbessert werden konnte.

Das bilanzielle Jahresergebnis erreichte von 1987 bis 1989 in Summe + 40,3 Mill S. Die Eigenmittel stiegen von 245 Mill S (1987) auf 434,2 Mill S (1989). Nachdem in den Jahren vor 1987 infolge eines Ergebnisabführungsvertrages mit der Muttergesellschaft VOEST-ALPINE Stahl Linz GesmbH die Verluste von dieser ausgeglichen worden waren, wies die Unternehmung nunmehr nach einer Eigenkapitalerhöhung im Jahr 1988 und einem in Summe positiven Unternehmungsergebnis eine dem Geschäftsumfang entsprechende Eigenmittelquote von 23,7 % auf.

- 8.6.2 Nach Ansicht des RH sind — ungeachtet der erzielten Ergebnisverbesserung — bis 1989 Kosteneinsparungen insbesondere beim Personal zwar durchgeführt, aber nicht so stark betrieben worden, wie dies notwendig gewesen wäre. Vor allem im Finalbereich wurden in den Folgejahren die Verluste ganz wesentlich durch zu geringe Flexibilität, Schwächen in der Qualifikation des Personals und überhöhte Verwaltung verursacht.
- 8.6.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung hätten die guten Ergebnisse der letzten Jahre auch im schwierigen Umfeld des Jahres 1992 gehalten werden können. Dies wäre ohne Kostensenkungsmaßnahmen nicht möglich gewesen.*

Wirtschaftliche Entwicklung von 1990 bis 1992

- 8.7.1 Ab der Ausgliederung des Finalbereiches im Jahr 1990 verzeichnete die Unternehmung (im wesentlichen nur noch Rohr- und Profilbereich) von 1990 bis 1992 einen laufenden Rückgang der Umsätze. Dies war insbesondere auf den Ausfall von Lieferungen in die ehemalige UdSSR, aber auch auf den allgemeinen Konjunkturrückgang in den traditionellen Absatzmärkten zurückzuführen. Die Einbuße im Osten konnte mengenmäßig nur zum Teil durch höhere Lieferungen in Westmärkte wettgemacht werden.

Obwohl ab Jahresmitte 1992 insbesondere bei den Standardprodukten infolge des allgemeinen Stahlpreisverfalls erhebliche Preiseinbußen hinzu nehmen waren, konnte auch in diesem Jahr ein positives Ergebnis erzielt werden. Das bilanzielle Jahresergebnis der Unternehmung erreichte von 1990 bis 1992 in Summe + 84 Mill S.

- 8.7.2 Der RH beurteilte die beiden Kennzahlen als Zeichen einer erfolgreichen Unternehmungspolitik.
- 8.8.1 Das wirtschaftliche Eigenkapital der Unternehmung ist vom 1. Jänner 1990 bis 1992 von 447,3 Mill S auf 691,7 Mill S gestiegen. Sein

Wirtschaftliche Entwicklung

290

Anteil am Gesamtkapital hat sich infolge des bedeutenden Anstiegs der Bilanzsumme in den Positionen des Anlagevermögens bzw des Fremdkapitals jedoch von 30,1 % (1. Jänner 1990) auf 25,9 % (31. Dezember 1992) vermindert.

- 8.8.2 Nach Ansicht des RH war die Eigenkapitalquote dennoch als günstig zu bezeichnen.

- 8.9 Die Unternehmung hat für 1990 und 1991 63 Mill S als Dividende an die Muttergesellschaft VOEST–ALPINE Stahl Linz GesmbH abgeführt; für das Wirtschaftsjahr 1992 sah die Unternehmung eine weitere Dividendenabfuhr in Höhe von 21 Mill S vor.

Produktbereich Rohre und Profile

- 8.10.1 Rohre und Profile waren (und sind) der bei weitem bedeutendste Produktbereich am Standort Krems. 1991 verteilte sich der Nettoumsatz des Rohr– und Profilwerkes zu 78,2 % auf den Bereich Rohre und zu 21,8 % auf den Bereich Profile.

Ab 1987 erzielte das Rohr– und Profilwerk folgende Nettoumsätze:

1987	1988	1989	1990	1991	1992
in Mill S					
1 236	1 622	1 715	1 636	1 457	1 499

- 8.10.2 Seit 1988 konnte eine wesentliche Umsatz– und Ertragsverbesserung erzielt werden. 1990 war ergebnismäßig das beste Jahr. In den beiden Folgejahren sind Umsatz und Gewinn infolge des Konjunkturrückgangs und eines verstärkten Importdruckes wesentlich zurückgegangen, dennoch konnte auch 1992 ein positives Ergebnis erzielt werden.

- 8.11.1 Im Jahre 1987 wurde allen Segmenten des Rohrwerkes eine gute Qualität bescheinigt. Einzelne Sparten wiesen aufgrund dessen auch ein deutlich positives Preis/Leistungsverhältnis auf. Im Profilwerk wirkten sich der sehr kleine Marktanteil und hohe Kosten negativ aus.

- 8.11.2 Nach Ansicht des RH zeichnete sich aber damals im Rohr– und Profilwerk die gleiche Problematik wie bei allen anderen Geschäftsfeldern der Unternehmung ab, nämlich eine sehr zersplitterte Struktur mit nur wenigen Schwerpunkten, kleine bis sehr kleine Marktanteile und eine schlechte Produktivität. Die daraus resultierenden hohen Kosten wirkten sich insbesondere auf Produkte in gehobenen Qualitäten im Rohr– und Profilwerk negativ aus.

- 8.11.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung habe sie damals in der "Sortimentbreite" die Erfüllung einer Marktforderung gesehen.*

- 8.12 Im Jahre 1987 lagen die Schwerpunkte des Rohr– und Profilwerkes bei den Standardprodukten und bei dem Spezialprodukt Hohlprofile. Da insbesondere die mengenmäßig wichtigen Standardformrohre wegen der großen Konkurrenz sehr preisempfindlich waren, Standardprofile ua eine

hohe Transportkostensensibilität aufwiesen und insgesamt keine zufriedenstellende Umsatzrendite erreicht wurde, bezeichnete die Unternehmung die verstärkte Zuwendung zu Sonderprodukten, die Schaffung der erforderlichen technischen und personellen Voraussetzungen sowie die Nutzung aller sonstigen Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung als vorrangiges Unternehmungsziel.

- 8.13 Im Jahre 1989 hat die Unternehmung erstmals ein umfassendes Marketingkonzept für Stahlleichtprofile erstellt. Damit sollte nach dem Ausbau des Rohrwerkes die kaufmännische Grundlage für eine Erneuerung des Anlagenparks des Profilwerkes gelegt werden, um auch für dieses Geschäftsfeld mit Sonderprodukten jene langfristig tragfähige Nische zu erreichen, mit der das Stahlleichtprofilgeschäft expansiv und zugleich profitabel gestaltet werden kann.

Durch die positive Entwicklung ab 1988 hatte sich die finanzielle Ausstattung der Unternehmung so weit verbessert, daß die Versäumnisse früherer Jahre nunmehr aufgeholt werden konnten.

- 8.14.1 Im Jahre 1992 befand sich das Investitionsprojekt Ausbau Profilwerk erst im Anlaufstadium. Die Wende zu einem höheren Anteil von Sonder- und Spezialprodukten konnte daher erst ab diesem Zeitpunkt erwartet werden.
- 8.14.2 Nach Ansicht des RH wäre es im Interesse der Unternehmung gewesen, schon wesentlich früher die Erzeugung von Sonderprodukten insbesondere im Profilbereich voranzutreiben und die jahrelang angestellten Überlegungen bezüglich Kooperationen verstärkt zu betreiben.
- 8.15.1 Neben den Investitionsmaßnahmen im Rohr- und Profilwerk am Standort Krems wurde der Erwerb eines führenden (Sonder)Profilanbieters für notwendig erachtet. Nach der Untersuchung möglicher Akquisitionsprojekte kam die Geschäftsführung der Unternehmung zur Ansicht, daß es der Kauf eines Profil- und Rohrwerkes in Belgien der Unternehmung ermöglichen werde, sich zum technologisch führenden Anbieter von Sonderprofilen im höheren Wandstärken- und Gewichtsbereich zu entwickeln. Der Kaufvertrag wurde im Oktober 1991 abgeschlossen.
- 8.15.2 Nach Meinung des RH wurde damit ein wesentlicher und richtiger Schritt zur Erreichung des strategischen Ziels der Anhebung des Anteils der Sonderprodukte gemacht.

VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH

Gründung

- 8.16 Im Juni 1990 wurde der Geschäftsführung der VOEST-ALPINE Krems GesmbH von der VOEST-ALPINE Stahl Linz GesmbH auf Beschuß der VOEST-ALPINE Stahl AG der Auftrag erteilt, Entscheidungsgrundlagen für eine teilweise Neustrukturierung in der Form vorzubereiten, daß alle nicht dem Rohr- und Profilwerk zuzuordnenden Betriebe im Rahmen einer Tochtergesellschaft verselbständigt werden sollten.
- 8.17 Ein daraufhin in der VOEST-ALPINE Krems GesmbH eingesetztes Projektteam erarbeitete folgende Grundlinien für die Ausgliederung der Produktgruppen Mastbau, Innenausbau, Straßensicherheit und Lagertechnik:
- strategische Vorbereitung der Unternehmung auf künftige Kooperationen,
 - klare Darstellung der Ergebnisverantwortung,
 - Ersichtlichmachen und Nutzung von Einsparungspotentialen,
 - Erfüllung der Ertragserwartungen und der Ziele des Eigentümers.
- 8.18 Die Neustrukturierung der Unternehmung wurde daraufhin vom Vorstand der VOEST-ALPINE Stahl AG beschlossen. Gleichzeitig erklärte der Vorstand aber, an einen Verkauf des Finalbereiches an Fremde zum Zeitpunkt der Ausgliederung nicht zu denken, bzw. gäbe es auch keine konkreten Kooperationsüberlegungen. Grundsätzlich sollte der Finalbereich insgesamt und nicht in Teilen ausgegliedert werden, wobei darauf zu achten wäre, spätere Kooperationen von Teilbereichen nicht zu behindern.

Im September 1990 hat der Aufsichtsrat der VOEST-ALPINE Krems GesmbH die Ausgliederung und rechtliche Verselbständigung des Teilbereiches "Finaltechnik" genehmigt. Der Gesellschaftsvertrag der VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH wurde im September 1990 abgeschlossen, das Stammkapital mit 50 Mill S festgelegt. In weiterer Folge war ein Zuschuß der VOEST-ALPINE Stahl Linz GesmbH vorgesehen, mit welchem sich die Rücklagen der Gesellschaft auf 85 Mill S erhöhen würden, um die unmittelbare Zukunft finanziell abzusichern.

- 8.19.1 Der gegenseitige Austausch von Dienst- und Infrastrukturleistungen sowie Materialbeistellungen wurde vertraglich geregelt. Insgesamt sollte eine einheitliche Infrastruktur am Standort Krems in einem kostenmäßig und sachlich vertretbaren Umfang aufrecht erhalten werden.

Ein zweiter Vertrag hatte 1991 die gegenseitigen Produktbelieferungen zum Gegenstand, wobei es sich im wesentlichen um die Lieferung von Rohren und Profilen von der VOEST-ALPINE Krems GesmbH an die VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH bzw. um die Leistung von Oberflächenveredelung durch diese handelte.

1992 hat die Muttergesellschaft diese Vereinbarung bezüglich der Produktbelieferungen abgeändert. Wegen der zu erwartenden nachteiligen finanziellen Auswirkungen wurde der Tochtergesellschaft ein auf die Planmengen zugeschnittenes weiteres Preiszugeständnis für die nächsten Jahre gemacht.

Damit erfolgt im Wege der Vormateriallieferungen — schwerpunktmäßig in der Sparte Lagertechnik — auch über das Jahr 1993 hinaus eine Unterstützung der Tochtergesellschaft durch die Muttergesellschaft.

- 8.19.2 Nach Ansicht des RH wäre grundsätzlich eine Ausgliederung in kleinere Einheiten, die eine klare Darstellung der Ergebnisverantwortung und die Erfüllung der Ertragserwartung des Eigentümers ermöglichen, zweckmäßig, zumal dadurch auch Kooperationen erleichtert würden. Eine Ausgliederung wird aber nur dann sinnvoll sein, wenn berechtigte Hoffnung besteht, durch zu setzende Maßnahmen innerhalb absehbarer Zeit die Unternehmung — längerfristig — mit Gewinn führen zu können. Da aber ein positives Unternehmungsergebnis im Finalbereich bisher vor allem im Geschäftsfeld Straßensicherheit erreicht wurde, dort aller Voraussicht nach jedoch zeitlich nur begrenzt sein wird, und überdies die Vormateriallieferungen von der Muttergesellschaft finanziell unterstützt wurden, erschien dem RH eine Ausgliederung ohne Kooperationspartner zu diesem Zeitpunkt nicht optimal.

Da die Tochtergesellschaft ein Auftragsfertiger ist und die Geschäfte im wesentlichen als Projekte mit einer durchschnittlichen Laufzeit von drei bis 24 Monaten abwickelt, folgen den Beschäftigungsspitzen Zeiten unausgelasteter Kapazitäten. Innerhalb der Unternehmung war wegen der geringen Größe kein Ausgleich der Beschäftigung zu finden.

Im Hinblick auf Zugeständnisse an die Belegschaftsvertretung anlässlich der Ausgliederung war bis 1992 eine flexiblere Gestaltung der Produktionsabläufe und wegen des hohen Anteils der Personalkosten eine kostengünstige Sanierung besonders schwierig.

- 8.19.3 *Laut Stellungnahme der VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH habe es zum Zeitpunkt der Ausgliederung keinen erklärten Kooperationspartner gegeben. Ein solcher sei vor allem wegen der Komplexität ihrer Produktpalette und der standortbedingten Verflechtung mit der Muttergesellschaft nicht zu gewinnen gewesen.*

Wirtschaftliche Entwicklung von 1990 bis 1992

- 8.20 Trotz der starken Schwankungen des Projektgeschäfts, der negativen konjunkturellen Rahmenbedingungen und des sich in einzelnen Marktsegmenten verstärkt abzeichnenden Verdrängungswettbewerbes, erreichten die Nettoumsatzerlöse mit 797,4 Mill. S (1991) etwa wieder den Wert des Bereiches Finaltechnik vor der Ausgliederung im Jahr 1989. Dies war insbesondere auf die günstige Entwicklung der Sparte Straßensicherheit zurückzuführen.
- 8.21.1 Die Ertragslage hat sich insgesamt — nach positiven kalkulatorischen Betriebsergebnissen 1990 und 1991 — im Jahr 1992 wieder wesentlich verschlechtert. Das auch ergebnismäßig bei weitem beste Geschäftsfeld war infolge einiger Großaufträge weiterhin die Straßensicherheit, der

Wirtschaftliche Entwicklung

294

größte Verlustträger der Innenausbau, gefolgt von der Lagertechnik. Durch die negativen Ergebnisse dieser beiden Geschäftsbereiche wurde von 1990 bis 1992 der Gewinn der Sparte Straßensicherheit zur Gänze verbraucht.

- 8.21.2 Insgesamt beurteilte der RH die Umsatzrentabilität der Unternehmung von 1990 bis 1992 nicht als zufriedenstellend.

- 8.22 Im Jahre 1990 wurde in die nicht gebundene Kapitalrücklage ein von seitens der VOEST-ALPINE Stahl Linz GesmbH gewährter Zuschuß von 50 Mill S eingestellt; das wirtschaftliche Eigenkapital hat sich von 103,6 Mill S (1. Jänner 1990) auf 167,0 Mill S (1992) erhöht.

Mit 32,9 % des Gesamtkapitals war Ende 1992 die Eigenkapitalausstattung zufriedenstellend. Der Bilanzgewinn 1991 in Höhe von 10 Mill S wurde an die Muttergesellschaft ausgeschüttet. Dies entspricht einer Dividende von 20 % des Stammkapitals.

Strategische Ausrichtung von 1992 bis 1996

- 8.23.1 Künftiger Schwerpunkt der Unternehmung sollte der Produktbereich Lagertechnik (Hochregallager und Systemregale) werden. Bis 1996 wird in dieser Sparte eine wesentliche Umsatzerhöhung erwartet.

Für das umsatz- und ergebnismäßig beste Geschäftsfeld Straßensicherheit mit dem Kernprodukt Leitschienen befürchtete die Unternehmung, infolge des wachsenden Preisdrucks durch den bevorstehenden EG-Beitritt und die Öffnung des Ostens, aber auch wegen des allgemein rückläufigen Straßenbaues, wesentliche Einbußen.

Ebenso wurde die Zukunft des Mastbaus vorsichtig beurteilt. Auch in diesem Geschäftsfeld wird spätestens bei einem EG-Beitritt eine Änderung der Wettbewerbsverhältnisse eintreten. Weiters werden sich auch die eingeschränkten bzw aufgeschobenen Ausbaupläne der Energieversorgungsunternehmungen negativ auswirken.

- 8.23.2 Nach Ansicht des RH wurden die Planwerte trotz dieser Annahmen sehr ambitioniert, aber zu optimistisch angesetzt. Der bisherige Schwerpunktmarkt der Unternehmung war Österreich, teilweise aber auch die BRD. Sowohl der EWR als auch ein allfälliger EG-Beitritt werden die Marktverhältnisse wesentlich verändern. Eine bestmögliche Vorbereitung auf die Öffnung des Marktes und damit größere Konkurrenz, aber auch auf die möglichen Chancen erfordern eine nachhaltige Beschäftigung mit Marketingstrategien, die auf den gesamten Wirtschaftsraum bezogen sein müssen. Für die Sparten Mastbau und Straßensicherheit wird es sehr schwierig sein, Ersatz für den einbrechenden, bisher ertragsstarken Inlandsmarkt im Ausland zu finden. Überdies ist ein derartiger Marktaufbau mit hohen finanziellen Belastungen verbunden und erfordert Zeit. Gleichzeitig wird die Unternehmung erhebliche Anstrengungen für Kostenenkungen unternehmen müssen, um die Kostenstruktur eines Mittelbetriebes zu erreichen.

Die bisherigen Marketinganstrengungen waren positiv zu beurteilen, jedoch fehlte noch eine entsprechende Umsetzung.

Strategische Ausrichtung

295

Die von der Muttergesellschaft angeführte Kostenremanenz, die gegen eine Einstellung einzelner negativer Sparten spreche, sollte jedenfalls nicht ausschlaggebend für eine Aufrechterhaltung einer Produktion sein, weil unter diesen Annahmen notwendige Strukturbereinigungen stets verzögert oder verhindert würden. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung lagen Untersuchungen der Abbaubarkeit von Fixkosten nur über zwei Folgejahre und nicht über einen längeren Zeitraum vor.

Produktbereiche Lagertechnik und Mastbau

- 8.24.1 Im September 1992 wurde von der Unternehmung ein überarbeitetes Rationalisierungskonzept vorgelegt. Neben neuen Mengenzielen hat die Geschäftsführung mögliche weitere Kosteneinsparungen aufgelistet. Der Aufsichtsrat stimmte dem Konzept zwar grundsätzlich zu, stellte aber erstmals auch für den Fall einer Gefährdung der Realisierung dieser Rationalisierungsmaßnahmen Spartenschließungen zur Erwägung.
- 8.24.2 Der RH vermißte im vorliegenden Konzept eine klare spartenbezogene Definition von Zeitpunkt und Ausmaß der für eine nachhaltige Sanierung zu setzenden Maßnahmen. Vorrangig galt dies wegen der anhaltend schlechten Ergebnisse für die Sparte Innenausbau.
- 8.25.1 Die Produktbereiche Lagertechnik und Mastbau waren bis zur Gründung der Unternehmung in die Kostenstruktur und Organisation der Muttergesellschaft integriert. Grundsätzlich war dadurch das Kostengefüge höher als bei der Konkurrenz, meist Klein- und Mittelbetriebe.
- 8.25.2 Wie der RH kritisch vermerkte, ist es der Unternehmung trotz Umsetzung verschiedener Sparmaßnahmen, wie zB Zusammenlegung der Produktion von Mastbau und Lagertechnik, auch nach der Ausgliederung des Finalbereiches nicht gelungen, kostendeckende Preise zu erzielen. Nach Ansicht des RH werden die Bemühungen zur Redimensionierung der Kosten verstärkt weiterzuführen sein.
- 8.26.1 Das Geschäftsfeld Lagertechnik umfaßte ausschließlich den Bereich Regallager. Den Schwerpunkt bildeten Stahlbausysteme für Hochregallager, die den Kundenbedürfnissen angepaßt und auftragsbezogen gefertigt werden.

Die Nettoumsatzerlöse der Lagertechnik nahmen folgende Entwicklung:

1988	1989	1990	1991	1992
in Mill S				
166	349	336	308	313

Infolge der Fixkostendegression verbesserte sich mit der Erhöhung der Umsätze das Ergebnis.

- 8.26.2 Um langfristig Gewinne zu erzielen, wird es aber nach Ansicht des RH notwendig sein, sowohl die Umsätze zu erhöhen als auch die Kosten weiter zu senken.

Produktbereiche Lager- technik und Mastbau

296

- 8.27.1 In der Sparte Hochregallager war es durch eine offensive Verkaufsstrategie ohne Partner möglich, die Marktstellung auf dem Hauptmarkt BRD wesentlich auszubauen. Wie eine 1992 abgeschlossene Marktstudie über zusätzliche Absatzmöglichkeiten für Hochregallager ergab, sollten weitere Märkte nur mit einem örtlichen Kooperations- bzw Vertriebspartner bearbeitet werden.
- 8.27.2 Wie der RH kritisch vermerkte, war eine Umsatzausweitung durch Kooperations- und Vertriebspartnerschaften bis 1989/90 wenig überlegt und erst von dieser Zeit an durch entsprechende Aktivitäten eingeleitet worden. Im Hinblick auf eine notwendige bessere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, eine dadurch erreichbare Kostendegression sowie ein besseres Preis/Leistungsverhältnis bei Hochregallager wären nach Ansicht des RH verstärkte Bemühungen um verbraucherorientierte Kooperations- und Vertriebspartner sinnvoll erschienen. Solche sollten umso mehr zu suchen sein, als in den nächsten Jahren Vormaterialpreiserhöhungen sowie notwendige Investitionen und Instandhaltungen zusätzliche finanzielle Belastungen bringen werden.
- 8.28.1 Produktweiterentwicklung ist Voraussetzung für Marktanteilsgewinne bzw auch für die Verteidigung der Marktstellung.
- 8.28.2 Wie der RH vermerkte, wurde erst seit der Ausgliederung des Finalbereiches aus der VOEST-ALPINE Krems GesmbH auf die Lagertechnik verstärktes Augenmerk gelegt und sind Produktinnovationen entwickelt worden.
- 8.29.1 Ganz allgemein wurden mögliche Synergieeffekte im Austrian Industries-Konzern bisher nicht voll genutzt. Vielmehr war eher ein Wettbewerbsverhalten anderer Konzernunternehmungen festzustellen.
- 8.29.2 Nach Ansicht des RH wäre es beispielsweise zweckmäßig, Know-how aus anderen Bereichen des Konzerns dafür zu verwenden, um Gesamtlösungen in der Lagertechnik anbieten zu können.
- 8.29.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung sprächen die bisherigen Erfahrungen gegen die Verstärkung einer derartigen Vorgangsweise.*
- 8.30.1 Der Produktbereich Mastbau umfaßte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung Freileitungsmasten in verzinkter oder verzinkter plus beschichteter Ausführung. Die Fertigung von Antennen- bzw Funkmasten, die laufend negative Ergebnisse erbrachte, wurde 1990 eingestellt.

Die Nettoumsatzerlöse nahmen folgende Entwicklung:

1988	1989	1990 in Mill S	1991	1992
74	78	95	67	7

Ausschlaggebend für die Ergebnisentwicklung der Sparte Mastbaufertigung im Inland war die Abhängigkeit von (wenigen) Großaufträgen der inländischen Energieversorgungsunternehmungen und die damit verbundene Schwierigkeit der gleichbleibenden Auslastung der Anlagen. Wiederholt wurden Vergabetermine verschoben. Bei Ausbleiben von Aufträgen verursachten hohe remanente Fixkosten daher auch in diesem Geschäftsfeld immer wieder hohe Verluste.

- 8.30.2 Nach Meinung des RH wird sich angesichts eines möglichen EG–Beitritts Österreichs und in der Folge einer Öffnung des derzeit ertragsstarken Inlandsmarktes die Notwendigkeit ergeben, die Sparte neu zu überdenken bzw das derzeitige Kostengefüge weiter zu verbessern.

**Produktbereich
Innenausbau**

- 8.31 Die Nettoumsatzerlöse des Geschäftsbereiches Innenausbau nahmen folgende Entwicklung:

1988	1989	1990 in Mill S	1991	1992
186	221	144	151	153

- 8.32.1 Zur Verhinderung der sonst notwendigen Einstellung dieses Produktbereiches hatte die Muttergesellschaft von 1987 bis 1989 ein neues Produkt entwickelt. Der Produktionsbeginn für das neue Produkt erfolgte mit erheblichem Zeitverzug gegenüber dem Entwicklungskonzept erst 1989. Auch das Absatzvolumen und die Produktionskosten blieben hinter den Erwartungen zurück. Das Ergebnis dieses Produktbereiches war seit 1988 überwiegend negativ. Einerseits erwies sich der Marktzugang schwieriger als angenommen, andererseits verhinderten die hohen Selbstkosten die für das Eindringen in die erreichbaren Märkte vorgesehenen Preise. Die Märkte waren unter modern produzierenden Konkurrenten aufgeteilt, die bereits seit Jahren unter der Nichtauslastung ihrer Kapazitäten litten.

Die Geschäftsführung hatte sich seit 1985 — ungeachtet der weitgehend bekannten ungünstigen Marktlage — darum bemüht, vom Aufsichtsrat entsprechende Finanzmittel für die Neuentwicklungen und Investitionen genehmigt zu erhalten.

- 8.32.2 Nach Ansicht des RH erfolgte in den Investitionsanträgen eine Unterschätzung der Selbstkosten ua deshalb, weil man von der theoretisch notwendigen Struktur einer neuen Produktion statt von den tatsächlich vorhandenen und zu übernehmenden Kosten ausging. Unterschätzt wurden auch die Schwierigkeit des Neuaufbaues einer schlagkräftigen Vertriebsorganisation in Deutschland sowie die Kosten und die Dauer der Entwicklungsarbeit.

In Anbetracht der schwierigen Marktlage wäre es notwendig gewesen, entsprechende Voraussetzungen für eine kostengünstige Produktion und ein dynamisches Marketing zu schaffen. Dies ist nur unzureichend gelungen. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung konnten auch keine nennenswerten Inlandsaufträge gesichert werden.

Produktbereich
Innenausbau

298

- 8.33.1 Entscheidend für die weitere Lebensfähigkeit des Geschäftsbereiches Innenausbau war die Kostenlage. Bemühungen um Kostensenkung waren meist nicht im erhofften Ausmaß erfolgreich. 1990 betrugen sie 6 % statt der erwarteten 15 %. Um positive Umsatzergebnisse erreichen zu können, hätten die Gesamtkosten um 36 % gesenkt werden müssen. Eine Ergebnisvorschau aus Mitte 1991 wies bereits ab 1994 ein positives Ergebnis aus. Eine sechs Monate später erstellte interne Analyse bezeichnete allerdings die eingeleiteten Maßnahmen als nicht ausreichend, das Kostenniveau der internationalen Konkurrenz zu erreichen.
- 8.33.2 Nach Ansicht des RH beruhten die ursprünglichen Vorausschauen auf sehr optimistischen Annahmen.
- 8.34.1 Die Prognose für das Betriebsergebnis 1992 verschlechterte sich mangels planmäßiger Umsätze auf rd – 15 Mill S. Laut Aussage des Produktbereiches verfügten die wesentlichen Konkurrenten über eine breitere Produktpalette und waren nicht wie die Unternehmung nur von einer Produktlinie abhängig. Er schlug daher vor, mit konstruktiven Veränderungen Fertigungskosten zu senken und parallel dazu eine kostengünstigere Produktlinie neu zu entwickeln.
- 8.34.2 Nach Ansicht des RH hätte man sich dieser Ausgangslage ebenso bewußt sein sollen wie der Tatsache, daß es Konzernunternehmungen in bezug auf Kostenniveau, Dynamik und Flexibilität nicht leicht haben würden, mit mittelgroßen privaten Industrieunternehmungen auf einem stagnierenden Markt zu konkurrieren und Marktanteile zu erobern, ohne dabei länger anhaltende größere Verluste zu erleiden. Für letztere verfügte die Unternehmung über zu geringe finanzielle Reserven.

Bei einer nunmehr doch in Erwägung gezogenen Einstellung des Produktbereiches wären nach dem Stand von 1992 rd 29 Mill S mittelfristig nicht abbaubare Fixkosten zunächst von den anderen Geschäftsbereichen zu übernehmen, was diese schwer belasten und die Problemzone dorthin verlagern würde.

Produktbereich
Zyklontechnologie

- 8.35.1 Der neu geschaffene Produktbereich für die Zyklontechnologie beruhte auf einer Eigenentwicklung, deren Durchführung ab Anfang 1990 in drei Stufen geplant, im zeitlichen und finanziellen Aufwand aber erheblich unterschätzt worden war. Der Produktionsbeginn erfolgte 1991 vorsichtigerweise im Wege von Vergaben an Unterlieferanten. Die bereits grundsätzlich genehmigten Investitionen wurden vorläufig zurückgestellt. Aus einer Marktstudie ermittelte die Unternehmung einen erreichbaren Marktanteil von 45 bis 50 Mill S, war sich aber bewußt, daß ein rascher europaweiter Vertriebsaufbau notwendig sein würde.
- 8.35.2 Der RH vermerkte, daß der Aufbau des Vertriebes eher schleppend war, weil sich die erhofften ausländischen Kooperationspartner weitgehend abwartend verhielten.

- 8.36.1 Die Mitte 1991 erstellte Planung sah für 1993 einen Umsatz von rd 28 Mill S vor. Bis 1996 sollte der Umsatz auf 61 Mill S steigen. Nachdem der Planumsatz für 1991 weit verfehlt worden war, revidierte die Unternehmung Anfang 1992 die Umsatzprognosen erheblich nach unten.

Die tatsächlich erreichten Umsätze wichen auch von der späteren Einschätzung wesentlich ab. Ende Mai 1992 war sicher, daß der Vorjahresumsatz von rd 2 Mill S zwar überschritten, der Planwert von 9 Mill S aber nicht erreicht werden würde. Teilweise rührte dies von der weitgehenden Beschränkung des Absatzes auf das Inland mangels ausländischer Vertriebspartner her.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurde für 1992 ein Umsatz von rd 5 Mill S aus einem nunmehr verringerten Marktpotential von rd 30 Mill S erwartet; eine volle Kostendeckung war noch nicht absehbar. Die vorläufigen Marktschwerpunkte wichen von der ursprünglichen Einschätzung (Zement-, Steine- und Erdeindustrie) ab. Die laufenden Weiterentwicklungen werden erst die technischen Voraussetzungen für die erhoffte Verkaufsfähigkeit an andere Bedarfsträger schaffen müssen.

- 8.36.2 Nach Ansicht des RH hat dieser Produktbereich ein durchaus interessantes verkaufs- und entwicklungsfähiges Produkt geschaffen, das allerdings umsatz- und ergebnismäßig die ursprünglichen Erwartungen mittelfristig kaum wird erfüllen können. Der Produktbereich schien daher schon allein größtmäßig nicht in der Lage, wesentlich zu einer Kostenentlastung der anderen Geschäftsbereiche beitragen zu können, und verfügte auch nicht über die für ein internationales Marketing notwendigen Möglichkeiten.
- 8.36.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung sei 1992 tatsächlich ein Umsatz von 6,3 Mill S erreicht worden. Wegen des besseren Deckungsbeitrages hätte das geplante Ergebnis erreicht werden können.*

Forschung und Entwicklung

- 8.37.1 Der gesamte ausgewiesene Aufwand der Unternehmung für Forschung und Entwicklung betrug für die Jahre 1987 bis 1991 rd 43 Mill S, dh der Forschungskoeffizient erreichte im mehrjährigen Durchschnitt nur rd 0,36 % der Nettoumsatzerlöse. In den ausgewiesenen Beträgen nicht enthalten waren dabei jene Aufwendungen, die durch Förderungen abgedeckt oder im Erfolgsfall aktiviert wurden. Außerdem erfolgten Produktweiterentwicklungen insbesondere in der Rohr- und Profilproduktion teilweise im Zuge von Aufträgen und wurden dort kostenmäßig erfaßt.
- 8.37.2 Der RH vermerkte kritisch, daß die Unternehmung damit nicht die Zielsetzung der Muttergesellschaft aus 1988 erreicht hat, ein bis zwei Prozent der Umsatzerlöse für die Entwicklung neuer Produkte aufzuwenden, wobei dieses Ziel im internationalen Vergleich keineswegs als überhöht einzustufen war.
- 8.38.1 Darüber hinaus war es seit Jahren das erklärte Ziel der Unternehmung, die Blechverarbeitung weiter zu diversifizieren und verschiedene bestehende unwirtschaftliche Geschäftsfelder durch besser passende Produktionen zu ersetzen, um keine Arbeitsplatzverluste bei Einstellung der unwirtschaftlichen Bereiche in Kauf nehmen zu müssen.

Forschung und Entwicklung

300

- 8.38.2 Nach Ansicht des RH war das Ergebnis dieser Bemühungen nicht zufriedenstellend, wobei sich die bestehende ungünstige Kostenlage teilweise auch als hinderlich erwies. Die von der Unternehmung verfolgten Kosten senkungsprogramme waren letztlich nicht ausreichend, weil ua stets versucht wurde, die Einsparungen unter weitgehender Vermeidung von personellen Härten durchzuführen.
- 8.38.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung hätte sie sich 1991 im Zuge der sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entschlossen, von einer weiteren Verbreiterung der Produktion in neue Geschäftsfelder abzusehen.*

Gemeinsame Feststellungen

Personalwesen

- 8.39.1 Der Personalstand der VOEST–ALPINE Krems–Unternehmungsgruppe war von 1987 bis 1992 insgesamt leicht rückläufig.

In den einzelnen Jahren nahm dieser folgende Entwicklung einschließlich Leasing– und Fremdpersonal, ohne Karenzurlauber und Präsenzdienner:

Stand zum Jahresende	Arbeiter	Angestellte	Lehrlinge	Summe
VOEST–ALPINE Krems GesmbH				
1987	933	441	85	1 459
1988	955	433	79	1 467
1989	907	422	68	1 397
1990	935	409	62	1 406
VOEST–ALPINE Krems GesmbH	560	234	70	864
VOEST–ALPINE Krems				
Finaltechnik GesmbH	<u>350</u>	<u>160</u>	—	<u>510</u>
1991 Summe	910	394	70	1 374
VOEST–ALPINE Krems GesmbH	533	222	64	819
VOEST–ALPINE Krems				
Finaltechnik GesmbH	<u>332</u>	<u>167</u>	—	<u>499</u>
1992 Summe	865	389	64	1 318

- 8.39.2 Der RH vermerkte kritisch, daß bei näherer Betrachtung der Entwicklung des Beschäftigtenstandes in einzelnen Geschäftsbereichen der Mutter- und Tochtergesellschaft die im Zusammenhang mit den Umstrukturierungsmaßnahmen (Zusammenlegung von Produktionssparten) erwarteten Einsparungseffekte — trotz des Rückgangs des Gesamtpersonalstandes — nicht immer voll eintraten.

Weiters konnte die Tochtergesellschaft teilweise ihre Aufgaben mit weniger Personal erfüllen als seinerzeit die Muttergesellschaft. Dies betraf das Personal für Einkauf und Materiallager sowie den Bereich Technische Kontrolle

**Gemeinsame
Feststellungen**
301

(Qualitätswesen). Damit machte erst die gesellschaftsrechtliche Trennung von VOEST-ALPINE Krems GesmbH und VOEST-ALPINE Krems Finaltechnik GesmbH einen Personalüberhang augenscheinlich. Nach Ansicht des RH hätten bei kostenbewußten Analysen und Rationalisierungsüberlegungen der Muttergesellschaft diese Überbesetzungen schon vor der Ausgliederung erkennbar sein müssen.

- 8.40.1 Die Geschäftsführung ließ sich regelmäßig berichten, wenn Mitarbeiter in einem Monat 30 oder mehr Überstunden leisteten. Den Berichten zufolge wurde dieser Wert nicht nur wiederholt überschritten, sondern es wurden auch Überstunden im Ausmaß von mehr als 50 Stunden, in Einzelfällen bis zu über 80 Stunden in einem Monat geleistet. Im Jahr 1988 stiegen die Überstunden gegenüber dem Vorjahr merklich (+ 57 %) an und verblieben seither auf diesem höheren Niveau. Diese Entwicklung stand im deutlichen Gegensatz zur rückläufigen Beschäftigungsentwicklung in der VOEST-ALPINE Krems-Unternehmungsgruppe.
- 8.40.2 Nach Ansicht des RH sind die Personaleinsparungen zum Teil durch den Mehranfall an Überstunden wettgemacht worden.

Der RH beanstandete in Einzelfällen die Überschreitung des gemäß Arbeitszeitgesetz höchstzulässigen Ausmaßes an Überstunden und empfahl, durch eine Optimierung der Arbeitsein- und –verteilung den Bedarf an solchen Überstunden weitgehend zu vermeiden.

- 8.40.3 *Laut Stellungnahme der VOEST-ALPINE Krems GesmbH könne der Überstundenanfall infolge der Erfordernisse des Marktes sowie konzerninterner Termine nicht immer optimal gehalten werden.*

- 8.41.1 Gemäß den Bestimmungen des Arbeitsverfassungsgesetzes 1974 gründet sich der Geltungsbereich von Kollektivverträgen auf die Zugehörigkeit der Unternehmung zum betreffenden vertragschließenden Fachverband seiner Interessenvertretung. Die Muttergesellschaft ordnete sich im Jahr 1992 im Zusammenhang mit der Handelskammerumlage zu 4,7 % dem Fachverband für Bergwerke und eisenerzeugende Industrie und zu 95,3 % dem für Eisen- und Metallwaren, die Tochtergesellschaft zu 60,0 % dem Fachverband der Maschinenindustrie und zu 40,0 % dem für Eisen- und Metallwaren zu.

Tatsächlich diente zur Gehaltsfindung für alle Mitarbeiter jedoch die Gehaltsordnung für den Fachverband für Bergwerke und eisenerzeugenden Industrie. Der Regelung lagen Betriebsvereinbarungen der Muttergesellschaft, die von der Tochtergesellschaft übernommen wurden, zugrunde. Bei gleichem Verwendungsgruppenschema und gleichen Tätigkeitsbildern lagen die Mindestgrundgehälter des Kollektivvertrages Bergwerke/Eisenerzeugung deutlich über den Gehaltsansätzen des Kollektivvertrages Metallindustrie.

- 8.41.2 Nach Ansicht des RH lag die Tätigkeit der VOEST-ALPINE Krems-Unternehmungsgruppe überwiegend nicht im Bereich Bergwerke und eisenerzeugende Industrie; vielmehr hätte die Gehaltsordnung der Fachver-

Gemeinsame Feststellungen

302

bände für die Eisen- und Metallwarenindustrie sowie der Maschinen- und Stahlbauindustrie gehaltsbestimmend angewendet werden müssen.

Der RH vermerkte kritisch, daß die Unternehmungen trotz Kenntnis der Rechtslage keinerlei Schritte gesetzt hatten, die möglichen Auswirkungen auf die Ist-Gehälter zu untersuchen. Der RH regte vergleichende Kostenanalysen an; er vermißte auch Schritte wie die Anpassung der Betriebsvereinbarungen, die — zumindest im Bereich von Neueinstellungen — eine Entlastung des Gehaltsniveaus auf kollektivvertraglicher Grundlage ermöglicht hätten. Aus Sicht des RH wären solche Überlegungen und Maßnahmen jedenfalls zum Zeitpunkt der Gründung der Tochtergesellschaft geboten und möglich gewesen.

8.41.3 *Laut Stellungnahme der VOEST-ALPINE Krems GesmbH führe sie vergleichende Kostenanalysen durch. Beziiglich der Betriebsvereinbarung würden erneut Anläufe zur Anpassung gemacht.*

8.42.1 Die VOEST-ALPINE Krems-Unternehmungsgruppe wies für eine Reihe von Mitarbeitern unverbrauchte Urlaubstage im Ausmaß von mehr als zwei Jahresurlaubsansprüchen aus. In Einzelfällen betrugen die angesammelten Urlaubsreste sogar mehr als 100 Tage.

8.42.2 Nach Ansicht des RH widersprach dies den Bestimmungen des Urlaubsge setzes, wonach Urlaubsansprüche nach zwei Jahren verjähren; weiters ist eine Ablöse des Urlaubes für den Nichtverbrauch verboten. Entgegen diesen Regelungen sicherten die Unternehmungen ihren Mitarbeitern die nicht konsumierten Urlaubsansprüche ohne Einschränkung. Leitende Angestellte wiederum erhielten fallweise Urlaubstage in bar abgegolten.

Der RH empfahl, die Urlaubsabwicklung künftig entsprechend den arbeitsrechtlichen Bestimmungen durchzuführen.

8.42.3 *Laut Stellungnahme der VOEST-ALPINE Krems GesmbH sei zu folge eines Arbeitsrechts-Gutachtens eine Verjährung von Urlaubsansprüchen auch nach der gesetzlichen Frist rechtlich nicht wirksam, so daß die Ansammlung von Urlaubstagen möglich sei.*

8.42.4 Der RH entgegnete, daß diese Auslegung des Urlaubsgesetzes dessen Regelungszweck, nämlich die regelmäßige Erholung der Mitarbeiter sicherzustellen, widerspricht.

8.43.1 Die VOEST-ALPINE Krems GesmbH gewährte ihren Mitarbeitern in früheren Jahren Treue pensionen, wobei zuletzt eine Betriebsvereinbarung aus dem Jahr 1983 bestand. Im Dezember 1987 wurden aufgrund der wirtschaftlichen Probleme im VOEST-ALPINE-Konzern alle Abkommen betreffend Pensionszuschüsse mit einer Betriebsvereinbarung außer Kraft gesetzt und Abfindungszahlungen an die anspruchsberechtigten Mitarbeiter geleistet. Dies fußte auf einer Bestimmung der Pensionszuschußrichtlinien, wonach die Leistungen gekürzt oder eingestellt werden können, wenn sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmung nachhaltig wesentlich verschlechtert.

**Gemeinsame
Feststellungen**
303

Im April 1988 begehrte eine ehemalige Dienstnehmerin der VOEST-ALPINE Krems GesmbH gerichtlich die Weiterbezahlung des Pensionszuschusses auf Lebensdauer. Im Beweisverfahren wurde als wesentliche anspruchsgrundende Tatsache festgestellt, daß die Richtlinie im Frühjahr 1983 in der Unternehmung nicht ordnungsgemäß kundgemacht worden war. Damit war die Widerrufsklausel nicht wirksam geworden. Die Unternehmung befürchtete, daß wegen des Verlautbarungsmangels die Treuepensionsansprüche aller Pensionisten wieder aufleben könnten.

Die ÖIAG traf nach weiteren Verhandlungen im Oktober 1989 eine Vereinbarung, wonach die Abfindungen erhöht und ein Härtestopf eingerichtet wurden. Der Großteil der Pensionisten der VOEST-ALPINE Krems GesmbH trat dieser Vereinbarung bei und erhielt die erhöhte Abfindung. Rund 50 ehemalige Mitarbeiter klagten aber die Unternehmung auf Gewährung des vollen Pensionszuschusses. Aufgrund der sich abzeichnenden prozessualen Entwicklung verzichtete die Unternehmung in den Verfahren auf Rechtsmittel und nahm die Treuepensionszahlungen für diese Pensionisten wieder auf.

Im Dezember 1991 traten Vertreter jener Pensionisten, deren Pensionszuschußansprüche abgefunden worden waren, neuerlich an die Unternehmung um "Besserungen" heran; ihr Verzicht auf die laufenden Ansprüche bis zum Lebensende sei unter einem grundsätzlichen Irrtum erfolgt, weil die wirtschaftliche Lage der Unternehmung zwar schlecht gewesen sei, aber nicht zur Ausübung der Widerrufsklausel berechtigt hätte.

Die Unternehmung trat dieser Ansicht entgegen, ermittelte jedoch im Jänner 1992 unter der Annahme des Weiterbestehens der vor 1987 in Kraft befindlichen Pensionsregelungen fiktive Pensionsrückstellungen.

- 8.43.2 Der RH vermerkte, daß die VOEST-ALPINE Krems-Unternehmungsgruppe das Aufleben sämtlicher Pensionsansprüche in voller Höhe wirtschaftlich nicht verkraften würde.

**Schluß-
bemerkungen**

- 8.44 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Zielsetzung der VOEST-ALPINE Krems GesmbH hinsichtlich eines höheren Anteiles von Sonder- und Spezialprodukten im Profilwerk wird weiterhin intensiv zu betreiben sein.
- (2) Für das Geschäftsfeld Rohr sollten Kooperationsmöglichkeiten erneut untersucht werden.
- (3) Die konsequenteren Durchsetzung von Kostensenkungsmaßnahmen wird unumgänglich sein.
- (4) Unter dem Gesichtspunkt einer anzustrebenden technologischen Führungswirtschaft wird es notwendig sein, die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit merklich zu erhöhen.

Schlußbemerkungen

304

- (5) Im Finalbereich wird eine weitere Verstärkung der Vertriebsaktivitäten, eine marktbedingte Kundenorientierung, eine Ergänzung der Produktpalette und eine flexiblere Gestaltung der Produktionsabläufe erforderlich sein.
- (6) Um technologisch höherwertige Produkte anbieten zu können, wird auch der Finalbereich der Forschung vermehrt finanzielle Mittel zur Verfügung stellen müssen.
- (7) Um die Kostenstruktur eines Mittelbetriebes erreichen zu können, wird die Unternehmung erhebliche Anstrengungen für Kostensenkungsmaßnahmen setzen müssen. Kostenremanenz darf für die Aufrechterhaltung von einzelnen negativen Sparten nicht ausschlaggebend sein.
- (8) Mögliche Synergieeffekte wären im Austrian Industries-Konzern besser zu nützen.
- (9) Die Tätigkeit der VOEST-ALPINE Krems-Unternehmungsgruppe lag überwiegend nicht im Bereich der Bergwerke und eisenerzeugenden Industrie. Es hätte daher die Gehaltsordnung der Fachverbände für die Eisen- und Metallwarenindustrie sowie der Maschinen- und Stahlbauindustrie gehaltsbestimmend angewendet werden sollen. Der RH regte vergleichende Kostenanalysen an.
- (10) Bezuglich der Urlaubsabwicklung empfahl der RH, diese entsprechend den arbeitsrechtlichen Bestimmungen durchzuführen.

INTERNATIONALE GEBARUNGSKONTROLLE**Überprüfungen bei internationalen Organisationen****Allgemeines Zoll– und Handelsabkommen, Genf**

1. Der RH wurde 1986 mit der Prüfung der Rechnungsabschlüsse des Allgemeinen Zoll– und Handelsabkommens (GATT) ab dem Finanzjahr 1986 beauftragt. Die Prüfung des Rechnungsabschlusses 1991 erfolgte Mitte 1992 am Sitz des Sekretariates des GATT in Genf. Der Bericht, dem ua eine Prüfung des Verrechnungsverfahrens sowie stichprobenweise Überprüfungen der Rechnungsunterlagen und Belege zugrunde lagen, wurde dem zuständigen Organ des GATT zugeleitet.

Europäische Freihandelsassoziation, Genf

2. Der RH wurde 1988 ersucht, turnusmäßig einen Rechnungsprüfer für die Prüfung der Rechnungsabschlüsse der jeweils mit 30. Juni des Folgejahres endenden Finanzjahre 1988, 1989 und 1990 der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) namhaft zu machen. Der RH hat diesem Ersuchen entsprochen. Mit der Prüfung des Rechnungsabschlusses 1990 im Jahr 1991 war der dreijährige Prüfungsauftrag durch Zeitablauf beendet.

Im Mai 1992 wurde anlässlich des EFTA–Ministertreffens in Reykjavik ein "EFTA–Committee of Auditors" (seit Anfang 1993 "EFTA Board of Auditors"), bestehend aus Mitgliedern der Obersten Rechnungskontrollbehörden aller EFTA–Mitgliedsstaaten, eingerichtet. Der RH hat dem Ersuchen, einen Vertreter in dieses Gremium zu entsenden, entsprochen.

306

Europäisches Patentamt, München, Den Haag, Berlin und Wien

3. Im Jahre 1989 wurde ein Beamter des RH vom Verwaltungsrat der Europäischen Patentorganisation gemäß dem Europäischen Patentübereinkommen für fünf Jahre zum Rechnungsprüfer dieser Organisation bestellt. Er wird bei seiner Tätigkeit von weiteren Mitarbeitern des RH unterstützt.

Den Rechnungsprüfern obliegt laut der Finanzordnung neben der jährlichen Überprüfung der Rechnungsabschlüsse des Europäischen Patentamtes (einschließlich des Pensionsreservefonds) die laufende Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben der Organisation sowie der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der finanziell wirksamen Maßnahmen.

Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob

- (1) der Haushaltsplan und die sonstigen Haushaltsbestimmungen eingehalten worden sind,
- (2) die Einnahmen und Ausgaben sowie das Vermögen und die Schulden ordnungsgemäß begründet und belegt sind,
- (3) die hinterlegten oder in der Kasse vorhandenen Gelder und Werte den in den Kassenbüchern gebuchten Beträgen entsprechen,
- (4) wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

Es wurden Überprüfungen an den Standorten der Europäischen Patentorganisation in München, Den Haag, Berlin und Wien durchgeführt. Dem Verwaltungsrat wurde ein umfassender Bericht über die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit der Tätigkeit des Europäischen Patentamtes einschließlich des Pensionsreservefonds vorgelegt.

Internationale Organisation für Wanderungswesen, Genf

4. Der RH wurde mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der Internationalen Organisation für Wanderungswesen (International Organization for Migration, IOM) für die Jahre 1992 bis 1994 betraut.

**Bilaterale Beziehungen des RH zu ausländischen
Obersten Rechnungskontrollbehörden****307**

5. Der RH hat im Rahmen seiner Bemühungen um eine Stärkung der Finanzkontrolle in den Reformstaaten Zentral- und Osteuropas die Mitglieder der Obersten Rechnungskontrollbehörde Kroatiens im Mai 1993 in einem Seminar auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet.

Neben Fragen der Überprüfung von Post und Eisenbahn, von Schulen, kulturellen Großveranstaltungen sowie von öffentlichen Unternehmungen wurden auch die Methoden zeitgemäßer Geburungskontrolle (Prüfungsplanung, Prüfung an Ort und Stelle sowie Berichterstattung) behandelt. Bei der Behandlung der Berichterstattung wurden insbesondere die Umstände einer der Gesetzgebung zugeordneten Obersten Rechnungskontrollbehörde berücksichtigt. Die Teilnahme eines Abgeordneten des kroatischen Parlaments erwies sich in diesem Zusammenhang als besonders nützlich.

Weiters erhielt der RH 1993 Besuche von Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörden von Ägypten, Australien, Brasilien, Georgien, Korea, Luxemburg, Polen, Schweiz, Ungarn, den Vereinigten Staaten von Amerika sowie den Vereinten Nationen und der Weltbank. In allen Fällen konnte ein gegenseitiger Gedanken- und Erfahrungsaustausch in die Wege geleitet oder fortgesetzt werden, der sich mit Vertretern des ungarischen Staatsrechnungshofes besonders intensiv gestaltete.

Ein Mitglied der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Gabun erhielt die Möglichkeit, an einem Betriebspraktikum im RH teilzunehmen. Mit der Zielsetzung, das in der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Gabun neu eingerichtete Präsidium in der Aufgabe zu unterstützen, Verfahren für den bestmöglichen Einsatz von Personal und Sachmitteln zu entwickeln, bildeten die Bereiche Personalverwaltung, Fortbildungswesen, Beschaffungswesen und elektronische Datenverarbeitung Schwerpunkte des Programmes.

Tätigkeit des RH als Generalsekretariat der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) im Jahre 1993

6. Anknüpfend an seine Ausführungen im Vorjahr (TB 1991 Abs 71) berichtet der RH über seine weitere Tätigkeit als Generalsekretariat der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI).

Im Mai 1993 hat in Wien die 38. Tagung des Präsidiums der INTOSAI stattgefunden. Anwesend waren die Leiter bzw deren Vertreter der Obersten Rechnungskontrollbehörden von den Vereinigten Staaten von Amerika (Vorsitzender), Ägypten (1. stellvertretender Vorsitzender), Brasilien (2. stellvertretender Vorsitzender), Österreich (Generalsekretär), Australien, Barbados, Deutschland, Finnland, Frankreich, Indien, Indonesien, Kamerun, Kanada, Kenya, Mexiko, den Niederlanden, den Philippinen, Rumänien, Saudiarabien, Tonga, Ungarn, Uruguay, dem Vereinigten Königreich sowie ein Beobachter der Vereinten Nationen.

Zu Beginn der Tagung erstatteten der Vorsitzende und der 1. stellvertretende Vorsitzende Bericht über ihre Tätigkeit seit der Beendigung der 37. Tagung des Präsidiums vom 23. Oktober 1992 in Washington, D.C., Vereinigte Staaten von Amerika.

Der Vorsitzende legte seinen Ausführungen die Begriffe Kooperation-Kommunikation-Kontinuität zugrunde. Hinsichtlich der Kooperation verwies er ua auf die Tätigkeit der INTOSAI-Entwicklungs-Initiative (IDI) sowie auf projektbezogene Arbeiten, wie die Entwicklung der INTOSAI-Finanzregeln. Als Beispiele für Kommunikation seien die Zeitschriften der INTOSAI und ihrer regionalen Organisationen, die Treffen der Richtlinien-Komitees und sonstigen Tagungen hervorzuheben. Schließlich sei zur Erreichung der Kontinuität eine Dokumentation der in der Vergangenheit erzielten Erfolge sowie die Verstärkung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Programmen der INTOSAI erforderlich.

Der 1. stellvertretende Vorsitzende berichtete über den Stand der organisatorischen Vorbereitungen für den XV. Internationalen Kongreß der INTOSAI, der im Herbst 1995 in Kairo, Ägypten, stattfinden wird. Besondere Bedeutung kam im Hinblick auf diesen Kongreß der Diskussion und Auswahl der Kongreßthemen, nämlich "Prüfung des Umweltschutzes" sowie "Prüfung der Privatisierung öffentlicher Unternehmungen" zu.

Das Präsidium nahm den Antrag des Generalsekretärs auf Aufnahme der Vereinigten Staaten von Mikronesien, Kroatiens, Sloweniens, Tschechiens und der Slowakei in die INTOSAI an. Damit erhöhte sich der Mitgliederstand der INTOSAI auf 164.

Der Generalsekretär berichtete über die Absicht, in Wien im Jahre 1994 gemeinsam mit den Vereinten Nationen wiederum eine Fortbildungsveranstaltung für Rechnungsprüfer aus Entwicklungsländern durchzuführen.

Weitere Themen der Präsidialtagung befaßten sich mit den Fortschritten bei der Entwicklung bzw Weiterentwicklung von Richtlinien auf dem Gebiet der Finanzkontrolle, der internen Kontrolle, des Rechnungswesens, der Prüfung der öffentlichen Schulden sowie der ADV-Prüfung. Ferner wurden erste Berichte der neu eingesetzten Arbeitsgruppen für die Prüfung der Privatisierung, des Umweltschutzes und der Programmevaluierung vorgelegt.

Seitens des RH wurden diese Berichte mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt, wirkt er doch bei nahezu allen Komitees und Arbeitsgruppen mit und vermag so für seine Prüfungstätigkeit wertvolle Erkenntnisse und Erfahrungen zu gewinnen.

Leistungsberichte über die von der INTOSAI herausgegebene "Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle" sowie über Schulungsmaßnahmen der INTOSAI-Entwicklungs-Initiative rundeten das Tagungsprogramm ab.

Wien, im Dezember 1993

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

