

**Nachtrag zum
Tätigkeitsbericht des**

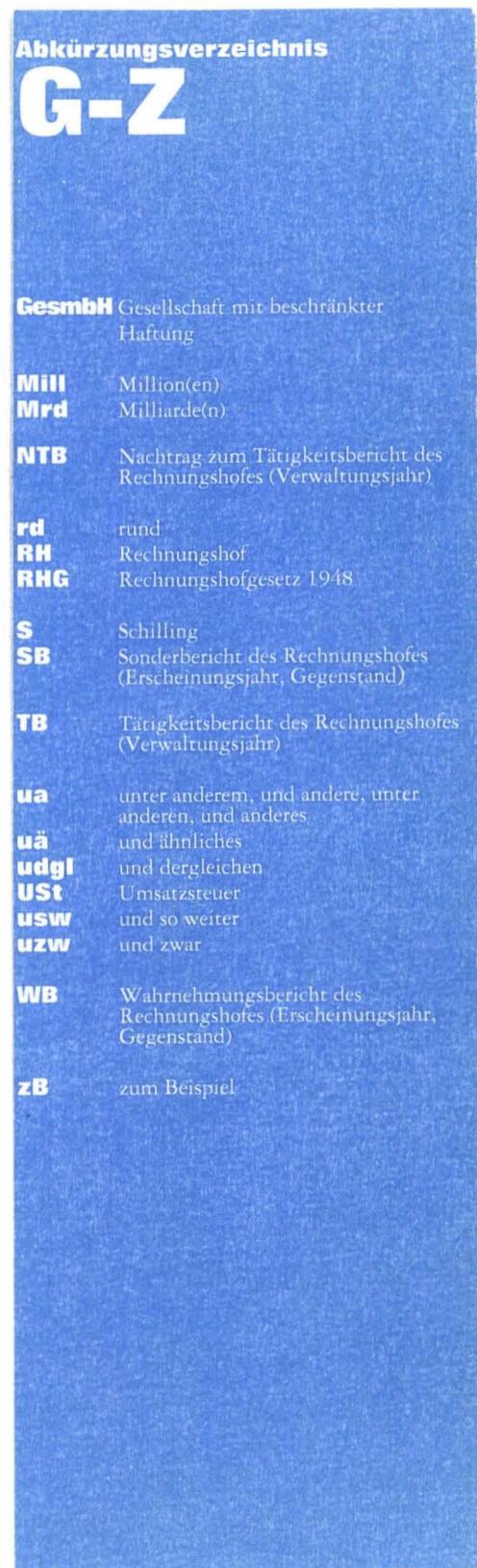
Auskünfte

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 94 3472
Herausgegeben: Wien, im März 1994

Abkürzungsverzeichnis	
A-F	
Abs	Absatz
ADV	Automationsunterstützte Datenverarbeitung
Art	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
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
BMWA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWf	für Wissenschaft und Forschung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929
bzw	beziehungsweise
dh	das heißt
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum



**Nachtrag zum
Tätigkeitsbericht
des Rechnungshofes
über das Jahr 1992**

Seite

VORBEMERKUNGEN

1

ZUM BESONDEREN TEIL

BMU

Bundesministerium für Unterricht und Kunst

Landesschulrat für Salzburg

3

BMWF

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Denkmalschutz

17

BMUJF

Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie

Auftragsvergaben und Förderungen

35

BMF

Bundesministerium für Finanzen

Verwirklichte Empfehlungen

61

Prüfungsergebnisse

Schuldumwandlungen

62

Abgabeneinhebung und –einbringung

70

Österreichischer Exportfonds GesmbH, Wien

77

Finanzierungsgarantie GesmbH, Wien

84

Wohnungsanlagen GesmbH, Linz

90

BMV

Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

Austria Draht GesmbH, Bruck/Mur

93

Vorbemerkungen

1

Vorbemerkungen

Wie bereits in den vergangenen Jahren üblich, legt der RH dem Nationalrat im Nachtrag zu dem im Dezember 1993 erstatteten Jahrestätigkeitsbericht einige Prüfungsergebnisse vor, die zum Redaktionsschluß des Hauptberichtes (3. September 1993) noch nicht abgeschlossen waren.

ZUM BESONDEREN TEIL**Bereich des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst****Landesschulrat für Salzburg**

Die wegen des Lehrermangels für einige Gegenstände an berufsbildenden höheren Schulen und Fachschulen erforderlichen Überstunden (Mehrdienstleistungen) waren ungleichmäßig auf die vorhandenen Lehrer verteilt. In Einzelfällen bezogen Lehrkräfte Vergütungen von über 0,6 Mill. S je Jahr.

Der Mangel an Lehrern für den fachtheoretischen und fachpraktischen Unterricht an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen ließ den RH Qualitätsabstriche bei der Schülerausbildung befürchten.

Die Bereitschaft der Lehrer, Fortbildungsveranstaltungen zu besuchen, war gering.

Die Erledigung der Anträge auf Schul- oder Heimbeihilfe dauerte wegen der zentralen Bearbeitung im Österreichischen Schulrechenzentrum zu lange; der RH empfahl im Interesse der Verwaltungsvereinfachung eine Bearbeitung durch den Landesschulrat.

Mehrere Schulen wiesen seit Jahren erhebliche Instandhaltungsmängel auf, die aus Geldmangel nicht behoben wurden.

	1990	1991	1992
Schulen (einschließlich Privatschulen)	59	59	60
Lehrer	2 263	2 322	2 383
Nichtlehrer	278	278	285
	Personalausgaben (in Mill S)		
Schulaufsichtsbehörden	37	39	40
Schulpsychologie-Bildungsberatung	5	5	6
Allgemeinbildende höhere Schulen	519	561	598
Technisch-gewerbliche Lehranstalten	214	229	244
Humanberufliche Lehranstalten	189	215	226
Kaufmännische Lehranstalten	164	180	194
Sonstige Lehranstalten	35	39	43
Summe	1 163	1 268	1 351
	Sachausgaben (in Mill S)		
Schulaufsichtsbehörden	5	6	5
Schulpsychologie-Bildungsberatung	1	1	1
Allgemeinbildende höhere Schulen	36	37	56
Technisch-gewerbliche Lehranstalten	20	24	23
Humanberufliche Lehranstalten	15	20	18
Kaufmännische Lehranstalten	14	15	13
Sonstige Lehranstalten	15	16	17
Summe	106	119	133
Summe Personal- und Sachausgaben	1 269	1 387	1 484

Prüfungsablauf

- Der RH hat von September bis November 1992 die Gebarung des Landesschulrates für Salzburg überprüft und die Prüfungsmitteilungen im Mai 1993 dem Landesschulrat sowie dem BMU zugestellt. Zu den ihm im September und Oktober 1993 zugegangenen Stellungnahmen hat der RH im November 1993 seine Gegenäußerung abgegeben.

Bundeslehrer

Stellenplan

- In den Jahren 1988 und 1989 wies das BMU dem Landesschulrat jeweils 734 Planstellen für Lehrer an allgemeinbildenden höheren Schulen zu, der jedoch 993 (1988) bzw 1 030 (1989) Lehrer beschäftigte.
- Der RH beanstandete diese Überschreitung, anerkannte aber auch, daß der Landesschulrat seit 1990 mit den ihm seither zugewiesenen Planstellen und den ab 1990 geschaffenen Lehrerstundenkontingenten das Auslangen gefunden hat.
- Nach Ansicht des Landesschulrates hätte die Anzahl der ihm für 1988 und 1989 zugewiesenen Planstellen nicht den pädagogischen Notwendigkeiten entsprochen.*

- Mehrdienstleistungen 3.1 Für die Vergütung der Mehrdienstleistungen wendete der Landesschulrat 1991 rd 140 Mill S auf. Im Vergleich zu 1982 lagen die Steigerungen zwischen 23 % (allgemeinbildende höhere Schulen) und 73 % (technisch-gewerbliche Lehranstalten). Der Verbraucherpreisindex stieg im gleichen Zeitraum um 30 %, die Gehälter der Bundesbeamten stiegen um 42 %.

Bezogen auf die einzelnen Schularten erhielt ab dem Schuljahr 1987/88 nachstehende Anzahl von Lehrern derartige Vergütungen von mehr als 100 000 S:

Vergütung in 1 000 S	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Allgemeinbildende höhere Schulen					
100 - 199	48	46	50	61	84
200 - 299	5	2	3	8	8
300 - 399				1	
Technisch-gewerbliche Lehranstalten					
100 - 199	65	52	54	68	65
200 - 299	24	35	28	34	47
300 - 399	12	14	17	18	23
400 - 499	3	5	8	15	15
500 - 599	3	6	4	2	4
600 und mehr	1	3	2	4	5
Humanberufliche Lehranstalten					
100 - 199	25	21	28	28	38
200 - 299	2	3	5	10	11
300 - 399	2	2	3	2	3
400 - 499					1
Kaufmännische Lehranstalten					
100 - 199	46	39	47	58	59
200 - 299	7	11	24	14	25
300 - 399	2	1	6	11	10
400 - 499					3

Im einzelnen war hinsichtlich der Notwendigkeit der Mehrdienstleistungen festzustellen:

- (1) Im Bereich der allgemeinbildenden höheren Schulen war es dem Landesschulrat oft nicht möglich, Lehrer zu finden, die bereit gewesen wären, an Schulen im Tennengau, Pongau und Pinzgau zu unterrichten.
- (2) Im Bereich der technisch-gewerblichen Lehranstalten konnten wegen des Mangels an Lehrern sowohl für den fachtheoretischen als auch für den fachpraktischen Unterricht die Unterrichtsstunden, die als Mehrdienstleistungen gehalten worden waren, nicht anderweitig vergeben werden.
- (3) An den humanberuflichen Lehranstalten fehlten Lehrer für die kaufmännischen Fächer und für den fachpraktischen Unterricht (zB Kochen, Servierkunde, Getränkekunde).

Bundeslehrer**6**

- (4) Im Bereich der kaufmännischen Lehranstalten fielen wegen Lehrermangels gerade in den typenbildenden kaufmännischen Gegenständen besonders viele Mehrdienstleistungen an.

- 3.2 Der RH bemängelte, daß einzelne Lehrer ein überaus hohes Maß an Mehrdienstleistungen zu erbringen hatten. Er erachtete eine derartige Belastung sowohl für die betreffenden Lehrer untragbar als auch dem Unterrichtsvertrag abträglich, weil ein Lehrer, der insgesamt im Ausmaß einer doppelten oder sogar dreifachen Lehrverpflichtung eingesetzt wird, nur schwer Zeit zur Vorbereitung des Unterrichts und zur Fortbildung finden kann.

Der RH empfahl dem Landesschulrat, die anfallenden Mehrdienstleistungen möglichst gleichmäßig auf die vorhandenen Lehrer aufzuteilen.

Gegenüber dem BMU vertrat der RH die Ansicht, daß dem Lehrermangel für den fachtheoretischen und fachpraktischen Unterricht sowie für die kaufmännischen Fächer durch eine Angleichung der Besoldung an die Bezahlung vergleichbar ausgebildeter Dienstnehmer der Privatwirtschaft abzuheften sein könnte.

- 3.3 *Auch der Landesschulrat bezeichnete die in bestimmten Bereichen notwendigen Mehrdienstleistungen für unvertretbar. Seiner Meinung nach sollte der Eintritt in den Schuldienst durch zusätzliche finanzielle Anreize gefördert werden.*

Das BMU will dies durch die volle Anrechnung der Vordienstzeiten aus der Privatwirtschaft erreichen.

- 4.1 Lehrer, die in den Reifeprüfungsklassen unterrichteten, erteilten nach den schriftlichen Prüfungsarbeiten nur Unterricht, wenn zumindest ein Schüler in dem betreffenden Gegenstand zur mündlichen Reifeprüfung antrat. Mit Beginn der mündlichen Reifeprüfung endete jedenfalls der Unterricht.

Der Landesschulrat hat jedoch allen Lehrern die Mehrdienstleistungsvergütungen bis zum Ende des Unterrichtsjahres ausgezahlt.

- 4.2 Der RH bemängelte, daß der Landesschulrat im Schuljahr 1991/92 Mehrdienstleistungsvergütungen von rd 4,2 Mill S ungebührlich ausbezahlt hat.

Gegenüber dem BMU vertrat der RH die Ansicht, daß bei einer dem Gesetz entsprechenden Vorgangsweise bundesweit rd 63 Mill S je Schuljahr eingespart werden könnten.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrates habe das BMU ursprünglich die schriftliche Weisung erteilt, die Mehrdienstleistungsvergütungen mit Unterrichtsschluß einzustellen, diese Weisung aber fernmündlich widerrufen. Laut Stellungnahme des BMU würde die Personalvertretung einer Einstellung dieser Vergütungen mit Unterrichtsende nur zustimmen, wenn die Reifeprüfungstaxen erhöht werden.*

- 4.4 Der RH sah zwischen der Einstellung der Mehrdienstleistungsvergütungen und der Erhöhung der Reifeprüfungstaxen keinen sachlichen Zusammenhang, weil es sich um zwei völlig unterschiedliche Leistungen handelt.

- Ausbildung
- 5.1 Mangels einschlägig geprüfter Absolventen eines Lehramtsstudiums konnte der Landesschulrat für Salzburg für die Gegenstände "Bildnerische Erziehung", "Musikerziehung", "Werkereziehung" und "Werkereziehung (Mädchen)" im Schuljahr 1991/92 nur 30 geprüfte Lehrer anstellen und mußte zudem 11 ungeprüfte Lehrer beschäftigen. Im folgenden Schuljahr lautete das Verhältnis 33 : 12.
- 5.2 Nach Ansicht des RH sollten nur fachlich und pädagogisch ausgebildete Lehrer diese Fächer unterrichten. Der RH empfahl daher dem BMU, seine Bemühungen beim BMWF zu verstärken, mehr Lehrer für die angeführten Fächer auszubilden.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMU würden auch Hauptschullehrer eingesetzt, denen die Eignung zum Unterricht nicht abgesprochen werden könne. Das BMU werde in dieser Angelegenheit neuerlich an das BMWF herantreten.*
- 5.4 Der RH ersuchte das BMU um baldige Bekanntgabe eines Ergebnisses.
- Werkschulheim
Felbertal
- 6.1 Das Werkschulheim Felbertal ist eine private Höhere Internatsschule mit Öffentlichkeitsrecht. Sie vermittelt neben einer gymnasialen auch eine Handwerksausbildung und schließt mit Vollmatura und Gesellenprüfung ab. Schulerhalter ist ein Verein. Der Bund trug nicht nur — wie bei anderen Privatschulen — den Lehrer-, sondern auch den Erzieherpersonalaufwand. Letzterer betrug 1991/92 rd 7,2 Mill S.
- Ein schriftlicher Vertrag, der das Ausmaß der Subventionierung geregelt hätte, war nicht abgeschlossen worden.
- 6.2 Der RH bemängelte, daß diese Schule ohne ausreichende vertragliche Grundlage subventioniert wurde. Er empfahl dem BMU und dem Landesschulrat, für einen baldigen Abschluß eines schriftlichen Vertrages zu sorgen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrates habe er sich in dieser Angelegenheit langjährig, aber erfolglos bemüht.*
- Das BMU will einen solchen Vertrag erst abschließen, wenn die Frage der Kostentragung für Schülerheime grundsätzlich neu geregelt ist.*
- Übungskinderärten
- 7.1 Im organisatorischen Zusammenhang mit dem Wirtschaftskundlichen Bundesrealgymnasium wurde in der Stadt Salzburg ein Übungskindergarten geführt, an welchem die Schüler lehrplangemäß das Praktikum aus "Psychologie und Philosophie" absolvieren.
- 7.2 Nach Ansicht des RH stand die Führung dieses Kindergartens nicht im Einklang mit der Rechtslage, weil Übungskinderärten nur im Zusammenhang mit Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik vorgesehen sind. Der RH empfahl dem Landesschulrat die Auflösung dieses Kindergartens als Übungskindergarten. Das vorgesehene Praktikum wäre in dem der Bildungsanstalt für Kindergartenpädagogik eingegliederten Übungskindergarten abzuhalten.

Bundeslehrer**8**

- 7.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates zeigten sich Stadt und Land Salzburg an der Übernahme des Kindergartens interessiert.*

Laut Mitteilung des BMU bestünden auch in Wien (zehn) und in Niederösterreich (zwei) ähnliche Kindergärten. Das BMU hießt die Führung solcher Kindergärten für zweckmäßig.

- 7.4 Der RH erwiderte dem BMU, in den übrigen Bundesländern werde der Unterricht an Wirtschaftskundlichen Bundesrealgymnasien schon jetzt ohne eigene Übungskindergärten erteilt. Dies spreche dafür, daß solche auch in Wien und Niederösterreich entbehrlich sind.

Freigegenstände und
unverbindliche
Übungen

- 8.1 Ein Freigegenstand oder eine unverbindliche Übung ist zu führen, wenn sich dafür mindestens 15 Schüler (Eröffnungszahl) anmelden. Nehmen nur noch 11 Schüler teil, ist der Freigegenstand oder die unverbindliche Übung mit Semesterschluß einzustellen. In mehreren Fällen war nicht nachvollziehbar, ob die Eröffnungs- oder Weiterführungszahlen eingehalten worden waren. Verschiedentlich wurden die Eröffnungszahlen auch bewußt unterschritten. Fallweise bereitete den Schulen auch die Anwendung der teilweise unklaren Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung des BMU Schwierigkeiten.
- 8.2 Der RH beanstandete die mangelhafte Verwaltungsführung. Dem BMU empfahl er die Bereinigung mehrerer Widersprüche der Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung.
- 8.3 *Der Landesschulrat hat entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung der vom RH aufgezeigten Mängel ergriffen. Nach Ansicht des BMU könnten die vom RH festgestellten Auslegungsschwierigkeiten wegen der Schulautonomie nicht mehr auftreten.*

Amt des Landesschulrates

Überstunden

- 9.1 Die meisten Landesschulinspektoren bezogen ein Überstundenpauschale, mit dem monatlich 27 Überstunden abgegolten wurden. Außerdem konnten sie seit 1. März 1990 monatlich bis zu 9 weitere Überstunden in Rechnung stellen. Der Landesschulinspektor, der im jährlichen Wechsel die Pädagogische Abteilung im Amt des Landesschulrates leitete, erhielt zusätzlich noch 4 Überstunden bezahlt. Drei Landesschulinspektoren erhielten auch die bei Dienstreisen anfallenden Reisezeiten als Überstunden ausbezahlt.
- 9.2 Der RH beurteilte diese zusätzlichen Abgeltungen als gesetzlich nicht gedeckt und empfahl dem Landesschulrat, davon künftig abzusehen.
- 9.3 *Der Landesschulrat hat dem entsprochen und die zuviel ausbezahlten Beträge zurückgefordert.*

Dienstzuteilungen

- 10.1 Drei Bundes- und ein Landeslehrer waren dem Amt des Landesschulrates zur Dienstleistung als pädagogisch-administrative Referenten dienstzugeordnet, wobei in einem Fall die Dienstzuteilung schon länger als zehn Jahre dauerte.

- 10.2 Der RH bemängelte die lange Dauer dieser Dienstzuteilungen als rechtlich nicht gedeckt. Er empfahl, dauernd beim Amt des Landesschulrates tätige Lehrer zu Beamten der Allgemeinen Verwaltung zu ernennen, weil die Verwendung von Lehrern bei einer Verwaltungsdienststelle meist höhere Personalausgaben verursache.
- 10.3 *Der Landesschulrat bezeichnete Dienstzuteilungen von Lehrern an das Amt des Landesschulrates wegen der pädagogischen Ausbildung dieser Lehrer als vorteilhaft. Ein dienstzugeteilter Lehrer werde jedoch künftig am Pädagogischen Institut, ein anderer in zwei Jahren an einer Schule verwendet werden.*
- 10.4 Der RH erwiderte, zahlreiche Verwaltungsbeamte hätten bewiesen, daß sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeit auf pädagogische Belange Rücksicht nehmen. Die Dienstzuteilung von Lehrern sei daher nicht unbedingt notwendig.

Landesbeamte

- 11.1 Beim Amt des Landesschulrates versahen zwei Landesbedienstete Dienst.
- 11.2 Der RH erachtete diese Vorgangsweise als unzweckmäßig, weil dem Bund durch die Verwendung von Landesbediensteten, deren Personalausgaben er dem Land zu ersetzen hat, wegen der wesentlich günstigeren Beförderungsrichtlinien der Länder beträchtliche Mehrausgaben erwachsen. Beim Amt des Landesschulrates frei werdende Planstellen sollten daher nur mit Bundesbediensteten besetzt werden.
- 11.3 *Der Landesschulrat hat diese Feststellungen des RH zur Kenntnis genommen und wird der Empfehlung entsprechen.*

Schul- und
Heimbeihilfe

- 12.1 Für Schülerbeihilfen wurden bundesweit rd 508 Mill S (1992) ausgegeben, wovon auf den Bereich des Landesschulrates für Salzburg rd 26 Mill S oder rd 5 % entfielen.

Beim Landesschulrat langten 2 650 (Schuljahr 1990/91) bzw 2 828 (Schuljahr 1991/92) Anträge auf Schul- oder Heimbeihilfe ein. Der Landesschulrat hat 45 % (1990/91) bzw 36 % (1991/92) der Anträge nicht innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten erledigt. Allerdings waren im Schuljahr 1990/91 790 (30 %) und im Schuljahr 1991/92 982 (35 %) Anträge zur Verbesserung zurückgeschickt worden. Andererseits erledigte der Landesschulrat im Schuljahr 1990/91 249 (8,7 %) und im Schuljahr 1991/92 70 (2,5 %) fehlerlose Anträge erst nach drei Monaten.

Der Landesschulrat leitete die bearbeiteten Anträge an das Österreichische Schulrechenzentrum in Wien weiter, welches für die Erstellung der Bescheide und der Auszahlungslisten sieben Wochen benötigte.

- 12.2 Nach Ansicht des RH sollte der Landesschulrat zwischen dem Beginn des Schuljahres und Weihnachten mehr Mitarbeiter für die Bearbeitung der Anträge auf Schul- und Heimbeihilfe abstellen. Dem BMU empfahl der RH, die Bearbeitung der Anträge den Schülerbeihilfenbehörden I. Instanz zu übertragen und diese technisch entsprechend auszustatten, um die Bearbeitungszeit wesentlich zu verkürzen.

**Amt des
Landesschulrates**

10

- 12.3 *Der Landesschulrat sah sich nicht in der Lage, die Schülerbeihilfenabteilung auch nur vorübergehend personell zu verstärken. Das BMU überlegt Vereinfachungen im Schülerbeihilfengesetz und eine Dezentralisierung seiner Durchführung.*

ADV–Ausstattung

- 13.1 Das Amt des Landesschulrates war mit 23 Personal–Computern und 27 Druckern ausgestattet. Diese Geräte wurden vorwiegend von der Pädagogischen Abteilung, der Wirtschaftsstelle und der Reisegebührenstelle für Statistiken, Dateien und Serienbriefe verwendet. Vielfach wurden aber Karteien nur händisch geführt. Vor allem die Kanzlei arbeitete noch ohne Automationsunterstützung.
- 13.2 Der RH beurteilte die Software–Ausstattung des Amtes des Landesschulrates als unzureichend.
- 13.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates würden 1993 alle Personalsachbearbeiter mit ADV–Geräten und 1994 mit der entsprechenden Software ausgestattet. Die Mitarbeiter der Kanzlei hätten jedoch gegen die Umstellung ihres Arbeitsbereiches auf ADV Vorbehalte.*

Bundesgymnasium III in Salzburg

Wanderklassen

- 14.1 Das 1987 errichtete Schulgebäude des Bundesgymnasiums III verfügte über 28 Klassenzimmer und 22 Sonderunterrichtsräume. Von den 32 Klassen waren vier Wanderklassen.
- 14.2 Der RH beanstandete die Führung von Wanderklassen und empfahl, Sonderunterrichtsräume in Klassenzimmer umzuwidmen.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrates seien nach dem Schulentwicklungsprogramm 20 % der Klassen als Wanderklassen zulässig.*
- 14.4 Der RH hielt Stammklassen für wichtiger als bestimmte Sonderunterrichtsräume und verblieb bei seiner Empfehlung.

Sportplatz

- 15.1 Im Zuge des Schulneubaus wurde zwar ein Ballspielplatz um rd 550 000 S geschaffen, die gleichzeitig beantragten Geräte wurden aber nicht gekauft. Dieser Platz war daher weder benutzt noch gepflegt worden und war daher mittlerweile sanierungsbedürftig. Außerdem war er für die Benutzung durch eine ganze Klasse zu klein.
- 15.2 Der RH beanstandete diese Fehlplanung und die mangelnde Ausstattung des Sportplatzes.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrates sei er nicht mit der Errichtung des Kunstrasenplatzes befaßt worden. Die Schule habe zwischenzeitlich wenigstens Handballtore selbst angefertigt, nachdem das BMU mehrere Jahre lang die Ausrüstung zwar zugesagt, aber dann doch nicht genehmigt hatte.*

Laut Mitteilung des BMwA sei der Kunstrasenplatz im Rahmen der Gewährleistungfrist saniert worden.

Ausstattung

- 16.1 Da in keinem der drei Turnäume die geplanten Nischen für Audio- und Videogeräte (286 000 S) vorhanden waren, wurden die Anschlüsse für die Bild- und Tonmedien in den Geräteraumen der Turnäume installiert. Um einen solchen Anschluß benutzen zu können, mußte vorher der Geräteraum ausgeräumt werden. Viele Lehrer begnügten sich deshalb mit einem Kassettenrecorder.
- 16.2 Der RH beanstandete die planungswidrige Ausführung der Anschlüsse sowie die Anschaffung der audio-visuellen Anlage in Kenntnis des Ausführungsmangels.
- 16.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates seien die Geräte wegen des besonderen musischen Schwerpunktes der Schule ausnahmsweise genehmigt worden. Die Bundesgebäudeverwaltung gab Ausführungsmängel zu.*
- 17.1 Der Mehrzwecksaal wurde um 2 Mill S mit einer Orgel, um 0,5 Mill S mit einem Konzertflügel und um 0,3 Mill S mit einer Beleuchtungsanlage ausgestattet. Die Orgel wurde im ersten Jahr kaum, in den folgenden beiden Jahren von jeweils sechs Schülern bespielt. Der Konzertflügel kam nicht einmal bei allen an der Schule stattfindenden Klavierkonzerten zum Einsatz. Die Scheinwerfer der Beleuchtungsanlage erwiesen sich für den Mehrzwecksaal als zu stark und mußten gegen schwächere ausgetauscht werden.
- 17.2 Wegen des offensichtlich geringen Interesses der Schüler am Orgelspiel hielt der RH diese Anschaffung für nicht gerechtfertigt, zumal auch der Mehrzwecksaal für die Orgel nicht geeignet war. Da die Schule noch mit drei Stutzflügeln, zwei Pianinos und einem elektronischen Piano ausgestattet war, entsprach auch die Anschaffung des Konzertflügels nicht einem Bedarf der Schule. Der Landesschulrat hätte sich außerdem vor der Anschaffung der Beleuchtungsanlage über den tatsächlichen Bedarf informieren sollen.

Der RH empfahl, den Studenten des Mozarteums das Spielen auf der Orgel und auf dem Konzertflügel zu ermöglichen oder diese Musikinstrumente im Sachgütertausch einer Hochschule anzubieten.

- 17.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates sei die Orgel nunmehr einigermaßen ausgelastet. Die Direktion der Schule prüfe, ob deren Auslastung durch eine Zusammenarbeit mit dem Mozarteum noch verbessert werden könne. Die ungünstige Lage des Mehrzwecksaales im Schulgebäude spreche jedoch gegen eine solche Lösung. Die Beleuchtungsanlage sei vom BMU in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung genehmigt und daher auch so bestellt worden.*

Zur Überausstattung an Klavieren gab der Landesschulrat keine Stellungnahme ab.

Anschaffungen

- 18.1 Die Schule erhielt 1988 neue Lehrmittelsammlungen und neue Bücher für die Bibliothek. Diese wurden 1988 zuerst händisch katalogisiert. 1990 wurde für die Bibliotheksverwaltung ein Personal-Computer genehmigt, der 1991 geliefert wurde. Drucker und Software erhielt die Schule erst Monate später. Der Drucker eignete sich allerdings nicht für das der Schule gelieferte Programm.

Bundesgymnasium III**12**

- 18.2 Der RH beanstandete die doppelte Erfassung der Buchbestände — zuerst händisch und dann automationsunterstützt —, welche sich bei rechtzeitiger Anschaffung eines einsatzfähigen Personal-Computers hätte vermeiden lassen. Der RH empfahl, bei der Planung von Anschaffungen die zeitliche Abfolge und die Kompatibilität zu bedenken.
- 18.3 *Der Landesschulrat rechtfertigte sich mit Weisungen des BMU, welche nachträglich geändert worden seien.*

- 19.1 Im Jahre 1988 wurden für die Schule um rd 0,3 Mill S 87 Steh- und 60 Tischnotenpulte (alle mit Leseleuchte) gekauft. Sie waren aber für die Auflage von Noten zu schmal und außerdem für die Schüler zu schwer. Beim Absenken des Notenbrettes wurden die zur Leseleuchte führenden Kabel gekappt.
- 19.2 Der RH beanstandete, daß diese Notenpulte nicht als unbrauchbar zurückgegeben, sondern nur im Keller gelagert wurden.
- 19.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates seien diese Notenpulte nun mehr an andere Schulen weitergegeben worden.*
- 19.4 Die Weitergabe der Notenpulte an andere Schulen ohne Beseitigung der aufgezeigten Mängel bezeichnete der RH als wenig sinnvoll.

Rechnungsführung

- 20.1 Die Kassenverwaltung der Schule war mehrfach mangelhaft. Die Leiter von Schulveranstaltungen erhielten Vorschüsse von bis zu 60 000 S, die aber nicht abgerechnet wurden. Die Inventarführung mußte mangels Eignung der Rechnungsführerin ein Religionslehrer übernehmen.
- 20.2 Der RH hielt die Rechnungsführerin für fachlich überfordert und empfahl, mit dieser Aufgabe einen anderen Verwaltungsbediensteten zu betrauen.
- 20.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrates sei die Rechnungsführerin versetzt und das Rechnungswesen in Ordnung gebracht worden.*

Bau-
angelegenheiten

- 21.1 Das Schulzentrum Tamsweg wurde 1989 umgebaut, ohne auf den wegen steigender Schülerzahlen erhöhten Raumbedarf zu achten. Es fehlten Funktionsräume, die für 400 Schüler gedachte Garderobe war für die 700 Schüler des Schulzentrums zu klein.
- 21.2 Der RH empfahl, diese Mängel zu beseitigen.
- 21.3 *Der Landesschulrat sah andere Bauvorhaben als dringender an. Laut Stellungnahme des BMwA könnten diese Mängel nur durch einen Zu- oder Neubau behoben werden.*
- 22.1 Der 1988 fertiggestellte Neubau für die Höhere Bundeslehranstalt Neumarkt reichte nicht aus, um alle Schüler in Stammklassen unterzubringen. Im Schuljahr 1992/93 wurden fünf Wanderklassen geführt.
- 22.2 Der RH beanstandete die nicht bedarfsgerechte Planung des Schulbaus.

- 22.3 *Laut Stellungnahme des Landesschulrates seien nach dem Schulentwicklungsprogramm der Bundesregierung 20 % der Klassen als Wanderklassen zumutbar.*
- 22.4 Der RH erwiderte, er halte Wanderklassen grundsätzlich für nachteilig.
- 23.1 Der Turnunterricht an den kaufmännischen Schulen in Oberndorf wurde an Pflichtschulen erteilt, weil die seit 1984 zugesagte Turnhalle noch nicht gebaut worden war.
- 23.2 Der RH beurteilte diesen Zustand als nachteilig, weil er für viele Fahrschüler fahrplanbedingte Leerläufe und einen nicht nach pädagogischen Gesichtspunkten erstellten Stundenplan zur Folge hatte. Er empfahl, die Turnhalle bald zu bauen.
- 23.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates werde mit dem Bau demnächst begonnen.*
- 24.1 Im Schulzentrum Zell/See waren eine Handelsakademie und Handelsschule sowie ein Bundesrealgymnasium untergebracht. An den kaufmännischen Schulen wurden zwei Funktionsräume in Klassenzimmer umgewandelt, das Bundesrealgymnasium hingegen führte mangels freier Klassenzimmer drei Wanderklassen. Die schlechte Isolierung des Dachbodens und der Fenster hatte Wassereintritt zur Folge.
- 24.2 Der RH bemängelte, daß ein seit 1988 beantragter Zubau noch nicht begonnen wurde. Er empfahl, diesen Zubau zu verwirklichen und zur Vermeidung von weiteren Bauschäden sowie erhöhten Heizungskosten den Dachboden und die Fenster zu reparieren.
- 24.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates habe das BMU einen Zubau bisher abgelehnt, nunmehr aber genehmigt. Die Bundesgebäudeverwaltung räume der Gebäudeerhaltung und der Wärmedämmung Vorrang ein.*
- 25.1 Das Gebäude des Wirtschaftskundlichen Bundesrealgymnasiums Salzburg, welches 1956 bis 1959 errichtet worden war, wies erhebliche bauliche Mängel auf. Zahlreiche Fenster konnten nicht vollständig geschlossen werden; das durch das Dach eindringende Regenwasser beschädigte das Mobiliar.
- 25.2 Der RH beanstandete die Unterlassung der fälligen Sanierung des Schulgebäudes, zumal die Heizkosten an dieser Schule mit $24,50 \text{ S/m}^3$ fast doppelt so hoch waren wie am Bundesgymnasium III. Er empfahl dem Landesschulrat, weiterhin um eine Generalsanierung bemüht zu sein.
- 25.3 *Laut Mitteilung des Landesschulrates seien bisher alle Baumaßnahmen am Einspruch der Stadtgemeinde Salzburg gescheitert. Er rechne jedoch 1994 mit einer Baubewilligung. Laut Stellungnahme des BMwA seien 1993 alle Fenster saniert worden, 1994 sollen die Dachflächen und die Dachflächenfenster repariert werden. Die außergewöhnliche Höhe der Heizkosten sei auf die wenig wirkungsvolle Deckenheizung und die schadhaften Fenster zurückzuführen.*

14

Fortbildung

- 26.1 Im Schuljahr 1991/92 haben die Lehrer von der Möglichkeit, an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, in folgendem Ausmaß Gebrauch gemacht:

Bereich	Anzahl der Lehrer	davon haben an Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen					Anzahl	%
		1 x	2 x	3 x	öfter			
Allgemeinbildende höhere Schulen	1 120	241	126	76	89	532	47,5	
Technische und gewerbliche Lehranstalten	376	89	36	22	13	160	42,6	
Humanberufliche Lehranstalten	518	93	39	24	24	180	34,8	
Handelsakademien und Handelsschulen	345	88	42	27	24	181	52,5	

Auch innerhalb der einzelnen Schularten waren große Unterschiede festzustellen. So nahmen fast 70 % der Lehrer des Bundes(real)gymnasiums Hallein an zumindest einer Fortbildungsveranstaltung teil, am hinsichtlich der Lehrerzahl vergleichbaren Bundes(real)gymnasium Salzburg–Lehen aber nur rd 16 %. Selbst zwischen den Schulen innerhalb der Stadt Salzburg gab es auffallende Unterschiede.

Insgesamt hat aber im Schuljahr 1991/92 nicht einmal jeder zweite Lehrer an zumindest einer Fortbildungsveranstaltung teilgenommen.

- 26.2 Der RH bemängelte, daß es dem Landesschulrat nicht gelungen ist, einen größeren Anteil der Lehrerschaft zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen zu bewegen.
- 26.3 *Der Landesschulrat teilte grundsätzlich die Auffassung des RH. Da allerdings Lehrer, die an einer Fortbildungsveranstaltung teilnehmen, an ihrer Schule als Multiplikatoren wirkten, würden die Unterrichtsstunden der übrigen Lehrer nicht beeinträchtigt und Kosten vermieden.*

Sonstiges

- 27.1 Zahlreiche Schüler mußten trotz bestandener Aufnahmeprüfung wegen Platzmangels abgewiesen werden. An der Höheren technischen Bundes–Lehranstalt Salzburg waren dies zwischen 20 % und 35 % der für den Schulbesuch geeigneten Bewerber.
- 27.2 Der RH beanstandete die hohe Anzahl der Abweisungen und legte dem BMU nahe, die Ausbildung an den technischen Lehranstalten zu gewährleisten. Dies würde auch den Bedürfnissen der Wirtschaft entsprechen.
- 27.3 *Das BMU hielt solche Maßnahmen derzeit nicht für angebracht, weil die Nachfrage der Wirtschaft nach Absolventen der Höheren technischen Lehranstalten nicht gesichert sei.*

Sonstiges

15

27.4 Der RH ersuchte das BMU um Bekanntgabe von Erhebungen über den Bedarf der Wirtschaft an solchen Absolventen.

28. Weitere Beanstandungen betrafen:

- (1) die Überschreitung der gesetzlich zulässigen Höchstgrenze (5 % der Klassen) bei Schulversuchen zur Erprobung besonderer pädagogischer oder schulorganisatorischer Maßnahmen an Salzburger Pflichtschulen;
- (2) die Fortführung eines seit 1947 laufenden Schulversuches, der in das Regelschulwesen zu übernehmen gewesen wäre;
- (3) den Vorsitz bei Reifeprüfungen durch Lehrer aus anderen Bundesländern;
- (4) die eigenmächtige Umwidmung der dem Verein "Schulgemeinde der Berufsschulen" zweckwidmet gewährten Förderung;
- (5) die hohen Spesen der Betreuer und amtlichen Vertreter bei den Bundesmeisterschaften der Berufsschulen;
- (6) den Einkauf von elektronischen Bauteilen ohne Vergleichsangebote;
- (7) die häufig verspätete Bezahlung von Rechnungen, was zu Skontoverlusten und Mahnspesen führte (am Bundesgymnasium III waren es 1989 rd 44 000 S);
- (8) die Gewährung von Dauerleihgaben an das Pädagogische Institut des Landes Tirol;
- (9) die Haltung eines Lastkraftwagens an der Höheren technischen Bundes-Lehranstalt Salzburg, der im Jahr nur durchschnittlich 3 000 km im Einsatz war;
- (10) Mängel in der Inventarverwaltung mehrerer Schulen.

Der Landesschulrat und fallweise das BMU zeigten sich bemüht, diese Mängel zu beheben.

Schluß-
bemerkungen

29. Unbeschadet der aufgezeigten Mängel war der Landesschulrat bemüht, die ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig einzusetzen.

Zusammenfassend sah sich der RH zu folgenden Empfehlungen veranlaßt:

Das BMU sollte

- (1) dem Mangel an Lehrern für den fachtheoretischen und fachpraktischen Unterricht an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen entgegenwirken und damit die dem Unterrichtsertrag abträglichen überhöhten Mehrdienstleistungen solcher Lehrer vermindern;

Schlußbemerkungen**16**

- (2) die Vergütungen für Mehrdienstleistungen an Lehrer, die in Reifeprüfungs-klassen unterrichten, mit Unterrichtsende einstellen;
- (3) die Lehrer zum vermehrten Besuch von Fortbildungsveranstaltungen be-wegen;
- (4) das Verfahren zur Auszahlung der Schul- und Heimbeihilfen vereinfa-chen und damit beschleunigen.

Der Landesschulrat sollte

- (1) für eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Schulräumen sorgen;
- (2) übertrieben aufwendige Sonderausstattungen einzelner Schulen vermei-den und
- (3) seinen Bediensteten Nebengebühren nur im gesetzlichen Ausmaß ge-währen.

Bereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Denkmalschutz

Der Umfang des österreichischen Denkmalbestandes war nicht hinreichend genau bekannt. Vorhandene Zahlenangaben waren entweder veraltet oder beruhten auf Schätzungen. Die Unterschutzstellung nach dem Denkmalschutzgesetz erreichte nicht den gewünschten Umfang. Aber auch bei bereits unter Schutz stehenden Denkmälern konnte das Bundesdenkmalamt in vielen Fällen die Betreuung nicht im wünschenswerten Ausmaß durchführen; Schwierigkeiten ergaben sich vor allem bei großen oder lang andauernden Umbauprojekten. Die Gründe hiefür lagen auch in der im Hinblick auf die Aufgabenstellung zu geringen Ausstattung des Bundesdenkmalamtes.

Beim Vollzug des Ausfuhrverbotsgesetzes für Kulturgut bestanden in einigen Bereichen Schwierigkeiten wegen der mangelnden Kontrollmöglichkeiten des Bundesdenkmalamtes und der unterschiedlichen Auslegung von Gesetzesbegriffen, wie etwa des "hochrangigen Kulturguts".

Das BMWF bearbeitete die Berufungen mit zum Teil großer Verzögerung. So waren beispielsweise im Oktober 1992 noch immer 28 im Jahr 1974 eingebrachte Berufungen nicht erledigt.

Die bisherige Durchführung der "Haager Konvention" erachtete der RH als unzweckmäßig. So bestand kein Konzept, wie das Kulturgut im Kriegsfall in den für die Einlagerung ausgewählten Salzbergwerkstollen in Altaussee gebracht und geschützt werden sollte, obwohl das BMWF fast 25 Mill S für die Instandsetzung der "Steinberghäuser" aufgewendet hatte. Die Nutzung dieser Häuser in Friedenszeiten war ebenfalls nicht zufriedenstellend und unzweckmäßig.

Ferner war die Aus- und Fortbildung im Bereich der Denkmalpflege unbefriedigend, weil es in manchen Sparten keine oder zuwenig Fachkräfte gab.

Das vom BMWF für das Bundesdenkmalamt erlassene Statut war zu starr, weil darin die Organisationseinheiten des Bundesdenkmalamtes erschöpfend aufgezählt waren. Zweckmäßiger wäre es, im Statut lediglich den allgemeinen Rahmen für die Behördenorganisation und -tätigkeit zu regeln, der Amtsleitung aber die Eigenverantwortlichkeit für Schwerpunktsetzungen zu belassen.

18

Wesentliche Rechtsgrundlagen:

Denkmalschutzgesetz vom 25. September 1923, BGBl Nr 533, zuletzt geändert mit BGBl Nr 473/1990

Ausfuhrverbotsgesetz für Kulturgut vom 5. Dezember 1918, StGBI Nr 90, zuletzt geändert mit BGBl Nr 605/1987

Haager Konvention, BGBl Nr 58/1964

Planstellen (Jänner 1992):

Abteilung III/3 des BMWF: 6

Bundesdenkmalamt:	laut Stellenplan 191	(hievon 100/A/a)
	zugewiesen 176	(hievon 88 A/a)
	besetzt 169	(hievon 73 A/a)

Gebarungsumfang 1992:	in Mill S
Titel 145 Bundesdenkmalamt	Ausgaben 291,7
	hievon
	Personalaufwand 70,8
	Förderungen 170,6
	Einnahmen 16,6

Prüfungsablauf

- Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 1992 die Gebarung des BMWF und des Bundesdenkmalamtes mit Mitteln für den Denkmalschutz. Zu den im Juli 1993 fertiggestellten Prüfungsmitteilungen nahmen die überprüften Stellen im Oktober und November 1993 Stellung, worauf der RH im Dezember 1993 seine Gegenäußerungen abgab.

Allgemeines

- Im BMWF ist eine Abteilung mit den Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege einschließlich legistischer Arbeiten, weiters mit finanziellen Förderungen, den Angelegenheiten des Bundesdenkmalamtes, mit den internationalen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und dem Kulturgüterschutz betraut. Das BMWF ist auch Rechtsmittelinstanz in Verfahren nach dem Denkmalschutzgesetz und nach dem Ausfuhrverbotsgesetz für Kulturgut.

Das Bundesdenkmalamt vollzieht als Bundesbehörde österreichweit die Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes, des Ausfuhrverbotsgesetzes für Kulturgut, der Haager Konvention, des europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes und wirkt auch an der Vollziehung des 2. Kunst- und Kulturgutbereinigungsgesetzes mit. Aufgrund des zuletzt im Jahre 1991 abgeänderten Statuts für das Bundesdenkmalamt wird es von einem Präsidenten geleitet, der vom Generalkonservator vertreten wird. Das Statut sieht ferner einen Architekturdirektor, zentrale Abteilungen, wie etwa für Rechtsangelegenheiten, finanzielle Belange, Bodendenkmäler sowie für die Restaurierung und Konservierung von Denkmälern vor. Die Landeskonservatorate sind Abteilungen des Bundesdenkmalamtes in den einzelnen Bundesländern.

Zentralstelle

Erledigung von Berufungen

- 3.1.1 Das BMWF entscheidet über Berufungen gegen Bescheide des Bundesdenkmalamtes, die aufgrund der Bestimmungen des Denkmalschutzgesetzes und des Ausfuhrverbotsgegesetzes ergehen.

In den Jahren 1985 bis 1991 langten im BMWF insgesamt 375 Berufungen ein, wovon im Oktober 1992 81 Berufungen noch nicht erledigt worden waren. Darüber hinaus waren Berufungen aus den Jahren 1968, 1973, 1975 und 1981 nicht erledigt worden, was das BMWF mit teilweise unauffindbaren Aktenteilen begründete.

Das BMWF hat im Jahr 1992 über fünf Berufungen aus dem Jahr 1986, über sechs Berufungen aus dem Jahr 1987 und über sieben Berufungen aus dem Jahr 1988 entschieden, somit zum Teil erst nach sechs Jahren.

Von den im Jahr 1990 eingebrochenen 48 Berufungen wurden fünf innerhalb von sechs Monaten, 34 nach der Sechsmonatefrist und neun Berufungen überhaupt noch nicht erledigt.

- 3.1.2 Besonders lang währende Säumnisfälle betrafen die Schaffung von Schutzzonen auf dem Dürrnberg bei Hallein als einem im öffentlichen Interesse gelegenen Denkmal. Im Jahre 1974 hat das Bundesdenkmalamt insgesamt 53 Bescheide erlassen, weil auf den betreffenden Liegenschaften bedeutende Reste einer hallstadt- und latènezeitlichen Siedlung mit zugehörigen Gräberfeldern sowie die Reste von zeitgleichen Bergwerksbetrieben vermutet wurden. Von diesen Bescheiden erwuchsen 25 in Rechtskraft; gegen 28 Bescheide brachten die betroffenen Liegenschaftseigentümer Rechtsmittel ein, die jedoch unerledigt blieben. Als 1979 der damalige Präsident des Bundesdenkmalamtes dies aufzeigte, nahm der zuständige Sachbearbeiter im BMWF auf die damals geltende Rechtslage Bezug, wonach bloß vorhandene und nachgewiesene Denkmäler Gegenstand einer Unterschutzstellung sein könnten, nicht aber vermutete. Da die Unterschutzstellung von bloßen Fundhoffnungsgebieten sohin nicht möglich gewesen sei, wäre eine solche rechtlich auch nicht gedeckt. Für den Fall einer Ablehnung der Berufungen war daher eine Behebung durch den Verwaltungsgerichtshof zu erwarten. Um aber nicht durch Stattgebung der Berufungen mangels ausreichender Beweise den Wegfall der Unterschutzstellung zu riskieren, unterblieb eine weitere Behandlung. Die in den Jahren 1980 bis 1983 aufgenommene Bearbeitung der Berufungsfälle wurde nicht abgeschlossen. Erst als im Jahre 1991 das Bundesdenkmalamt von geplanten Baumaßnahmen auf zwei betroffenen Parzellen erfuhr, wurde im Juli 1991 der vom Grundeigentümer im Mai 1974 (somit vor 17 Jahren) eingebrochenen Berufung die aufschiebende Wirkung aberkannt und dies mit Gefahr in Verzug begründet. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung im Oktober 1992 war noch keine der seit rd 18 Jahren offenen Berufungen erledigt worden.

Laut Mitteilung des BMWF habe erst die ab dem Jänner 1991 wirksame Novellierung eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Unterschutzstellung in Fundhoffnungsgebieten geschaffen.

Zentralstelle**20**

- 3.2 Nach Ansicht des RH sind über Jahre hindurch unerledigte Berufungen sowohl mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und einer bürgerfreundlichen Verwaltung als auch mit denen der Verwaltungsökonomie nicht vereinbar.

Der RH empfahl, in Hinkunft Berufungen entsprechend den gesetzlich vorgesehenen Fristen zu erledigen sowie über die bisher jahrelang offenen Berufungen in kürzestmöglicher Zeit zu entscheiden.

- 3.3.1 *Laut Stellungnahme des BMWF erfordere das schwierige Verfahren im Denkmalschutzrecht bei der Durchführung eine besondere Genauigkeit und die Einholung umfangreicher Sachverständigengutachten. Da die Unterschutzstellung eines Denkmals einen starken Eingriff in die Eigentumsrechte bedeute, sei das BMWF im allgemeinen bestrebt, eine einvernehmliche Lösung zu erzielen. Daß die Denkmaleigentümer die lange Dauer der Berufungsverfahren im allgemeinen aber nicht als Verletzung ihrer Interessen ansäßen, ergäbe sich daraus, daß im Jahresschnitt nicht einmal eine Säumnisbeschwerde beim Verwaltungsgerichtshof eingebracht werde. Das BMWF werde aber bemüht sein, in Hinkunft mehr als bisher auf die Sechsmonatefrist zu achten.*
- 3.3.2 *Hinsichtlich der offenen Berufungen betreffend das Dürrenberggebiet erinnerte das BMWF an die ursprünglich außerordentlichen und ungewöhnlichen Unmutsäußerungen der Bevölkerung. Nach langwierigen und ergebnislosen Klärungsversuchen sei eine Entscheidung vorläufig ausgesetzt worden. Dies habe die Bevölkerung zweifelsfrei akzeptiert. Das Bundesdenkmalamt sei nunmehr angewiesen worden, den Umfang des Fundhoffnungsgebietes und die Begründung hiefür im Sinne der neuen Rechtslage bekanntzugeben. Dann würden die Berufungsverfahren erledigt.*
- 3.4 Der RH vermochte diesen Begründungen nicht zu folgen, weil seiner Ansicht nach dadurch die gesetzliche sechsmonatige Entscheidungsfrist ihres Sinnes entleert würde. Das BMWF habe daher mit seiner Vorgangsweise beim Dürrenberggebiet zwar im Interesse des Denkmalschutzes gehandelt, aber dabei das Gebot einer rechtsstaatlichen Verwaltung verletzt.

Verwaltungsvereinfachungen

- 4.1 Das Bundesdenkmalamt hatte etwa beim Verfahren nach dem 2. Kunst- und Kulturgutbereinigungsgesetz bzw dem Ausfuhrverbotsgesetz für Kulturgut, bei sogenannten "Freigaben" von der Unterschutzstellung kraft gesetzlicher Vermutung, bei der Auszahlung von Reiserechnungen und bei Meldungen nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz die Zentralstelle mitzubefassen, ohne daß dies sachlich unabdingbar gewesen wäre.
- 4.2 Der RH hielt Vereinfachungen für möglich. Er empfahl aus verwaltungsökonomischen Gründen, die Verwaltung im Bundesdenkmalamt zweckmäßig und wirtschaftlich zu führen sowie alle Doppelarbeiten und unnötigen Aktenverkehr zu vermeiden. Hiebei sollten insbesondere die Entscheidungsmöglichkeiten des Präsidenten des Bundesdenkmalamtes gestärkt werden. Das BMWF sollte sich auf seine Aufgaben als Rechtsmittelinstanz und Aufsichtsbehörde beschränken.
- 4.3 *Das BMWF will den Empfehlungen des RH weitgehend folgen, erachtete jedoch eine Vernetzung des Bundesdenkmalamtes mit dem Bundesrechenamt für erforderlich.*

Haager Konvention

- 5.1 Österreich trat 1964 der im Rahmen der UNESCO abgeschlossenen Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten ("Haager Konvention") bei, die zur Sicherung des Kulturguts gegen die absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts bereits in Friedenszeiten verpflichtet. Nach Ermächtigung durch das BMWF richtete das Bundesdenkmalamt ein sogenanntes "Konventionsbüro" ein, das in der Folge in enger Zusammenarbeit mit verschiedenen Stellen umfangreiche Materialien erarbeitete, darunter eine fachliche und inventarmäßige Zentraldokumentation sowie eine Generalinformation im Bereich des Kulturgüterschutzes. Die Kulturgüter wurden in Listen und Karteien erfaßt, welche im Lauf der Jahre einen Umfang von hunderten Karteikästchen erreichten. Die Kulturgüter waren ferner auf sogenannten "Kulturgüterschutzkarten" eingetragen.

In den letzten zehn Jahren nahm das Bundesdenkmalamt seine Tätigkeiten im Rahmen der Haager Konvention schrittweise zurück. So folgte 1985 die Einstellung der Tätigkeiten bis auf die Versendung der Kulturgüterschutztafeln. Der Leiter der Abteilung arbeitete in der Folge vorwiegend in der Bauforschung im Zusammenhang mit laufenden Vorhaben des Bundesdenkmalamtes und verstarb im Herbst 1992.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befanden sich große Teile des in den früheren Jahren erworbenen technischen Inventars ungeordnet und verstaubt in einem Raum der Hofburg. Verschiedene ältere Disketten waren nicht abspielbar, weil das dazugehörige ADV-Gerät nicht repariert worden war. Da im Bundesdenkmalamt die Wirkungsweise des Dokumentationssystems unbekannt war, waren die in den letzten Jahren erstellten Unterlagen kaum verwertbar.

- 5.2 Der RH beanstandete, daß die gesamten Ergebnisse der umfangreichen Tätigkeiten nach deren vorläufigem Abschluß nicht nutzbar waren. Er empfahl, die Zielsetzung der Abteilung neu zu definieren und auf die Erfordernisse eines zeitgemäßen Kulturgüterschutzes auszurichten. Insbesondere regte der RH die Planung von baulichen Maßnahmen zur Bergung beweglicher Kulturgüter in unmittelbarer Nähe ihres gewöhnlichen Aufstellungsortes und die Ausarbeitung diesbezüglicher organisatorischer Konzepte an.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMWF sei die Bearbeitung der gegenständlichen Angelegenheiten schwierig, weil die Haager Konvention wohl Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung sei, jedoch den einzelnen Staatsbürger nicht binde und in manchen Details eines Durchführungsgesetzes bedürfe, das aber fehle. Es werde nunmehr ein neuer Versuch unternommen, mit den in Frage kommenden Stellen eine Lösung des zentralen Themas, nämlich Maßnahmen zum Schutz und der Bergung von Kulturgütern zu finden. Hinsichtlich des beim Bundesdenkmalamt lagernden Inventars sei ein Bericht angefordert worden. Eine nähere Äußerung wäre daher noch nicht möglich.*
- 5.4 Der RH entgegnete, das BMWF hätte bereits früher Initiativen zur raschen Schaffung von Durchführungsbestimmungen setzen sollen.

Zentralstelle**22****Kulturgüterschutz in Altaussee**

- 6.1.1 Im Salzbergwerk Altaussee der Österreichischen Salinen wurden im Zweiten Weltkrieg Schutzräume angelegt und zwischen 1941 und 1945 Kulturgüter untergebracht. Aufgrund der guten Eignung der Salzstollen für die Unterbringung von Kunstsachen versuchte das BMWF, diese Schutzräume auch für allfällige künftige Gefährdungsfälle als Bergungsort zu erhalten. Die ursprünglich von den Österreichischen Salinen genützten "Steinberghäuser" sollten im Fall der Benützung des Bergungsortes für die Bewachung und Umpackung des Kulturgutes zur Verfügung stehen.

Seit dem Jahr 1962 verhandelten die Österreichischen Salinen mit dem damaligen BMU bezüglich der Überlassung der Steinberghäuser, wobei anfänglich ein Verkauf, später eine Vermietung ins Auge gefaßt wurde. Im August 1967 bezeichnete die Finanzprokuratur die Verwendung der Häuser im Rahmen der Kunstverwaltung als problematisch. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt das Gebiet bereits in das internationale Verzeichnis gemäß der Haager Konvention für Sonderschutz eingetragen. Bis 1974 fanden verschiedene Verhandlungen zwischen dem BMWF und den Österreichischen Salinen statt, wobei sich letztlich herausstellte, daß für die Nutzung nur drei Häuser in Frage kämen. Das BMWF bezeichnete allerdings den Zugang zu den Bergungsräumen als schwierig, weil der Steinbergstollen lediglich eine Höhe von knapp 2 m und eine Breite von etwa 1,5 m aufwies. Größere Kunstwerke wären für den Transport daher zu zerlegen, größere Bilder einzurollen. Bis 1977 konnte keine Lösung der anstehenden Probleme gefunden werden. Anfang 1978 richtete das BMWF eine Umfrage an die Bibliotheken und Museen, inwieweit an den Bergungsräumen ein Interesse bestünde. Lediglich zwei Bibliotheken bekundeten Interesse, alle anderen lehnten das Ansinnen als unzweckmäßig ab.

- 6.1.2 Im April 1979 kam nach einer entsprechenden Aufforderung durch das BMWF die Landesbaudirektion beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung zur Ansicht, daß in zwei der Steinberghäuser um rd 6,7 Mill S (ohne USt) Ferienwohnungen sowie eine Wohnung für den Verwalter errichtet werden könnten. Diese Wohnungen sollten im Katastrophenfall als Unterkunft für Personal und Verwaltung dienen. Die Finanzierung des Umbaus sollte mit einem Kredit der Österreichischen Salinen erfolgen. Im September 1979 bezifferte ein Architekt die Gesamtkosten einer Renovierung der zwei Häuser und eines weiteren Gebäudes mit rd 11,6 Mill S (ohne USt). Nach Abschluß eines Mietvertrages zwischen dem BMWF und den Österreichischen Salinen im Jahre 1980 beauftragte das BMWF im Oktober 1982 das Land Steiermark mit der Durchführung der Baumaßnahmen an den Steinberghäusern.

Der Umbau wurde in der Folge durchgeführt und im August 1989 legte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung die Schlußabrechnung vor, derzufolge die Gesamtkosten der Umbauten der beiden Steinberghäuser und des Zimmereigebäudes einschließlich Einrichtung rd 20,3 Mill S (einschließlich USt) betrugen. Da ferner rd 4,5 Mill S an Zinsen für den Kredit der Österreichischen Salinen anfielen, kostete der Umbau der Steinberghäuser insgesamt rd 24,8 Mill S (einschließlich USt).

- 6.1.3 Die Steinberghäuser sollten in Friedenszeiten als Ferienwohnungen genutzt und deshalb dem damaligen BMUK überlassen werden. Die Vermietung und ständige Betreuung sollte die Bundessportschule Obertraun besorgen. Im Mai 1986 schlossen das BMWF und das damalige BMUK ein diesbe-

zügliches Verwaltungsübereinkommen. 1991 stellte das BMWF fest, daß die Nutzung der Häuser nicht befriedigend war. Da sie weder von der Bundesportschule noch von anderen Bundesdienststellen genutzt worden waren, vermietete der Hausbesorger die fünfzig vorhandenen Betten an andere Gäste. Ungeachtet der dadurch erzielten Einnahmen ergab sich für 1989 und 1990 ein Nettoabgang von mehr als 500 000 S, weil jede Wohnungseinheit durchschnittlich im Jahr nur 24 Tage belegt war. Das nunmehr zuständige BMGSK entschloß sich daher, sich künftig nicht mehr an den Betriebskosten zu beteiligen.

- 6.1.4 Die für die "Umfassende Landesverteidigung" zuständige Abteilung des BKA hatte keine Kenntnis von den Steinberghäusern und vermochte daher auch im Juli 1992 dem RH keine Auskunft über deren Einbeziehung in die "Umfassende Landesverteidigung" zu geben. Es konnte aber auch das BMWF keinen Plan oder eine sonstige schriftliche Unterlage darüber vorlegen, in welchen Fällen, unter welchen Voraussetzungen, von wem welches Kulturgut in den Bergungsort gebracht, von wem es dort ausgeladen, konservatorisch behandelt und bewacht werden sollte. Es gab auch keine Unterlagen darüber, welche Maßnahmen getroffen oder mit wem diesbezüglich überhaupt das Einvernehmen bei der Einlagerung von Kulturgut hergestellt werden müßte. Im Ernstfall hätte daher keine Sicherung von Kulturgut im Steinbergstollen durchgeführt werden können.
- 6.2 Nach Ansicht des RH ist unter der allgemeinen Zielsetzung einer Vorsorge für den Kulturgüterschutz in möglichen Gefährdungsfällen vor 30 Jahren ein Vorhaben begonnen worden, bei dem in weiterer Folge die Nebensache (Unterkünfte) zur Hauptsache wurde. In Kenntnis der ungelösten Grundvoraussetzungen hat das BMWF einen Umbau der Steinberghäuser begonnen, dessen Kosten schließlich rd 25 Mill S betragen, wozu noch die laufenden Personal-, Erhaltungs- und Betriebskosten kommen. Demgegenüber blieben die für die Nutzung der Steinbergstollen erhobenen Forderungen bezüglich Sicherheit, Ausbau, Ausrüstung und Einrichtung unerfüllt. Nicht geklärt wurde, ob die Errichtung von 14 Ferienwohnungen im Zusammenhang mit dem Kulturgüterschutz vertretbar war und ob der Kulturgüterschutz an einem zentralen Ort bei der Weiterentwicklung von Schutzmaßnahmen noch zeitgemäß und sinnvoll war.

Der RH beanstandete die bisherige Entwicklung des Vorhabens in Altaussee, die ohne Konzept und eher von Zufälligkeiten geprägt war. Er empfahl deshalb zu überlegen, in welcher Form künftig ein Kulturgüterschutz durchgeführt werden soll. Im Rahmen dieses Planes wäre auch für den Bergungsort Altaussee-Steinbergstollen eine Aufgabe vorzusehen.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMWF habe es immer die Ansicht vertreten, den Steinbergstollen wegen seiner besonderen klimatischen Bedingungen als Einlagerungsort für Kulturgüter zu verwenden. Deshalb sei er auch als einziger Einlagerungsort unter Sonder schutz gemäß der Haager Konvention gestellt worden. Die Steinberghäuser wären für die Bewachungsmannschaft im Krisenfall jedenfalls notwendig und sollten daher nach Instandsetzung der Gebäude vorerst nutzbringend verwendet werden. Da die bisher vorgesehenen Nutzungsmöglichkeiten gescheitert wären, sei künftig die Verwendung für Kurse in Aussicht genommen.*

Zentralstelle**24**

Was die Einlagerungskonzeption anlange, sollte der Steinbergstollen in erster Linie der Langzeitlagerung dienen. Es sei nunmehr das BKA ersucht worden, eine Sitzung einzuberufen, in der die Fragen des Kulturgüterschutzes und der Möglichkeit der Hilfestellung durch andere Institutionen geklärt werden sollten. Wegen der für die Einlagerung in den Stollen erforderlichen zusätzlichen Einrichtungen sei Kontakt mit den Österreichischen Salinen aufgenommen worden. Ferner wäre geplant, von Fachleuten Vorschläge einzuholen.

Förderungen aus Denkmalschutzmitteln

- 7.1 Aufgrund des Denkmalschutzgesetzes können zu den Kosten, die bei der Sicherung, Erhaltung und Erforschung von Denkmälern entstehen oder die aufgrund von Veränderungen verursacht werden, Zuschüsse gewährt werden. Hiebei sind einerseits die Bedeutung des Denkmals und andererseits die mit der denkmalgerechten Restaurierung verbundenen wirtschaftlichen Probleme besonders zu berücksichtigen. Weitere Zuschüsse können geleistet werden, um erhebliche Beeinträchtigungen abzugelten, die durch Arbeiten des Bundesdenkmalamtes entstehen.

Nähtere Richtlinien für die Gewährung derartiger Zuschüsse sind vom Bundesminister für Wissenschaft und Forschung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen zu erlassen. Obwohl diese gesetzliche Regelung seit der Novelle 1990 besteht, hat das BMWF die Richtlinie bisher nicht erlassen. Während der Gebarungsüberprüfung hat das BMWF dem RH einen Entwurf übergeben, zu dem der RH insbesondere hinsichtlich des Gegenstandes und Zweckes der Förderung, der Kriterien hiefür und der Abwicklung Verbesserungsvorschläge erstattete.

- 7.2 Der RH empfahl, die Richtlinien nunmehr unter Berücksichtigung seiner Empfehlungen zu erlassen.
- 7.3 *Laut Mitteilung des BMWF würden die Gespräche mit dem BMF weitergeführt und die Anregungen des RH mitberücksichtigt.*

Personal**Planstellen im Bundesdenkmalamt**

- 8.1 Von den laut Stellenplan für das Jahr 1992 für das Bundesdenkmalamt vorgesehenen 191 Planstellen waren am 1. Jänner nur 169 Planstellen besetzt, weil aufgrund einer mündlichen Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Wissenschaft und Forschung und dem Bundesminister für Finanzen die in den Stellenplänen 1991 und 1992 für das Bundesdenkmalamt vorgesehenen Planstellen teilweise erst im Herbst des jeweiligen Jahres zur Besetzung freigegeben worden waren. Andererseits blieben dem Bundesdenkmalamt bereits zugeteilte Planstellen für Akademiker seit Jahren unbesetzt, was das Bundesdenkmalamt mit der langen Dauer des mit dem BMWF durchzuführenden Besetzungsverfahrens begründete.

In einem "Memorandum des Bundesdenkmalamtes zur Situation und zu den Zukunftsperspektiven von Denkmalschutz, Denkmalpflege und Denkmalforschung in Österreich" aus dem Jahre 1991 wurde unter den Notwendigkeiten die Aufstockung des Personals um zumindest 100 Fachbeamte zuzüglich eines entsprechenden Apparats gefordert.

- 8.2 Nach Ansicht des RH sind Denkmalschutz und Denkmalpflege im Hinblick auf das kulturelle Erbe Österreichs unerlässlich und darüber hinaus von großer (volks)wirtschaftlicher Bedeutung. Daher wäre auf der Grundlage eines Schwerpunktprogrammes für die Denkmalpflege insbesondere der Umfang der noch notwendigen Unterschutzstellungen und ein Programm zu deren Erfüllung vorzusehen sowie die erforderliche personelle und finanzielle Ausstattung des Bundesdenkmalamtes festzulegen.
- 8.3 *Das BMWF begründete die verspätete Planstellenzuteilung mit den Absprachen in den Budgetverhandlungen, erklärte sich aber bemüht, bei den Stellenplanverhandlungen Qualitätsreserven zu schaffen. Überdies hätte das Bundesdenkmalamt vor der Zuteilung neuer Planstellen die bereits zugewiesenen Planstellen besetzen sollen. Die Besetzung von Planstellen sei durch Änderung des Verfahrens beschleunigt worden.*

Ausschreibung der
Funktion des
Architekturdirektors

- 9.1 Noch vor Inkrafttreten des neuen Statuts ab 1. Juli 1991 führte das BMWF eine Ausschreibung für die darin neu vorgesehene Funktion eines Architekturdirektors durch, welche allerdings nur innerhalb des Bundesdenkmalamtes erfolgte und ein bereits bestehendes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis mit dem Bund voraussetzte. Es bewarben sich zwei Mitarbeiter des Bundesdenkmalamtes, von denen einer mit Wirkung vom 1. Oktober 1991 zum Architekturdirektor ernannt wurde.
- 9.2 Der RH hielt es grundsätzlich für problematisch, diese wichtige Funktion nur im Bundesdenkmalamt und nur auf Beamte beschränkt auszuschreiben, weil die leitende Koordination und Beurteilung der Veränderungen von Baudenkmälern eine interessante Aufgabe auch für andere Bedienstete oder solche an einer Universität bzw Kunsthochschule oder für freischaffend Tätige gewesen wäre. Ferner hatte der RH Bedenken, eine Funktion einige Monate vor Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage für diese Funktion auszuschreiben.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMWF seien die Aufgaben des Architekturdirektors bereits vor Erlassung des neuen Statuts bekannt gewesen, weshalb eine Ausschreibung vor dessen Inkrafttreten ohne weiteres möglich gewesen wäre. Eine Erweiterung der Ausschreibung auf Personen außerhalb des Bundesdenkmalamtes erschien dem BMWF nicht zweckmäßig, weil der Architekturdirektor den Betrieb des Bundesdenkmalamtes eingehend kennen und gleichzeitig einer der beiden höchsten Fachbeamten sein sollte.*
- 9.4 Der RH vermochte dieser Begründung nicht zu folgen, weil damit jede öffentliche Ausschreibung entbehrlich würde.

Bundesdenkmalamt

Ausfuhrverbots- gesetz für Kultur- gut

- 10.1 Das Bundesdenkmalamt bearbeitete in Vollziehung des Ausfuhrverbots-
gesetzes im Jahre 1991 über 3 000 Ansuchen, wobei in den letzten drei
Jahren die Anzahl der Anträge abnahm.

Insgesamt stellt das Ausfuhrverbotsgegesetz einen starken Eingriff in das
Eigentumsrecht dar. Seine Vollziehung führte aber in einigen Bereichen
erkennbar zu Schwierigkeiten:

- (1) Das Bundesdenkmalamt verfügte im Fall der Ablehnung eines Antrages
auf Ausfuhr über keine wirksamen Kontrollmöglichkeiten über den Ver-
bleib des betreffenden Gegenstandes im Inland.
 - (2) Mangels umfassender Kenntnis der Anzahl der Gegenstände, die dem Aus-
fuhrverbot unterliegen, vermochte das Bundesdenkmalamt vielfach nur
nachträglich festzustellen, daß solche Gegenstände auf nicht mehr nachvoll-
ziehbaren Wegen ins Ausland gelangt waren.
 - (3) Schwierigkeiten gab es auch bei der Auslegung der Frage des "hochrangigen
Kulturgutes" und beim "Ersatzkaufverfahren".
- 10.2 Da nach den bisherigen Erfahrungen bei der Ausfuhr eines Kulturgutes aus
wirtschaftlichen Gründen die Mittel der einschlägigen öffentlichen Samm-
lungen zum Ersatzkauf zumeist nicht ausreichten, müßten nach Ansicht des
RH auch Möglichkeiten geschaffen werden, anstelle des jetzt vorgesehenen
"Ersatzkaufverfahrens" ein Verfahren zu schaffen, bei dem eine Organisation
für den Ankauf und Verbleib des Kulturgutes in Österreich zu sorgen hätte.
- 10.3 *Das BMWF gestand dem RH zu, daß das Ausfuhrverbotsgegesetz für Kulturgut zweifellos auch gewisse Härten aufweise. Auch bei der Beurteilung der Frage der "Hoch-
rangigkeit" käme es immer wieder zu Schwierigkeiten. Zum Vorschlag des RH, ein
neues "Ersatzkaufverfahren" zu schaffen, gab das BMWF keine Stellungnahme ab.*

Verwaltung

- 11.1 Das Bundesdenkmalamt war im Rahmen der Haushaltsführung des Bun-
des ein anweisungsermächtigtes Organ, bei welchem eine Kasse errichtet
worden war. Die Abrechnung erfolgte über die Buchhaltung des BMU. Da
das Bundesdenkmalamt auch keine Dienstbehörde erster Instanz war,
mußten alle Reiserechnungen und besoldungsrechtlichen Anweisungen
vom BMWF durchgeführt werden. Ferner wurde wiederholt die Ausga-
benermächtigung an die nachgeordnete kassenführende Dienststelle "Bun-
desdenkmalamt" erst in der Zeit zwischen dem 12. und 19. Tag des laufen-
den Monats vom BMWF ausgestellt.

Schon im April 1989 hatte das BMWF beim BMF beantragt, die techni-
schen Voraussetzungen für einen Anschluß des Bundesdenkmalamtes an
das Bundesrechenamt zu schaffen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung
war diesbezüglich noch keine Entscheidung getroffen worden.

- 11.2 Der RH empfahl, das Bundesdenkmalamt mit dem Bundesrechenamt zu vernetzen und dem Bundesdenkmalamt die Geldmittelzuweisungen schneller zu übermitteln.
- 11.3 *Das BMWF schloß sich der Ansicht des RH an, wies jedoch auf die fehlenden Planstellen hin.*

Organisation und Personal

Organisation des Bundesdenkmalamtes

- 12.1 Die Organisationsstruktur des Bundesdenkmalamtes war in einem "Statut für das Bundesdenkmalamt" geregelt, welches vom BMWF zuletzt ab Juli 1991 abgeändert wurde. Dieses Statut, in dem auch ein Generalkonservator und ein Architekturdirektor vorgesehen waren, zählte die zentralen Abteilungen und Landeskonservatorate erschöpfend auf. Es wies organisatorisch stark zentralistische Merkmale auf und bevorrangte die wissenschaftlichen Tätigkeiten gegenüber den hoheitlichen Aufgaben.
- 12.2 Der RH beurteilte das Statut als zu starr und einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Organisation des Bundesdenkmalamtes abträglich. Nach Auffassung des RH sollte das Statut für das Bundesdenkmalamt lediglich den Rahmen der Behördenorganisation und -tätigkeit regeln und der Amtsleitung den erforderlichen Freiraum überlassen, nach Bedarf jene Schwerpunkte zu setzen, die sich aus dem laufenden Amtsbetrieb als vordringlich erweisen. Er empfahl die Erarbeitung eines neuen Statuts.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des Bundesdenkmalamtes würden nunmehr Strukturbereinigungen in den zentralen Abteilungen vorbereitet. Das Wirksamwerden der vorgesehenen Maßnahmen hänge allerdings von der vom BMWF zu schaffenden Möglichkeit einer Selbstorganisation des Bundesdenkmalamtes, aber auch von den derzeit laufenden Verhandlungen über eine "Veränderung" des Denkmalschutzes ab. Das BMWF habe eine Änderung des Statuts in Aussicht gestellt.*

Förderungsabrechnungen

- 13.1 Die sachliche und rechnerische Kontrolle der Förderungsabrechnungen erfolgte in einer Abteilung des Bundesdenkmalamtes, welche grundsätzlich alle Förderungen zu bearbeiten hatte, die vom BMWF, dem Bundesdenkmalamt oder den Landeskonservatoraten vergeben worden waren.
- 13.2 Der RH beanstandete die organisatorisch aufwendige Form der Kontrolltätigkeit und die mangelnden Möglichkeiten einer wirksamen Erfolgskontrolle. Seiner Ansicht nach sollten die Abrechnungen von den Landeskonservatoraten überprüft werden, weil sie im Regelfall auch mit den Vorhaben vertraut sind. Er empfahl ferner, auch das Mahnwesen den Landeskonservatoraten zu übertragen und alle Kontrolltätigkeiten zu dokumentieren.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des Bundesdenkmalamtes könne die Finanzabteilung aufgrund der derzeitigen personellen Kapazität lediglich nachträglich kontrollieren, wobei Beanstandungen auf kurzem Weg, somit fernmündlich und ohne die entsprechenden Nachweise in den Geschäftsunterlagen, durchgeführt werden müßten. Das Präsidium des Bundesdenkmalamtes sei mit einer Neustrukturierung des Finanzwesens beschäftigt, wobei aber auch eine personelle Aufstockung erforderlich sei.*

Vollzug des Denkmalschutzgesetzes

Feststellung des Denkmalbestandes

- 14.1 In einer Entschließung vom März 1978 ersuchte der Nationalrat den Bundesminister für Wissenschaft und Forschung, alle in Österreich dem Denkmalschutz anvertrauten Güter zu erfassen, um so einen Gesamtüberblick über den Bestand und Zustand der denkmalgeschützten Objekte sicherzustellen. Im Jahre 1987 hielt das BMWF in einem Schreiben an das Bundesdenkmalamt fest, daß es nicht möglich sei, anhand der bisher erstellten Inventare eine halbwegs vollständige Liste der unbeweglichen und unter Denkmalschutz stehenden Objekte innerhalb absehbarer Zeit vorzulegen.

Auch zur Zeit der Geburungsüberprüfung war der Umfang des österreichischen Denkmalbestandes nicht hinreichend genau bekannt, weil die wissenschaftlichen Inventarwerke keine entsprechenden Angaben enthielten und auch die Jahresberichte und die in den Landeskonservatoraten geführten Aufzeichnungen kein österreichweit vollständiges Bild ergaben. Vorhandene Zahlenangaben waren entweder veraltet oder beruhten vielfach auf Schätzungen.

In der Regel waren die Unterschutzstellungen nicht systematisch oder nach Schwerpunkten geplant, sondern erfolgten vielfach anlaßbezogen. Hiebei geschah die Unterschutzstellung eines Denkmals erst dann, wenn von Eigentümerseite bereits Veränderungen geplant oder in einigen Fällen schon durchgeführt worden waren. Teils lagen die Mängel auch darin, daß in den Landeskonservatoraten meist nur ein Mitarbeiter mit der Erarbeitung von Unterschutzstellungsanträgen befaßt war.

Der Generalkonservator bezifferte die Leistungsobergrenze des Bundesdenkmalamtes mit rd 250 Unterschutzstellungen je Jahr.

- 14.2 Der RH beanstandete, daß der Entschließung des Nationalrates aus dem Jahre 1978 bisher nicht entsprochen worden ist. Das Ausmaß und der Schwerpunkt der Erfassungstätigkeit sind ohne zentrale Vorgabe des Erfassungsziels sowie einer Terminplanung und –überwachung erfolgt. Gleches galt sinngemäß für die Unterschutzstellungstätigkeit.

Der RH befürchtete, daß es unter den gegebenen Bedingungen noch Jahrzehnte dauern würde, bis der zu schützende Denkmalbestand Österreichs einigermaßen unter Schutz gestellt wäre. Sollte der zur Zeit der Geburungsüberprüfung vorliegende Entwurf einer Änderung des Denkmalschutzgesetzes vom Nationalrat beschlossen werden, wäre es nach Auffassung des RH dringend erforderlich, die Schwerpunkte, die organisatorischen Grundlagen und die Teilziele der Erfassungsaktion zu erarbeiten und festzulegen.

- 14.3 *Das Bundesdenkmalamt bekräftigte die Notwendigkeit einer Feststellung des österreichischen Denkmalbestandes. Es habe zuletzt 1991 in einer Denkschrift das BMWF auf das Erfordernis einer Eingrenzung des Auftrages von Denkmalschutz und Denkmalpflege hingewiesen. Derzeit werde ein Konzept einer Denkmälerliste erstellt, die aus dem kunsttopographischen Inventar alle kraft gesetzlicher Vermutung unter Schutz stehenden bzw zu stellenden Denkmäler verzeichne. Ferner würden Vorbereitungen zur Erfüllung des neuen Gesetzesauftrages getroffen.*

Im übrigen würde die Denkmälerliste künftig zu der vom RH empfohlenen Systematisierung wesentlich beitragen. Voraussetzung für eine planmäßige und effiziente

Unterschutzstellung sei allerdings auch eine Abstimmung der gesetzlichen Grundlagen auf ein derartiges Konzept, weil das derzeitige gesetzliche Unterschutzstellungsverfahren außerordentlich aufwendig, schwerfällig und sohn letztlich ungeeignet sei.

Veränderung von Denkmälern

- 15.1 Bei geschützten Denkmälern ist aufgrund des Denkmalschutzgesetzes jede Veränderung, die den Bestand, die überlieferte Erscheinung oder die künstlerische Wirkung beeinflussen könnte, ohne Bewilligung des Bundesdenkmalamtes verboten. In der Praxis konnte das Bundesdenkmalamt diesen Auftrag in vielen Fällen nicht erfüllen.

Schwierigkeiten ergaben sich auch bei großen und lang andauernden Umbauprojekten, wie beispielsweise des Benediktinerstiftes Mondsee oder des sogenannten Reinerhofes und des Priesterseminars in Graz. Häufig stand das Bundesdenkmalamt aber auch aufgrund bereits vorliegender baubehördlicher Genehmigungen oder Förderungsbewilligungen sowie bedingt durch die in der Interessensphäre der Denkmaleigentümer, Baubetreiber bzw. Architekten liegenden — meist wirtschaftlichen — Gründe unter erheblichem Entscheidungs- und Zeitdruck. Probleme entstanden oft auch wegen der Finanzierung begleitender wissenschaftlicher Untersuchungen des Bundesdenkmalamtes, weil unklar war, wer die Kosten für die notwendigen archäologischen Grabungen übernehmen sollte. In anderen Fällen stand vor Baubeginn die spätere Nutzung größerer Anlagenteile, aber auch einzelner Räume, nicht hinreichend genau fest. Hieraus ergaben sich jedoch vielfältige Unsicherheiten für denkmalpflegerische und wissenschaftliche Sachentscheidungen des Bundesdenkmalamtes. Ferner erfolgte die Genehmigung von Denkmalveränderungen in einigen Fällen lediglich durch Sichtvermerke, die auf Einreichplänen angebracht worden waren. Wiederholt waren auch Veranlassungen bei der Genehmigung und Überwachung von Denkmalveränderungen nicht genügend sorgfältig dokumentiert bzw. verspätet oder überhaupt nicht erfolgt.

- 15.2 Nach Ansicht des RH wären schon in frühen Phasen der Planung weitreichender Denkmalveränderungen Möglichkeiten zur allenfalls institutionalisierten Koordination zwischen den am Projekt Beteiligten zu überlegen. Hierbei wären vor allem Fragen der Finanzierung, der Kostentragung, der Zeitplanung und der Ablauforganisation von vornherein klarzustellen. Durch zweckentsprechende organisatorische Maßnahmen ließe sich die Anzahl rechtzeitiger Unterschutzstellungen erhöhen, um anlaßbezogenen Sofortmaßnahmen möglichst vorzubeugen. Weiters wären im Sinn der Nachvollziehbarkeit von behördlichen Entscheidungen alle Genehmigungen von Denkmalveränderungen entsprechend zu dokumentieren.

- 15.3 *Laut Stellungnahme des Bundesdenkmalamtes habe es auf die Spanne zwischen dem von der breiten Öffentlichkeit eingeforderten Ausmaß des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege einerseits und den Möglichkeiten der staatlichen Denkmalpflege andererseits zuletzt in der Denkschrift 1991 hingewiesen. Nur eine Vereinfachung des Unterschutzstellungsverfahrens und eine Verbesserung der Personalausstattung des Bundesdenkmalamtes könnten hier künftig wirksam Abhilfe schaffen.*

Im übrigen bemerkte das Bundesdenkmalamt, daß die Genehmigung, Überwachung und Dokumentation der Maßnahmen der jährlich etwa 5 000 Interven-

tionsfälle an Bau- und Kunstdenkmälern mit der derzeitigen personellen Ausstattung nur unzureichend möglich sei.

Denkmalschutzrecht und benachbarte Rechtsgebiete

- 16.1 Die Verwirklichung der denkmalpflegerischen Grundsätze stieß beim Vollzug des Denkmalschutzgesetzes, insbesondere im Zusammenhang mit der Veränderung von Denkmälern, verschiedentlich auf enge Grenzen, weil auch zahlreiche baurechtliche Vorschriften sowie Normen der Altstadterhaltung und des Ortsbildschutzes zu berücksichtigen waren. Vielfach hatte das Bundesdenkmalamt von denkmalverändernden Bauvorhaben keine Kenntnis oder wurden baurechtlich genehmigte Vorhaben schon durchgeführt, ehe das denkmalschutzrechtliche Verfahren eingeleitet bzw abgeschlossen war. Eine wechselseitige ablauforganisatorische bzw inhaltliche Abstimmung des baubehördlichen und des denkmalschutzrechtlichen Verwaltungsverfahrens blieb letztlich dem guten Einvernehmen der beteiligten Organwälter vorbehalten. Unterschiedliche Zielsetzungen und Aufgaben der Denkmalerhaltung im Sinne des Denkmalschutzes bestanden auch wegen der unterschiedlichen Kompetenzlage in den Fragen der Altstadterhaltung sowie der Ortsbildpflege.
- 16.2 Nach Ansicht des RH war ein erheblicher Teil der Probleme, die mit dem Vollzug des Denkmalschutzgesetzes, insbesondere im Fall von Denkmalveränderungen, verbunden waren, auf die fehlende Koordination oder mangelnde rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege mit bzw gegenüber dem Baurecht zurückzuführen. Der RH empfahl, so weit wie möglich das denkmalbehördliche und das baurechtliche Verfahren ablaufmäßig aufeinander abzustimmen. Ferner regte er an, für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Bundesdenkmalamtes dessen bundesweiten Auftrag zur Kulturguterhaltung im Bereich der Raumordnung verstärkt bewußt zu machen.
- 16.3 *Das Bundesdenkmalamt will die Empfehlungen des RH den zuständigen Landesorganen zugänglich machen.*

Gefährdete Denkmäler

- 17.1 Bei einigen Denkmälern trat deren weitgehender Verfall ein, ohne daß rechtzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet worden wären. Dies führte jeweils zu raschem Substanzverlust und zu höherem Aufwand bei der späteren Restaurierung.
- 17.2 Der RH empfahl eine Regelung, die eine stärkere Öffentlichkeitswirkung durch Hinweise auf den Verfall eines Denkmals möglich machen würde. Ein Schritt in diese Richtung wäre die Eintragung eines verfallenden Denkmals in eine Liste gefährdeter Baudenkmäler, ähnlich der sogenannten "Roten Liste für aussterbende Tierarten", und die Ernennung von ehrenamtlichen Korrespondenten.
- 17.3 *Das Bundesdenkmalamt sagte zu, der Frage der ehrenamtlichen Korrespondenten verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen.*

Aus- und Fortbildung im Bereich der Denkmalpflege

- 18.1 Im Juni 1991 hielt es der Leiter der Abteilung für Restaurierung und Konserverung von Denkmälern des Bundesdenkmalamtes für erforderlich, in den nächsten zehn Jahren zusätzlich rd 160 akademische Restauratoren neu auszubilden. Bis dahin wären es im Durchschnitt jährlich acht gewesen, die jedoch auf die Bereiche Gemälde, Metallkunstgewerbe und Grafik spezialisiert seien. Für die anderen Sparten gäbe es hingegen keine oder zuwenig Fachkräfte.

Zur Beseitigung dieser Mängel trat das Bundesdenkmalamt in Verhandlungen mit den für die Ausbildung zuständigen Kunsthochschulen und Vertretern des BMWF ein. Im Hinblick auf die Aus- und Weiterbildung für Restauratoren im handwerklich-gewerblichen Bereich strebte das Bundesdenkmalamt eine Erweiterung des Informations- und Dokumentationszentrums in der Kartause Mauerbach an.

- 18.2 Der RH anerkannte grundsätzlich die Bemühungen des Bundesdenkmalamtes um die Sicherstellung fachkundigen Nachwuchses, vermochte aber im Statut des Bundesdenkmalamtes keine eindeutigen Regelungen hinsichtlich der dem Bundesdenkmalamt zukommenden Lehraufgaben zu erkennen. Da aufgrund der geltenden Rechtslage die organisatorische Verwirklichung der Konzepte des Bundesdenkmalamtes für eine akademische Aus- und Weiterbildung eine Aufgabe der Hochschulen ist, empfahl er, an die zuständigen Organe mit möglichst konkreten Vorschlägen heranzutreten.
- 18.3 *Laut Stellungnahme des Bundesdenkmalamtes habe es vor längerer Zeit ein Konzept vorgelegt. Auch habe sich die Restaurierabteilung um eine Ausbildung im Rahmen von Werkstättenpraktika bemüht und fallweise mit der Akademie der bildenden Künste zusammengearbeitet.*

Informations- und Dokumentationszentrum in der Kartause Mauerbach

- 19.1 Das Statut des Bundesdenkmalamtes sah eine zentrale Abteilung "Kartause Mauerbach — Informations- und Dokumentationszentrum des Bundesdenkmalamtes für Handwerk in der Denkmalpflege" vor. Dieses Zentrum hatte in den Räumlichkeiten der ehemaligen Kartause Mauerbach eine möglichst umfassende Informations- und Dokumentationsstelle für das für die Restaurierung von Denkmälern bedeutende Handwerk einzurichten und zu führen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren im Bundesdenkmalamt Überlegungen im Gang, den Schulungsbetrieb zu erweitern, um verstärkt handwerklich-gewerbliche Fachkräfte für den Bereich der Altbau- und Denkmalpflege aus- bzw weiterzubilden.
- 19.2 Der RH anerkannte grundsätzlich die Bemühungen des Bundesdenkmalamtes, den Ausbildungsstand in der Denkmalpflege auf mehreren fachlichen Ebenen zu verbessern, sah jedoch die Wahrnehmung von Schulungsaufgaben im Statut nicht hinreichend klar festgelegt. Er empfahl deshalb, anlässlich einer Neuordnung des Statuts die Zuständigkeit des Bundesdenkmalamtes zur Wahrnehmung von Organisations- und Durchführungsaufgaben auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung zu verdeutlichen.
- 19.3 *Laut Stellungnahme des Bundesdenkmalamtes werde eine genauere Umschreibung der Zuständigkeiten zur Wahrnehmung von Aufgaben auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung in einer Neufassung des Statuts vorbereitet.*

Bundesdenkmalamt**32****Verschiedene Empfehlungen**

20. Verschiedene weitere Empfehlungen des RH betrafen Publikationen, die ordnungsgemäße Verwaltung und Arbeitsleistung, die automationsunterstützte Datenverarbeitung, das Dokumentations- und Berichtswesen, die Sicherheit, die Abrechnung von Veranstaltungen, die Einstellung von Grubungshelfern, die vorübergehende Ausfuhr von Bildern, den Ankauf von Bibliotheksbeständen und den Abschluß von Werkverträgen sowie die lange Dauer bei Entscheidungen im Personalwesen und die Personalverwaltung.

Das BMWF und das Bundesdenkmalamt sagten die Verwirklichung der Empfehlungen zu.

Schlußbemerkungen

21. Die Fragen des Denkmalschutzes haben durch ein geändertes öffentliches Bewußtsein, durch Umweltschäden sowie durch wirtschaftliche Gegebenheiten eine immer höhere Aktualität gewonnen und zu verstärkten Herausforderungen für die Denkmalpflege und den Denkmalschutz geführt. Der RH gewann bei der Überprüfung den Eindruck, daß das Bundesdenkmalamt zwar bemüht war, im Rahmen seiner Möglichkeiten seinen Aufgaben nachzukommen, daß aber die bereitgestellten Mittel im Verhältnis zu den bestehenden Aufgaben in personeller und förderungsmäßiger Hinsicht zu gering waren. So konnten vor allem die Betreuung der Denkmäler, die Bodendenkmalpflege und die für die Entscheidungsfindung unentbehrliche Bauforschung nicht im wünschenswerten Ausmaß erfolgen. Ferner erschwerten die schwierigen Verfahren oft eine rasche Erledigung von Unterschutzstellungen. Andererseits bestanden aber auch nicht erforderliche Verwaltungsregelungen, und es fehlten entsprechende Konzepte beim Kulturgüterschutz.

Im Hinblick auf das kulturelle Erbe Österreichs, aus volkswirtschaftlichen und wirtschaftlichen Gründen kommt daher einer zweckmäßigen Organisation und der sparsamen Verwendung der Mittel eine immer größere Bedeutung zu.

Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Durch zweckdienliche Maßnahmen wäre die Stellung des Bundesdenkmalamtes zu stärken und auch autonomer zu gestalten. Ebenso wäre aber auch den einzelnen Landeskonservatoraten eine größere Entscheidungsfreiheit zu geben. Die starke Einflußnahme des BMWF, die sich in oftmaßen Berichtspflichten des Bundesdenkmalamtes und dem Vorbehalt verschiedener Entscheidungen im Einzelfall äußert, sollte durch weitgehende Delegierung der Aufgaben an das Bundesdenkmalamt beseitigt werden. Die Zentralstelle sollte dafür lediglich die Ziele und Richtlinien vorgeben, sich aber auch durch eine entsprechende Kontrolle von ihrer Einhaltung überzeugen.
- (2) Im BMWF wäre für eine rechtzeitige Erledigung von Berufungen zu sorgen. Durch Verwaltungsvereinfachungen wären alle vorhandenen Arbeitsreserven zu nutzen und für dringlichere Zwecke einzusetzen.
- (3) In einem Konzept für den Kulturgüterschutz wären die Art, die Orte, die beteiligten Dienststellen und Personen sowie das zu schützende Kulturgut festzulegen, so daß im Bedarfsfall ohne Verzug mit einer Sicherung der Kulturgüter begonnen werden könnte.

- (4) Richtlinien für die Förderungsvergabe wären zu erlassen.
- (5) Im Statut des Bundesdenkmalamtes wären die Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Organisation des Bundesdenkmalamtes flexibler gestalten zu können und auch die derzeitige Gliederung dem Bedarf anzupassen. Weiters hätte das Bundesdenkmalamt eine Zielvorstellung über das für die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Personal zu erstellen und dementsprechend schrittweise vorzugehen.
- (6) Für einen entsprechend sicheren Vollzug des Ausfuhrverbots gesetzes für Kulturgut wäre zu sorgen und auch die finanzielle Grundlage zu schaffen, damit für den Export vorgesehenes hochrangiges Kulturgut im Inland verbleibt.
- (7) In Entsprechung der Entschließung des Nationalrates vom 15. März 1978 wäre ehestmöglich ein Gesamtüberblick über den Bestand und den Zustand der denkmalgeschützten Objekte sicherzustellen.
- (8) Bei der Veränderung von Denkmälern wären die Verfahren nach dem Denkmalschutzgesetz möglichst gleichzeitig und wechselweise aufeinander abgestimmt mit den baurechtlichen Verfahren durchzuführen und die Veränderungen auch entsprechend zu dokumentieren.
- (9) Ein vor allem für hoheitliche Zwecke nutzbares wissenschaftliches Kurz-inventar der Denkmäler Österreichs wäre zu schaffen.
- (10) Die Aus- und Fortbildung im Bereich der Denkmalpflege wäre verstärkt zu fördern, um den Mangel an entsprechenden Fachkräften zu beseitigen.

Bereich des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie

Auftragsvergaben und Förderungen

Das BMUJF war für eine erhebliche Anzahl von Auftragsvergaben und Förderungen nicht zuständig, weil entweder die Länder oder andere Bundesministerien für die Ausgaben aufzukommen gehabt hätten.

Bei den Auftragsvergaben wurde wiederholt gegen die Vergabevorschriften verstoßen. Mangels ausreichender Planung wurden größere Vorhaben unzweckmäßig und unwirtschaftlich durchgeführt.

Nach Ansicht des RH wären Förderungen an private Vereine für die allgemeine Aufrechterhaltung des Betriebes und zur Erfüllung des Vereinszweckes künftig entsprechend den haushaltrechtlichen Vorschriften nur noch für leistungsbezogene Vorhaben, an denen ein erhebliches Bundesinteresse nachgewiesen ist, zu gewähren. Auf das Erfordernis der Ausfinanzierung der Vorhaben und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Förderungswerbers wäre zu achten, so daß die Hingabe von Bundesmitteln nur im unumgänglich notwendigen Ausmaß erfolgt.

Die Nationalparkförderung erfolgte ohne hinreichende Festlegung der Zielsetzung des Bundes und der zu ihrer Realisierung erforderlichen Maßnahmen. Ungeachtet des Einsatzes beträchtlicher Bundesmittel in einer kompetenzmäßig von den Ländern wahrzunehmenden Angelegenheit erschien dem RH die beabsichtigte Schaffung eines international anerkannten Nationalparks in Österreich weiterhin in Frage gestellt.

BMUJF (Zentralstelle ohne Familienlastenausgleich und ohne Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds)			
		1991	1990
		Anzahl	
Planstellen		265	220
		240	
		in Mill S	
Aufwendungen	Zentralstelle	51,1	32,3
	Umweltschutz	84,0	44,5
	Jugend	6,1	5,2
Förderungen	Umweltschutz	77,4	67,0
	Familie	9,6	8,3
	Jugend	87,2	55,0
		32,2	
		32,6	
		6,3	
		33,3	
		4,6	
		34,8	

36**Prüfungsablauf und -gegenstand**

- Der RH überprüfte im Juni und Juli sowie im Herbst 1991 die Gebarung des BMUJF hinsichtlich Auftragsvergaben und Förderungen und übermittelte die Prüfungsmitteilungen im April 1993 dem BMUJF zur Stellungnahme. Nach mehreren Betreibungen langte die Stellungnahme im November 1993 im RH ein. Anfang Dezember 1993 gab der RH hinsichtlich einiger Prüfungsfeststellungen eine Gegenäußerung ab.

Gegenstand der Gebarungsüberprüfung waren im Umweltbereich die Nationalparkförderung sowie die Förderung zahlreicher auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätiger Organisationen und Leistungsvergaben. In den Bereichen Familie und Jugend standen die Förderungen im Rahmen des Bundesjugendplanes und von Familienorganisationen im Mittelpunkt der Erhebungen.

Im Hinblick auf die Vielzahl von Förderungen und Auftragsvergaben beschränkte der RH seine Überprüfung grundsätzlich auf Gebarungsfälle mit Ausgaben von über 1 Mill. S. Im Rahmen der angestellten Querschnittsbe trachtungen (zB Nationalparkförderung, Jugendförderung) erfolgten auch umfassende Auswertungen ohne Rücksicht auf Betragsgrenzen.

Die in den dargestellten Fällen erhobenen Mängel bzw kritischen Betrachtungen und die in diesem Zusammenhang vom RH vorgebrachten Anregungen sollen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns im Sinn einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung beitragen.

Umweltangelegenheiten

Basisförderungen

- Das BMUJF hat in mehreren Fällen sogenannte Basisförderungen, verschiedentlich auch als Grundsubventionen oder allgemeine Förderungen bezeichnet, gewährt. Bei aller Unterschiedlichkeit der Organisationsformen und der Aufgabenstellungen der Förderungsnehmer (Jugendorganisationen, Familienorganisationen, verschiedene Vereinigungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes) war diesen Förderungen gemeinsam, daß sie nicht unmittelbar auf bestimmte förderungswürdige Leistungen gerichtet waren, sondern einen allgemeinen Beitrag zum Gesamtbetrieb des Förderungsnehmers darstellten, bzw durch die Abdeckung des gesamten oder überwiegenden Personal- und Sachaufwandes überhaupt der Bestandsicherung von Vereinen dienten.
- Nach Ansicht des RH setzt der haushaltrechtliche Förderungsbegriff eine Leistung voraus, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht. Die "Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln" machen darüber hinaus deutlich, daß den Förderungen konkret zu beurteilende Maßnahmen, die auch einer Erfolgskontrolle zugänglich sind, zugrundeliegen müssen.

Der RH empfahl, künftig nur noch leistungsbezogene Vorhaben, an denen ein erhebliches Bundesinteresse besteht, zu fördern.

- Das BMUJF teilte mit, es sei bestrebt, dies in Hinkunft zu beachten.*

- 3.1 Zwei Organisationen (Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz, Anti Atom International) wurden neben Basisförderungen auf Wunsch der damaligen Bundesministerin Dr Flemming auch möblierte Büroräumlichkeiten des BMUJF (einschließlich der Mitbenutzung der büromäßigen Infrastruktur des BMUJF) unentgeltlich zur Verfügung gestellt.
- 3.2 Der RH beanstandete diese Verfügung über Bundesvermögen als rechtlich unbegründet. Er empfahl, diese Maßnahme ehestens rückgängig zu machen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF erarbeite es vorerst eine Übergangslösung.*
- 3.4 Der RH sah dafür keine Veranlassung.

**Forum
Österreichischer
Wissenschaftler für
Umweltschutz**

- 4.1 Die dem Verein "Forum Österreichischer Wissenschaftler für Umweltschutz" gewährten Förderungen von 0,85 Mill S (1988), je 1 Mill S (1989 und 1990) und 1,2 Mill S (1991) gingen auf einen Wunsch der seinerzeitigen Bundesministerin Dr Flemming zurück und dienten der Streitigung des überwiegenden Teiles des Sach- und Personalaufwandes dieses Vereins. Das BMUJF sah den Zweck der Förderungen darin, daß das Forum Beratungstätigkeiten für das Umweltressort ausüben und jederzeit für wissenschaftlich fundierte Auskünfte zur Verfügung stehen sollte.
- 4.2 Der RH beanstandete, daß das BMUJF nicht in der Lage war, die Förderungswürdigkeit bzw das Bundesinteresse nachzuweisen oder seinen konkreten Nutzen aus der Tätigkeit dieses Vereins darzulegen.
- 4.3 *Laut Mitteilung des BMUJF strebe es eine leistungsbezogene Förderung an. Für die Abrechnung der Subvention 1992 habe es dem Verein eine projektbezogene Zuordnung der Personal- und Betriebskosten abverlangt.*

**Österreichische
Gesellschaft für
Natur- und Um-
weltschutz**

- 5.1 Das BMUJF hat den Verein "Österreichische Gesellschaft für Natur- und Umweltschutz" als Dachverband, dem zahlreiche auf dem Gebiet des Natur- und Umweltschutzes tätige Vereine angehörten, gefördert (in den Jahren 1989 bis 1991 mit zusammen rd 7 Mill S). Auch die für die Mitgliedsorganisationen bestimmten Mittel (1989 bis 1991 insgesamt rd 5 Mill S) wurden mit einer Ausnahme im Jahr 1988 dem Dachverband überwiesen und von diesem weitergeleitet. Neben der Mittelverteilung hat der Dachverband das BMUJF auch bezüglich der Förderungsabrechnungen durch die Koordinierung und gesammelte Vorlage der Subventionsabrechnungen unterstützt.
- 5.2 Der RH bemängelte die betragsmäßige Höhe der Förderung des Dachverbandes im Verhältnis zur Förderung der Mitgliedsorganisationen. Auch konnte der RH keine sachliche Rechtfertigung dafür erkennen, daß der Wegfall der gesamten Förderungsadministration hinsichtlich der Mitgliedsorganisationen im Jahr 1988 keinen Einfluß auf die Förderungshöhe des Dachverbandes hatte.
- 5.3 *Das BMUJF gestand zu, daß die vom Dachverband im Jahr 1988 erbrachten Leistungen gegenüber den Vor- und Nachjahren zurückgeblieben sind, vermeinte aber, daß aufgrund der finanziellen Abhängigkeit vom BMUJF die mit beträcht-*

Umweltangelegenheiten

38

lichen laufenden Basiskosten verbundenen verbliebenen Aufgaben sowie auch eigene Projekte zu fördern gewesen wären. Zur Zeit werde der Verein umstrukturiert, um verstärkt Eigenprojekte zu verwirklichen.

Österreichische Akademie der Wissenschaften — Kommission für Humanökologie

- 6.1 Die Kommission für Humanökologie, eine Einrichtung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, erhielt neben Basissubventionen aus Mitteln des BMWF auch jährliche Förderungen vom BMUJF, und zwar jeweils 0,6 Mill S bis zum Jahr 1989 und 0,7 Mill S für das Jahr 1990. Für 1991 hatte das BMUJF hiefür 1,1 Mill S vorgesehen.

Die Fachabteilung des BMUJF hat in einer Ministerinformation vom Mai 1991 ausdrücklich festgehalten, daß aus fachlicher Sicht kein sonderlicher Bedarf an der Forschungstätigkeit der Kommission bestehe.

- 6.2 Der RH beanstandete diese Förderungsgewährungen, weil das BMUJF die laufende Forschungstätigkeit der Kommission mitfinanziert hat, was inhaltlich einer weiteren Basisförderung mit dem Ziel der Bestandsicherung der Kommission entsprochen hat.
- 6.3 *Laut Mitteilung des BMUJF habe es von einer weiteren Förderung des Forschungsbetriebs der Österreichischen Akademie der Wissenschaften – Kommission für Humanökologie abgesehen.*

Förderung von Anti-Atom-Organisationen

- 7.1 Das BMUJF hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Anti-Atom-Organisationen gefördert und beispielsweise hiefür im Jahr 1990 rd 0,9 Mill S aufgewendet.
- 7.2 Der RH vermeinte, daß die ideelle und finanzielle Unterstützung einer allgemeinen Anti-Atom-Haltung nach dem Bundesministeriengesetz allenfalls eine Aufgabe des BMGSK hätte sein können. Er empfahl, die diesbezüglichen Förderungsaktivitäten einzustellen.
- 7.3 *Das BMUJF erachtete demgegenüber seine Förderungstätigkeit auf dem Gebiet der Aufklärung über die Auswirkung von radioaktiven Strahlen auf die Umwelt als Aufgabe seiner Umweltschutzpolitik.*
- 7.4 Der RH ersuchte das BMGSK, seine Haltung bezüglich der Förderung von Anti-Atom-Organisationen darzulegen und insbesondere zu erläutern, aus welchen Gründen es den gegenständlichen Vereinigungen keine Förderungen gewährt hat.

Förderung von Tierschutzorganisationen

- 8.1 Das BMUJF hat auf Initiative oder Zusage der seinerzeitigen Bundesministerin Dr Flemming verschiedene Tierschutzorganisationen in den Jahren 1988 bis 1991 mit insgesamt rd 1,8 Mill S gefördert.

Die zuständigen Fachbeamten des BMUJF hatten unter Hinweis auf ein Gutachten des BKA-Verfassungsdienst aus dem Jahr 1989 in wiederholten Fällen auf das Fehlen einer Zuständigkeit des Ressorts hingewiesen und die fachliche Notwendigkeit derartiger Förderungen in Abrede gestellt.

- 8.2 Der RH beanstandete die Gewährung dieser Förderungen, obwohl erhebliche rechtliche und inhaltliche Bedenken vorlagen.
- 8.3 *Das BMUJF stimmte grundsätzlich dem RH zu, gab aber zu bedenken, daß die Aktivitäten der Tierschutzorganisationen auch allgemeine Fragen des Umweltschutzes berührten. Es habe durch die Unterstützung dieser Organisationen dem großen Interesse der Öffentlichkeit an diesem Bereich des Umweltschutzes entsprochen.*

**Abfallkampagne
1989**

- 9.1 Für die Vergabe einer bundesweiten Werbe- und Informationskampagne in den Medien zur Darstellung der gesamten Problematik der Abfallbeseitigung und –vermeidung führte das BMUJF im Jänner 1989 eine öffentliche Interessentensuche durch. Als Auftragsrahmen war zunächst ein Betrag von 5 Mill S vorgegeben.

Im Juni 1989 präsentierten auf besondere Einladung drei Bieter ihre Konzepte. Ein Angebot enthielt auch Vorschläge für eine Abfallkampagne in Niederösterreich, weil die Werbeunternehmung wußte, daß die damalige Bundesministerin Dr Flemming im Feber 1989 dem damaligen Landeshauptmann–Stellvertreter von Niederösterreich Dr Pröll für eine in diesem Bundesland parallel geplante Abfallkampagne einen Betrag von 2 Mill S zugesagt hatte.

Auf Empfehlung der zwischenzeitlich befaßten Inneren Revision des BMUJF wurde die Präsentation durch die drei Werbeunternehmungen unter nunmehriger Einbindung der Niederösterreich–Kampagne und Aufstockung des Kostenrahmens auf insgesamt 7 Mill S im Juli 1989 wiederholt. Nach der neuerlichen Bewertung und Vorlage zusätzlicher Aufstellungen erhielt die gleiche Agentur den Zuschlag.

Die vom BMUJF für die regionale Abfallkampagne in Niederösterreich mitgetragenen Kosten betrugen nach der Endabrechnung insgesamt rd 600 000 S.

- 9.2 Der RH bemängelte, daß das BMUJF seine Beurteilung nach der ersten Präsentation auf der Grundlage nicht vergleichbarer Angebote getroffen und erst später allen Bietern die gleichen Wettbewerbschancen eingeräumt hat.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF hätte das Angebot der beauftragten Werbeagentur inhaltlich genau seinen Anforderungen (Abfallvermeidung, Abfallverwertung und Abfallbehandlung) entsprochen.*
- 9.4 Der RH entgegnete, er habe nicht die Qualität der von der Werbeagentur angebotenen Maßnahmen in Frage gestellt, sondern das Zustandekommen des Auftrages bemängelt.
- 10.1 Im August 1988 sagte die Bundesministerin auch dem Land Oberösterreich einen Unterstützungsbeitrag von 1,2 Mill S für eine in diesem Bundesland vorgesehene Informationskampagne im Zusammenhang mit der Standortsuche für eine Sondermülldeponie zu. Der Betrag wurde im Sommer 1989 schließlich für eine durchgeführte regionale Kampagne, die sich hauptsächlich auf die Abfallvermeidung bezogen hatte und bereits im Jänner 1989 vom Land Oberösterreich bezahlt worden war, überwiesen.

Umweltangelegenheiten

40

- 10.2 Der RH hielt den über die bundesweite Informationskampagne hinausgehenden Einsatz von Bundesmitteln für die Länder Niederösterreich und Oberösterreich nicht für gerechtfertigt, weil weder eine Verpflichtung noch ein erhebliches Interesse des Bundes vorlagen, über die österreichweite Aufklärung hinaus auch noch regionale Maßnahmen zu setzen und damit eine finanzielle Entlastung der erwähnten Gebietskörperschaften zu bewirken.
- 10.3 *Das BMUJF gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Broschüre "Müll–Problem–Müll"

- 11.1 Um der Bevölkerung die Maßnahmen im Zusammenhang mit der am 1. Jänner 1991 in Kraft getretenen Problemstoffverordnung näher zu bringen, plante das BMUJF im Herbst 1990 die Herausgabe der Broschüre "Müll–Problem–Müll", die noch im Dezember 1990 in einer Auflage von rd 3,5 Mill Stück hätte ausgesendet werden sollen.

Nach Fertigstellung des von einem externen Experten erarbeiteten Textes wurden am 17. Dezember 1990 die Druckarbeiten, beschränkt auf acht Bieter, ausgeschrieben, wobei als Angebotsfrist der 2. Jänner 1991, als Liefer– und Versandtermin der 31. Jänner 1991 festgelegt war. Bei der Angebotseröffnung lag nur ein Angebot vor, das hinsichtlich der geforderten Erfüllungszeit allerdings nicht den Ausschreibungsbedingungen entsprach.

Das BMUJF hob die Ausschreibung auf und vergab am 4. Jänner 1991 den Auftrag aus Gründen der Dringlichkeit an diesen alleinigen Bieter. Als Leistungstermin wurde der 13. März 1991 festgesetzt. Der Druckauftrag einschließlich Versand der Broschüre wurde schließlich mit dem Betrag von rd 6,1 Mill S abgerechnet.

- 11.2 Der RH bemängelte, daß die Druckarbeiten, obwohl die Ausgaben von vornherein zwischen 3,5 Mill S und 5,2 Mill S geschätzt waren, nur beschränkt und nicht öffentlich ausgeschrieben wurden und daß die Angebotsfrist zu kurz bemessen war, weil den eingeladenen Bieter nur drei Werkstage zur Ausarbeitung ihrer Angebote verblieben. Besonders kritikwürdig erschien dem RH, daß der Auftrag aus Gründen der Dringlichkeit ohne jeglichen Preisvergleich vergeben wurde. Nach Auffassung des RH rechtfertigte es ein durch Planungsmängel und unrealistische Vorgaben des BMUJF erzeugter Zeitdruck nicht, von der Einhaltung der Ausschreibungsvorschriften und damit von einer öffentlichen Ausschreibung abzusehen.

- 11.3 *Das BMUJF vermeinte, wegen des Inkrafttretens der Problemstoffverordnung mit 1. Jänner 1991 hätte eine öffentliche Ausschreibung eine untragbare Verzögerung mit sich gebracht, so daß der Auftrag freihändig vergeben worden sei. Aufgrund seiner Erfahrungen mit Drucklegungskosten wäre ihm die Prüfung der Preisangemessenheit möglich gewesen.*

- 11.4 Der RH entgegnete, die vom BMUJF zu verantwortenden Zeitvorgaben hätten nicht dazu führen dürfen, Aufträge entgegen den Ausschreibungsbestimmungen zu vergeben, weil auch eine freihändige Vergabe zur Einholung von Vergleichsangeboten verpflichtet.

Umweltangelegenheiten

41

Ozonmerkblatt 1990

- 12.1 Das BMUJF schrieb die Vergabe eines Druckauftrages für einen Faltprospekt mit dem Titel "OZON" (Ozonmerkblatt 1990) in einer Auflage von rd 3,5 Mill Stück als Massensendung an alle Haushalte in Österreich im März 1990 öffentlich aus, wobei als Angebotsfrist der 2. April 1990 bestimmt war.

Wegen Unzulänglichkeiten im Vergabeverfahren empfahl die Innere Revision Anfang April 1990, die Ausschreibung aufzuheben. Am 3. Mai 1990 schrieb das BMUJF die Vergabe des gegenständlichen Druckauftrages neu erlich, allerdings beschränkt auf 20 Unternehmungen, aus. Das Ende der Angebotsfrist wurde mit 14. Mai 1990, als Liefertermin der 31. Mai 1990 festgelegt.

Die Vergabeentscheidung verzögerte sich mehrmals. Zudem ließ die Bundesministerin den von ihr schon genehmigten Text des Ozonmerkblattes noch mit Vertretern der Fremdenverkehrswirtschaft, der Bundesländer, der Parlamentsklubs sowie von Umweltschutzorganisationen abstimmen. Nach Feststehen der inhaltlichen und formalen Gestaltung des Merkblattes im Juli 1990 beauftragte die Bundesministerin den Bestbieter der aufgehobenen Erstausschreibung mit der Lieferung des Informationsblattes innerhalb von 14 Tagen, der wegen der kurzen Lieferzeit den höheren Angebotspreis der zweiten Ausschreibung von rd 1,9 Mill S verrechnete. Einschließlich der Satz-, Repro- und Versandkosten wurde der Auftrag mit rd 4,5 Mill S abgerechnet.

- 12.2 Der RH beanstandete, daß das BMUJF bis zu dem in der Ausschreibung vorgesehenen Liefertermin keine Beauftragung vorgenommen und schließlich den Auftrag vergeben hat, ohne die Vergleichsangebote zu berücksichtigen.

Das Verhalten des BMUJF in diesem Vergabeverfahren bewirkte, daß für den Druckauftrag Mehrausgaben von insgesamt rd 536 000 S anfielen, die bei sorgfältigerer Planung und Durchführung des Auftragsverfahrens vermeidbar gewesen wären.

- 12.3 *Das BMUJF gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Ozonmerkblatt und Ozonbroschüre 1991

- 13.1 Das BMUJF gab im Juni 1991 in einer Neuauflage das bereits im Sommer 1990 an alle Haushalte Österreichs versendete Informationsblatt "OZON" (Ozonmerkblatt) sowie eine umfassende Informationsbroschüre über Ursachen der Ozonbelastung, Maßnahmen, Warnwerte und das Informations- und Warnsystem (Ozonbroschüre) heraus. Während das Ozonmerkblatt in einer Auflage von 3,5 Mill Stück als Beilage zu auflagenstarken Tageszeitungen, einer Wochenzeitung sowie zu einer Kinozeitschrift verteilt wurde, lagen 3 Mill Stück der Ozonbroschüre bei Banken und Sparkassen, Apotheken und Arztpraxen, Schulen sowie bei verschiedenen Dienststellen öffentlich auf.

Im Jahr 1991 wurden für das Ozonmerkblatt rd 5,7 Mill S und für die Ozonbroschüre rd 2,5 Mill S ausgegeben.

- 13.2 Der RH erachtete es nicht für zweckmäßig, für die gleiche Zielsetzung zwei unterschiedliche Informationsschriften herauszugeben. Nach Ansicht des RH wäre das Ozonmerkblatt allein, das bereits im Jahr 1990

Umweltangelegenheiten

42

mit 3,45 Mill Stück und im Jahr 1991 erneut mit 3,5 Mill Stück aufgelegt wurde, von seinem Inhalt her geeignet gewesen, der Allgemeinheit die Ozonproblematik näherzubringen. Seiner Auffassung nach wies hingegen die Ozonbroschüre einen zu fachspezifischen Informationsgehalt auf.

Der RH bemängelte auch, daß die Verteilung des Ozonmerkblattes über Zeitungen gegenüber der im Jahre 1990 erfolgten Versendung des Ozonmerkblattes im Weg der Post Mehrausgaben von rd 1,5 Mill S verursachte.

- 13.3 *Laut Darstellung des BMUJF habe sich die Entscheidung, zur Ozonproblematik zwei verschiedene Informationsschriften gleichzeitig herauszubringen, auf die Erfahrungen aus unzähligen mündlichen, schriftlichen und fernmündlichen Anfragen an das BMUJF gestützt. Da die Ozonproblematik von den Medien außerordentlich stark, teilweise sogar übertrieben und häufig mit fachlich unrichtigen Angaben präsentiert worden sei, wäre eine merkbare Verunsicherung in der Öffentlichkeit entstanden. Das BMUJF habe daraus den Bedarf an echter fachlicher Hintergrundinformation sowie den allgemeinen Wunsch nach detaillierter Information zur Ozonproblematik abgeleitet.*

Die Aufteilung der Informationsschriften je nach Adressaten habe sich als günstig, sinnvoll und notwendig erwiesen. Aufgrund der zunehmend negativen Haltung der Österreicher gegenüber Postwurfsendungen habe es das BMUJF im Jahr 1991 als zielführender erachtet, die Ozoninformation einem "lesenden" Publikumskreis zu kommen zu lassen, weil sich herausgestellt habe, daß Anfragen an das BMUJF weitestgehend von regelmäßigen Zeitunglesen gekommen wären.

Nationalparkangelegenheiten

Einleitung und Ausgabenüberblick

14. Im Jahr 1971 beschlossen die Bundesländer Kärnten, Salzburg und Tirol in der Vereinbarung von Heiligenblut die Errichtung eines Nationalparks Hohe Tauern. Da im folgenden Jahrzehnt kaum nennenswerte Fortschritte bei der Verwirklichung dieses Vorhabens erzielt wurden, verstärkten sich Forderungen nach einem Einschreiten des Bundes, zumal Österreich im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Staaten noch keinen international anerkannten Nationalpark besaß.

Im November 1980 wurde deshalb eine Parlamentarische Enquete mit dem Thema "Überlegungen zur Schaffung eines Nationalparks Hohe Tauern unter dem Gesichtspunkt davon berührter Kompetenzen des Bundes" abgehalten. Überwiegend wurde eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes abgelehnt und dessen Mitwirkung auf der Grundlage von Verträgen mit den Ländern gemäß Art 15a B–VG befürwortet.

Eine Vereinbarung gemäß Art 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern Kärnten und Salzburg kam erst im Jahr 1990 zustande; das Land Tirol trat dieser Vereinbarung nach Beschußfassung des Tiroler Nationalparkgesetzes im Jahr 1991 bei.

Für den Nationalpark Hohe Tauern wurden vom Umweltressort jedoch bereits ab 1982 Förderungsmittel gewährt.

Ab 1986 wurden auch für andere Projekte finanzielle Zuschüsse des Bundes geleistet. Die zeitliche Zuordnung der Gesamtausgaben von rd 305,7 Mill S ist der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

Ausgaben für die Wahrung der Bundesinteressen im Naturschutz seit 1982

Jahr	in Mill S	Jahr	in Mill S
1982	4,5	1988	29,6
1983	5,2	1989	22,3
1984	5,5	1990	54,9
1985	5,5	1991	69,6
1986	10,5	<u>1992</u>	<u>79,0</u>
1987	19,1	Summe	305,7

Der überwiegende Teil der Ausgaben betraf Förderungen für den Nationalpark Hohe Tauern. Beträchtliche Ausgaben entstanden jedoch auch schon für den Nationalpark Donau-Auen, insbesondere für die Aktion "WWF Kampagne Natur freikaufen".

Auch für die anderen Nationalparkprojekte werden nach Ansicht des BMUJF künftig beträchtliche Mittel erforderlich sein. Weitere Steigerungen der Bundesausgaben sind auch deswegen zu erwarten, weil vom BMUJF auch die Schaffung eines Kulturlandschaftsfonds und eines Feuchtgebietsfonds angestrebt wird.

Grundsätzliches

- 15.1 Im September 1991 wurde im BMUJF der Entwurf eines Grundsatzpapiers über die Wahrung von Bundesinteressen im Naturschutz erstellt, weil ein detailliertes Konzept für das Bundesvorgehen bis dahin weitgehend fehlte und Förderungsaktivitäten meist unmittelbar durch Ministerweisung erfolgten und sich fast ausschließlich aus den Erfordernissen des Alltags ergaben.

Als die wichtigsten Bundesaktivitäten im Naturschutz hat das BMUJF die Förderung folgender Bereiche vorgesehen:

- (1) Nationalparks

Die International Union for Conservation of Nature and Natural Resources–IUCN hat zehn Schutzgebietskategorien festgelegt und auch eine internationale Definition für Nationalparks vorgegeben. Das BMUJF will solche Nationalparkprojekte verwirklichen und deren internationale Anerkennung anstreben.

Nach dem Grundsatzpapier des BMUJF sollten die österreichweite Koordinierung der Naturschutzmaßnahmen und die Durchsetzung der internationalen Standards als Aufgabe des Bundes durch gezielte und direkte Förderung entsprechender Projekte erfolgen, wobei keine Dauerfinanzierung, sondern lediglich eine Initialförderung zur Einrichtung der Nationalparks

Nationalpark- angelegenheiten

44

gegeben werden sollte. Überdies soll diese Förderung auf einen Nationalpark je eines charakteristischen und international bedeutsamen Landschaftstyps beschränkt sein.

(2) Kulturlandschaften von bundesweiter Bedeutung

Das BMUJF will auch naturnahe, schützenswerte Kulturlandschaften mit ausgewogener traditioneller Nutzung und einheimischer Arten- und Strukturvielfalt in Kulturlandschaftskartierungen als "Nationallandschaft" oder "Naturpark" erfassen und fördern. Als Beispiele führte das BMUJF die Tätigkeit des Distelvereins in Niederösterreich sowie das Gebiet der Nockberge in Kärnten an.

(3) Schutzgebiete (vor allem Feuchtbiotope) von internationaler Bedeutung

Eine ähnliche Vorgangsweise hat das BMUJF auch zum Schutz von Feuchtbiotopen von internationaler Bedeutung nach der Ramsar-Konvention, der Österreich im Jahr 1983 beigetreten war, mit der Schaffung eines eigenen Feuchtgebietsfonds und dem Abschluß von Verträgen gemäß Art 15a B–VG mit den Ländern vorgeschlagen. In Österreich wurden bisher fünf Gebiete, nämlich die Donau–March–Auen, die Lobau, der Neusiedler See–Seewinkel, die Inn–Stauseen und das Rheindelta, zu schützenswerten Feuchtgebieten erklärt.

15.2 Der RH anerkannte das Bemühen des BMUJF, im Naturschutz richtungsweisend tätig werden zu wollen. Diesbezügliche Erfolge des BMUJF erblickte der RH insbesondere in der starken Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange des Naturschutzes im allgemeinen und für jene der Nationalparks im besonderen, zumal es den Anstoß für die bisherigen diesbezüglichen Vorhaben gegeben hat.

Der RH vermerkte allerdings kritisch, daß das BMUJF mit seinen Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Naturschutzes in Aufgabenbereiche eingegriffen hat, die verfassungsgesetzlich von den Ländern wahrzunehmen gewesen wären, und dadurch entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Förderungsausgaben des Bundes einen "grauen Finanzausgleich" zugunsten der Länder geschaffen hat.

Die geltende Rechtslage bietet dem Bund wesentliche Entscheidungs- und Einflußmöglichkeiten als bedeutendster Grundbesitzer der möglichen Nationalpark- und Schutzgebiete sowie als zuständige Gebietskörperschaft für die dem Naturschutz angelagerten Rechtsgebiete (insbesondere Forstrecht, Wasserrecht, Gewerberecht, Bergrecht, Bundesstraßenwesen, Energiewesen). Das Grundsatzpapier des BMUJF ließ eine Abstimmung dieser verschiedenen, allerdings teils widersprüchlichen Bundesinteressen vermissen, so daß es keine ausreichende Grundlage für ein geordnetes Vorgehen des Bundes darstellte.

Der RH empfahl daher insbesondere

(1) innerhalb des Bundes eine Abstimmung der von ihm wahrzunehmenden und mit dem Naturschutz in Zusammenhang stehenden Rechts- und Sachgebiete zu erwirken, was allenfalls klare politische Festlegungen erfordert,

- (2) eine Befassung des Nationalrates, etwa im Wege eines Bundes-Nationalparkgesetzes oder durch Genehmigung von Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B–VG anzustreben, welche auch die finanziellen Leistungen verbindlich festzulegen hätten,
- (3) die Förderungsmaßnahmen des Bundes vorerst auf jene Nationalparks zu beschränken, die den internationalen Vorgaben entsprechen und daher auch als solche anerkannt werden, und
- (4) von verwaltungsaufwendigen Einzelprojektförderungen jedenfalls Abstand zu nehmen.

Der RH stellte dem BMUJF allerdings auch zur Erwägung, von der finanziellen Beteiligung an Projekten abzusehen und statt dessen die administrative und fachliche Koordination und Beratung sowie die internationale Vertretung der Länder wahrzunehmen.

- 15.3 *Das BMUJF stimmte den Ausführungen des RH aus fachlicher Sicht zu. Zweifellos könnten viele Steuergelder gespart werden, wenn es zur Wahrung der Bundesinteressen im Naturschutz sein Hauptaugenmerk auf eine Mitwirkung bei Entscheidungskompetenzen des Bundes richte. Anzustreben wäre dort, wo die zahlreichen naturschutzbedeutsamen Angelegenheiten von Bundeskompetenzen berührt werden, eine Mitwirkung des BMUJF als Koordinierungs- und Kontrollorgan. Ebenso werde ein bundesinterner, ressortübergreifender Prioritätenkatalog zur Umsetzung von Bundesinteressen und –zuständigkeiten im Naturschutz angestrebt.*
- 15.4 Dem RH blieb unklar, ob das BMUJF seine Förderungsstrategien auf dem Gebiet des Naturschutzes bereits angepaßt bzw zielgerichtete Maßnahmen ergriffen oder vorbereitet hat.

Nationalpark Hohe Tauern

Rechtliche Grundlagen und Finanzierung

- 16.1 Obwohl die Bundesländer Kärnten, Salzburg und Tirol bereits im Jahr 1971 die Drei–Länder–Vereinbarung von Heiligenblut zur Schaffung eines Nationalparks Hohe Tauern geschlossen hatten, wurden die Nationalparkgesetze der Länder Kärnten und Salzburg erst 1983, das entsprechende Tiroler Gesetz erst 1991 erlassen.

Die Länder haben für ihren jeweiligen Bereich Nationalparkverwaltungen eingerichtet. Die Zuführung der Landesförderungen erfolgte bzw sollte künftig über Landesnationalparkfonds mit Nationalparkkuratorien als deren Organe erfolgen. Überdies wurden Fondsbeiräte zur fachlichen Beratung eingerichtet. Als länderübergreifendes Organ wurde bereits mit dem Vertrag von Heiligenblut die Nationalparkkommission als Beratungsgesetz geschaffen.

Das Umweltressort gewährte ab 1982 Förderungen für Einzelprojekte im voraussichtlichen Nationalparkgebiet, obwohl eine Vereinbarung gemäß Art 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern Kärnten und Salzburg erst im Jahr 1990 zustande kam, welcher das Land Tirol nach Erlassung seines Nationalparkgesetzes im Jahr 1991 beigetreten ist.

**Nationalpark-
angelegenheiten**
46

Erst im Jahr 1991 erließ das BMUJF besondere Richtlinien des Bundes für die Förderung des Nationalparks Hohe Tauern in der Absicht, die Grundlagen für einen international anerkannten Nationalpark zu schaffen. Bis Ende 1991 betrugen die vom Bund seit 1982 für den Nationalpark Hohe Tauern insgesamt bereitgestellten Förderungsmittel rd 140 Mill. S. Über den künftigen Mittelbedarf gab es keine Finanzierungsplanung. In der Nebenabrede zum Vertrag gemäß Art 15a B–VG war lediglich vorgesehen, daß die Förderungen nach Maßgabe der jährlichen Bundes– und Landesvoranschläge erfolgen sollten.

- 16.2 Der RH bemängelte, daß der Bund Förderungen schon zu Zeiten gewährte, als noch keine Vereinbarung gemäß Art 15a B–VG zwischen ihm und den Ländern bestanden hatte und auch noch keine rechtlichen Grundlagen für den Schutz des Nationalparks gegeben waren, weil die notwendigen Gesetze und Verordnungen der Länder noch nicht erlassen waren. Damit fehlten mangels rechtlicher Absicherung grundlegende Förderungsvoraussetzungen.

Nach Ansicht des RH erschien die Erreichung des der Förderung zugrunde gelegten Ziels des BMUJF, die Schaffung eines international anerkannten, länderübergreifenden Nationalparks zu unterstützen, nach wie vor nicht gesichert, weil die internationalen Kriterien in den Nationalparkgesetzen der Länder nicht verankert waren und die vorgesehenen Nutzungseinschränkungen und Schutzbestimmungen diesen strengen Anforderungen teilweise nicht entsprachen.

Für nachteilig hielt der RH auch den Umstand, daß die Prioritäten auf Bundesebene nicht ressortübergreifend abgestimmt und festgelegt waren, so daß widerstreitende Bundesinteressen vertreten wurden und werden. Beispiel dafür war etwa die Auseinandersetzung um das Kraftwerk Dorfertal.

- 16.3 *Das BMUJF nahm hiezu zusammenfassend (Abs 18.3) Stellung.*

Verteilung der Bundesförderungsmittel

- 17.1 Die Aufteilung der Mittel auf die Bundesländer erfolgte nach einem politisch vereinbarten Schlüssel. So sollten die Mittel für 1991 zu 7 Mill S für den Kärntner, zu 13 Mill S für den Salzburger und zu 10 Mill S für den Tiroler Teil des Nationalparks verwendet werden. Laut Nebenabrede zum Vertrag gemäß Art 15a B–VG soll künftig die Gesamtsumme der Bundesförderungen zu 50 % als Basisfinanzierung im gleichen Verhältnis zwischen Kärnten, Salzburg und Tirol und die restlichen 50 % auf die Länder entsprechend dem Flächenanteil am Nationalpark Hohe Tauern aufgeteilt werden.

Nach einem neu erarbeiteten Förderungsprogramm sollen die Mittel des Bundes ab 1992 nach folgenden Förderungsschwerpunkten eingesetzt werden: 50 % für Öffentlichkeitsarbeit und Bildung, 20 % für Pflege und Kulturlandschaft, 20 % für Grundlagenerhebung und Forschung sowie 10 % für Tourismus.

- 17.2 Nach Ansicht des RH entsprach die Verteilung der Mittel des Bundes auf die einzelnen Bundesländer eher den Techniken des Finanzausgleiches als einer gezielten Projektförderung. Im Hinblick auf die Kompetenzlage und auf das Ziel der Förderung wäre der Mitteleinsatz mehr auf die Durchsetzung der übergeordneten Bundesinteressen als an einer strengen Aufteilung nach Länderquoten auszurichten gewesen.

Wie der RH kritisch bemerkte, hat das BMUJF bei der Verteilung der Förderungsmittel nach Sachbereichen nicht auf kompetenzrechtliche Schranken geachtet und die Verteilung der Förderungsmittel nicht im Sinne einer planmäßigen Vorgangsweise auf die Grundlage eines Konzeptes gestützt. Schon vor 1992 wurde mit 36,2 % der Hauptanteil der Förderungen für den Tourismus aufgewendet, während für den Naturschutz, den einzigen nach dem Bundesministeriengesetz dem BMUJF zuzuordnenden Bereich, bisher noch keine Förderungsmittel vergeben wurden.

17.3 *Das BMUJF nahm hiezu zusammenfassend (Abs 18.3) Stellung.*

Geförderte Projekte

- 18.1 Von 1982 bis Mitte 1991 hat das BMUJF im Nationalpark Hohe Tauern rd 800 Einzelprojekte gefördert. Große Gruppen gleichartiger Projekte waren insbesondere Dach- und Wandeindeckungen von Almhütten mit Schindeln bzw mit Brettern (310 Projekte mit einem Anteil von rd 39 % an den Gesamtprojekten), die Errichtung von verschiedenen traditionellen Holzzäunen (rd 35 Projekte), die Errichtung oder Sanierung von Alm- und Wanderwegen bzw Lehrwanderpfaden (140 Projekte) sowie die Errichtung oder Sanierung von Nationalpark-Zentren, Informationsstellen und Heimatmuseen, die Herstellung und der Druck von Informationsmaterial und Broschüren; weiters Mühleninstandsetzungen, Sanierungen von Almhütten oder deren Wasserver- bzw Abwasserentsorgungsanlagen und Stallsanierungen. Andere Projektgruppen betrafen die Errichtung bzw Sanierung von Materialseilbahnen, Beschilderungen, Panoramatafeln, Informationsständern, Sitzbänken sowie Brückensanierungen und Sanierungen von Hochwasserschäden, Forschungsaufträge und Studien.

Die Förderungshöhe im Verhältnis zu den Gesamtprojektkosten (gefördert wurden bei einzelnen Projekten bis zu 100 % der Kosten) war sehr unterschiedlich und ließ keine einheitliche bzw sachlich differenzierte Vorgangsweise erkennen.

- 18.2 Der RH beanstandete, daß weder die Auswahl der geförderten Projekte, noch die für die einzelnen Maßnahmen gewährte Förderungshöhe an nachvollziehbare, sachliche Merkmale gebunden war und die Zusage von Förderungen ohne Förderungskonzept erfolgte. Die große Anzahl von geförderten Projekten mit geringen Förderungsbeträgen und unterschiedlichen Förderungsverfahren erforderte einen beachtlichen administrativen Aufwand und eine beträchtliche Personalbindung im BMUJF. Allerdings ließen auch die neuen Richtlinien keine wesentliche Verfahrensvereinfachung erwarten.

Zusammenfassend erachtete der RH eine Klärung auf Bundesebene für notwendig, ob ein Nationalpark Hohe Tauern nach internationalen Kriterien tatsächlich ein vorrangiges Ziel der Bundesinteressen im Naturschutz darstellt und ob die Schaffung eines solchen den weiteren Einsatz von Bundesmitteln voraussetzt. Nach eindeutiger Feststellung des Bundesinteresses und der Klarstellung von Inhalt und Umfang des Gesamtvorhabens wären mit den Ländern die entsprechenden Maßnahmen, Zeithorizonte und Finanzierungspläne verbindlich festzulegen. Hierbei wären Verfahrensvereinfachungen durch Dezentralisierung möglich, weil eine administrative Mitwirkung des Bundes weitgehend entfallen könnte, wenn für den Bund bei allen Maßnahmen und Förderungen die notwendige inhaltliche Mitwirkung sichergestellt wäre.

Nationalpark- angelegenheiten

48

Jedenfalls sollte seitens des Bundes die Finanzierung auf kostenintensive Projekte mit Bedeutung für den Gesamtpark beschränkt bleiben. Im Hinblick auf die finanzielle Bedeutung und die zu treffenden grundsätzlichen Entscheidungen wäre nach Auffassung des RH auf Bundesseite eine Befassung des Gesetzgebers wünschenswert.

- 18.3 *Das BMUJF stimmte dem RH grundsätzlich zu; die vom RH angeregten Verbesserungen in der Förderungsentwicklung würden auch vom BMUJF erkannt. Mit der Erstellung des "Nationalparkkonzeptes 2000" seien bereits erste Schritte, in Richtung einer ressortübergreifenden Grundsatzzerklärung des Bundes unternommen worden. Es versuche verstärkt, eine Abstimmung mit anderen Ressorts durchzuführen, aber auch durch regelmäßige Koordinationsgespräche mit den Ländern die Interessen des Bundes durchzusetzen. Für die Erreichung gemeinsamer Ziele (zB internationale Anerkennung der Nationalparks) erschien dem BMUJF eine engere Zusammenarbeit als wichtigste Voraussetzung.*

Nationalpark Donau–Auen

- Nationalparkplanung 19.1 Der Verein zur Förderung und Planung des Nationalparks Donau–Auen wurde seit seiner Gründung im Jahr 1986 vom BMUJF gefördert. Bis 1990 wurden Förderungsmittel von insgesamt rd 9,5 Mill S als Basis-Subvention gewährt, wobei die gesamten Vereinsausgaben vom Bund übernommen wurden. Darüber hinaus hat das BMUJF an den Verein Studien mit einem Auftragswert von rd 2,8 Mill S vergeben.

Im Rahmen der Förderungs- und Auftragsabwicklung mit dem Verein waren die Förderungs- bzw. Verwendungszwecke nicht genau festgelegt, weshalb das BMUJF die als Leistungsnachweise übermittelten Projektberichte als zu allgemein und nicht quantifizierbar beurteilt hat. Das Bundesinteresse wurde vorwiegend mit der Öffentlichkeitswirksamkeit des Vereins begründet. Konkrete Leistungen und deren Umsetzbarkeit im Bereich des Nationalparks Donau–Auen waren jedoch nicht nachvollziehbar.

- 19.2 Nachdem die Planung des Nationalparks Donau–Auen im Dezember 1990 der Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal übertragen worden war, beantragte der nunmehr als "Nationalparkinstitut Donau–Auen" bezeichnete Verein analog zur dreijährigen Beauftragung der Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal einen Förderungsvertrag für diesen Zeitraum mit einer jährlichen Förderung von 3 Mill S. Der Verein sollte den Raum südlich der Donau untersuchen und die Nationalparkpädagogik als inhaltlichen Schwerpunkt betreuen und daher weiterhin ausschließlich aus Bundesmitteln gefördert werden.

Der RH bemängelte die Vermischung von Förderung und Auftragsforschung. Er beanstandete zudem, daß auch bei den Aufträgen die Initiative und Themenvorgabe vom Beauftragten ausging und keinem unmittelbaren Bedürfnis des BMUJF entsprach. Weiters kritisierte der RH, daß es dem BMUJF nicht gelungen ist, eine ordnungsgemäße Förderungsabwicklung sicherzustellen und daß immer wieder neue Förderungen gewährt wurden, obwohl die widmungsgemäße Verwendung der bereits gewährten Förderungsmittel nicht entsprechend belegt werden konnte.

Nach Ansicht des RH war es nicht zweckmäßig, den Verein weiterhin und zusätzlich zur Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal mit Nationalparkangelegenheiten zu befassen und zu fördern, weil der Bund dadurch doppelt belastet wurde und vor der gesetzlichen Errichtung des Nationalparks noch kein unmittelbarer Bedarf an den betreffenden Arbeiten bestand.

- 19.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF beabsichtige es nicht, den Verein "Nationalparkinstitut Donau–Auen" in der bisherigen Form und unter den gegenwärtigen Umständen zu fördern.*

**Vorbereitung eines
Auen–Nationalparks**

- 20.1 Im Juni 1990 wurde zwischen dem Bund sowie den Ländern Niederösterreich und Wien eine Vereinbarung gemäß Art 15a B–VG zur Prüfung der Voraussetzungen zur Schaffung eines Nationalparks im Bereich der Donau (insbesondere in Wien und östlich von Wien) sowie zur Abklärung der zur Verwirklichung erforderlichen Maßnahmen getroffen. Im Dezember 1990 wurde die Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal mit der Durchführung der Prüfungs– und Planungsarbeiten beauftragt, wobei im Planungszeitraum von drei Jahren 30 Mill S bereitgestellt werden sollten, die je zur Hälfte vom Bund und den vertragschließenden Ländern aufgebracht werden.

- 20.2 Der RH anerkannte das Bemühen des BMUJF, zunächst eine gemeinsam mit den Ländern beauftragte und finanzierte Machbarkeitsstudie als Entscheidungsgrundlage für einen Nationalpark unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Kriterien zu schaffen. Bedenken äußerte er jedoch hinsichtlich der Ausklammerung sehr kostenintensiver Fragestellungen, wie der Nutzungsbeschränkung bzw Nutzungsentschädigung der Bundesforste während der Planungsphase oder der Finanzierung der Versuche zur Sohlstabilisierung der Donau. Nach Auffassung des RH wäre es zweckmäßig gewesen, mit der Vereinbarung gemäß Art 15a B–VG den Gesetzgeber zu befassen und diese Fragestellungen einzubeziehen.

- 20.3 *Das BMUJF gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

**Vorbereitung Natio-
nalpark Thayatal**

- 21.1 Im September 1990 schloß das BMUJF mit der Betriebsgesellschaft Marchfeldkanal einen ersten Werkvertrag über eine Machbarkeitsstudie für einen Nationalpark Thayatal ab. Dieser war inhaltsgleich mit einem zuvor vom Land Niederösterreich abgeschlossenen Vertrag. Die Gesamtkosten für diese Studie von 2,9 Mill S wurden zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich geteilt.

- 21.2 Der RH bemängelte die Beauftragung durch das BMUJF ohne vorhergehende Vereinbarung gemäß Art 15a B–VG zur vorgängigen verbindlichen Abklärung des Gesamtumfanges des Projektes und der finanziellen Gesamtverpflichtung des Bundes, wodurch das BMUJF ein Präjudiz für künftige Leistungen des Bundes geschaffen hatte.

- 21.3 *Das BMUJF gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Nationalpark- angelegenheiten

50

Auenankauf

- 22.1.1 Im Jänner 1989 sagte die Bundesministerin Dr Flemming dem Verein zur Förderung und Planung des Nationalparks Donau–Auen schriftlich zu, vorbehaltlich der Zustimmung des BMF das Weltausstellungsprojekt "Donau–Auenzentrum Petronell" mit 10 Mill S zu fördern.

In seinem nachfolgenden Förderungsansuchen hat der Verein eine Förderung von 10 Mill S zum Schutzankauf einer 411 ha großen Liegenschaft am Südufer der Donau (Regelsbrunner Au) vom größten Grundbesitzer des Gebiets beantragt, um diese für den geplanten Nationalpark zu erhalten und vor dem Erwerb durch andere Interessenten (insbesondere der Elektrizitätswirtschaft) zu schützen. Zudem war geplant, in dem im Besitz der Familie des Verkäufers befindlichen Schloß Petronell ein Nationalparkzentrum zu errichten.

Der neu gegründete gemeinnützige Verein Auenzentrum Schloß Petronell Danubium (Auenzentrum Petronell), als dessen Präsident der Präsident des Worldwild Fund for Nature Österreich (WWF) tätig war, schloß im Juli 1989 den Kaufvertrag über 61,66 Mill S und einen Bewirtschaftungsvertrag hinsichtlich dem Grundeigentümer verbriebener Liegenschaften. Der Präsident des WWF übernahm die persönliche Bürgschaft für die erforderlichen Kredite. Die für den Ankauf erforderlichen Mittel sollten über eine Spendenaktion "Natur freikaufen" hereingebracht werden.

Der Förderungsvertrag mit dem Auenzentrum Petronell wurde vom BMUJF nach Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF Anfang Juli 1990 abgeschlossen. Dieser sah die spätere Einbeziehung der Grundstücke in den nach landesgesetzlichen Bestimmungen zu schaffenden Nationalpark vor und verpflichtete den Förderungsempfänger, die Verwaltung zumindest nach dem von den gesetzlich zuständigen Stellen vorgesehenen Standard durchzuführen. Die Überweisung der Förderungsmittel von 10 Mill S erfolgte im August 1990.

- 22.1.2 Im Oktober 1990 berichtete der Verein dem BMUJF von einem ungedeckten Betrag von 20 Mill S, weil der Gesamtfinanzierungsbedarf durch höhere Zinsenbelastung und zusätzlich erforderliche Werbungsaktivitäten gestiegen sei und die Spendeneingänge hinter den Erwartungen geblieben wären. Durch eine neuerliche Förderung seitens des BMUJF und die zu erwartenden Spendeneingänge einer ORF-Umweltshow im selben Monat könnte das Projekt abgeschlossen werden.

Die Bundesministerin gab daraufhin die Weisung, eine Förderung von 9,5 Mill S vorzubereiten.

Nach Bedenken des Bundeskanzlers und des Bundesministers für Finanzen gegen die Höhe der zugesagten Förderungsmittel ordnete die Bundesministerin an, den durch die Spendenaktion nicht hereingekommenen ausständigen Betrag höchstens mit 3 Mill S zu fördern und sagte bei der ORF-Umweltshow diese zusätzliche Förderung für den Auenankauf zu. In einem Schreiben an das Auenzentrum Petronell bestätigte die Bundesministerin die Förderungszusage in Höhe von 3 Mill S und ersuchte um Vorlage einer abschließenden Gesamtkosten- und Finanzierungsaufstellung.

Im November 1990 berichtete der WWF dem BMUJF ohne entsprechende Belege von einem voraussichtlichen ungedeckten Finanzbedarf von rd 3,3 Mill S, worauf im Dezember 1990 der Förderungsvertrag mit dem

Auenzentrum Petronell zu den Bedingungen der ersten Förderung abgeschlossen wurde; ein Nachweis der Gesamtkosten und Spenden war bis spätestens 31. März 1991 vereinbart. Die Überweisung des Betrages von 3 Mill S erfolgte im Jänner 1991. Bis zum Herbst 1991 legte der Förderungsempfänger nur unzureichende Unterlagen vor, so daß noch keine Entlastung durch das BMUJF möglich war.

- 22.2 Der RH beanstandete, daß die Zusage der Bundesministerin ohne ausreichende Projektkenntnis erfolgte, weil bereits ein fester Betrag zugesagt wurde, ohne daß Unterlagen zu dem Projekt, insbesondere hinsichtlich der Ausfinanzierung des Vorhabens, vorlagen. Auch hat es das BMUJF unterlassen, mögliche künftige Folgekosten mitzuberücksichtigen.

Überdies hat es das BMUJF unterlassen, eine wirkungsvolle Kontrolle über sämtliche Spendeneingänge bei allen befaßten Vereinen (insbesondere auch beim WWF) auszubedingen, so daß es das Vorliegen der Förderungsgrundlage, nämlich das Bestehen einer Finanzierungslücke, nicht nachvollziehen konnte.

- 22.3 *Das BMUJF gab biezu keine Stellungnahme ab.*

Nationalpark Kalkalpen und Nationalpark Neusiedler See-Seewinkel

- 23.1 Die bisherigen Leistungen des Bundes für das Nationalparkprojekt Kalkalpen gründeten sich auf eine Absprache mit dem Land Oberösterreich, wonach von Land und Bund ab 1990 eine jährliche vorläufige Förderungshöhe von je 10 Mill S für den Verein "Nationalpark Kalkalpen" vorgesehen wurde. In den Jahren 1990 und 1991 wurde dieser Betrag mangels entsprechender Projekte und wegen Problemen bei der Abrechnung (nicht anerkannte Belege, Verzögerungen) nicht zur Gänze ausgeschöpft, weshalb für 1992 eine deutlich geringere Dotierung vorgesehen wurde.

Hinsichtlich des beabsichtigten Nationalparks Neusiedler See-Seewinkel hat sich der Bund bisher an den Pachtverträgen des Landes Burgenland über die Schutzgebiete "Lange Lacke" (seit 1986) und "Zitzmannsdorfer Wiesen" (seit 1988) in einer Gesamthöhe von jährlich 3 Mill S beteiligt.

- 23.2 Der RH bemängelte, daß zum Teil bereits erhebliche Bundesbeiträge geleistet worden waren, bevor entsprechende rechtliche Grundlagen der Länder geschaffen bzw Vereinbarungen gemäß Art 15a B–VG abgeschlossen wurden. Für den Bund waren damit die für die Beurteilung des Bundesinteresses jedenfalls erforderlichen Voraussetzungen (angestrebter Schutzstandard, Gebietsabgrenzung und Finanzierungsplanung) nicht bekannt. Bei den Kalkalpen bestand beispielsweise keine konkrete Absicht des Landes Steiermark zur Mitwirkung an einem Nationalpark nach internationalen Kriterien.

- 23.3 *Das BMUJF gab biezu keine Stellungnahme ab.*

52

Familienangelegenheiten

Förderung der Familienorganisationen

- 24.1 Der Österreichische Familienbund, die Österreichischen Kinderfreunde und der Katholische Familienverband haben jährlich und in jeweils gleichem Ausmaß Förderungen aus Mitteln des für Familienangelegenheiten zuständigen Ressorts erhalten, und zwar jeweils 0,8 Mill S (bis 1989) und 1,8 Mill S (ab 1990).

Dabei handelte es sich zum weitaus überwiegenden Teil (0,5 Mill S bis 1989 und 1,5 Mill S ab 1990) um Förderungen, die allgemein zu den nicht näher umschriebenen Jahresaktivitäten der Familienorganisationen beitragen sollten. Daneben hat das BMUJF in geringem Umfang auch einzelne Vorhaben dieser Organisationen, wie etwa Familienurlaubsaktionen, gefördert (je 0,3 Mill S jährlich).

- 24.2 Der RH beanstandete, daß das BMUJF die dargestellten Förderungen auf der Grundlage unzureichender Anträge der Familienorganisationen und ohne Prüfung wesentlicher Förderungsvoraussetzungen gewährt hat. Insbesondere hat es die von den haushaltrechtlichen Vorschriften ausdrücklich verlangte Klärung und Beurteilung der inhaltlichen Abgrenzung des zu fördernden Vorhabens, der Bewertung des öffentlichen Interesses daran, der Vermögenslage der Förderungswerber in Verbindung mit der Überlegung, ob die Durchführung des Vorhabens ohne Förderung aus Bundesmitteln nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang möglich sein würde, bzw ob und welche Bedingungen oder Auflagen sicherstellen sollen, daß Bundesmittel nur in dem zur Erreichung des angestrebten Erfolges unumgänglich notwendigen Umfang eingesetzt werden, unterlassen.

Der RH bemängelte, daß sich das BMUJF bei der Förderung der Familienorganisationen im wesentlichen auf die Verteilung der vom Bundesfinanzgesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel beschränkt hatte.

- 24.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF seien die genannten Organisationen mit jeweils drei entsendeten Mitgliedern in dem gesetzlich eingerichteten Familienpolitischen Beirat vertreten und würden in diesem gewissermaßen als Interessenvertretung der österreichischen Familien den jeweiligen Bundesminister in Fragen der Familienpolitik beraten. Da diese Organisationen als Interessenvertretungen nicht ausschließlich projektorientierte Tätigkeiten ausübten, sondern auch als Dachorganisationen die Aktivitäten der einzelnen Landesverbände koordinierten, wäre eine Basisförderung dieser Organisationen sachlich gerechtfertigt. Die Beanstandung des RH werde jedoch bei der Förderungsabwicklung insofern Berücksichtigung finden, als die Familienorganisationen in Hinkunft entsprechende Förderungsanträge samt den dazugehörigen Nachweisen beizubringen haben werden.*

- 24.4 Der RH erwiderte, die ihm bekannten Aufgaben der Familienverbände befreien das BMUJF nicht von der Einhaltung der haushaltrechtlichen Vorschriften.

- 25.1 In der Regierungsvorlage zum Bundeshaushalt 1990 war ein Betrag von insgesamt 1,5 Mill S für die Basisförderung der drei Familienorganisationen vorgesehen. Aufgrund eines im Budgetausschuß des Nationalrates gestellten Abänderungsantrages wurde der vorläufig veranschlagte Betrag um 2 Mill S "zur Förderung der Aktivitäten der Familienorganisationen" erhöht.

Aufgrund einer Weisung der Bundesministerin wurde dieser zusätzliche Beitrag auf die Österreichischen Kinderfreunde und den Österreichischen Familienbund aufgeteilt, so daß diese Organisationen Basisförderungen von je 1,5 Mill S anstatt wie vorgesehen je 0,5 Mill S erhielten.

Im März 1990 regte die Fachsektion des BMUJF an, die Basisförderung des weiterhin mit nur 0,5 Mill S geförderten Katholischen Familienverbandes ebenfalls auf 1,5 Mill S anzuheben. Die Bundesministerin stimmte dem zu, nachdem für diese überplanmäßige Ausgabe im Budgetüberschreitungsge- setz 1990 vorgesorgt worden war.

- 25.2 Der RH vermerkte kritisch, daß das BMUJF die zusätzlichen Mittel — insgesamt 4,5 Mill S anstatt der im Ressortvoranschlag vorgesehenen 1,5 Mill S — verteilt hat, ohne die Förderungsvoraussetzungen zu prüfen. Nach Auffassung des RH hätten die aufgrund des parlamentarischen Abänderungsantrages zum Bundesvoranschlagsentwurf 1990 zusätzlichen 2 Mill S für alle drei Familienorganisationen zur Verfügung zu stehen gehabt, weil der Begründung des Abänderungsantrages keine Einschränkung auf bestimmte Organisationen zu entnehmen war.

Die spätere Anhebung der Basisförderung auch des Katholischen Familienverbandes war nach Ansicht des RH keine unabweisliche Ausgabe im Sinne des Haushaltsrechtes, sondern sollte vielmehr eine weiterhin gleichmäßige Beteilung der drei Familienorganisationen bewirken.

- 25.3 *Das BMUJF nahm die Kritik des RH zur Kenntnis, verwies aber auf die Weisung der seinerzeitigen Bundesministerin.*

Familienbericht 1989

- 26.1 Zu Beginn des Jahres 1988 regte der Direktor des Instituts für Ehe und Familie beim BMUJF einen Familienbericht über die Entwicklung, Situation und gesellschaftliche Zukunft von Ehe und Familie an. Die Kosten hiefür bezifferte er mit insgesamt rd 662 000 S ohne Druckkosten. Vergleichbare Aufträge hatte das BKA in den Jahren 1969 und 1979 vergeben.

Nach Einholung einer detaillierten Projektbeschreibung und nach Vorlage des Konzeptes wurde zwischen dem BMUJF als Auftraggeber und dem Direktor des Instituts für Ehe und Familie sowie weiteren Personen als Auftragnehmer ein Werkvertrag zur Erstellung des Familienberichtes zum Pauschalhonorar von 1,6 Mill S abgeschlossen.

Einen Hinweis des BMF, eine Interessentensuche durchzuführen und nach dem Grundsatz des Bestbieterprinzips zu beauftragen, ließ das BMUJF unberücksichtigt.

- 26.2 Der RH beanstandete die Erhöhung des ursprünglich vorgesehenen Werkvertragsentgelts von rd 662 000 S auf schließlich 1,6 Mill S mangels zeitlicher oder inhaltlicher Auftragserweiterung als sachlich nicht begründet. Überdies hat das BMUJF ungeachtet eines Hinweises des BMF allgemeine Vergabegrundsätze außer acht gelassen.
- 26.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe der Kostenvoranschlag vom Jänner 1988 nur ein erstes Grobkonzept über Zeitplan und Stundenaufwand für die Erstellung eines Familienberichtes umfaßt, aber keinerlei inhaltliche Beschreibung der im Fa-*

Familienangelegenheiten

54

milienbericht zu behandelnden Themen enthalten. Erst das Konzept vom Juli 1988 hätte auf Anregung des Ressorts ein Sachverständigenteam aus vier Wissenschaftern als für den Familienbericht Verantwortliche vorgesehen und auch erstmalig eine Auflistung der Inhalte enthalten. Die bemängelte Nichtbeachtung der Vergabevorschriften nahm das BMUJF zur Kenntnis.

- 26.4 Der RH verblieb bei seiner Auffassung, weil es sich gegenüber dem Erstkonzept nur um eine Aufgliederung der ursprünglichen Zielsetzung, nicht aber um eine inhaltliche Erweiterung gehandelt hat.

Medienkoffer zur Sexualerziehung

- 27.1 Im April 1989 erteilte die Bundesministerin Dr Flemming dem Österreichischen Bundesverlag fernmündlich den Auftrag, bis Ende Mai 1989 den ersten Teil des Medienkoffers zur Sexualerziehung in den Schulen zu liefern. Der Versand von insgesamt 3 500 Stück war Ende 1990 abgeschlossen.

Zum Zeitpunkt der fernmündlichen Auftragserteilung waren die wesentlichen vertraglichen Bedingungen, insbesondere der Preis, mangels Vorliegens eines entsprechenden Angebotes noch nicht festgelegt; der endgültige Rechnungsbetrag (rd 2,9 Mill S) wurde erst in nachträglichen, bis Mai 1991 dauernden Verhandlungen festgelegt.

- 27.2 Der RH beanstandete, daß das BMUJF ungeachtet seiner Unzuständigkeit in bezug auf die Beschaffung von Unterrichtsmitteln für Schulen und trotz mehrfach vorgetragener Bedenken des BMF 3 000 Stück des Medienkoffers für Schulen angekauft hat. Die Erteilung des Lieferauftrags durch die Bundesministerin stand mit den Grundsätzen des Bestellwesens nicht im Einklang.

- 27.3 *Das BMUJF nahm die Kritik des RH zur Kenntnis.*

"Rat auf Draht" — ORF-Kinderservice

- 28.1 Der ORF führte seit Oktober 1987 den Kinderservice "Rat auf Draht" durch. Dieser umfaßte eine Telefonberatung durch die zu diesem Zweck errichtete Ombudsredaktion sowie redaktionelle Beiträge im Rahmen des ORF-Kindernachmittags "Ich und Du". Im Juli 1990 schlossen das BMUJF und der ORF eine Vereinbarung, nach der das BMUJF berechtigt war, Themenvorschläge einzubringen und den ORF darüber hinaus fachberatend zu unterstützen. Der ORF verpflichtete sich, dem BMUJF halbjährlich eine anonymisierte Auswertung der Protokolle der Telefonberatungen zur Verfügung zu stellen. Das BMUJF hatte hiefür im Jahr 1990 ein Entgelt von 720 000 S zu leisten. Zu gleichen Bedingungen wurde auch ein Vertrag für das Kalenderjahr 1991 abgeschlossen.

- 28.2 Der RH bemängelte, daß das BMUJF seine vertraglichen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit, insbesondere die Erbringung von Themenvorschlägen zur Kindersendung, nicht wahrgenommen hat; weiters, daß die Aufzeichnungen über die Telefonberatungen im BMUJF nicht wie vorgesehen verwertet und dazu genutzt wurden, Schwerpunkte für die Ressortarbeit bzw für Zwecke der Familienberatung zu erarbeiten. Nach Ansicht des RH war der Mitteneinsatz von insgesamt rd 1,4 Mill S somit sachlich nicht gerechtfertigt.

- 28.3 *Laut Mitteilung des BMUJF habe es mittlerweile von seinem Recht auf die Erbringung von Themenvorschlägen für das Kinderprogramm mehrfach Gebrauch gemacht. Im Bereich der Umsetzung von Erfahrungen des ORF-Kinderservice seien im Rahmen der Familienberatungsstellen verstärkt Kinderschutzzentren in die Förderung einbezogen und auch eine neue Anlaufstelle zur Beratung von Jugendlichen in Fragen der Sexualaufklärung in Wien eröffnet worden.*

Jugendangelegenheiten

Österreichischer Bundesjugendplan

Grundlagen, Finanzierung, Sonderrichtlinien

- 29.1 Der durch eine Entschließung des Nationalrates angeregte und auf einen Ministerratsbeschuß aus dem Jahr 1962 zurückgehende Österreichische Bundesjugendplan sah die Förderung des Österreichischen Bundesjugendringes als Dachorganisation, seiner Mitgliedsvereine (derzeit insgesamt 17 Kinder- und Jugendorganisationen) sowie der beiden Jugendherbergsorganisationen vor.

Im Jahr 1989 hat das BMUJF für den Österreichischen Bundesjugendplan rd 24,7 Mill S, im Jahr 1990 rd 29,2 Mill S zuzüglich einer Sonderrate von 12 Mill S aufgrund eines Budgetänderungsgesetzes, somit insgesamt rd 41,2 Mill S aufgewendet. Im Jahr 1991 hat das BMUJF rd 38,3 Mill S zur Verfügung gestellt, wovon rd 26,6 Mill S auf den Österreichischen Bundesjugendring und seine Mitgliedsorganisationen und rd 11,7 Mill S auf die beiden Jugendherbergsorganisationen (Österreichisches Jugendherbergswerk und Österreichischer Jugendherbergsverband) entfielen.

Von den genannten rd 26,6 Mill S für das Jahr 1991 hat die Dachorganisation, der Österreichische Bundesjugendring, rd 1,9 Mill S erhalten. Die restlichen rd 24,7 Mill S wurden entsprechend dem Vorschlag des Bundesjugendringes nach dem langjährig angewendeten Schlüssel an die Mitgliedsvereine zur Verteilung gebracht.

Außerhalb des Österreichischen Bundesjugendplanes hat das BMUJF weitere, sogenannte "freie Förderungen" gewährt und hiefür im Jahr 1989 rd 9,2 Mill S und im Jahr 1990 rd 11,1 Mill S zur Verfügung gestellt.

Seit dem Frühjahr 1988 standen "Sonderrichtlinien für die Förderung im Rahmen des Österreichischen Bundesjugendplanes" (kurz Sonderrichtlinien) in Geltung, mit deren Ausarbeitung bereits im Jahr 1985 begonnen worden war.

- 29.2 Nach Auffassung des RH widersprachen diese Sonderrichtlinien wesentlichen Haushaltsvorschriften und Förderungsgrundsätzen, weil sie keine Verpflichtung des Förderungswerbers enthielten, Zeit- und Finanzierungspläne sowie einen Eigenmittelnachweis vorzulegen, und weil sie ohne Prüfung im Einzelfall von der Annahme ausgingen, daß ein erhebliches vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse an der Gesamtaktivität der Förderungsnehmer bestehe und diese ohne Förderung in Frage gestellt wäre. Zudem enthielten die Sonderrichtlinien keine Einschränkung auf bestimmte Vorhaben, sondern bewirkten allgemeine Förderungen.

Jugendangelegenheiten

56

Der RH erinnerte daran, daß er bereits im Jahr 1965 (TB 1966 Abs 12.14) eine inhaltlich im wesentlichen gleiche Kritik an der Förderung der Jugendorganisationen ausgesprochen hat. Obwohl das seinerzeit zuständige Unterrichtsressort versichert hatte, es habe die Anregungen des RH aufgegriffen und das Erforderliche bereits in die Wege geleitet, haben die Sonderrichtlinien wieder wesentliche Förderungsgrundsätze nicht beachtet.

- 29.3 *Laut Mitteilung des BMUJF habe sich die Anzahl der Mitgliedsvereine des Österreichischen Bundesjugendringes Ende 1992 auf 22 erhöht, womit ihm die angestrebte Öffnung des Österreichischen Bundesjugendringes gelungen sei. Weitere Aufnahmen seien geplant.*

Nach Auffassung des BMUJF bestehe tatsächlich ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse an der gesamten Tätigkeit von Jugendorganisationen. Ebenso sei es Ansicht des BMUJF, daß die Gesamtaktivität der Jugendorganisationen ohne eine Bundesförderung in Frage gestellt wäre, und daß eine Einschränkung auf bestimmte Vorhaben einen unzulässigen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Jugendorganisationen darstellen würde. Daß das seinerzeit zuständige BMU (bzw. BMUK) nicht in der Lage gewesen sei, einer gleichen Kritik aus dem Jahre 1965 einen zufriedenstellenden Lösungsweg gegenüberzustellen, beweise die Schwierigkeit der Materie.

Förderungs- abrechnungen

- 30.1 Die Sonderrichtlinien bestimmten, daß Originalbelege den Abrechnungsberichten nur auf besonderes Verlangen beigegeben werden mußten. Die Förderungsnehmer hatten nur glaubhaft zu machen, daß die Originalbelege mit dem Vermerk "Gefördert aus Mitteln des Bundesjugendplanes" gekennzeichnet wurden.

- 30.2 Der RH beanstandete, daß das BMUJF sowohl auf die Vorlage der Belege als auch auf Überprüfungen an Ort und Stelle verzichtet hat. Er erachtete diese Form der Förderungsabrechnung für nicht geeignet, die Verwendung der eingesetzten Förderungsmittel überprüfen und beurteilen zu können.

- 30.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF hätten mehrere Empfängerorganisationen von Bundesjugendring-Mitteln sehr wohl ihre Originalbelege zur Überprüfung vorgelegt. Überprüfungen an Ort und Stelle hätten zuletzt durch das Unterrichtsressort stattgefunden. Sie seien zwar nach dem Jahre 1984 ins Auge gefaßt, aber aus Personalmangel nicht durchgeführt worden. Sie seien (bei Verwirklichung der versprochenen Personalaufstockung) aber für die Abrechnungen ab dem Jahre 1993 vorgesehen.*

- 30.4 Der RH erwiderte, die freiwillige Vorlage von Originalbelegen durch einzelne Empfängerorganisationen vermag eine systematische Kontrolltätigkeit des BMUJF nicht zu ersetzen.

Verwendungsberichte

- 31.1 Mehrere Organisationen haben für die Jahresabrechnungen auch Aufwendungen angrenzender Kalenderjahre herangezogen. Bezüglich der Förderung des Österreichischen Bundesjugendringes für das Jahr 1990 hat das BMUJF beispielsweise Belege des Folgejahres im Betrag von rd 920 000 S (mehr als 35 % der Jahresgesamtförderung von rd 2,6 Mill S) als Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung der Förderung anerkannt.

Ein Förderungsempfänger hat einen Großteil der Förderungsmittel (beispielsweise im Jahr 1989 rd 1,3 Mill S bei einer Gesamtförderung von rd 1,9 Mill S) für Gehaltsrefundierungen an eine politische Partei aufgewendet.

Eine Empfängerorganisation hat in ihrem Verwendungsbericht zur Abrechnung der Förderung 1990 unter der Rubrik "Öffentlichkeitsarbeit" auch Aufwendungen im Zusammenhang mit ihrem Bundesobmannwahlkampf geltend gemacht und vom BMUJF anerkannt erhalten.

- 31.2 Der RH beanstandete, daß sich das BMUJF mit den Verwendungsberichten nicht ausreichend auseinandergesetzt hat und damit eine inhaltliche Überprüfung der gewährten Förderungen unterblieben ist, obwohl in einigen Fällen die mangelnde Förderbarkeit offensichtlich war.
- 31.3 *Das BMUJF vermeinte, die Bedenken des RH im wesentlichen nicht teilen zu können.*

Zusatzförderung für 1990

- 32.1 Da das BMUJF die im Bundeshaushalt 1990 für den Österreichischen Bundesjugendplan veranschlagten Mittel von rd 20,6 Mill S verausgabt hatte, erteilte die Bundesministerin im November 1990 die Weisung, für das beabsichtigte Budgetänderungsgesetz 1990 eine Überschreitung der Förderungen im Rahmen des Österreichischen Bundesjugendplanes "im höchstmöglichen Ausmaß" vorzubereiten. In der Folge wurde ein Betrag von 12 Mill S als Bedeckungsmöglichkeit ermittelt und dem BMF ein entsprechender Überschreitungsantrag mit der Begründung, der Mehrbetrag würde für die Förderung dringender jugendpolitischer Aktivitäten im Rahmen des Bundesjugendplanes benötigt, vorgelegt. Die in Rede stehende Überschreitung wurde durch das Budgetänderungsgesetz 1990 genehmigt.

Diese zusätzlichen Mittel in Höhe von 12 Mill S hat das BMUJF aufgrund eines vom Bundesjugendring vorgelegten Verteilungsvorschlages an den Dachverband bzw an die einzelnen Jugendorganisationen überwiesen, ohne daß entsprechende Förderungsansuchen vorgelegen sind.

- 32.2 Der RH beanstandete, daß die Begründung des BMUJF für diese überplanmäßigen Ausgaben mangels entsprechender Förderungsanträge und mangels Nachweises der "dringenden jugendpolitischen Aktivitäten" nicht stichhaltig war. Einige Organisationen erhielten als Folge der Zusatzförderung für 1990 sogar höhere Zuwendungen, als sie in den Jahresförderungsansuchen beantragt hatten.
- 32.3 *Das BMUJF wollte den Beschuß des Nationalrates, an die Jugendorganisationen zusätzliche Mittel zu verteilen, nicht in Frage stellen.*
- 32.4 Der RH entgegnete, daß sich die Willensbildung des Nationalrates auf eine nicht stichhaltige Begründung des BMUJF im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses gestützt hatte.

Jugendangelegenheiten

58

Verhältnis Bundesjugendplan — Freie Förderungen

- 33.1 Im Rahmen des Österreichischen Bundesjugendplanes hat das BMUJF keine Projektförderungen gewährt, sondern die vom Bundesjugendplan erfaßten Organisationen im Weg allgemeiner Förderungen unterstützt. Dies entsprach dem allgemeinen Verständnis der Bundesministerin (vgl. die parlamentarische Anfragebeantwortung vom Juni 1992 zu 2836/J), daß der Bundesjugendplan durch eine Basisförderung seitens des Bundes "die Handlungsfreiheit der österreichischen Jugendorganisationen sicherstellen soll (Sachförderung ohne Sachbeeinflussung)".

Die Rolle des Bundes als Förderungsgeber hat sich demgemäß auf die bloße Bereitstellung bzw. Hingabe der budgetierten öffentlichen Mittel beschränkt. Eine Beurteilung der Förderungswürdigkeit der antragstellenden Organisationen ist ebenso unterblieben wie eine inhaltliche Kontrolle der widmungsgemäßen Mittelverwendung.

- 33.2 Nach Auffassung des RH war eine solche "Sachförderung ohne Sachbeeinflussung" nach den für Förderungen des Bundes geltenden Rechtsvorschriften und Grundsätzen unzulässig, weil unverzichtbare allgemeine Förderungsvoraussetzungen ohne vorgängige Prüfung im Einzelfall als erfüllt angesehen wurden.

Nach Auffassung des RH sollte das BMUJF überdenken, ob der Österreichische Bundesjugendplan noch seinen ursprünglichen Zielsetzungen gerecht wird. Da mehrere Jugendorganisationen bestanden, die nicht im Bundesjugendring vertreten waren und folglich auch nicht an der Verteilung der Mittel des Bundesjugendplanes teilhatten, hat das BMUJF auch außerhalb des Bundesjugendplanes erhebliche zusätzliche Mittel für sogenannte "freie Förderungen" aufgewendet. Eine Öffnung des Bundesjugendringes ist bisher am Widerstand seiner Mitgliedsorganisationen gescheitert, weil eine Schmälerung der Förderungsanteile die Folge wäre. Der RH vermerkte kritisch, daß entgegen dem seinerzeitigen Verständnis des Bundesjugendplanes als umfassende Regelung der Jugendförderung des Bundes nunmehr zwei Förderungssparten nebeneinander mit unterschiedlicher Behandlung hinsichtlich der Förderungsgewährung bestehen.

- 33.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF bestehe in Österreich allgemeine politische Übereinstimmung, daß Jugendförderungen notwendig seien. Seit 1962 sei diese Jugendförderung zu einem beträchtlichen Teil als Basis-Förderung über den Österreichischen Bundesjugendplan erfolgt. Alle damit befaßten Minister und Ministerinnen hätten sich ausnahmslos zu dieser Art der Förderung und zum Grundsatz bekannt, die Handlungsfreiheit der Österreichischen Jugendorganisationen (Sachförderung ohne Sachbeeinflussung) nicht anzutasten (keine "Staatsjugend").*

Neben dem Österreichischen Bundesjugendplan habe es immer auch den Bereich der "Freien Förderung" für die nicht durch den Bundesjugendring erfaßten Organisationen gegeben. Dieser Bereich habe in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, einerseits durch die lang verweigerte (aber seit 1992 erfolgte) Öffnung des Bundesjugendringes für weitere Organisationen, andererseits durch eine große Anzahl von neuen kleineren Vereinen, die beträchtliche Impulse und viele neue Ideen in das Jugendgeschehen eingebracht hätten und noch einbringen.

Sachlich sei eine kritische Durchleuchtung des Österreichischen Bundesjugendplanes als auch der "Freien Förderung" angebracht. Allerdings sei das seit Jahrzehnten diskutierte "Jugendförderungsgesetz" immer wieder gescheitert, weil die bisherigen

Vorschläge für eine sich sehr rasch ändernde Jugendszene ein nicht ausreichend flexibles Instrument darstellen würden. Behefsweise werde auf das zwar unvollkommene, aber immerhin handhabbare Modell (Österreichischer Bundesjugendplan einerseits und "Freie Förderung" andererseits) nicht verzichtet werden können. Das BMUJF werde sich um eine sachgerechte Lösung dieser Frage bemühen und die Anregungen des RH berücksichtigen.

Jugendherbergsorganisationen

- 34.1 Das BMUJF hat den beiden Jugendherbergsorganisationen (Österreichischer Jugendherbergsverband und Österreichisches Jugendherbergswerk) im Rahmen des Bundesjugendplanes insgesamt rd 7,3 Mill S (1989), rd 8,6 Mill S (1990) und rd 11,7 Mill S (1991) an Förderungen zugewendet.

Der RH hat bereits anlässlich einer früheren Gebarungsüberprüfung vor mehr als 25 Jahren (TB 1966 Abs 12.24 und 12.25) aufgezeigt, daß nach der verfassungsgesetzlichen Kompetenzlage sowie nach den Grundsätzen der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches die Länder für die Förderung der Jugendherbergsorganisationen aufzukommen hätten. Das damals zuständige Unterrichtsressort vermeinte, die Förderung des Jugendherbergswesens durch den Bund sei eine "faktische Notwendigkeit", weil finanzschwache Länder und Gemeinden nicht in der Lage seien, das Jugendherbergswesen ausreichend finanziell zu unterstützen.

- 34.2 Der RH erneuerte wegen der unveränderten Rechtslage seine Bedenken gegen die Förderung der Jugendherbergsorganisationen durch den Bund.
- 34.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF sei die Förderung der Jugendherbergsorganisationen von je her ein Bestandteil des Bundesjugendplanes (Aufteilung der Mittel: 2/3 Jugendorganisationen 1/3 Jugendherbergsorganisationen) gewesen. Die Bedenken im Hinblick auf die verfassungsgesetzlichen Grundlagen müßten sobin in gleicher Weise auch für die Jugendorganisationen und damit für den gesamten Bundesjugendplan geltend gemacht werden. Die Jugendorganisationen seien mittlerweile ein unverzichtbares Element auch der internationalen Jugendarbeit geworden und könnten ohne Bundesmittel nicht überleben. Zudem würde der Ausfall der Bundesmittel große bisher geschaffene Werte gefährden.*

- 35.1 Die beiden Jugendherbergsorganisationen erhielten im Jahr 1991 zur Fortführung der bis dahin vom Österreichischen Gewerkschaftsbund wahrgenommenen Jugendfürsorgeaktionen vom BMUJF über die Mittel nach dem Bundesjugendplan hinaus je 15 Mill S für den Umbau des Hauses "Bad Gastein" des Jugendherbergswerkes und des Hauses "Bad Aussee" des Jugendherbergsverbandes. Für 1992 waren hiefür je 5 Mill S veranschlagt.

Zu den Folgekosten erklärten die Förderungswerber, die Durchführung der Jugendfürsorgeaktion müsse für sie aufwandsneutral sein; es werde zwar langfristig eine Kostendeckung angestrebt, bis dahin sei aber eine weitere, nicht näher bezifferte Förderung durch die öffentliche Hand notwendig. Auch hatten sich die Förderungswerber für den Fall, daß eine Förderung nach 1993 oder ein kostendeckender Beitrag der Gebietskrankenkassen nicht erreicht werde, vorbehalten, "die Jugendfürsorgeaktion an den Österreichischen Gewerkschaftsbund zurückzugeben".

Jugendangelegenheiten

60

- 35.2 Nach Ansicht des RH war kein erhebliches öffentliches Interesse und keine sachliche Begründung erkennbar, Förderungsmittel zum "Ausbau einer spezialisierten Form des Jugend- und Erholungstourismus", wie dies im gemeinsamen Konzept der beiden Jugendherbergsorganisationen vom April 1991 hervorgehoben wurde, bereitzustellen. Weiters wurde die positive Förderungentscheidung des BMUJF getroffen, ohne daß das Projekt gesamthaft in bezug auf die Finanzierungserfordernisse, die endgültige Absicherung der Durchführung und die Folgekosten geprüft worden ist.

Angesichts der ungesicherten Gesamtfinanzierung und der damit verbundenen Unsicherheit der Realisierung des Projektziels sowie der Abwälzung des Risikos auf die öffentliche Hand beanstandete der RH die Bereitstellung von Förderungsmitteln des Bundes in Höhe von 40 Mill. S als sachlich nicht begründet.

- 35.3 *Laut Mitteilung des BMUJF sei die Bereitstellung dieser Mittel eine politische Entscheidung gewesen. Immerhin hätten dadurch zwei "Musterherbergen" neuer Art geschaffen werden können, die Impulse für das ganze Jugendherbergswesen geben. Die Realisierung des Projektziels "Jugenderholungsaktion für Lehrlinge" sei zwischenzeitlich durch Mittel des Österreichischen Gewerkschaftsbundes gesichert. Weitere Sondermittel des Bundes seien nicht mehr vorgesehen.*

Schlußbemerkungen

36. Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Förderungen und Auftragsvergaben sollen sich auf den dem BMUJF übertragenen Wirkungsbereich beschränken.
 - (2) Förderungen an private Vereine sollten künftig nur im unumgänglich notwendigen Ausmaß und nur für leistungsbezogene Vorhaben, an denen ein erhebliches Bundesinteresse nachgewiesen wird, gewährt werden.
 - (3) Bei den Auftragsvergaben wären die Vergabevorschriften zu beachten.
 - (4) Durch eine entsprechende Planung bei größeren Vorhaben ließen sich Mehrkosten einsparen.
 - (5) Für die Nationalparkförderung des Bundes wären die Ziele und die zu ihrer Realisierung erforderlichen Maßnahmen eindeutig festzulegen.

Bereich des Bundesministeriums für Finanzen

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich

- (1) einheitlicher Bewertung der Wertpapiere des Nullkuponfonds unter Berücksichtigung der Börsenkurse oder Marktwerte, jedoch höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten (TB 1990 Abs 32.3).

Die Fondsverwaltung sicherte die Einhaltung der Vorschriften über die Rechnungslegung ab der Jahresrechnung 1992 zu.

- (2) Klärung der Rechtsfrage, ob eine Veranlagung des Nullkuponfonds bei unmittelbar oder mittelbar im Eigentum des Bundes stehenden Unternehmungen der gesetzlich ausdrücklich untersagten Veranlagung beim Bund gleichzuhalten ist (TB 1990 Abs 32.4).

Die Novelle zum Nullkuponfondsgesetz, BGBl Nr 764/1992, lässt nunmehr Veranlagungen bei derartigen Unternehmungen zu.

Prüfungsergebnisse

Schuldumwandlungen

Zwischen 1985 und 1991 hat der Bundesminister für Finanzen Finanzschulden im Umfang von rd 801,1 Mrd S im Wege von Konversionen und Prolongationen umgewandelt.

Vergleicht man die Belastung des Bundes nach der Umwandlung durch Konversion mit jener vor der Konversion unter der Annahme ihres unveränderten Weiterbestehens, so erbrachten die Schuldumwandlungen letztlich für den Bund finanziell günstigere Ergebnisse.

Das Ergebnis hätte noch günstiger ausfallen können, wenn der Zeitraum des Nebeneinanders von Altschuld und der zwecks ihrer vorzeitigen Tilgung aufgenommenen Neuschuld verkürzt worden wäre, weil dies die Doppelbelastung aus der Verzinsung beider offenen Verbindlichkeiten verringert hätte.

Finanziell nachteilig wirkte sich auch aus, daß nur zum Zweck der Umschichtung von Auslands- auf Inlandsschulden in einzelnen Fällen hinaufkonvertiert worden ist.

Die im Bereich der Fremdwährungsschulden unvermeidlich auftretenden Wechselkursdifferenzen erbrachten hingegen in Summe einen Kursgewinn für den Bund.

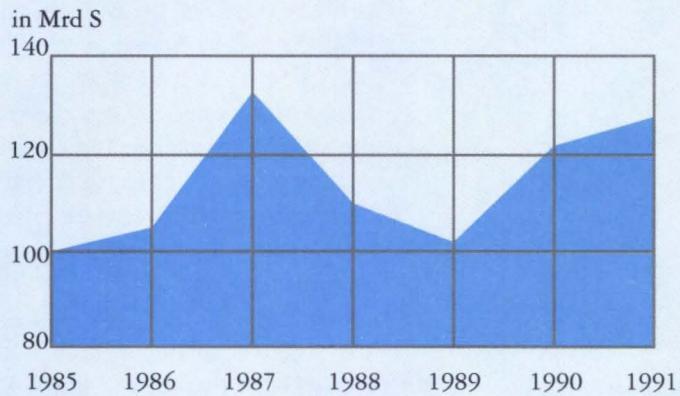
Die Prolongationen zielten lediglich darauf ab, die Tilgungsfälligkeiten hinauszuschieben. Aber auch bei Konversionen war ein wichtiges Motiv, die Schuldrückzahlung in die Zukunft zu verschieben. Dem Bundesminister für Finanzen blieb oft keine andere Wahl, als durch Schuldumwandlungen Prolongationseffekte anzustreben.

Im Ganzen gesehen hat der Bundesminister sein erklärtes Ziel, mit Schuldumwandlungen die Struktur der Belastungen aus Finanzschulden des Bundes zu verbessern, jedenfalls erreicht.

Schulandumwandlungen 1985 bis 1991 in Mrd S

Konversionen mit Gläubigerwechsel	107,5
Konversionen ohne Gläubigerwechsel	263,1
Prolongationen	430,5

Im Zeitverlauf zeigte sich folgende Entwicklung:



Der Spitzenvwert im Jahr 1987 beruhte vorwiegend auf der Ausschöpfung der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit zur Konversion über das Jahresende hinweg. Der geringere Umfang im Jahr 1989 entsprach den überwiegend nachteiligen Bedingungen auf dem Markt erzielbarer Zinssätze. Die Ausweitung im Jahr 1991 hatte ihren Grund vor allem in der Ausnutzung günstigerer Neuverzinsung.

Allgemeines

Prüfungsgegenstand

1. Der Bundesminister für Finanzen ist ermächtigt, bestehende Finanzschulden und Währungstauschverträge durch Abänderung von Vertragsbedingungen umzuwandeln. Die Ermächtigung zur Umwandlung von Finanzschulden wurde jährlich im Bundesfinanzgesetz in zwei Richtungen erteilt:
 - (1) Durch Prolongierung ausschließlich die Fälligkeit der Schuldtilgung bei sonst unveränderten Bedingungen hinauszuschieben und
 - (2) im Wege einer Konversion anderweitige Abänderungen der Verträge über Finanzschuldaufnahmen herbeizuführen. Die Konversion lässt sich wiederum nach zwei Arten unterscheiden:
 - a) Die Abänderung der vertraglichen Bestimmungen, wie etwa Änderung der Zinssatzhöhe, erfolgt im Einvernehmen mit dem Gläubiger ("Konversion ohne Gläubigerwechsel").

Allgemeines**64**

- b) Im Falle der vertraglich eingeräumten vorzeitigen Tilgung einer bestehenden (alten) Finanzschuld mit dem Erlös aus der Aufnahme einer (neuen) Finanzschuld handelt es sich um eine "Konversion mit Gläubigerwechsel", weil hier — bedingt durch die neue Kreditgewährung — ein anderer Gläubiger an die Stelle des alten tritt.

Die Schuldumwandlung wird im Falle einer Prolongation und im Falle einer Konversion ohne Gläubigerwechsel zu einem bestimmten Termin Zug um Zug abgewickelt. Bei der Durchführung von Konversionen mit Gläubigerwechsel liegt der Begebungszeitpunkt der neuen Finanzschuld zumeist um Tage bis Monate vor dem Termin, zu dem die alte Finanzschuld aus dem Erlös aus der neuen Finanzschuld getilgt ("konvertiert") wird. Dieser Zeitraum zwischen Neuaufnahme und Altschuldttilgung, Konversionsdauer genannt, bewirkt eine finanzielle Doppelbelastung: Für die alte Finanzschuld sind noch Zinsen bis zu ihrer Tilgung durch Konversion zu bezahlen. Zugleich hat der Bund aber die Zinsenzahlung für die bereits parallel dazu bestehende Neuschuld zu leisten. Je länger die Konversionsdauer ausfällt, desto höher ist die Belastung durch doppelte Verzinsung.

Prüfungsdurchführung

- 2.1 Der RH hat die Gebarung des BMF im Bereich der Schuldumwandlungen in den Jahren 1985 bis 1991 überprüft und vor allem vom Standpunkt der Wirtschaftlichkeit die seitens des Bundesministers für Finanzen vorgebrachten Begründungen zur Vornahme der Schuldumwandlungen untersucht. Der Bundesminister für Finanzen bezeichnete als sein vorrangiges Ziel die Verringerung der wirtschaftlichen Belastung des Budgets aus der Finanzschuldengebarung. Drei Größen bestimmen dabei das Bemühen, durch ihre Änderung die Budgetbelastung zu vermindern, nämlich die Laufzeitgewichtung, die Währungsaufteilung sowie die Wahl der Verzinsungsart und -höhe. Um diese Aussage zu bekräftigen, stellte das BMF Wirtschaftlichkeitsberechnungen an und gelangte für die im Zeitraum 1986 bis 1991 vorgenommenen Konversionen zum Ergebnis, daß eine Verminderung der Belastungen im Ausmaß von 584 Mill S erreicht worden sei. Für die dabei angestellte Vergleichsrechnung von Neu- und Altschuld ging das BMF von jenem Zeitpunkt aus, zu dem die Konversion abgeschlossen war, dh vom Zeitpunkt der Tilgung der Altschuld. Für den nachfolgenden Zeitraum wurden hinsichtlich der Neuschuld die echt angefallenen Zinsenleistungen eingesetzt und hinsichtlich der bereits getilgten Altschuld mit Werten als Zinsenleistungen gerechnet, die den Bedingungen der jeweiligen Märkte annähernd hätten entsprechen können.
- 2.2 Der RH überprüfte die Berechnungen des BMF anhand eines von ihm entwickelten, automationsunterstützten Modells; dabei wurde ebenfalls als Ausgangsbasis der Zeitpunkt der Tilgung der Altschuld gewählt. Im Gegensatz zum BMF zog der RH jedoch zur Berechnung der Zinsenleistung für Neu- und Altschuld die zum Zeitpunkt der Konversionsdurchführung geltenden Zinssätze heran. Der RH ließ also eine Anpassung an spätere Zinsenmarktbedingungen unberücksichtigt. Er beurteilte demnach die Wirtschaftlichkeit aus den Kenntnissen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Konversion zur Verfügung standen. In einzelnen Fällen bot die Entscheidung zur vorzeitigen Tilgung der Altschuld im Hinblick auf Zinssatz und Laufzeit der Neuschuld im Zeitpunkt der

Konversionsdurchführung wirtschaftliche Nachteile. In einigen Einzelfällen hingegen war der wirtschaftliche Vorteil der Konversion sogleich zu erkennen; insgesamt konnte aber der RH das Ergebnis der Berechnungen des BMF bestätigen.

- 2.3 *Der Bundesminister für Finanzen wies in allgemeiner Form auf sein Bestreben hin, mit den Mitteln der Schuldenverwaltung — unter dem Blickwinkel der gegebenen und erwarteten Marktverhältnisse — die Struktur der Belastungen aus Finanzschulden des Bundes bestmöglich zu gestalten. Er bezweifelte daher die Aussagekraft einer Betrachtung, die bestimmte Konversionsaufnahmen bestimmten Tilgungen zuordnet. Da aber die vom RH angewendete Methodik die budgetären Vorteile der Schuldumwandlungspolitik aufgezeigt habe, hat der Bundesminister auf eine ausführliche Gegendarstellung ausdrücklich verzichtet.*
- 2.4 Den einzelnen Abschnitten des vorliegenden Berichtsbeitrages kann daher nicht jeweils eine Stellungnahme der überprüften Stelle angefügt werden. Der RH hält aber fest, daß die Beziehung einer bestimmten Schuldumnahme zur Tilgung einer bestimmten Finanzschuld von ihm nicht frei gewählt wurde. Vielmehr ist diese Beziehung in den jeweils geltenden gesetzlichen Ermächtigungen zur Schuldumwandlung festgelegt.

Konversionen mit Gläubigerwechsel

Dauer der Konversionsabwicklung

- 3.1 Bedeutsam für die Entwicklung solcher Schuldumwandlungen war die Novelle zum BFG 1986, die dem Bundesminister für Finanzen die Möglichkeit einräumte, bei der Konversionsgebarung den Zeitrahmen eines Finanzjahres zu sprengen: Nunmehr durfte die Tilgung einer Altschuld im Zuge einer Konversion auch in den Finanzjahren, die dem Jahr der Neuschuldbegebung folgten, durchgeführt werden. Der RH hat die Durchbrechung des Grundsatzes der Jährlichkeit durch das jeweils auf ein Jahr beschränkte BFG sowie die Erstreckung des Konversionsvorganges in eine zeitlich unbegrenzte Zukunft bereits in seiner jährlichen Berichterstattung über die Mitwirkung an der Schuldenverwaltung des Bundes kritisiert (TB 1986 Abs 49 und TB 1987 Abs 48). Der Gesetzgeber grenzte daraufhin den unbeschränkten Zeithorizont im BFG 1987 und seinen Nachfolgern auf das der Begebung der Neuschuld folgende Finanzjahr ein.

Zunächst nutzte der Bundesminister für Finanzen den neu eingeräumten zeitlichen Handlungsspielraum in höherem Ausmaß: Nach der Kundmachung der BFG-Novelle 1986 nahm der Bundesminister für Finanzen im letzten Jahresviertel 1986 noch rd 16,2 Mrd S an Finanzschulden auf, um mit diesem Nominale im Laufe des Jahres 1987 Altschulden zu konvertieren, und nahm dabei rd 6 Mill S Kursverlust in Kauf. Im Jahr 1987 entstand durch vermehrte Neuschuldbegebungen dieser Art ein in das Jahr 1988 reichender Konversionsüberhang von rd 20,2 Mrd S.

Auffällig war hiebei die lange Dauer der Konversionsabwicklungen. Da die bereits aufgenommene Neuschuld und die noch nicht getilgte Altschuld längere Zeit nebeneinander bestanden, lief auch die Verzinsung beider Schulden nebeneinander über diesen Zeitraum. Die Auswirkung dieser Zinsendoppelbelastung aus Alt- sowie Neuschuld schlug sich dementsprechend verstärkt im Bundeshaushalt nieder: In Einzelfällen reichte die Konversionsdauer über zwölf Monate hinaus. So verwendete der Bundesminister

Konversionen mit Gläubigerwechsel

66

für Finanzen Teilerlöse der im Oktober 1987 begebenen Bundesobligationen 1987–94/19 und VIBOR–Bundesschatzscheine 1987–94/3 zur Konversion der 9,5 %-Bundesobligationen 1980–92/10, 13 und 14 im Oktober und November 1988. Es entstanden nettomäßige Mehrkosten von rd 7,4 Mill S aus der Parallelverzinsung abzüglich den Veranlagungszinsen. Der Grund für die lange Konversionsdauer bestand in der einjährigen Kündigungsfrist bei den Altschulden.

- 3.2 Der RH empfahl, bei Konversionen auf eine kürzere Durchführungsdauer zu achten bzw für künftige Verträge über Finanzschulden entsprechend kürzere Kündigungsfristen zu vereinbaren.
- 4. Wechselkursdifferenzen Für die Tilgung der Altschulden aus dem Konversionsüberhang 1987/88 mußten zusätzlich 11 Mill S wegen aufgetretener Kursverluste aufgewendet werden. In den folgenden Jahren führte der Bundesminister für Finanzen weniger Konversionen durch, bedingt durch die ungünstige Entwicklung des Zinsenmarktes. So nutzte der Bundesminister für Finanzen im Finanzjahr 1988 die Ermächtigung zu Konversionen mit Vollzug im Folgejahr 1989 nur mit 2,5 Mrd S und im Zeitraum 1989/90 mit rd 2 Mrd S aus. Für 1990/91 nahm er sie überhaupt nicht in Anspruch.

Soweit Konversionen Fremdwährungsschulden betrafen, spielten die laufend veränderten Wechselkursverhältnisse eine Rolle. Kursverlusten im Zuge von Schuldumwandlungen standen daher auch bedeutende Kursgewinne aus Konversionen in den Jahren 1985 (29 Mill S) und 1989 (46 Mill S) gegenüber. Saldiert mit den Kursverlusten der Jahre 1986 bis 1988 (zusammen 36 Mill S) ergab sich für den überprüften Zeitraum somit ein nettomäßiger Kursgewinn von 39 Mill S.

Zinssätze

- 5.1 Vergleicht man die Zinssatzhöhe im Verhältnis der Alt- zu den Neuschulden, war in den Jahren 1985 bis einschließlich 1987 sowie in den Jahren 1990 und 1991 insgesamt eine niedrigere Verzinsung der Neuschulden festzustellen. Unter Ausnutzung des Zinssatzgefälles wandelte der Bundesminister für Finanzen auch Finanzschulden um, die erst kurz zuvor begeben worden waren. So erfolgte bereits nach einem Jahr Laufzeit die Teilumwandlung des im November 1986 begebenen, variabel verzinsten Bankendarlehens 1986/XIX mit Tilgungsfälligkeiten ab dem Jahr 2002. Mit der Konversion von 1 625 Mill S aus diesem Bankendarlehen wurde eine günstigere Verzinsung durch die fest verzinsten Neuschuld erzielt. Hingegen wirkte sich in den folgenden Jahren die steigende Entwicklung des Zinssatzes auf das nicht konvertierte und daher im Finanzschuldenstand verbliebene Restnominale im Ausmaß von 200 Mill S nachteilig aus.
- 5.2 Wäre es gelungen, das Bankendarlehen im Gesamtnominalen von 1 825 Mill S umzuwandeln, hätten nach Meinung des RH bis Ende 1990 rd 4,5 Mill S an gestiegenem Zinsenaufwand für das Restnominal eingespart werden können.
- 6.1 In den Jahren 1988 und 1989 führten die Schuldaufnahmen für Konversionszwecke zu einer Höherverzinsung im Vergleich zu den Altschulden. Der Grund dafür lag im Abbau von niedrig verzinsten Krediten in

Fremdwährungen. In einem Fall war ein Fremdwährungskredit zum Zeitpunkt seiner Konversion mit 2,375 % jährlich verzinst, wogegen für die zur Konversion verwendete Neuschuld ein Festzinssatz von 6,875 % jährlich vereinbart wurde.

- 6.2 Der RH vermerkte, daß der angestrebte Vorteil dieser Konversion zwar im Abbau der Fremdwährungsschuld gelegen war, jedoch mit dem Unterschied der beiden Zinssätze von 4,5 % jährlich zu Lasten des Bundes erkauft wurde.
7. Überblickt man die Schuldumwandlungen im gesamten überprüften Zeitraum, so erzielte der Bundesminister für Finanzen mit den durchgeführten Konversionen insgesamt eine kostengünstigere Verzinsung der Finanzschuld. Diese Aussage gilt naturgemäß bezogen auf den Zeitpunkt der Konversionsdurchführung; bei variabel verzinsten Finanzschulden richten sich die Werte nach der jeweiligen Lage des Zinsenmarktes. Vom gesamten begebenen Nominale im Ausmaß von rd 107,5 Mrd S stieg zwar bei 31,8 % die Verzinsung ("Hinaufkonversion"). Jedoch bei 68,2 % kam es zu einer Minderverzinsung gegenüber der Altschuld ("Hinunterkonversion").
8. Während der Bundesminister für Finanzen im Jahr 1985 die Umwandlung von Altschulden in Fremdwährung zur Gänze mit Neuschulden in fremder Währung vornahm, erreichte er in den Jahren 1986 bis 1989 mit Hilfe von Konversionen den Abbau der Fremdwährungsschuld: Insgesamt wurden Fremdwährungsschulden im Ausmaß von rd 10,8 Mrd S durch Schillingschulden ersetzt. Der Bundesminister für Finanzen war seitdem bemüht, den Anteil der Fremdwährungsschuld am Gesamtschuldenstand des Bundes bei annähernd 15 % zu halten.
9. In Einzelfällen erforderten Konversionen wegen vertraglicher Kündigungsbedingungen in den Altverträgen einen höheren Kostenaufwand. In der Regel erfolgt die Umwandlung einer Altschuld durch ihre vorzeitige Tilgung. In einigen Verträgen war aber eine vorzeitige Tilgung nur in Verbindung mit der Leistung eines Aufgeldes vorgesehen. Bei der Konversion von neun Altschulden mit dem Gesamtnennwert von rd 9,7 Mrd S fiel aus diesem Grund ein Aufgeld in Höhe von 143 Mill S (1,5 % des Gesamtnominales) an. Mit Ausnahme eines Darlehens in Fremdwährung, dessen Aufgelderfordernis durch die Gestaltung des Fremdwährungskurses rasch ausgeglichen war, konnte der vermehrte Aufwand für das Aufgeld bei den anderen Umwandlungen rechnerisch durch die Einsparung vermöge niedrigerer Zinsen der Neuschulden nur nach längerer Laufzeit, oft erst nach einem Jahr, wettgemacht werden.

Im Falle der Konversion der 8,5 %-Yen-Anleihe 1981 konnte die Einsparung durch die günstigeren Neuschuldverzinsungen (6,75 % und 7,375 % jährlich) rechnerisch erst nach rd 1 3/4 Jahren gegenüber dem Aufgeld von 48,7 Mill S erreicht werden.

68**Konversionen ohne Gläubigerwechsel**

- 10.1 Zu Konversionen, bei denen mit dem Gläubiger einvernehmlich vertragliche Bedingungen über die bloße Laufzeitverlängerung hinaus abgeändert werden, kam es bei jenen Bundesschatzscheinen, für die eine bestimmte Endfälligkeit mit zwischenzeitlichen Konversionszusagen vereinbart worden war. Die Konversionen drückten sich nur in geänderten Zinssatz- und Laufzeitvereinbarungen aus. Die Zusammensetzung des Gläubigerkreises, bestehend aus inländischen Banken, erfuhr hiebei keine Veränderung. Der Bundesminister für Finanzen nutzte die Ermächtigung zur Vornahme dieser Art von Kreditoperation in vermehrtem Ausmaß: Im überprüften Zeitraum wuchs der Umfang des Nominales, das umgewandelt wurde, von rd 28 Mrd S (1985) auf rd 51,8 Mrd S (1991) an.

Im Frühjahr 1988 schloß der Bundesminister für Finanzen Verträge zur Begebung von Bundesschatzscheinen unter besonderen Rahmenbedingungen ab: Der Gläubiger räumte dem Bundesminister für Finanzen einen festgelegten Kreditrahmen ein, der bis Ende 1996 von ihm nach Bedarf in Anspruch genommen werden konnte bzw. kann. Für die Bereitstellung des vereinbarten Nominales muß der Bund, unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme, jährlich eine Provision in Höhe von 3/8 % des Nominales bezahlen. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zeichnete sich der Markt durch niedrige Zinsen aus. Aufgrund der in den folgenden Jahren steigenden Zinsen vereinbarte der Bundesminister für Finanzen bei den Konversionen der Bundesschatzscheine immer kürzere Laufzeiten, die in manchen Fällen nur noch einen Monat umfaßten, oder ließ sie überhaupt ruhen. Teils wandelte er diese Bundesschatzscheine nicht um, sondern begab sie als Kassenstärker, obwohl der hohe Stand an Kassenmitteln dies nicht erforderte. Wie schon jetzt absehbar, wird die Provision mit Ablauf des Rahmenvertrages Ende 1996 eine Betragshöhe von rd 58,3 Mill S (3 % des Gesamtnominales 1 810 Mill S) erreichen.

- 10.2 Nach Ansicht des RH war die langfristige Vereinbarung einer von der tatsächlichen Dauer der Kreditinanspruchnahme unabhängigen Bereitstellungsprovision wirtschaftlich nachteilig.

Prolongationen

- 11.1 Prolongationen fanden im überprüften Zeitraum in vierteljährlichen Abständen bei den zu 2,25 % verzinsten Bundesschatzscheinen Anwendung, die nach den Bestimmungen des Nationalbankgesetzes begeben worden sind. Demnach wird der Österreichischen Postsparkasse und sogenannten Zentralinstituten die Möglichkeit eingeräumt, einen Teil der bei der Österreichischen Nationalbank gebundenen Mindestreserve in Form von kurzfristigen Krediten ("Kassenstärkern") an die öffentliche Hand einzusetzen. Dem dabei zu beachtenden Gebot der Kurzfristigkeit kam der Bundesminister für Finanzen durch die Begebung der Bundesschatzscheine mit nur dreimonatiger Laufzeit nach. Das Nominale der Bundesschatzscheine mit der neuen Laufzeit von wiederum drei Monaten ersetzte jeweils nahtlos das Nominale der bis zur Prolongation abgelaufenen Bundesschatzscheine. Der Zinssatz wurde, dem Begriff der Prolongation entsprechend, nicht verändert. Prolongationszusagen, die von den Kreditgebern auf Jahre hinaus dem Bund zugesichert wurden, ermöglichen dem Bundesminister für Finanzen allerdings ohne Rücksicht auf die bloß formal eingehaltene Kurzfristigkeit während des ganzen, von den Prolongationszusagen umfaßten Zeitraumes die Finanzschuld aufrecht zu erhalten. Im Jahr 1985 umfaßte der gesetzlich begrenzte Nennwert rd 11,6 Mrd S,

Prolongationen**69**

der bis zu viermal jährlich prolongiert wurde; im Jahr 1991 betrug dieser Nennwert bereits 18,3 Mrd S.

Der Bund nützt damit die von Gesetzes wegen kurzfristig vorgesehene Kreditform als langfristige, sehr günstig verzinst Finanzierungsquelle.

Im Jahr 1989 verwendete der Bundesminister für Finanzen aus dem Nominale von 1 110 Mill S an prolongierten 2,25 %-Bundesschatzscheinen ein Teilnominale (546,7 Mill S) für die im selben Jahr vorgenommene Konversion eines Bankendarlehens und für die im Jahr 1990 durchgeführte Konversion von Versicherungstreuhanddarlehen.

11.2 Wie der RH kritisch bemerkte, hat die Verwendung dieser Bundesschatzscheine laut Gesetz dem Zwecke der kurzfristigen Kassenführung zu dienen, liegt aber nicht in der Verwendung für Umwandlungen. Die Handlungsweise des BMF entsprach sohin nicht dem Nationalbankgesetz.

**Schluß-
bemerkungen**

12. Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlung hervor:

Der Zeitraum des Nebeneinanders von Altschuld und der zwecks ihrer vorzeitigen Tilgung aufgenommenen Neuschuld wäre möglichst zu verkürzen, um die Doppelbelastung aus beiden offenen Verbindlichkeiten zu verringern.

Abgabeneinhebung und –einbringung

In den Jahren 1988 bis 1992 erhöhten sich die fälligen Abgabenrückstände von 27,1 auf 29,6 Mrd S, wogegen die Rückstandsquote (Verhältnis zum Aufkommen) wegen der Steigerung des Abgabenaufkommens von 10,4 % auf 8,2 % sank. Die ausgewiesenen Abgabenforderungen wären infolge nur geringfügiger Besicherung und Einbringlichkeit in beträchtlichem Ausmaß wertzuberichtigen.

Die Einbringungsstellen der Finanzämter arbeiten grundsätzlich wirtschaftlich, weil beispielsweise im Jahre 1991 den Arbeitsplatzkosten von rd 247 Mill S allein bar eingehobene Beträge von rd 1,4 Mrd S gegenüberstanden. Jährlich waren zwischen 1 300 und 1 600 Konkursfälle zu bearbeiten, wofür die befaßten Mitarbeiter eingehender zu schulen wären. Zu bemängeln waren beim Finanzamt für den 9., 18. und 19. Bezirk in Wien gesetzlich nicht gedeckte Nachsichten.

Mit der Abgabeneinbringung der Finanzämter befaßtes Personal zum 1. Jänner 1992:

BMF	Finanzlandesdirektionen	Finanzämter
5	23	468
(davon 173 Vollstrecker)		

Entwicklung der Rückstände der von den Finanzämtern festgesetzten und beim Kapitel 52 verrechneten Abgaben in Mrd S

Abgabenaufkommen	Rückstand				
	gesamt	fällig	Einhebung		in Vollstreckung ausgesetzt
			(Klammerwerte jeweils in % des Abgabenaufkommens)		
1988	261,2	31,3 (12,0)	27,1 (10,4)	1,4 (0,5)	17,0 (6,5)
1989	257,5	32,0 (12,4)	26,6 (10,3)	2,8 (1,1)	15,9 (6,2)
1990	286,8	32,9 (11,5)	27,1 (9,5)	3,2 (1,1)	16,2 (5,6)
1991	316,5	35,4 (11,2)	28,9 (9,1)	3,6 (1,1)	17,3 (5,5)
1992	359,8	37,0 (10,3)	29,6 (8,2)	4,3 (1,2)	16,6 (4,6)

Die gesamten fälligen Abgabenforderungen beim Kapitel 52 (Titel 520 bis 527) betrugen beispielsweise im Jahre 1992 nach dem Bundesrechnungsabschluß 41,5 Mrd S.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von September bis Dezember 1992 (mit Unterbrechungen) die Abgabeneinhebung und -einbringung im BMF, bei vier Finanzlandesdirektionen und bei acht Finanzämtern. Die Prüfungsmitteilungen wurden im Juni 1993 abgefertigt. Die Stellungnahmen langten von August bis Oktober 1993 im RH ein. Die Gegenäußerung des RH wurde im Dezember 1993 abgefertigt.

Für die Angelegenheiten der Einhebung und Einbringung öffentlicher Abgaben durch die Finanzämter sind im BMF und in den Finanzlandesdirektionen eigene Fachabteilungen eingerichtet. Mit den organisatorischen Angelegenheiten befassen sich das Bundessteuerinspektorat sowie die Steuerlandesinspektorate. Die Finanzämter mit allgemeinem Aufgabenkreis sowie das Finanzamt für Körperschaften in Wien verfügen über Einbringungsstellen mit Innen- und Außendienst (Vollstrecke). Bei den Finanzämtern für Gebühren und Verkehrsteuern sind seit 1. Jänner 1991 eigene Einbringungsstellen eingerichtet, die jedoch nur Innendienstaufgaben wahrnehmen; die Außendienstaufgaben übernehmen im Amtshilfeweg die Finanzämter mit allgemeinem Aufgabenkreis.

Die Einbringungsstellen sind im wesentlichen mit der Einbringung des in Vollstreckung befindlichen Rückstandes befaßt. Rund 8 % dieses Rückstandes (im Jahre 1991 rd 1,4 Mrd S) werden jährlich durch Bargeldabnahmen der Vollstrecke eingebracht. Die übrigen Erfolge der Einbringungsstellen sind betragsmäßig nicht erfaßt.

Zielerreichung

- Die Abgabeneinbringung ist in der Bundesabgabenordnung sowie in der Abgabenexekutionsordnung geregelt. Das BMF verfaßte hiezu Dienstanweisungen und eine Dienstvorschrift für die Vollstrecke.

Die Abgabenexekutionsordnung legt als Ziele der Abgabeneinbringung die Sicherung und die Einbringung (Exekution) öffentlicher Abgaben fest.

Im einzelnen war hiezu festzustellen:

- Abgabenforderungen wurden aus verschiedenen Gründen — insbesondere jedoch infolge großzügig eingeräumter Fristerstreckungen für die Einreichung von Abgabenerklärungen — oft erst lange Zeit nach Ablauf des Veranlagungsjahres festgesetzt. Zwischenzeitlich eingetretene Zahlungsschwierigkeiten eines Abgabepflichtigen wurden daher der Finanzverwaltung im allgemeinen erst später offenkundig als den anderen Gläubigern (Banken und Lieferanten), die mittlerweile meist schon ihre Folgerungen gezogen haben.
- Durch rechtliche Gestaltungen wie Veräußerungs- und Belastungsverbote auf Grundbesitz, Eigentumsvorbehalt, Globalzession von Forderungen und Leasingkonstruktionen versuchten sich die Abgabenschuldner dem Zugriff des Abgabengläubigers zu entziehen.
- Bei vier vom RH ausgewählten Finanzämtern waren zwischen rd 25 % und 66 % der Einbringungsfälle mit einem Abgabengrückstand von jeweils mehr als 2 Mill S uneinbringlich.

Zielerreichung**72**

- (4) Die Schulung der Mitarbeiter, eine ausreichende Dienst- und Fachaufsicht sowie ein Mindestmaß an Personalqualität wurden viele Jahre vernachlässigt.
- 2.2 Der RH vermerkte kritisch, daß es den Abgabenbehörden bisher nicht gelungen ist, die gesetzlichen Zielvorgaben vollständig zu erfüllen. Zur Unterstützung einer wirkungsvollen Einbringungstätigkeit erachtete der RH insbesondere den zeitnahen Zugriff auf den Jahresabschluß, den Anhang und den Lagebericht der Kapitalgesellschaften für erforderlich. Zwecks zeitnaher Information der Einbringungsstelle über die wirtschaftliche Lage von nicht nur vorübergehend in Vollstreckung befindlichen Abgabenschuldern empfahl der RH, eine möglichst frühzeitige Vorlage der Steuererklärungen zu erwirken sowie eine spätere Einreichung der Abgabenerklärungen nur bei unverzüglicher Vorlage des Jahresabschlusses zu gewähren.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde überlegt, bei Veranlagungsfällen mit in Vollstreckung befindlichen Rückständen ab einer bestimmten Größenordnung die Vorlage der Abgabenerklärungen zu einem früheren Zeitpunkt zu verlangen, um eine zeitnahe Veranlagung durchführen zu können. Schulungen seien bereits abgehalten worden. Auch werde verstärkt von den Möglichkeiten des Zivilrechtes (zB Anfechtung) Gebrauch gemacht.*

Arbeitserfolg

- 3.1 Die 468 Mitarbeiter der Einbringungsstellen aller Finanzämter verursachten im Jahre 1991 Arbeitsplatzkosten von rd 247 Mill S, bewirkten jedoch im selben Zeitraum einen Erfolg an bundesweit bar eingehobenen Beträgen von rd 1,4 Mrd S.
- 3.2 Trotz dieses und anderer nicht gesondert erfaßter bzw nicht meßbarer Erfolge (zB Präventivwirkung) hielt der RH eine Steigerung der wirtschaftlichen Arbeitsweise für möglich.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde eine Steigerung des Einbringungserfolges angestrebt.*
- 4.1 Vom Jahre 1983 bis einschließlich 1991 verringerten sich die Vollstreckungstitel (eingelangte Rückstandsausweise, Amts- und Rechtshilfeersuchen sowie Sicherstellungsaufträge) von rd 617 000 auf rd 456 000 sowie die Vollstreckungsaufträge von rd 503 000 auf 369 000, also um jeweils rd 25 %.

Die Vollzahlungen gingen im gleichen Zeitraum von rd 17 % auf rd 12 % der Vollstreckungsaufträge zurück; die Teilzahlungen stiegen von rd 15 % auf rd 21 %. Die unproduktiven Tätigkeiten (Erhebungen, Zahlungen nachgewiesen, Wohnungsänderungen, Schuldner nicht angetroffen) betrugen zwischen 52 % und 54 % der erteilten Vollstreckungsaufträge, wobei die Erledigungsart "nicht angetroffen" mit etwa 20 % den größten Anteil ausmachte.

Die von den Vollstreckern eingehobenen Beträge stiegen vorerst von 1 283 Mill S (1983) auf 1 418 Mill S (1990) und sanken schließlich auf 1 391 Mill S (1991).

Bei den Innendiensttätigkeiten nahmen die Lohn- und Forderungspfändungen beträchtlich zu, während Grundbuchmaßnahmen rückläufig waren. Die Anzahl der von der Finanzverwaltung beantragten Konkurse war geringfügig (zwischen 20 und 65; im Jahre 1990: 121).

- 4.2 Der RH vermerkte, daß im neunjährigen Beobachtungszeitraum die Arbeitsergebnisse des Außen- als auch des Innendienstes im wesentlichen gleich geblieben waren.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMF wäre das Arbeitsergebnis unter Bedachtnahme auf die ständig steigende Arbeitsbelastung der Finanzämter und die angespannte Personallage durchaus zufriedenstellend. Bei der Beurteilung des Arbeitserfolges und der Arbeitsweise der Einbringungsstellen dürften auch die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage nicht außer Betracht bleiben.*

Gebühren im Vollstreckungsverfahren

- 5.1 Die Pfändungsgebühr beträgt 1 % und die Versteigerungsgebühr 1,5 % vom einzubringenden Abgabenbetrag. Wird jedoch anstelle einer Pfändung lediglich Bargeld abgenommen, dann beträgt die Gebühr 1 % vom abgenommenen Geldbetrag. Die Mindestgebühr beträgt jeweils 100 S.
- 5.2 Die Anwendung dieser Bestimmung führt häufig zu unzweckmäßigen Ergebnissen, insbesondere bei Abnahme eines geringen Bargeldbetrages sowie bei Erzielung eines geringen Versteigerungserlöses bei hohen Abgabenschulden. Da die Gebührenvorschreibung im Vollstreckungsverfahren nicht den tatsächlich anfallenden Kosten entspricht, empfahl der RH deren Ermittlung als Voraussetzung für eine der Kostenwahrheit entsprechende Gebührenfestlegung.
- 5.3 *Das BMF stellte entsprechende Überlegungen in Aussicht.*

Verwertungserfolg

- 6.1 Von 1983 bis 1991 gingen die Versteigerungen an Ort und Stelle um 44 %, jene in Versteigerungsanstalten um 40 % zurück, wogegen die Freihandverkäufe um 16 % zunahmen. Die Ursachen für diese Entwicklung lagen einerseits in einer zunehmend schwieriger werdenden Verwertung von gepfändeten Sachen infolge Fehlens eines Interessentenkreises und andererseits in einer mit zu wenig Nachdruck betriebenen Verwertung.
- 6.2 Zur Verbesserung der Verwertungserfolge empfahl der RH, in städtischen Ballungsräumen mit mehr als einem Finanzamt im gleichen Ort eine zentrale Fahrnisverwertung bei einem dazu geeigneten Finanzamt einzurichten.
- 6.3 *Das BMF stellte in Aussicht, den nachgeordneten Dienststellen die Bestimmungen über die Verwertung von Fahrnissen in Erinnerung zu bringen und auf eine zeitnahe Verwertung der gepfändeten Gegenstände zu drängen.*
- 6.4 Der RH ersuchte, auch zu seiner Empfehlung einer gemeinsamen Fahrnisverwertung Stellung zu nehmen.

74

**Unergiebige
Vollstreckungs-
handlungen**

- 7.1 Der Anteil der Erledigungsart "Schuldner nicht angetroffen" an den Vollstreckungsaufträgen betrug in den Jahren 1989 bis 1991 bundesweit im Durchschnitt etwa 20 %.
- 7.2 Da die Einbringungstätigkeit mit Kosten verbunden ist, sollten die Einbringungsstellen um eine wirtschaftliche Arbeitsweise bemüht sein und unnergiebige Vollstreckungshandlungen vermeiden. Nach Ansicht des RH würden insbesondere bei berufstätigen Abgabenschuldnern Amtshandlungen in den Morgen- und Abendstunden sowie an Samstagen den Erfolg der Einbringung verbessern.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMF wären Mitarbeiter oftmals wenig bereit, angeordnete Überstunden zu leisten. Es hätte jedoch neuerlich auf die Notwendigkeit von Einbringungshandlungen außerhalb der normalen Dienstzeit hingewiesen, wofür den Mitarbeitern nunmehr ein erhöhter Freizeitausgleich gewährt werden könne.*

Insolvenzverfahren

8. Über den Anteil der Abgabenzückstände im Insolvenzverfahren am gesamten in Vollstreckung befindlichen Rückstand gibt nachstehendes Schaubild Aufschluß:

zum Jahres-ende	in Vollstreckung befindlicher Rückstand in Mrd S	davon Gegenstand von Insolvenzverfahren in Mrd S	in %
1988	17,0	5,3	31,2
1989	15,9	4,7	29,6
1990	16,2	4,5	27,8
1991	17,3	4,7	27,2
1992	16,6	5,1	30,7

- 9.1 Das Insolvenzrechtsänderungsgesetz 1982 brachte den "klassenlosen Konkurs", was zur Gleichbehandlung des Abgabengläubigers mit den übrigen Gläubigern im Insolvenzverfahren führte.

Dieser Umstand erfordert gut organisierte sowie rasch und zielgerichtet handelnde Einbringungsstellen bei den Finanzämtern, weil den Abgabenbehörden nicht nur die Masseverwalter, sondern auch erfahrene Rechtsanwälte und Wirtschaftstreuhänder als Vertreter der übrigen Gläubiger gegenüberstehen. Zudem verhinderten von der Veranlagungsabteilung gewährte Zahlungserleichterungen vielfach eine rechtzeitige Besicherung des Abgabenzückstandes.

- 9.2 Der RH empfahl, den Wirkungsgrad der Finanzverwaltung im Insolvenzverfahren durch nachstehende Maßnahmen zu steigern:

- (1) Die Mitarbeiter der Einbringungsstellen wären in Insolvenzangelegenheiten vermehrt zu schulen;
- (2) die Dienstvorschriften wären der Rechtslage anzupassen;

- (3) die Versorgung der Einbringungsstellen mit den notwendigen Informationen über Maßnahmen des Masseverwalters mit steuerlichen Auswirkungen wäre sicherzustellen;
 - (4) die Finanzverwaltung sollte die Hinweise auf eine bevorstehende Zahlungsunfähigkeit nach Art eines "Frühwarnsystems" sammeln;
 - (5) die Gewährung von Zahlungserleichterungen sollte ausschließlich der Einbringungsstelle übertragen werden, weil diese der gesicherten Einbringlichkeit größere Bedeutung zumißt;
 - (6) ein eigener Fachbereich für Abgabeneinbringung wäre sachgerecht.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMF wären die Mitarbeiter der Einbringungsstellen über die Erfordernisse des Insolvenzrechtes ausreichend und gut informiert worden, die einschlägigen Dienstvorschriften würden der geltenden Rechtslage angepaßt sowie die Anregungen hinsichtlich eines "Frühwarnsystems" und der Schaffung eines eigenen Fachbereiches überlegt. Zur Frage der Bewilligung von Zahlungserleichterungen durch die Einbringungsstellen äußerte sich das BMF nicht.*

Abgabenrechtliche Haftung

- 10.1 Wiederholt haben die Einbringungsstellen die "Geschäftsführerhaftung" zu spät in Betracht zogen.
- 10.2 Der RH empfahl die Ausstellung eines Haftungsbescheides zum frühestmöglichen Zeitpunkt.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es laufend auf die Notwendigkeit der Erlassung von Haftungsbescheiden hingewiesen. Die Neufassung der Dienstvorschriften würde diesbezügliche Ausführungen enthalten.*

Sicherstellung von Abgabenforderungen

- 11.1 Die Anzahl der ausgestellten Sicherstellungsaufträge sank von 309 (1987) auf 258 (1991).

Das Erfordernis, Sicherstellungsaufträge zu erlassen, stellte sich meist in Betriebsprüfungsverfahren, von denen jährlich mehr als 20 000 durchgeführt wurden.

- 11.2 Der RH vermerkte kritisch, daß von der Möglichkeit der Sicherstellungsaufträge zu wenig Gebrauch gemacht wurde. Er empfahl, die verantwortlichen Organe der Finanzämter, insbesondere die Betriebsprüfer, dahingehend zu schulen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die neue Dienstanweisung die nachgeordneten Dienststellen ausführlich unterrichten.*

Abgabennachsichten

- 12.1 Der Vorstand des Finanzamtes für den 9., 18. und 19. Bezirk in Wien gewährte Nachsichten, die gesetzlich nicht gedeckt waren.

Abgabennachsichten

76

Bei den nachgesesehenen Beträgen handelte es sich zumeist um Nachforderungen aus einem Betriebsprüfungsverfahren oder einer Veranlagung, ohne daß die Nachsichtswerber diese in einem Rechtsmittelverfahren bekämpft hatten. Darüber hinaus wäre es den Nachsichtswerbern vielfach ohne wesentliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Lage möglich gewesen, den nachgesesehenen Betrag zu entrichten. Die Gründe, die den Vorstand des Finanzamtes bewogen hatten, eine Abgabennachsicht zu gewähren, waren weder aus der Aktenlage ersichtlich noch konnten sie dem RH mitgeteilt werden.

- 12.2 Der RH empfahl, diese Abgabennachsichten im Rahmen der Dienstaufsicht zu prüfen und so weit wie möglich zu widerrufen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei der Empfehlung des RH nach Maßgabe der verfahrensrechtlichen Möglichkeiten Rechnung getragen worden.*

Strafrückstände

- 13.1 Bundesweit betrugen die fälligen Strafrückstände zwischen 96 Mill S (1987) und 134 Mill S (1991) bzw 117 % bis 134 % des jährlichen Strafaufkommens. Vielfach bewilligten die Strafsachenstellen einzelner Finanzämter für die Entrichtung der Geldstrafen unangemessen niedrige Monatsraten.
- 13.2 Der RH empfahl dem BMF, die Finanzämter zum Abbau der hohen Strafrückstände zu veranlassen.
- 13.3 *Das BMF sagte dies zu.*

Schluß- bemerkungen

- 14. Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
 - (1) Die Dienstaufsicht und die fachliche Unterstützung der Einbringungsstellen durch das BMF, die Finanzlandesdirektionen und die Amtsleitungen (Fachbereichsleiter) wären zu verstärken.
 - (2) Die Schulungsdichte wäre zu erhöhen.
 - (3) Die Dienstanweisungen wären zu überarbeiten.
 - (4) Die Finanzverwaltung müßte die Abgabenforderungen in beträchtlichem Umfang "wertberichtigten", weil sie nur zu einem geringen Teil besichert und einbringlich sind.
 - (5) Sicherungsmaßnahmen wie Geschäftsführerhaftungen und Sicherstellungsaufträge sollten vermehrt angewendet werden.
 - (6) Für zweckmäßige Vollstreckungsmaßnahmen und zur Insolvenzprognose wäre ein "Frühwarnsystem" der Finanzverwaltung hilfreich.
 - (7) Insbesondere bei berufstätigen Abgabenschuldnern sollte die Einbringung der Rückstände auch außerhalb der Dienstzeiten der Finanzverwaltung versucht werden.
 - (8) Die hohen Strafrückstände wären abzubauen.

Österreichischer Exportfonds GesmbH, Wien

Im Rahmen des Gesamtkonzeptes, der österreichischen Exportwirtschaft zinsgünstige Kreditmittel zur Verfügung zu stellen, hat der Exportfonds die Aufgabe, vorwiegend Klein- und Mittelbetriebe zu betreuen. Unter der Voraussetzung einer unbürokratischen Abwicklung und eines sparsamen Einsatzes der zur Verfügung gestellten Mittel erschien dem RH eine derartige Sondergesellschaft auch sachlich gerechtfertigt.

Die vom RH kritisierten Schwachstellen vor allem im Bereich der ADV versprach die Geschäftsführung ehestmöglich zu beseitigen.

	1986	1990	1991	1992
	in Mill S			
Wechsel,				
Ausleihungen	5 934,5	6 781,9	7 088,2	7 145,1
Bilanzsumme	5 961,3	6 795,8	7 098,7	7 158,1
Haftkapital	208,9	120,0	120,4	120,9
Teilbetriebsergebnis	16,1	14,7	10,0	21,0
Anzahl zum Jahresende				
Mitarbeiter	26	22	24	26

Prüfungsablauf und -gegenstand

1. Die Überprüfung der Österreichischer Exportfonds GesmbH (im folgenden kurz Fonds) fand von Ende Jänner bis Ende März 1993 am Sitz der Gesellschaft in Wien statt und umfaßte die Geburung der Jahre 1986 bis 1992. Der Fonds war zuletzt im Jahre 1984 durch den RH überprüft worden.

Rechtsverhältnisse

2. Gegenstand der Unternehmung ist die Förderung des österreichischen Exportes in Form von Kreditgewährungen. Die Kredite werden im Wege der Hausbanken in Form einer Refinanzierung zur Verfügung gestellt. Zur Sicherstellung der erforderlichen Mittel der Gesellschaft ist diese berechtigt, nichtfundierte Kassenobligationen auszugeben, Kredite und Darlehen aufzunehmen sowie den Rediskont bei der Österreichischen Nationalbank in Anspruch zu nehmen. Der Betrieb anderer Bankgeschäfte ist der Gesellschaft nicht gestattet.

Alleiniger Gesellschafter der Unternehmung ist die Republik Österreich.

Organe der Gesellschaft

3. Die Geschäftsführung bestand zum Zeitpunkt der Geburungsüberprüfung aus zwei Geschäftsführern; sie führten die Geschäfte des Fonds unter eigener Verantwortung.

Laut Gesellschaftsvertrag ist der Aufsichtsrat mit vier bis sechs Personen begrenzt.

- 4.1 Die Generalversammlung kann zur Unterstützung eines Gesellschaftsorgans einen Beirat in beratender Funktion für Kreditangelegenheiten mit bis zu sechs Mitgliedern bestellen. Die Entscheidungen über die Gewährung und die Besicherung von Krediten liegen jedoch im ausschließlichen Verantwortungsbereich der Geschäftsführung.
- 4.2 Der RH vermochte die Zweckmäßigkeit des Beirates nicht zu erkennen, dessen Mitglieder allerdings ehrenamtlich tätig waren.

Stammkapital

- 5.1 Üblicherweise fand jährlich eine ordentliche Generalversammlung statt, in der mehrmals das allein vom Bund gehaltene Stammkapital um jeweils 5 Mill S — zuletzt im März 1987 auf 210 Mill S — erhöht wurde.

Im Oktober 1987 wurde das Stammkapital um 130 Mill S herabgesetzt und dieser Betrag im Bundeshaushalt 1988 vereinnahmt. In den Folgejahren blieb das Stammkapital unverändert.

- 5.2 Der RH konnte die Sinnhaftigkeit dieser gegenläufigen Maßnahmen des Jahres 1987 nicht nachvollziehen.

Geschäftspolitik

6. Der Fonds hat im Rahmen des Gesamtkonzeptes, der österreichischen Exportwirtschaft zinsgünstige Kreditmittel zur Verfügung zu stellen, die Aufgabe, Unternehmungen mit Exportumsätzen bis zu 100 Mill S zu betreuen.

Für den Bereich von Exportumsätzen zwischen 100 und 700 Mill S ist die Oesterreichische Kontrollbank mit Rediskontverfahren über die Oesterreichische Nationalbank zuständig. Darüber hinaus übernimmt die Oesterreichische Kontrollbank die Finanzierung. Bei verfahrensgemäßer Abwicklung besteht eine Haftung des Bundes.

7. Da den Exporteuren ein im Vergleich zu den kommerziellen Krediten günstigerer Ausleihungssatz geboten werden soll, ist die Gesellschaft verhalten, möglichst zinsgünstige Mittel aufzunehmen.

Das geschäftspolitische Konzept der Geschäftsführung aus dem Jahre 1986 sah hiefür vor, in erster Linie zinsgünstige Darlehen der Bundeskammer, Offenmarktmittel der Oesterreichischen Nationalbank sowie Finanzierungen nach dem Ausfuhrförderungsgesetz im Wege der Oesterreichischen Kontrollbank als Bevollmächtigte der Republik Österreich zu erhalten.

8. Die Geschäftsführung war bemüht, einen Sockelbetrag der "Rückstellung für Zinsenstabilisierung" als Reserve zur Überbrückung schwieriger Finanzierungsverhältnisse zu halten.

9. Zur Substanzerhaltung der zur Verfügung stehenden Mittel hat der Fonds die Kredite nach banküblichen Gesichtspunkten besichert, wobei die Abtretung der Exportforderungen einen besonderen Rang einnahm.

10.1 Im Juni 1987 hatte eine Tageszeitung berichtet, daß der Bund überlege, die Unternehmung aufzulösen und die Aktivitäten in die im Bankenbesitz befindliche Oesterreichische Kontrollbank einzubringen.

Ohne nähere Begründung erfolgte im Oktober 1987 die Kapitalherabsetzung um 130 Mill. S. Damit war offensichtlich die Diskussion über eine Auflösung bzw. einen Verkauf des Fonds beendet.

10.2 Der RH vermerkte kritisch, daß die Haltung des Bundes, vertreten durch das BMF, betreffend die Zukunft des Fonds vorerst nicht klar war.

Nach Auffassung des RH läge es beim Eigentümervertreter, eine zweckmäßige Lösung betreffend den Fonds zu finden und diese auch glaubwürdig nach außen zu vertreten. Es wäre auch denkbar, daß der Bund als Haftungsträger die Rahmenbedingungen zwischen der Oesterreichischen Kontrollbank und dem Fonds in dem erwünschten Sinn beeinflußt, wobei die Wirksamkeit der Förderungen an erster Stelle stehen sollte. Ebenso wären verbindliche Vereinbarungen bezüglich der Refinanzierung auch mit den in Frage kommenden Interessenvertretungen zu treffen.

Unter der Voraussetzung, daß der Fonds seinen satzungsgemäßen Auftrag, nämlich die Förderung des österreichischen Exportes, weiterhin unter sparsamem Einsatz seiner Mittel unbürokratisch durchführen kann, sind seine Dienste durchaus im Interesse seiner Kunden (vorwiegend Klein- und Mittelbetriebe). Da der Fonds für den Bund, außer der Zurverfügungstellung von Eigenkapital, keine regelmäßige Belastung darstellt, könnte wieder eine schrittweise Erhöhung des Stammkapitals, allenfalls unter Hereinnahme anderer Gesellschafter, vorgenommen werden.

10.3 *Laut Mitteilung der Gesellschaft stünden ihr ausreichende Eigenmittel zur Verfügung; eine Erhöhung des Stammkapitals sei in der gegenwärtigen Lage nicht nötig.*

10.4 Der RH entgegnete, daß sich zusätzliche Mittel günstig auf die vom Fonds verrechneten Konditionen auswirken und somit den Fördercharakter verstärken.

Finanzwirtschaft

11. Die Jahresabschlüsse des Fonds waren aufgrund der sich aus seiner Aufgabenstellung ergebenden besonderen Struktur nur bedingt mit jenen anderer Kreditinstitute vergleichbar. Sie stellten im wesentlichen eine Grundlage für die Darstellung der volumensmäßigen Entwicklung des Fonds dar.

Finanzwirtschaft**80**

12. Naturgemäß lag der Schwerpunkt auf der Aktivseite bei den Forderungen aus gewährten Fonds-Krediten und auf der Passivseite bei den Verpflichtungen gegenüber Banken.

Nach einem erheblichen Rückgang von 1986 auf 1987 erhöhte sich die Bilanzsumme, bedingt durch Zunahme der Finanzierungen, bis 1992 um 20,1 %.

13. Die Kapitalausstattung des Fonds war in den Jahren 1986 bis 1988 von der Neubildung der Haftrücklage im Jahre 1987 und der im Jahre 1988 wirksamen Kapitalherabsetzung geprägt.
14. Die Entwicklung der Zinserträge und –aufwendungen war im wesentlichen außengesteuert; jedenfalls erfolgte die Gestaltung der Konditionen nicht mit Gewinnabsicht. Der Ausgleich der Zinsenschwankungen erfolgt über die Rückstellung für Zinsenstabilisierung, die entsprechend der Gegenüberstellung der durchschnittlichen Ertragszinsen (nach Abzug des Bürgschaftsentgeltes) zu den einzelnen Refinanzierungssätzen entweder dotiert oder aufgelöst wird.
15. Der Fonds hat im überprüften Zeitraum entsprechend den eingetretenen Risiken Einzelwertberichtigungen bzw Rückstellungen für Kreditausfälle in geringem Ausmaß gebildet.
16. In der folgenden Aufstellung sind die an die Oesterreichische Kontrollbank abgeführten Wechselbürgschaftsentgelte sowie die tatsächliche Inanspruchnahme der Oesterreichischen Kontrollbank — soweit dem Fonds bekannt — angeführt.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Eigenrisiko	in Mill S						
Einzelwertberichtigungen	1,4	1,2	0,0	0,0	0,1	0,0	1,0
Rückstellung für Kreditausfälle	6,0	6,3	4,8	2,5	1,9	1,7	1,6
Wechselbürgschaftsentgelt	31,7	26,0	17,3	18,8	21,9	25,1	26,8
Inanspruchnahme der Oesterreichischen Kontrollbank	18,8	8,3	10,1	0,8	0,3	2,1	7,5

Wie aus der Zeitreihe ersichtlich ist, wurde in den sieben Jahren bei 47,9 Mill S Inanspruchnahme gegenüber 167,6 Mill S geleisteten Entgelten eine entsprechend vorsichtige Kreditvergabe vorgenommen.

Organisation

17. Aufgrund seiner überschaubaren Größe wies der Fonds eine flache Unternehmensstruktur auf. An der Spitze standen die beiden Geschäftsführer, wobei die Aufteilung ihrer Aufgaben in einem Geschäftsverteilungsplan geregelt war.

18.1 Diese Aufbauorganisation war in einem Organigramm vom 1. Jänner 1993 festgeschrieben. Zusätzliche schriftliche Aufgaben- oder Stellenbeschreibungen bestanden für den überprüften Zeitraum allerdings nicht.

18.2 Wie der RH kritisch vermerkte, konnten keine früheren Organigramme vorgelegt werden, wodurch allfällige Änderungen der Aufbauorganisation nicht nachvollziehbar waren. Der RH empfahl, Aufgaben- und/oder Stellenbeschreibungen in einfacher Form schriftlich auszuarbeiten, um die Zuständigkeiten im Fonds eindeutig festzulegen.

18.3 *Die Geschäftsführung sagte dies zu.*

19.1 Als Folge einer Empfehlung des RH anlässlich der letzten Gebarungsüberprüfung wurde ein Kredit-Handbuch erstellt, das neben der Geschäftspolitik und den vertraglichen Grundlagen vor allem eine Beschreibung der Verfahrensabwicklung enthielt.

Wegen verschiedener Änderungen sollte im Jahre 1991 eine Neufassung des Kredit-Handbuchs erfolgen. Dieses Vorhaben scheiterte vorerst wegen der Personalfluktuation in der Kreditabteilung. Anfang des Jahres 1993 war schließlich der 1. Teil des Kredit-Handbuchs neu formuliert.

19.2 Der RH bemängelte, daß zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung kein vollständiges und vom Vorstand genehmigtes Kredit-Handbuch vorlag. Er vermißte des weiteren ein Ordnungssystem bei den zahlreichen Aktenvermerken, weshalb eine Überprüfung der Vollständigkeit nicht möglich war. Er empfahl, das Kredit-Handbuch zu einer umfassenden Sammlung aller für die Kreditabwicklung bedeutsamen Richtlinien und sonstigen Regelungen auszubauen.

19.3 *Laut Stellungnahme des Fonds läge der 2. Teil des Kredit-Handbuchs bereits vor.*

Automationsunterstützte Datenverarbeitung

20.1 Anlässlich der letzten Gebarungsüberprüfung hatte der RH die überprüfte Unternehmung auf wesentliche Schwachstellen auf dem Gebiete der ADV hingewiesen.

Obwohl die Geschäftsleitung zugesagt hatte, die Empfehlungen des RH zu verwirklichen, ist keine nennenswerte Besserung im ADV-Bereich eingetreten.

20.2 Der RH mahnte die ihm gegebene Zusage ein.

21.1 Wegen unzureichender Kenntnisse ergab sich anlässlich der Neuanschaffung einer ADV-Anlage eine Abhängigkeit von externen Hard- und Software-Lieferanten, die sich zum Nachteil der überprüften Unternehmung auswirkte. Darüber hinaus fehlte zu Beginn des Vorhabens eine schriftliche Projektdefinition, die von einer Aufgabenbeschreibung über Mengengerüste bis zu einem vollständigen Pflichtenheft hätte reichen müssen. Nach Be schluß des Vorhabens wäre eine Nachkalkulation und zusammenfassende Bewertung zweckmäßig gewesen.

ADV**82**

- 21.2 Der RH beanstandete die unzulängliche Abwicklung des ADV–Vorhabens.
- 22.1 Die Anschaffung von zwei Notebook–Rechnern war eine Stand–Alone–Lösung, die in das Gesamtsystem nicht integrierbar war.
- 22.2 Nach Ansicht des RH hätte ein ADV–Konzept diese Anschaffungen vermieden.
- 23.1 Im September 1991 wurde in der Aufsichtsratssitzung berichtet, daß der im Zusammenhang mit der alten ADV–Anlage beschäftigte Fremdprogrammierer nunmehr Rechnungen für Leistungen gelegt habe, die mehr als zwei Jahre zurücklagen. Nachdem vom Fonds eine Anzahlung geleistet worden war, sollte durch Verhandlungen in der Folge eine Verringerung der Rechnungsbeträge erzielt werden. Zum Zeitpunkt der Gebrauchsüberprüfung war dieser Sachverhalt noch immer offen.
- 23.2 Wie der RH kritisch dazu vermerkte, legte diese Abwicklung bedeutende Mängel in der Planung und Durchführung von ADV–Projekten offen. Durch die unzureichende Kontrolle der verrechneten Kosten waren darüber hinaus finanzielle Nachteile für die überprüfte Gesellschaft nicht auszuschließen.
- 23.3 *Laut Mitteilung der Gesellschaft habe sie nunmehr eine genaue Kostenzuordnung getroffen.*
- 24.1 Zusammenfassend war festzustellen, daß im ADV–Bereich der überprüften Unternehmung weiterhin Schwachstellen im Bereich der Verantwortlichkeit, der einheitlichen Automationsplanung und –durchführung sowie der Dokumentation und Sicherheit bestanden.
- 24.2 Der RH sah weiterhin entsprechenden Anstrengungen der Gesellschaft entgegen, den Einsatz der ADV zweckmäßiger zu gestalten.
- 24.3 *Die Geschäftsführung teilte mit, sie habe kurzfristig zu beobebende Mängel bereits beseitigt und Maßnahmen ergriffen, weitere Schwachstellen baldigst zu beseitigen.*
- Personal**
25. Zum Jahresende 1992 betrug der Personalstand des Fonds ohne die beiden Geschäftsführer 24 Mitarbeiter.
- Darüber hinaus wurden noch Ferialpraktikanten und Aushilfskräfte in geringem Ausmaß beschäftigt.
26. Der Personalaufwand des Fonds einschließlich der Pensionszahlungen und Sozialabgaben sowie der Dotationen für die Pensions– und Abfertigungsrückstellung erhöhte sich von 13,5 Mill S (1986) um rd 32 % auf 17,9 Mill S (1992).

Bezogen auf den durchschnittlichen Personalstand ergab sich ohne die Bezüge der Geschäftsführer eine Kopfquote der Aktivbezüge von rd 288 000 S (1986) bzw von rd 318 000 S (1992).

Insgesamt war das durchschnittliche Gehaltsniveau der Gesellschaft im Branchenvergleich nicht überhöht.

- 27.1 Die Dienstnehmer der Gesellschaft leisten keinerlei Pensionsbeiträge.
- 27.2 Der RH empfahl, im Hinblick auf den konjunkturellen Rückgang Überlegungen hinsichtlich solcher Pensionsbeiträge anzustellen.
- 27.3 *Die Geschäftsführung will sich einer Pensionsreform im Bankenverband anschließen.*
- 28. Hinsichtlich des freiwilligen Sozialaufwandes will die Unternehmung ihre Zurückhaltung beibehalten, um zusätzliche Kosten in Grenzen zu halten.
- 29.1 Insgesamt traten seit 1986 23 Dienstnehmer aus der Unternehmung aus, was nahezu der Gesamtzahl der Angestellten entsprach.
 Für den überwiegenden Teil der ausgetretenen Dienstnehmer (Betriebszugehörigkeit bis zu sieben Jahre) waren ua die begrenzten Aufstiegschancen innerhalb einer kleinen Unternehmung und die Unsicherheit über das Weiterbestehen der Gesellschaft ausschlaggebend.
- 29.2 Der RH bemerkte hiezu, daß durch die außerordentlich hohe Fluktuation innerhalb der Unternehmung einerseits Know-how verloren ging sowie das Arbeitsklima beeinträchtigt wurde und andererseits zusätzliche Einschulungskosten entstanden.
- 29.3 *Die Geschäftsleitung wird sich bemühen, in Hinkunft diesem Problem erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Sie führte allerdings auch aus, daß infolge des niedrigen Gehaltsniveaus die Nachteile der hohen Fluktuation durch Gehaltseinsparungen ausgeglichen wurden.*

Schluß- bemerkungen

- 30. Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
 - (1) Zusätzliche Eigenmittel würden den Fördercharakter verstärken.
 - (2) Die Schwachstellen im Bereich der Automationsplanung und –durchführung sowie der Dokumentation und Sicherheit sollten beseitigt werden.
 - (3) Dem Problem der hohen Personalfluktuation sollte erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Finanzierungsgarantie GesmbH, Wien

Die Finanzierungsgarantie GesmbH (ursprünglich Entwicklungs- und Erneuerungsfonds GesmbH) ist eine seit über 20 Jahren bewährte Förderungseinrichtung für die österreichische Wirtschaft und beschäftigt sich mit der Beurteilung von umfassenden Investitions- und Restrukturierungsprojekten, deren Finanzierung im Falle einer erfolgversprechenden Unternehmungsperspektive mit Garantien unterstützt wird.

	1986	1990	1991	1992
	in Mill S			
Wertpapiere	42,1	111,5	146,8	175,7
Stammkapital	50,0	200,0	200,0	200,0
Bilanzsumme	79,9	239,1	255,7	248,7
Eventualforderungen	7 046,9	7 159,0	5 331,8	5 313,0
Eventualverpflichtungen	7 273,1	7 271,8	5 423,4	5 313,0
Teilbetriebsergebnis	– 6,4	– 4,1	1,5	2,9
Vertragliche Gesamthaftungssumme				
gemäß Abschnitt I des Garantiegesetzes	9 810,0	8 780,5	5 870,1	4 955,2
gemäß Abschnitt II des Garantie- gesetzes (OST–WEST–Fonds)	–	75,8	1 010,8	1 605,2
	Anzahl im Jahresdurchschnitt			
Mitarbeiter	35	43	47	44

Prüfungsablauf und –gegenstand

1. Die Überprüfung der Finanzierungsgarantie GesmbH (ursprünglich Entwicklungs- und Erneuerungsfonds GesmbH) fand von Jänner 1993 bis März 1993 am Sitz der Gesellschaft in Wien statt und umfaßte die Gebaung der Jahre 1986 bis 1992. Die Gesellschaft wurde zuletzt im Jahre 1974 durch den RH überprüft.

Rechtsverhältnisse

2. Gegenstand der Unternehmung war im wesentlichen die Durchführung der ihr mit dem Garantiegesetz 1977 übertragenen Aufgaben, die Abwicklung der von der Entwicklungs- und Erneuerungsfonds GesmbH

übernommenen Ausfallsbürgschaften und die Mitwirkung bei sonstigen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung.

3. Die Gesellschaft übernahm gemäß Abschnitt I des Garantiegesetzes im wesentlichen Haftungen für Kredite bzw Darlehen, die zur Finanzierung von Investitionen, Fertigungsüberleitungen, Umweltschutzmaßnahmen und zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur eingeräumt wurden, und für Beteiligungsfinanzierungen.

Diese Art von Garantien konnten nur inländische, industrielle oder gewerbliche Produktions- oder Forschungsunternehmungen bzw Unternehmungen der inländischen Fremdenverkehrs- oder Verkehrswirtschaft in Anspruch nehmen.

4. Eine Weiterentwicklung dieses Instrumentariums der Gesellschaft stellte die Umsetzung des Gedankens des "Risk-Sharing" im Rahmen des OST-WEST-Fonds (Abschnitt II des Garantiegesetzes) dar. Damit wurde — ergänzend zur reinen Finanzierungsgarantie — die Möglichkeit geschaffen, das projektspezifische, wirtschaftliche Risiko für Beteiligungen im Ausland zwischen der antragstellenden Unternehmung und der überprüften Gesellschaft aufzuteilen.
5. Die Gesellschaft verfügte über eine eingeschränkte Bankkonkession.
6. Alleiniger Gesellschafter war die Republik Österreich.

Organe der Gesellschaft

7. Als Organe waren gemäß Gesellschaftsvertrag die Generalversammlung, ein Aufsichtsrat mit 15 Mitgliedern und die Geschäftsführung eingerichtet.

Die Gesellschaft verfügte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung über zwei Geschäftsführer.

Geschäftspolitik

8. Zur Wahrung der Rechte des Bundes hatte der Bundesminister für Finanzen einen Beauftragten und einen Stellvertreter ernannt. Diese prüften insbesondere, ob bei den eingereichten Anträgen die Voraussetzungen für die Übernahme der Verpflichtungen durch den Bund gegeben waren.
9. Die Aufgaben der Gesellschaft sind im Bundesgesetz vom 12. Mai 1977 betreffend die Erleichterung der Finanzierung von Unternehmungen durch Garantien der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft mit Haftungen (Garantiegesetz 1977), BGBl 296/1977, sowie im Gesellschaftsvertrag festgelegt.
10. Mit der Novelle 1990 zum Garantiegesetz wurde unter der Bezeichnung "OST-WEST-Fonds" für die Gesellschaft ein weiterer Garantierahmen geschaffen, mit dem Ziel, die Internationalisierung der österreichischen

Geschäftspolitik**86**

Wirtschaft durch Garantien für Beteiligungsinvestitionen (Direktgarantie und Finanzierungsgarantien mit Risk-Sharing) zu unterstützen.

Diesen neuen Haftungsformen lagen zwei wesentliche wirtschaftspolitische Zielsetzungen zugrunde. Einerseits sollten zur Unterstützung der aktiven Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft Instrumente zur teilweisen Abdeckung der wirtschaftlichen Risiken von Auslandsinvestitionen österreichischer Unternehmungen geschaffen werden, andererseits sollte damit ein Beitrag Österreichs zur wirtschaftlichen Restrukturierung der Länder Osteuropas im Zuge der politischen Liberalisierung geleistet werden.

11. Die praktische Geschäftspolitik war somit nicht ertrags- und gewinnorientiert, sondern auf eine Risikominimierung ausgerichtet und hatte das Ziel, die Förderungsaufgabe der Gesellschaft mit einer möglichst geringen Belastung des Bundes zu erfüllen.
- 12.1 Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung lag keine schriftlich ausformulierte Geschäftspolitik der Unternehmung vor.
- 12.2 Der RH empfahl, eine solche zu erstellen und sie dem Aufsichtsrat zur Kenntnis zu bringen.
- 12.3 *Die Geschäftsleitung ist in der Zwischenzeit dieser Empfehlung nachgekommen.*

Finanzwirtschaft

13. Die Jahresabschlüsse der Gesellschaft waren aufgrund ihrer Aufgabenstellung in ihrer Struktur nicht mit jenen anderer Kreditinstitute vergleichbar. Die Bilanzsumme erhöhte sich von 79,9 Mill S (1986) um 211,3 % auf 248,7 Mill S (1992).
14. Auf der Aktivseite bildeten die Wertpapiere und die Bankguthaben die Hauptpositionen. Passivseitig lag der Schwerpunkt auf dem Stammkapital, das im Jahr 1992 80,4 % der Bilanzsumme ausmachte.
15. Der Geschäftsstruktur der Gesellschaft entsprechend lag der Schwerpunkt bei den Eventualforderungen bzw. -verpflichtungen.
16. Die vertragliche Gesamthaftungssumme der Bürgschaften und Garantien gemäß Abschnitt I des Garantiegesetzes ging von 9 810,0 Mill S (1986) um 49,5 % auf 4 955,2 Mill S (1992) — vor allem bedingt durch die Zurücklegung der "Länderbankgarantien" — zurück. Die diesbezüglichen aushaftenden Forderungen und Beteiligungen verringerten sich von 7 273,1 Mill S (1986) um 46,3 % auf 3 904,6 Mill S (1992).
17. Die Garantien gemäß Abschnitt II des Garantiegesetzes (OST-WEST-Fonds) bestehen seit dem Jahr 1990. Die vertragliche Gesamthaftungssumme nahm von 75,8 Mill S (1990) auf 1 605,2 Mill S (1992) außerordentlich

stark zu. Die diesbezüglichen aushaltenden Beteiligungen und Forderungen stiegen von 33,5 Mill S (1990) auf 1 408,4 Mill S (1992).

18. Seit dem Bestehen der Gesellschaft bzw ihrer Vorgängerin war bis zum Bilanzstichtag 1992 aus Haftungen gemäß Abschnitt I des Garantiegesetzes ein Nettoausfall im Betrag von insgesamt 779,9 Mill S zu verzeichnen. Der entsprechende Wert betrug zum 31. Dezember 1986 439,0 Mill S.
19. Bei den Garantien gemäß Abschnitt II des Garantiegesetzes (OST–WEST–Fonds) ist bisher ein Schadensfall in geringfügiger Höhe eingetreten.
20. Der Bund wurde aus übernommenen Nachbürgschaften, Entschädigungsbürgschaften und aus seiner Verpflichtung zur Schadloshaltung seit dem Bestehen der Gesellschaft bzw ihrer Vorgängerin mit insgesamt 798,2 Mill S in Anspruch genommen.
21. Die Gesellschaft wies von 1986 bis 1989 Jahresverluste von 0,3 Mill S bis 6,2 Mill S und von 1990 bis 1992 Jahresgewinne von 1,2 Mill S bis 2,6 Mill S auf. Der über die gesamte Periode akkumulierte Jahreserfolg belief sich auf – 9,4 Mill S.
22. Im Hinblick auf die im Garantiegesetz vorgegebene Rechtskonstruktion sind die Jahresabschlüsse für die Beurteilung der Gesellschaft nur bedingt aussagefähig. Die Ertragsverhältnisse bieten nur in einem geringen Ausmaß einen Maßstab für die Messung der Effizienz und Leistungskraft der Gesellschaft, weil sie nur wenig Einfluß auf die Anzahl der Anträge und das beantragte Garantievolumen nehmen kann. Weiters ist auch das Garantieentgelt nicht kostenorientiert festgelegt. Jedoch kann der seit dem über zwanzigjährigen Bestehen der Gesellschaft angefallene Gesamtaufwand (Betriebsaufwendungen und Nettoausfälle: 798,2 Mill S) im Verhältnis zu den in diesem Zeitraum abgegebenen Garantien als Erfolg der bisherigen Geschäftstätigkeit gewertet werden.
23. Eine objektive Beurteilung der Wertigkeit des Leistungsangebotes des 1990 errichteten OST–WEST–Fonds war mangels umfassender längerfristiger Erfahrungen bei Internationalisierungsmaßnahmen und statistischer Daten über Erfolge von Beteiligungsprojekten noch nicht möglich.
24. Die derzeit geltenden gesetzlichen und gesellschaftsvertraglichen Bestimmungen enthalten keinen Auftrag zur Gewinnerzielung oder zur Kostendeckung. Die Verluste der Gesellschaft werden gemäß der gesetzlichen Regelung in voller Höhe abgedeckt.
25. Die Effizienz der Gesellschaft wie auch anderer Förderungseinrichtungen könnte auch vom zu erwartenden bzw eingetretenen volkswirtschaftli-

Finanzwirtschaft**88**

chen Nutzen wie Beschäftigungs-, Wertschöpfungs- und Leistungsbalanzeffekte sowie Einnahmeneffekte der öffentlichen Hand abgeleitet werden. Auch ohne Vorliegen einer derartigen gesonderten modellhaften Berechnung erscheint durch die erfolgreich abgeschlossenen Sanierungen eine positive Beurteilung des Beitrags der Gesellschaft für die österreichische Volkswirtschaft gerechtfertigt.

Organisation

26. Die Organisationsstruktur der Gesellschaft wies aufgrund der Anzahl von lediglich rd. 40 Mitarbeitern eine vergleichsweise geringe Tiefengliederung auf. So gab es im hierarchischen Aufbau nur die drei Ebenen Geschäftsführung, Bereichsverantwortliche und Sachbearbeiter. Das Organisationskonzept zielte auf eine möglichst flexible und rasche Erledigung der Garantiefälle ab.
27. Die Aufbauorganisation war in einem Organigramm festgeschrieben; ein Geschäftsverteilungsplan regelte die Zuständigkeitsbereiche der beiden Geschäftsführer.
- 28.1 Ein Organisationshandbuch enthielt neben allen Geschäfts- und Rechtsgrundlagen auch sämtliche aufbau- und ablauforganisatorischen Regelungen, legte jedoch die Aufgaben der Bereiche nicht umfassend fest.
- 28.2 Der RH empfahl genauere Aufgabenbeschreibungen für sämtliche Organisationseinheiten.

Automationsunterstützte Datenverarbeitung

- 29.1 Für den ADV-Bereich fehlten formelle schriftliche mittel- und langfristige Konzepte, obwohl der Leiter der ADV derartige Grundlagen mehrfach detailliert ausgearbeitet hatte.
- 29.2 Der RH sah der Inkraftsetzung der erforderlichen Konzepte entgegen.
30. Positiv war zu bewerten, daß die Geschäftsführung durch die Heranziehung externer Sachverständiger die Entwicklung der ADV überprüfen ließ.

Personal

- 31.1 Der durchschnittliche Beschäftigtenstand ohne die beiden Geschäftsführer stieg mit Schwankungen von 35 (1986) auf 44 (1992) Mitarbeiter. Die Fluktuationsrate war überdurchschnittlich hoch, wodurch einerseits Know-how verloren ging und andererseits zusätzliche Einschulungskosten und Belastungen entstanden.
- 31.2 Der RH empfahl, Überlegungen anzustellen, wie diese hohe Fluktuationsrate möglichst gesenkt werden könnte.
32. Der Personalaufwand einschließlich der Dotierungen der einschlägigen Rückstellungen nahm von rd. 24,5 Mill S (1986) auf 43,5 Mill S (1992) zu.

Schluß-
bemerkungen

33. Bezogen auf den durchschnittlichen Personalstand ergaben sich ohne die Bezüge der Geschäftsführer Kopfquoten der Aktivbezüge von rd 467 000 S (1986) bzw von rd 638 000 S (1992). Die für eine Unternehmung der Geld- und Kreditwirtschaft überdurchschnittlichen Jahresbezüge begründete die Gesellschaft im wesentlichen mit ihrer besonderen Aufgabenstellung und dem dadurch bedingten Erfordernis an hochqualifiziertem Personal.

- 34.1 Die Betriebsvereinbarung über die Einführung einer Pensionsordnung sah keinen Pensionsbeitrag der Mitarbeiter vor.
- 34.2 Der RH empfahl, Überlegungen hinsichtlich solcher Pensionsbeiträge anzustellen.

35. Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
 - (1) Genauere Aufgabenbeschreibungen sollten für sämtliche Organisationseinheiten erstellt werden.
 - (2) Dem Problem der hohen Personalfluktuation sollte erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden.
 - (3) Die Betriebsvereinbarung über die Einführung einer Pensionsordnung sollte die Einhebung eines Pensionsbeitrages vorsehen.

90

Wohnungsanlagen GesmbH, Linz

Als gemeinnützige Bauvereinigung hat die Wohnungsanlagen GesmbH die Aufgabe, preiswerte Wohnungen zu errichten und zu verwalten. Der Gesetzgeber beschränkt den Eigentümer einer gemeinnützigen Bauvereinigung bei der Entnahme von Gewinnen. Demgegenüber hat die Gesellschaft 449 Mill. S gemeinnützig erwirtschaftetes Kapital im Wege einer Kapitalberichtigung in ihrer Bilanz so dargestellt, als ob es sich um von der Republik Österreich eingezahltes Kapital handeln würde. Die Gesellschaft zahlt seit dem Geschäftsjahr 1989 jährlich rd 20 Mill. S, die für den gemeinnützigen Wohnbau zu verwenden gewesen wären, unzulässigerweise an den Bund als Eigentümer aus.

	1989	1990	Kennzahlen 1991
in Einheiten			
Verwaltungseinheiten	23 768	23 822	24 040
Wohnungen	20 286	20 320	20 467
Wohnungen fertiggestellt	230	47	148
Wohnungen, Bau begonnen	46	419	219
in Mill. S			
Bilanzsumme	6 821,9	6 957,8	7 307,9
Gewinn	112,7	90,4	55,3
Gewinn-Ausschüttung: Kapitalaufstockung	1,3	–	–
Zahlung	19,6	24,9	24,9
Wertpapiere	435,8	595,5	667,7
Guthaben bei Banken	141,3	87,9	49,7
Erträge aus Wertpapieren	25,6	40,5	51,5
Erträge aus Guthaben bei Banken	2,1	4,7	3,8
Eigenkapital in unbebauten Grundstücken	454,5	416,5	417,2
Eigenkapital in Wohnbauten	493,5	506,1	513,0
Erträge aus Eigenkapital in Wohnbauten	18,9	21,2	23,1

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH hat im November 1992 die Gebarung der Wohnungsanlagen GesmbH hinsichtlich der Gewinnberechtigung des aus der 1989 vorgenommenen Kapitalerhöhung stammenden Teiles des Stammkapitals überprüft.

Allgemeines

2. Das Stammkapital der Gesellschaft betrug im Jänner 1992 524 Mill S. Davon waren 75 Mill S eingezahlt; 449 Mill S stammten aus einer im Jahre 1989 durchgeführten Kapitalerhöhung.

Alleingesellschafterin war die Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Finanzen.

Kapitalberichtigung

- 3.1 Laut Beschuß der außerordentlichen Generalversammlung vom September 1989 wurde die Aufwertungsrücklage von 449 Mill S aufgelöst und mit diesen Mitteln das Stammkapital unter Anwendung des Kapitalberichtigungsgesetzes auf 524 Mill S erhöht. Das zusätzliche Stammkapital wurde demzufolge nicht einbezahlt, sondern aus Gesellschaftsmitteln, nämlich der Aufwertungsrücklage, entnommen.
- 3.2 Der RH bemängelte, daß die Gesellschaft entgegen den Bestimmungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes eine Kapitalberichtigung durch Rücklagenauflösung in der Bilanz so dargestellt hatte, als ob dieser Betrag vom Eigentümer einbezahlt worden wäre. Der RH beanstandete weiters, daß die Gesellschaft — von diesem überhöht dargestellten Stammkapital ausgehend — dem Eigentümer ab dem Geschäftsjahr 1989 jährlich rd 20 Mill S mehr an Gewinn ausschüttet, als nach dem Gesetz zulässig ist.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung hätte sich die Aufwertungsrücklage auf nicht dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz unterliegende Liegenschaften bezogen, die der Bund ebenso hätte verkaufen können.*
- 3.4 Der RH entgegnete, mittlerweile hätte auch die Aufsichtsbehörde beseidmäßigt entschieden, daß die ehemalige Aufwertungsrücklage nicht als eingezahltes Stammkapital betrachtet bzw. behandelt werden darf.

Bereich des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

Austria Draht GesmbH, Bruck/Mur

Der Gesellschaft ist es gelungen, ihre schon im Jahre 1988 festgestellte positive Entwicklung fortzusetzen. Von 1988 bis 1992 stieg der Umsatz je Mitarbeiter um rd 20 %, die Wertschöpfung je Beschäftigten um rd 30 %, die Absatzmengen je Mitarbeiter um rd 25 %. Zugleich gelang es auch, die Personalkostenintensität, das ist der Anteil der Personalkosten an der Betriebsleistung, nahezu gleich zu halten. Diese insgesamt günstige Wirtschaftslage galt aber nicht für alle Produktsparten der Gesellschaft. Größter Umsatz- und Ergebnisträger ist nach wie vor die Produktgruppe Bau- und Spannstahl.

Im Bereich Seile bestehen trotz umfangreicher Strukturmaßnahmen noch immer Probleme. Die Gesellschaft konnte zwar nach Kostensenkungen und Erfolgen im Vertrieb ab 1988 Ergebnisverbesserungen erreichen. Das Ziel der Unternehmung, das Seilwerk langfristig positiv zu führen, konnte bis 1992 nicht verwirklicht werden. Da das hochpreisige Seilprojektgeschäft großen Auftragsschwankungen unterliegt, mußten für die Sicherstellung einer gleichmäßigen Beschäftigung auch niedrigerwertigere Seile (Seile in Handelsqualität und Aufzugsseile) erzeugt werden. Diese unterliegen einem hohen Wettbewerb und starken Preisdruck. Die Auslastung der vorhandenen Kapazität und die Abdeckung der damit verbundenen hohen Kosten stellten sich als äußerst schwierig heraus. Als Folge verbuchte das Seilwerk seit dem Jahr 1988 — mit Ausnahme 1991 — negative Ergebnisse.

Die Gesellschaft erstellte mehrere Konzepte, die jeweils eine weitere deutliche Einschränkung der Kapazität des Seilwerkes als Zielsetzung hatten. Damit sollten ab dem Jahr 1993 ein ausgewogenes Verhältnis zwischen projektabhängigen Seilen und kontinuierlicher Fertigung, die Vollauslastung des Werkes und positive Ergebnisse ermöglicht werden. Nach Ansicht des RH war die von der Gesellschaft angestrebte Spezialisierung auf eine kleinere Produktgruppe bzw die Konzentration auf hochwertige Seile zweckmäßig.

Bei der Drahtstiftenfertigung am Standort Ferlach wurde 1988 nach den hohen Verlusten in den Vorjahren eine Untersuchung über die Zweckmäßigkeit der Weiterführung der Produktion angestellt. Die für die Produktion angeführten Gründe (Fertigung mit positivem Ertrag möglich, Fixkostendeckung für Zieherei in Bruck/Mur, Weiterverarbeitung von Ausschußdrähten, Marktpotential der Maschinennagelungsstifte) veranlaßten den Aufsichtsrat der Gesellschaft, der Aufrechterhaltung der Erzeugung zuzustimmen. In den Folgejahren konnte dann die Absatzmenge erhöht und das Ergebnis aufgrund der zwischenzeitlich gesetzten Maßnahmen trotz allgemein sinkender Preise verbessert werden. In Summe blieb das Betriebsergebnis von 1988 bis 1992 jedoch negativ.

94

Die verhältnismäßig günstige Ertragslage bei Bau-, Tischler- und Wagnerstiften war insbesondere auf die gute Wettbewerbsstellung der Gesellschaft (Kartell und behördliche Genehmigung für Exporte aus ehemaligen Ostblockländern) zurückzuführen. Bei den Maschinennagelungsstiften gelang es der Gesellschaft nicht, die geplanten Mengen abzusetzen. Das bedeutete aber auch, daß ihr die Wende zu höherwertigen Produkten bisher nicht im geplanten Umfang gelungen ist. Insgesamt hat aber die Sparte Drahtstifte eine ganz wesentliche Ergebnisverbesserung erzielt, so daß die Fertigung derzeit als saniert angesehen werden kann.

Produktionssparten: Erzeugung von Eisen- und Stahldrähten, Seilen und Stahlstiften

Standorte: Bruck/Mur, St. Ägyd, Ferlach

		1988	1989	1990	1991	1992
Nettoerlöse	(Mill S)	1 191	1 382	1 478	1 449	1 309
Versand	(1 000 t)	151	161	176	177	172
Betriebsergebnis	(Mill S)	21	39	28	38	-5
Bilanzergebnis	(Mill S)	0,1	12,4	1,2	0,4	-0,7
Personalstand	(Durchschnitt)	748	757	766	740	683

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH hat im Oktober 1992 die Gebarung der Austria Draht GesmbH, Bruck/Mur, überprüft. Es handelte sich hiebei um die Fortsetzung einer bereits 1988 durchgeführten Gebarungsüberprüfung (TB 1988 Abs 67). Schwerpunkt war diesmal die Beurteilung der strategischen Ausrichtung der Seilproduktion im Werk St. Ägyd und der Stiftenfertigung am Standort Ferlach. Der RH übermittelte das Ergebnis der Gebarungsüberprüfung der Unternehmung im Jänner 1993; die im März 1993 eingelangte Stellungnahme wurde in einer Schlußbesprechung im Juli 1993 in den Berichtsbeitrag eingearbeitet.

Allgemeines

- Die Gesellschaft ist eine Tochterunternehmung der VOEST-ALPINE-Schienen GesmbH, Leoben Donawitz, und wurde mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1993 mit der VOEST-ALPINE-Walzdraht GesmbH zur VOEST-ALPINE-Austria Draht GesmbH, Bruck/Mur, vereinigt.

Wirtschaftliche Entwicklung

- Die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmung in den Jahren 1988 bis 1992 war insgesamt günstig. Bei grundsätzlich steigenden Absatzmengen konnten Betriebsergebnisse im Ausmaß zwischen -5 Mill S und 39 Mill S erzielt werden. Das Bilanzergebnis lag unter Berücksichtigung des Finanzerfolges, des außerordentlichen Ergebnisses und der Bildung von Rücklagen in der Summe der Jahre 1988 bis 1992 bei 13,4 Mill S. Mit einem Anteil des wirtschaftlichen Eigenkapitals am Gesamtkapital von 19,9 % bis 28,4 % verfügte die Gesellschaft im Konzernvergleich über eine günstige

Eigenkapitalquote. Die Gesellschaft schüttete in den Jahren 1988 bis 1992 keine Dividenden aus, leistete aber im Jahr 1991 mit einem Betrag von 40 Mill. S Sanierungshilfe für die VOEST-ALPINE Stahl Donawitz GesmbH.

Während die Produktgruppen Bau- und Spannstahl an den gesamten Nettoerlösen der Gesellschaft mit rd 46 % bis 57 % beteiligt waren, lagen sie beim Betriebsergebnis immer deutlich über dem der gesamten Unternehmung. Die Gesellschaft wurde daher im Ergebnis weitgehend von wenigen Produktbereichen getragen.

Ziele 1989

- 4.1 Die Gesellschaft verfolgte ab der Budgeterstellung 1989 das Ziel, schwerpunktmaßig eine Geschäftsausweitung in den Produktgruppen mit einer größeren Verarbeitungstiefe und eine verstärkte Erzeugung qualitativ anspruchsvollerer Produkte — das sind die Bereiche Kaltfließpreß-Drähte, Spannbetonlitze und Stahldrahtseile — anzustreben. Zusätzlich wollte die Unternehmung durch eine höhere Gesamtauslastung der Anlagen eine weitere Fixkostendegression erreichen.
- 4.2 Der RH vermerkte, daß die Gesellschaft ab der Jahresmitte 1990 mit einer sich verschlechternden Konjunktursituation konfrontiert war, die zuerst auf den osteuropäischen Märkten und im weiteren Verlauf des Jahres auch in Westeuropa zu Auftragsrückgängen führte.

Strategische Ausrichtung 1991 bis 1995

- 5.1 Die durch Überkapazitäten der Drahtindustrie in Europa gegebene Wettbewerbslage dauerte unvermindert an. In der "Strategischen Ausrichtung 1991 bis 1995" hielt die Gesellschaft an der Grundstrategie fest, vornehmlich eine Erhöhung des Qualitätsstandards und der Wertschöpfungstiefe anzustreben. Weiters sollte in Zukunft eine verstärkte Zusammenarbeit mit Vorlieferanten und Kunden gesucht werden.

Die Schwerpunkte setzte die Gesellschaft daher bei den gegliederten Kaltfließpreß-Drähten und den Spannbetonlitzen. Sie strebte Kostensenkungen durch Umstrukturierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen im Instandhaltungsbereich sowie aufgrund der Senkung des Nettoumlauvermögens an.

Personal

- 5.2 Der RH hob hervor, daß die Gesellschaft im Jahr 1992 das Ziel der Qualitätssteigerung durch die Verleihung eines Zertifikates über die Anerkennung eines Qualitätssicherungssystems für die Werke Bruck/Mur und St. Ägyd erreichen konnte.
6. Der Personalstand blieb mit rd 750 Mitarbeitern weitgehend gleich. Trotzdem gelang es der Gesellschaft, die Wertschöpfung je Beschäftigten von 1988 bis 1992 um rd 30 % und den Umsatz je Mitarbeiter im gleichen Zeitraum um rd 20 % zu steigern. Für das Jahr 1992 war ein deutlich verringrigerer Personalstand (rd 650 Mitarbeiter) vorgesehen.

Wirtschaftliche Entwicklung

96

Entwicklung 1992

7. Für das Jahr 1992 ließ die Entwicklung der allgemeinen Wirtschaftslage ein Fortwirken der bereits im Jahr 1991 eingetretenen Abschwächung der Absatz- und der Ertragslage der Gesellschaft erwarten. So zeigte bereits die Vorschaurechnung zum zweiten Quartal 1992 das Erfordernis, die Budgetwerte für das Betriebsergebnis und für den Bilanzgewinn deutlich zu senken.

Kartelle

- 8.1 Die Gesellschaft ist Mitglied in Vertragskartellen für die Produktbereiche Eisendraht und Drahtstifte, Drahtseile, Betonstahl (Stäbe) sowie Baustahlgitter. Diese Kartelle bestehen zum Teil seit Jahrzehnten und sahen ursprünglich weitgehende Marktregelungs- und -lenkungsmechanismen vor.
- 8.2 Der RH vermerkte, daß erhebliche Teile der für das Inland bestimmten Produkte der Gesellschaft durch kartellmäßige Maßnahmen unterstützt waren. Wenngleich die Kartellziele nicht in allen Bereichen voll verwirklicht wurden und auch ausländische Anbieter in den letzten Jahren verstärkt auf den österreichischen Markt drängten, so blieben die Kartelle für die Unternehmung von Bedeutung. Der RH vermerkte allerdings, daß im Falle eines Beitrittes Österreichs zur EU jene Kartelle, bei denen die Gesellschaft derzeit Mitglied ist, nicht mehr zugelassen sein werden. Er empfahl daher, sich mit der Marktentwicklung bei vollständigem Wegfall der Kartellvereinbarungen auseinanderzusetzen, um auf derartige Änderungen rechtzeitig und erfolgreich reagieren zu können.
- 8.3 *Die Gesellschaft erwartete im Hinblick auf die gegenseitige Durchdringung der Märkte und die weitgehende Anpassung im Preisniveau von einem Beitritt Österreichs zum europäischen Binnenmarkt keine gravierende Veränderung.*

Darüber hinaus sei es laut Mitteilung der Gesellschaft sehr wahrscheinlich, daß die für sie maßgeblichen Kartelle auch nach einem EU-Beitritt weiter bestehen können, weil sie nur inlandswirksam seien, wogegen die EU-Wettbewerbsregelungen nur den zwischenstaatlichen Warenverkehr betrafen.

Seilwerk St. Ägyd

- 9.1 Nach Verlusten in den Jahren 1986 und 1987 hat sich die wirtschaftliche Lage des Seilwerkes aufgrund der von der Geschäftsführung gesetzten Maßnahmen ab 1988 wesentlich verbessert. Das Jahr 1989 schloß fast ausgeglichen ab. Im Jahr 1991 verzeichnete das Seilwerk infolge eines Großauftrages für Brückenseile in Norwegen erstmals ein positives Betriebsergebnis, war jedoch im Jahr 1992 wieder negativ.

Als wesentlichste Kosteneinsparungsmaßnahme gelang es, den Personalstand von 118 (1986) auf 90 (1988) herabzusetzen. Nach einer zwischenzeitlichen Aufstockung war infolge des rückläufigen Auftragseinganges 1992 ein weiterer Rückgang auf 74 Dienstnehmer festzustellen. Die Gesellschaft wertete es auch als entscheidend positiv, daß die Vormateriallieferungen des Werkes Bruck/Mur für das Seilwerk einen beachtlichen Deckungsbeitrag gebracht hatten.

- 9.2 Dem RH erschien hingegen die uneingeschränkte Saldierung des Deckungsbeitrages mit dem Ergebnis des Seilwerkes deshalb nicht sinnvoll, weil zumindest ein Teil der entsprechenden Fixkosten in Bruck/Mur nach Einstellung der Lieferungen nach St. Ägyd langfristig abgebaut werden müßten.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei die Seilfertigung in St. Ägyd zusätzlich für die Entwicklung und die externe Vermarktung von Profil- und Seildrähten des Werkes Bruck/Mur von großer Bedeutung.*

Kurzarbeit
1987 und 1988

- 10.1 In St. Ägyd wurde bis Jänner 1988 wiederholt Kurzarbeit verfügt, weil der weltweite Rückgang des Bedarfes an Seilen zu einem starken Preisverfall und zu wesentlichen Einbußen im Export in den Ostblock, aber auch nach Asien und Südamerika führte. Besonders bei Kommerzseilen war ein Trend zu Billigseilen aus Fernost und Südeuropa zu beobachten.
- 10.2 Der RH vermeinte, daß die Gesellschaft den Tiefstpreisen auf den Exportmärkten nicht folgen konnte.

Maßnahmenkatalog
1982

11. Die Gesellschaft erstellte 1987 einen Maßnahmenkatalog, um längerfristig das Seilwerk in die Gewinnphase zu führen. Sie setzte dabei folgende Schwerpunkte:
- (1) Aufbau längerfristig realisierbarer Marktstrukturen mit dem Schwergewicht auf Westmärkte,
 - (2) Anhebung der Auslastung (Erhöhung des Mengenzieles um 20 % gegenüber 1987),
 - (3) Kostensenkungen (Einschränkung des Personalstandes, Optimierung bei den Material- und Overhead-Kosten, Senkung der Kapitalkosten).

Die Gesellschaft sah sich bei der Umsetzung des Maßnahmenpaketes außerdem dadurch gehemmt, daß ein kurzfristiger Marktaufbau für Seile nicht möglich und überdies die Vertriebswege teilweise neu zu gestalten waren. Es gelang aber doch 1988 — mit einem Absatz von 5 086 t — die Vorschau geringfügig zu übertreffen. Die Kosten wurden in St. Ägyd im wesentlichen durch die Einführung eines leistungsfördernden Prämiensystems und durch ein Personalreduzierungsprogramm gesenkt.

Ab April 1988 war das Seilwerk vor allem durch Aufträge über Kabelkranseile ausgelastet. Eine positive Entwicklung war auch durch Auftragseingänge für Projektseile im Inland und eine Verbesserung der Durchschnittserlöse beim Export von verschlossenen Seilen zu bemerken. Der Absatz von Kommerzseilen und von Aufzugsseilen in Europa scheiterte an den schlechten Preisen.

Strategische Planung
ab 1989

12. Im Jahr 1988 begann die Gesellschaft erstmals für den Seilbereich eine strategische Planung aufzubauen. Für 1989 strebte sie eine Erhöhung der Produktion auf 5 650 t an und plante eine weitere Steigerung ab 1990 auf 6 200 t. Durch eine höhere Gesamtauslastung der Anlagen sollte eine wesentliche Fixkostendegression und in der Folge ein positives Ergebnis erzielt werden. Tatsächlich konnte die Gesellschaft diese Werte 1989 etwa halten; sie setzte 38 % der Gesamtmenge an Seilen im Inland ab, was gegenüber dem Vorjahr eine wesentliche Steigerung bedeutete. Dies war neben dem höherwertigen Projektseilgeschäft auf einen deutlichen Zu-

Seilwerk St. Ägyd**98**

wuchs des Umsatzes mit niederpreisigen Handelsseilen durch die Tochtergesellschaft Neptun GesmbH zurückzuführen.

Im Jahr 1989 erhielt die Gesellschaft auch den Auftrag über ein Brückenseilprojekt in Norwegen mit einer Menge von rd 1 000 t und einem Wert von 50 Mill S.

Obwohl die Gesellschaft mit einem weiteren Bedarf an solchen Seilen von insgesamt rd 10 000 t in den nächsten Jahren rechnete und sich gute Auftragschancen erwartete, konnte sie bisher keinen Folgeauftrag verbuchen.

- | | |
|--|--|
| <p>Mittelfristplanung
1990 bis 1994</p> <p>Strategische Ausrichtung
1991 bis 1995</p> <p>Grobplanung
1992 bis 1996</p> | <p>13.1 In der Mittelfristplanung 1990 bis 1994 nahm die Gesellschaft eine Seilproduktion von 6 100 t (1990) bzw 6 200 t (ab 1991) an. Die Personalentwicklung sah einen Stand von 95 Dienstnehmern bis 1994 vor. Die Vorjahrespläne wurden dementsprechend nach unten angepaßt.</p> <p>13.2 Wie der RH kritisch feststellte, konnten jedoch 1990 nur 4 459 t (73 % der geplanten Absatzmenge) ausgeliefert werden; die Nettoerlöse lagen um 21 % unter dem Budget, obwohl durch eine Änderung des Produktmix gegenüber dem Vorjahr eine Erhöhung der Erlöse je Tonne um rd 10 % erreicht wurde. Trotz verstärkter Marktbearbeitung war es der Gesellschaft weiterhin nicht gelungen, die volle Kapazität auszulasten.</p> <p>14. Die strategischen Ausrichtung 1991 bis 1995 hielt das Produktionsziel von 6 200 t bei. Grundsätzlich sollten ausgewählte Marktsegmente (vollverschlossene Seile und Rundlitzenseile) verstärkt bearbeitet werden. Damit schien ein gleichbleibender Grundbedarf und ein Spitzenbedarf für Einzelprojekte gewährleistet zu sein. Zudem beurteilte die Gesellschaft bei verschlossenen Seilen ihre Marktposition aufgrund ihrer hohen technischen Qualität und einer geringen Anzahl von Konkurrenten besser.</p> <p>Die Gesellschaft konnte jedoch auch im Jahr 1991 mit einem Absatz von 5 378 t die Absatzplanwerte nicht erreichen. Die Nettoerlöse lagen knapp unter den Budgetwerten. Trotz der noch immer festzustellenden Unterauslastung erreichte das Seilwerk — infolge der Abrechnung der Brücke in Norwegen — aber erstmals ein positives Gesamtergebnis.</p> <p>15.1 Auf Veranlassung der Austrian Industries AG führte die Gesellschaft im Mai 1991 eine Grobplanung für den Zeitraum von 1992 bis 1996 durch. Als für das Seil notwendige strategische Maßnahmen wiederholte die Gesellschaft insbesondere die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Seilwerken in den Bereichen Vertrieb und Technologie zur Stärkung der Wettbewerbsstellung.</p> <p>15.2 Nach Auffassung des RH ist es der Gesellschaft bisher nicht gelungen, im In- oder Ausland geeignete Kooperationspartner zu finden.</p> <p>15.3 <i>Die Gesellschaft vermeinte, daß für sie eine derartige Zusammenarbeit keine Verbesserung der Zukunftschancen gebracht hätte.</i></p> |
|--|--|

- Sanierungsüberlegungen Dezember 1991
- 16.1 Da die bisher geplante Mengensteigerung auf 6 200 t nachhaltig nicht erreichbar war, stellte die Gesellschaft im Dezember 1991 erneut Überlegungen an. Eine Voraussetzung für die Sanierung war die Herabsetzung der Break-even-Menge durch eine Reihe von Maßnahmen auf 4 400 t. Langfristig sollte die Produktion bei rd 5 000 t liegen. Die Gesellschaft strebte dabei eine Produktstruktur ohne außergewöhnliche Einzelprojekte (wie zB große Brückenprojekte) in den Sparten vollverschlossene Seile und Rundlitzenseile, eine Bereinigung der Palette im dünnen Dimensionsbereich sowie eine Konzentration auf qualitativ hochwertige Seile an. Es sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen projektabhängigen Seilen und dem kontinuierlichen Fertigungsbereich erzielt werden.
- 16.2 Wie der RH feststellte, mußte die Geschäftsführung bereits im Dezember 1991 aufgrund der ungünstigen Auftragslage für die Mitarbeiter des Seilwerkes um die Genehmigung von Kurzarbeit (Jänner bis Juni 1992) ansuchen.
- 16.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung hätte die weltweit eingebrochene Nachfrage in allen Seilpartien ab dem vierten Quartal 1991 bis Mitte 1992 die Kurzarbeit erforderlich gemacht.*
- Strategische Planung 1992
- 17.1 Im April 1992 erstellte die Gesellschaft eine weitere strategische Planung, um die Inhalte des Konzeptes vom Dezember 1991 umzusetzen. Sie nahm an, daß im schlechtesten Fall keine Erholung des Seilmarktes innerhalb der nächsten zwei Jahre eintreten werde und größere Projekte überhaupt ausbleiben. Dies würde eine weitere deutliche Herabsetzung der Kapazität erfordern.
- Tatsächlich verschlechterte sich im Jahr 1992 aufgrund des weltweit starken Konjunkturrückgangs die Lage des Seilwerkes besonders stark. Das Fehlen größerer Projekte im Ausland und der harte Preiskampf verschärfen die Lage. Die Exportrate sank auf rd 54 % (Durchschnitt der Vorjahre rd 70 %). Bereits im August 1992 wurde daher erneut ein Seilkonzept in Auftrag gegeben. Dies sah als Break-even-Punkt eine auf etwa 2 400 t bis 3 000 t abgesenkte Produktionsmenge vor.
- 17.2 Der RH vermerkte kritisch, daß es der Gesellschaft trotz laufender Überlegungen und Marktbemühungen bis 1992 nicht gelungen war, die vorhandenen Kapazitäten auszulasten und langfristig die Kosten zu decken, um ein positives Ergebnis zu erzielen.
- Drahtstiftenfertigung in Ferlach
18. Der Geschäftsbereich Drahtstifte verblieb nach der Verlagerung der Drahtproduktion nach Bruck/Mur im Jahr 1985 in Ferlach.
- Die in den Vorjahren stark defizitäre Drahtstiftenfertigung verbesserte sich ergebnismäßig von 1988 bis September 1992 wesentlich. Der mengenmäßige Absatz konnte bis 1991 auf rd 6 000 t erhöht werden, wodurch eine Erhöhung der Nettoerlöse bewirkt wurde. Wegen allgemein sinkender Preise — insbesondere als Auswirkung des verstärkten Importdruckes in Österreich — gelang es der Gesellschaft allerdings nicht, die Erlöse je Tonne zu verbessern. Ursache für die Ergebnisverbesserung waren daher vor allem Kostensenkungsmaßnahmen sowie eine höhere Auslastung.

Drahtstiftenfertigung
Ferlach

100

Personal

19. Bis 1988 befand sich das Personal der Drahtstiftenfertigung im Stand der VOEST-ALPINE Werkzeug und Präzisionstechnik GesmbH, Ferlach; 1989 erfolgte die Übernahme in die überprüfte Gesellschaft. Gleichzeitig wurden Liegenschaften und Gebäude an die VOEST-ALPINE Werkzeug und Präzisionstechnik GesmbH verkauft und die erforderlichen Produktionshallen von der überprüften Gesellschaft angemietet. Der Personalstand konnte von 45 Dienstnehmern (1987) auf 32 (1992) gesenkt werden, obwohl die Produktionsmengen bis 1991 laufend anstiegen.

Stiftenkartell

- 20.1 Die verhältnismäßig günstige Ertragslage der Bau-, Tischler- und Wagnerstifte war durch das in Österreich bestehende Kartell sowie durch die Vidierungspflicht (behördliche Genehmigung) für Ostimporte beeinflußt. Die Maschinennagelungsstifte unterliegen diesem Kartell nicht.
- 20.2 Der RH regte an, die Drahtstiftenfertigung in Ferlach im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht der EU zu überdenken.
- 20.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung erbringe die Stiftenproduktion erhebliche Deckungsbeiträge auch für den Standort Bruck/Mur, so daß die Stiftenproduktion, die derzeit nahezu kostendeckend geführt werde, so lange aufrechterhalten werden könne, als sie in der Lage sei, durch hohe Deckungsbeiträge (hohe Wertschöpfungstiefe) positiv zur Ertragslage der Gesellschaft beizutragen.*

Maschinennagelungsstifte

- 21.1 Der Gesellschaft war es bis 1992 nicht gelungen, die Produktion der Maschinennagelungsstifte über rund ein Drittel der Gesamtmenge zu erhöhen.
- 21.2 Dies schien dem RH bemerkenswert, weil es sich um ein höherwertiges Produkt handelt.
- 21.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei die bei den Maschinenstiften noch nicht zufriedenstellende Lage vor allem auch darauf zurückzuführen, daß wegen der ungünstigen Konjunkturlage der Bedarf eines österreichischen Großabnehmers rückläufig gewesen sei.*

Mittelfristplanung
1990 bis 1994

22. Die Gesellschaft erhöhte in der Mittelfristplanung 1990 bis 1994 das langfristige Mengenziel auf 6 500 t. 1990 wurden mit 5 762 t zwar die Werte des Vorjahres übertroffen, gegenüber den ehrgeizig geplanten Werten blieben die Zahlen aber erneut zurück. Insbesondere war es mit 1 749 t Maschinennagelungsstiften nicht gelungen, die Vorschau (2 000 t) zu erfüllen. Die Gesellschaft erreichte erstmals 1991 die insgesamt geplante Menge von 6 000 t.

Im Mai 1990 bestätigte die Gesellschaft die strategische Ausrichtung 1991 bis 1995 für Drahtstifte, die ein Halten der Position bei Bau-, Tischler- und Wagnerstiften und die Verbesserung der Wettbewerbsstellung bei Maschinennagelungsstiften zur Zielsetzung hatte.

In der Mittelfristplanung 1992 bis 1996 ging die Unternehmung wieder von einer leicht verminderten Stiftenfertigung in Höhe von langfristig 6 000 t je Jahr mit rd 60 Mill S Nettoerlös aus. Diese budgetierte Ab-

satzmenge war 1992 nicht zu erreichen. Die Gesellschaft korrigierte daher ihre Erwartungen für das gesamte Jahr 1992 auf 5 700 t.

Ostimporte

- 23.1 In ihren strategischen Überlegungen sah die Gesellschaft eine wesentliche Gefahr in der Aufhebung der Vidierungspflicht und dem dadurch drohenden Auftreten von Billiganbietern aus dem Osten. Weiters überlegte sie den Ersatz von eigengefertigtem Stiftdraht durch günstigere Vormateriallieferungen und die Auswirkungen eines solchen Vorgehens auf die Ergebnisse in Ferlach und im Werk Bruck/Mur. Im wesentlichen hatte bisher das Drahtwerk in Bruck/Mur das benötigte Vormaterial nach Ferlach geliefert. In letzter Zeit wurde dies allerdings verstärkt auch aus dem Ausland — zu wesentlich niedrigeren Vormaterialpreisen — bezogen. Das führte für das Werk Bruck/Mur zu leichten Ergebnisverschlechterungen.

In bilateralen Verhandlungen zwischen Österreich und einzelnen ehemaligen Staatshandelsländern war es 1992 nicht mehr möglich, die Vidierungspflicht länger aufrecht zu erhalten. Die Stiftenproduktion wird daher mit einem verstärkten Importdruck zu Niedrigstpreisen rechnen müssen.

- 23.2 Nach Ansicht des RH wird es für die Gesellschaft in Zukunft schwieriger werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit auch nach einer Öffnung des Marktes im internationalen Wettbewerb zu beweisen.

**Schluß-
bemerkungen**

24. Zusammenfassend sah sich der RH zu nachstehenden Empfehlungen veranlaßt:
- (1) Im Falle eines Beitrittes Österreichs zur EU sollte sich die Gesellschaft mit der Marktentwicklung bei einem vollständigen Wegfall der Kartellvereinbarungen auseinandersetzen, um auf derartige Änderungen rechtzeitig und erfolgreich reagieren zu können.
 - (2) Als strategisch notwendige Maßnahme sollte die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Seilwerken in den Bereichen Vertrieb und Technologie zur Stärkung der Wettbewerbsstellung gesucht werden.
 - (3) Bei Stagnieren des Seilmarktes in den nächsten Jahren wird eine weitere Herabsetzung der Kapazität des Seilwerkes erforderlich sein.
 - (4) Auch die Drahtstiftenfertigung in Ferlach sollte im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht der EU überdacht werden.

Wien, im März 1994

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

