

Zu III-24 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVI. GP

Republik Österreich

**NACHTRAG
ZUM
TÄTIGKEITSBERICHT
DES RECHNUNGSHOFES**

Verwaltungsjahr 1982



WIEN 1983

ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes Verwaltungsjahr 1982

Vorbemerkung

Der RH hat im Abs I der Vorbemerkungen zu seinem TB 1982 ausgeführt, daß die Ergebnisse jener Gebarungsüberprüfungen aus dem Jahre 1982, die am 31. August 1983 noch nicht berichtsreif vorlagen, allenfalls in einen Nachtrag aufzunehmen sein würden.

Im Interesse einer zeitnahen Vorlage abgeschlossener Prüfungsergebnisse an den Nationalrat wird der folgende Berichtsnachtrag erstattet.

Inhaltsverzeichnis

Zum I. ABSCHNITT

Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen in den Verwaltungsbereichen des Bundes und der Sozialversicherungsträger (ausgenommen Kapitalbeteiligungen)

Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Bauten und Technik

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1982:

Absatz/Seite

Wasserwirtschaftsfonds 90/ 2

Zum II. ABSCHNITT

Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen bei Kapitalbeteiligungen des Bundes

Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1982:

Österreichisches Verkehrsbüro Ges.m.b.H, Wien 91/35

Zum III. ABSCHNITT

Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen bei einem sonstigen Rechtsträger

Verwaltungsbereich des Bundeskanzleramtes

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1982:

Österreichischer Rundfunk 92/56

Zum I. ABSCHNITT

Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen in den Verwaltungsbereichen des Bundes und der Sozialversicherungsträger (ausgenommen Kapitalbeteiligungen)**Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Bauten und Technik**

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1982

Wasserwirtschaftsfonds

Dem Wasserwirtschaftsfonds sind nach den Feststellungen des RH Verluste von rd 40 Mill S infolge ungünstiger Veranlagungen des Fondsvermögens, aber auch wegen vorzeitiger Anleihebehebungen sowie weitere namhafte Verluste wegen unterlassener Mahnungen und nicht behandelter Stundungsansuchen entstanden. Diese finanziellen Nachteile sind unzureichender Verantwortungsbereitschaft und zu geringem Pflichtbewußtsein einzelner Mitarbeiter sowie ungenügender Dienstaufsicht zuzuschreiben.

Jeweils kurzfristig wiederkehrende Änderungen der Rechtslage haben die Verwaltung des Fonds sehr erschwert. Eine weit über das gesetzliche Maß hinausgehende Einflußnahme der „Fondskommission“ hat im Zusammenhang mit fehlendem Anreiz zur Sparsamkeit eine Entwicklung eingeleitet, die zum Zusammenbruch des bestehenden Förderungssystems führen kann.

Gründung, Aufgaben und Organisation

90.1 Der Wasserwirtschaftsfonds (WaWiFo) wurde mit Bundesgesetz vom 17. Dezember 1958, BGBl Nr 295, zum Zwecke der Förderung der Errichtung und Erweiterung von Wasserversorgungs- (WVA), Abwasserbeseitigungs- (ABA) und Abwasserreinigungsanlagen (ARA) geschaffen. Er besitzt eigene Rechtspersönlichkeit. Sein Vermögen ist ein Sondervermögen des Bundes. Die Verwaltung ist im BMBT eingerichtet, die Vertretung nach außen obliegt dem Bundesminister für Bauten und Technik.

Seit seiner Errichtung 1959 hat der Fonds insgesamt Mittel von 44,1 Milliarden S für 6 232 Vorhaben mit veranschlagten Gesamtkosten von 82,2 Milliarden S zugesichert. Schwerpunkte waren Vorhaben der öffentlichen Abwasserbeseitigung (31,9 Milliarden S), der öffentlichen Wasserversorgung (8,3 Milliarden S) und der betrieblichen Abwasserbeseitigung (3,8 Milliarden S). Von der eingangs genannten Summe an Zusicherungen haben die Förderungsnehmer bis Ende 1981 insgesamt 27,4 Milliarden S in Anspruch genommen. Im letztüberprüften Jahr (1981) beliefen sich die Zuzählungen auf rd 3,8 Milliarden S.

90.2.1 Bereits im Jahre 1977 war in einer Studie über die durch eine Novelle des Wasserbautenförderungsgesetzes (WBFG) zu erwartende Mehrarbeit vermerkt worden, daß die verschiedenen im Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen mit dem damaligen Personalstand nicht bewältigt werden könnten. Einige Aufgaben, wie zB die Kollaudierung der fertiggestellten Projekte oder die Prüfung der Einhaltung der Vergabebestimmungen, seien schon bisher nicht im wünschenswerten Ausmaß durchgeführt worden.

Dieser nicht zuletzt durch das immer arbeitsaufwendiger gestaltete Förderungsverfahren bedingte Personalengpaß wirkte sich auf die laufende Verwaltungstätigkeit des WaWiFo äußerst nachteilig aus.

90.2.2 Der RH beanstandete das Fehlen einer aufgabenorientierten mittelfristigen Personalplanung, die angesichts der bevorstehenden Ruhestandsversetzung leitender Mitarbeiter die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Aufnahme und Einschulung von qualifiziertem Personal aufgezeigt hätte; insb wäre die stark personenabhängige Organisationsform im Bereich der auch mit ADV-Angelegenheiten befaßten Abteilung V/6 des Bundesministeriums vermeidbar gewesen.

Nach Ansicht des RH hätte die Beibehaltung aller Aufgaben, die der WaWiFo bisher wahrzunehmen trachtete, eine qualitative und quantitative Personalvermehrung erfordert. Er regte jedoch an, vor diesbezüglichen Schritten die Gesamtlage des Fonds zu überdenken. Zweckmäßigerweise sollte sich dieser einerseits im Verwaltungs- und Organisationsbereich auf jene Tätigkeiten beschränken, die tatsächlich nur von ihm selbst wahrgenommen werden können, und andererseits um eine einwandfreie Grundlage für die notwendige und zweckmäßige Mitbefassung der Bundesländer bemühen.

90.2.3 Lt Stellungnahme der Fondsverwaltung habe sie immer wieder auf den Personalengpaß hingewiesen, jedoch weder eine Personalumschichtung innerhalb des Ressorts noch eine Erhöhung des Standes an Planstellen erreicht. Angesichts dieser Gegebenheiten wurde daher eine Verringerung

der Aufgaben, verbunden mit einer einfacheren Verwaltung angestrebt. Entsprechende Lösungsvorschläge werde eine Kommission im BMBT unter Bedachtnahme auf die Anregungen des RH erarbeiten. Seit Anfang 1983 wurde, wie das BMBT dazu berichtete, bereits in 14 Fällen eine Verbesserung des Arbeitsablaufes erreicht.

90.3.1 Gleichzeitig mit der Gründung des WaWiFo im Jahre 1959 wurde aufgrund des WBFG beim BMBT eine Kommission (Wasserwirtschaftsfondskommission) zur Begutachtung der vom Bundesminister für Bauten und Technik zu erlassenden Richtlinien und der Anträge auf Gewährung von Darlehen und Beiträgen in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht sowie zur Beratung des Bundesministers in Angelegenheiten des Fonds von grundsätzlicher Bedeutung eingerichtet.

Die Kommission besteht aus elf Mitgliedern, die von der Bundesregierung auf Antrag des Bundesministers für Bauten und Technik nach dem Stärkeverhältnis der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien bestellt werden. Für jedes Mitglied ist auf gleiche Weise ein Ersatzmitglied zu bestellen.

Die Bundesländer Steiermark, Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten waren mit je zwei, Salzburg, Tirol und Wien mit je einem „Kommissionsmitglied“, sowie die Bundesländer Vorarlberg und Burgenland mit je einem „Ersatzmitglied“ vertreten.

Der vom Gesetzgeber vorgesehene Schwerpunkt für die Tätigkeit der Kommission liegt in der Begutachtung der Förderungsanträge in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Die Verwaltung des WaWiFo legte der Kommission jeweils einen mit den Bundesländern abgestimmten Entwurf eines Fondsmittelverteilungsplanes vor, welcher in der Regel von der Fondskommission einstimmig angenommen wurde.

90.3.2 In Anbetracht der großen Bedeutung der Projektauswahl und der Restfinanzierung für die Bundesländer sowie im Hinblick auf deren weitreichende Mitwirkung bei der Förderungsabwicklung regte der RH an, allenfalls durch die Herbeiführung einer gesetzlichen Änderung für jedes Bundesland die Vertretung mit zumindest einem „Vollmitglied“ in der Kommission sicherzustellen.

Der RH beanstandete, daß einzelne Sitzungen äußerst kurzfristig, aber in längeren Zeitabständen einberufen worden waren, wodurch es zu einem gehäuften Anfall von Förderungsanträgen, der dann für die Verwaltung des WaWiFo nur schwer verkraftbar war, kam. Dadurch blieb auch weder den Förderungswerbern für eine ausgereifte Projektierung noch der Kommission für eine eingehende Beurteilung dieser Projekte ausreichend Zeit. Insb wegen der Anzahl der vorgelegten Projekte erschien dem RH die Fondskommission hinsichtlich der technisch-wirtschaftlichen Begutachtung überfordert gewesen zu sein. Bspw wurden in der 26. Kommissionssitzung 525 Förderungsanträge mit einem Förderungsrahmen von insgesamt rd 5 Milliarden S innerhalb einer Sitzungsdauer von nur 1 1/2 Stunden behandelt. Überdies waren die von der Verwaltung vorbereiteten Unterlagen zu wenig übersichtlich und ließen vor allem keine nachvollziehbaren Prioritätenreihungen erkennen.

Der RH empfahl daher, die Sitzungen der Fondskommission in kürzeren, möglichst regelmäßigen Zeitabständen abzuhalten. Zur Vorbereitung dieser Sitzungen sollten die Mitglieder der Fondskommission rechtzeitig über die voraussichtlich zur Bearbeitung anstehenden Vorhaben und deren Dringlichkeit - auch hinsichtlich der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung - informiert werden. Weiters wäre sowohl über den letzten Stand des gesamten Investitionsprogrammes als auch über allenfalls zurückgestellte Einzelvorhaben zu berichten. Solcherart wäre ohne Zeitdruck die notwendige Abstimmung von Planungen, Ausführungen und Finanzierungserfordernissen des Bundes, der Länder und der Gemeinden ebenso möglich wie ein Ausgleich größerer konjunktureller Schwankungen in der Bauwirtschaft.

90.3.3 Auf die Anregung des RH bezüglich der Vertretung aller Bundesländer in der Kommission wird, wie das BMBT mitteilte, bei der Vorbereitung der nächsten Novelle zum WBFG Bedacht genommen werden.

Die kurze Sitzungsdauer auch bei umfangreicher Tagesordnung sei, wie das BMBT bemerkte, dank der langfristigen Vorbereitungen möglich; diese Sitzungen stellten also nur den Abschluß von vorhergehenden Beratungen dar. Bereits etwa ein halbes Jahr vor den Sitzungen würden von den Landeshauptmännern Vorschläge für die Dringlichkeitsreihung erbeten, nach deren Vorliegen führe die Fondsverwaltung überdies noch Beratungen durch und erstelle erst anschließend die Begutachtungslisten. Deren Aussagewert und Form wären aufgrund der Gliederung und der enthaltenen Angaben (ua auch über die Priorität) ausreichend.

Die Übung, die Verteilungssitzungen alljährlich möglichst im Dezember abzuhalten, sei mit den Ländern abgesprochen und habe sich nach Ansicht des BMBT als zweckmäßig erwiesen, weil sie ein gleichmäßig ablaufendes Baugeschehen unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Fonds und der Förderungsnehmer (FN) ermögliche. Den weiteren Anregungen hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung werde so weit wie möglich Rechnung getragen werden.

90.4.1 Wie eine kritische Durchsicht der Unterlagen über die Tätigkeit der Fondskommission ergab, nahm diese auch über den ihr gesetzlich eingeräumten Aufgabenbereich hinaus auf die laufende

4

Fondsverwaltung maßgebenden Einfluß, wobei es in Einzelfällen sogar zu Empfehlungen an die Fondsverwaltung kam, die nicht im Einklang mit der bestehenden Gesetzeslage standen.

90.4.2 Der RH erachtete diese wirtschaftlich folgenschwere Einflußnahme der Kommission auf die Förderungsabwicklung des WaWiFo nicht nur mangels einer rechtlich begründeten Verantwortlichkeit der Kommission und ihrer Mitglieder, sondern auch wegen der dem Bundesminister für Bauten und Technik hinsichtlich der Verwaltung des WaWiFo gesetzlich übertragenen Verantwortung für bedenklich.

90.4.3 In der Stellungnahme wurde darauf verwiesen, daß dem Bundesminister für Bauten und Technik gegenüber der Kommission kein Weisungsrecht zukomme.

90.5.1 Der WaWiFo hatte im November 1973 in Übereinstimmung mit den Bundesländern ein langfristiges Investitionsprogramm für den Zeitraum 1974 - 1990 erstellt. Dabei wurden auf der Preisgrundlage 1973 die erforderlichen Gesamtherstellungskosten mit 84 Milliarden S und ein sich daraus ergebender Fondsmittelbedarf von rd 44 Milliarden S ermittelt. Auf dieser Erhebung aufbauend, wurden in den Jahren 1975, 1977, 1979 und 1981 vom WaWiFo „Fondsmittelverteilungspläne“ für einen Zeitraum von jeweils zehn Jahren ausgearbeitet.

90.5.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise der Fondsverwaltung, die diese im Jahre 1973 erhobenen Daten in den Folgejahren nicht berichtigt bzw die Preissteigerungen bei den zu fördernden Projekten nicht entsprechend berücksichtigt hat, weshalb mittelfristig ein zu geringer Fondsmittelbedarf angenommen worden war. Infolge einer schleppenden Planungs- und Bauabwicklung war eine bedeutende Verzögerung in der Verwirklichung des Investitionsprogrammes zu vermerken.

Nach Berechnungen der Fondsverwaltung würde die Verwirklichung des Investitionsprogrammes 1973 - unter Berücksichtigung der in der Zwischenzeit durchgeführten Investitionen - im Jahr 1981 (nach der Preisgrundlage dieses Jahres) Herstellungskosten im Ausmaß von 102 Milliarden S erfordern; daraus ergäbe sich ein geschätzter Fondsmittelbedarf von 85 Milliarden S, der sich aus den Vorbelastrungen von Fondsmittelverteilungen bis 1981 sowie aus den Neuvergaben bzw aus den nicht in Anspruch genommenen fälligen Verpflichtungen aus den Vorjahren zusammensetzt.

Die in den letzten Jahren erfolgten durchschnittlichen jährlichen Fondsmittelzuzahlungen im Ausmaß von rd 3,7 Milliarden S reichten jedoch keinesfalls aus, das Investitionsprogramm 1973 zu verwirklichen. Dessen Erfüllung wäre vielmehr nur durch Bereitstellung bedeutender zusätzlicher Mittel möglich und würde - bei einem angenommenen Erfüllungszeitraum von zehn Jahren - einen steigenden jährlichen Fondsmittelbedarf zwischen rd 11 Milliarden S (1983) und rd 17 Milliarden S (1990) notwendig machen.

Der RH empfahl, eine wirklichkeitsnahe, aufeinander abgestimmte Investitions- und Finanzplanung vorzunehmen, wobei Kosten-Nutzen-bezogene Dringlichkeitsreihungen zu beachten wären.

90.5.3 Das Investitionsprogramm des Fonds wird, wie das BMBT mitteilte, unter Berücksichtigung der Vorschläge des RH umgearbeitet werden.

90.6.1 Bereits im Juli 1973 wurde es in einer Sitzung der Fondskommission als eine vordringliche volkswirtschaftliche Aufgabe bezeichnet, bessere Beurteilungsgrundlagen durch die Erstellung von Baupreisindizes für den Siedlungswasserbau zu schaffen.

Das BMBT veröffentlicht zwar seit 1975 monatlich „Baukostenveränderungen für den WaWiFo“, aus denen Indexwerte für den Anteil „Lohn“ und „Sonstiges“ - gegliedert nach „Bundesländern“ bzw „Arbeitskategorien“ - zu entnehmen sind; es werden aber keine Indexwerte für den „Gesamtbaupreis“ von Leistungen auf dem Gebiete des Siedlungs- und Industrierwasserbaues, ähnlich dem „Baukostenindex für den Wohnungsbau in Wien“, erstellt.

Aus diesem Grund ist ein kurzfristiger Überblick über die gesamte Preisentwicklung der vom WaWiFo geförderten Bauvorhaben nicht möglich.

90.6.2 Der RH empfahl daher, einen Gesamtbaupreisindex für den Siedlungs- und Industrierwasserbau zu erstellen.

90.6.3 Wie das BMBT berichtete, werde ein derartiger Index derzeit vom Statistischen Zentralamt erarbeitet und würde nach Fertigstellung als Beurteilungsgrundlage verwendet werden.

Finanzierung

90.7 Nach den Bestimmungen des WBFG werden die Mittel des WaWiFo wie folgt aufgebracht:

- durch Zuwendungen aus Bundesmitteln,
- aus einem Anteil (10,5 vH) der Einnahmen aus dem Wohnbauförderungsbeitrag und der Leistungen der Hypothekargläubiger nach § 8 des Wohnhauswiederaufbaugesetzes,
- durch Zuwendungen aus Landesmitteln,
- durch Rückzahlungen aus Darlehen,

- durch Zinsen von gewährten Darlehen und durch Erträge veranlagter Fondsmittel,
- durch Aufnahme von Anleihen, Darlehen und sonstigen Krediten sowie
- durch sonstige Zuwendungen und Erträge.

Als zusätzliche Finanzierungsquelle wurde mit der WBF-Novelle 1982 ein Anteil (1,20225 vH) des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens gesetzlich vorgesehen.

Die gesamten Einnahmen des Fonds im Jahre 1981 (mit Ausnahme der Anleihen) beliefen sich auf rd 3,3 Milliarden S. Davon entfielen rd 1,5 Milliarden S auf Eingänge aus dem Wohnbauförderungsbeitrag sowie weitere rd 1,3 Milliarden S auf Umsatzsteueranteile der Gebietskörperschaften. Aus der Veranlagung von Fondsmitteln wurden rd 80 Mill S an Zinsenerträgen erzielt. Die Darlehensrückflüsse gingen von rd 858 Mill S (1980) auf rd 444 Mill S (1981) zurück.

Von 1973 bis zum Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung hatte der WaWiFo insgesamt 19 Anleihen - davon 11 von einem Konsortium - im Gesamtausmaß von 5 650 Mill S aufgenommen. Davon hafteten zum 31. Dezember 1981 rd 4,2 Milliarden S aus. Eine stichprobenweise Überprüfung der Anleihegebungen der Fondsverwaltung führte zu den nachstehenden Feststellungen.

90.8.1.1 Nachdem der WaWiFo im Jahre 1975 eine Anleihe zu 200 Mill S um effektiv 9,3 vH jährlich aufgenommen hatte, kam es bereits im 1. Halbjahr 1976 - trotz zwischenzeitlich deutlich gestiegenem Zinsniveau - zur Aufnahme von zwei weiteren adressierten Anleihen in Höhe von 190 Mill S zu 10 3/8 vH am 3. Feber 1976 und von 250 Mill S zu 10 1/4 vH am 1. März 1976.

Da der WaWiFo keine vorzeitige Rückzahlung vereinbart hatte, ist er für die gesamte Laufzeit der beiden Anleihen (zwischen 9 und 15 Jahren) an den jeweils vereinbarten hohen Anleihezinsfuß gebunden. Die sich daraus ergebenden nachteiligen Auswirkungen können schon allein im Hinblick auf die bei zwei weiteren Anleiheaufnahmen im zweiten Halbjahr 1976 erzielten besseren Effektivzinssätze in Höhe von 8,7 bzw 9,3 vH jährlich abgeschätzt werden. Unter Berücksichtigung der Laufzeiten und der Anleihebedingungen ergibt sich eine Zinsenmehrbelastung von rd 50 Mill S für die Anleihen des 1. Halbjahres gegenüber jenen des 2. Halbjahres 1976.

90.8.1.2 Der Erlös der bereits erwähnten, am 3. Feber 1976 zugezählten, mit 10 3/8 vH jährlich verzinsten 190 Mill S-Anleihe wurde vorerst auf ein unverzinstes Girokonto des Fonds überwiesen und einen Tag danach auf ein mit 6 vH verzinstes Festgeldkonto umgebucht. Auf diesem Konto lag bis zum 25. März 1976 ein Betrag von jeweils zumindest 199,05 Mill S; bis 22. Juli 1976 schmolz das Guthaben sodann durch Abbuchungen bis auf 90 000 S zusammen. Ab 1. Juli 1976 war das Guthaben nur mehr mit 5 1/2 vH jährlich verzinst worden.

90.8.1.3 Die mit 10 1/4 vH jährlich verzinsten, bereits erwähnte 250 Mill S-Anleihe wurde am 1. März 1976 zugezählt. Am 2. März 1976 wurden davon 150 Mill S auf einem Festgeldkonto zu 6 vH und noch am Begebungstag beim begebenden Geldinstitut 100 Mill S zu 6,5 vH veranlagt. Am 4. März 1976 wurden die 150 Mill S auf ein anderes Festgeldkonto mit einer Verzinsung von nunmehr 6,5 vH übertragen, wo der Betrag bis zu seinem Verbrauch am 4. Juni 1976 verblieb.

Die ursprünglich zu 6,5 vH jährlich beim begebenden Geldinstitut verbliebenen 100 Mill S wurden am 2. September 1976 auf ein anderes Konto dieses Geldinstitutes zu nunmehr 5,5 vH übertragen, von wo sie bis zum 27. Dezember 1976 allmählich abgerufen wurden.

90.8.1.4 Am 25. Jänner 1977 wurden dem WaWiFo 300 Mill S aus einer adressierten Anleihe zugezählt. Nominalverzinsung war 8 7/8 vH jährlich, Laufzeit 15 (Tranche A, 220,2 Mill S) bzw acht Jahre (Tranche B, 79,8 Mill S). Die Effektivverzinsung beläuft sich auf 9,11 bzw 9,09 vH jährlich.

Der Anleiheerlös wurde am Tage der Zuzählung auf einem Festgeldkonto des begebenden Geldinstitutes zu 5 1/2 vH jährlich angelegt. Am 1. Feber 1977 wurden von dieser Summe 100 Mill S auf ein anderes Festgeldkonto dieses Geldinstitutes mit einer Verzinsung von 6 vH übertragen und mit dem Hinweis, einen um 1/2 vH höheren Zinsfuß angeboten erhalten zu haben, bis 2. Mai 1977 gebunden. Dieser Betrag wurde am 15. März 1977 durch Abbuchung auf 50 Mill S vermindert; am 4. April 1977 wurde auch dieser Restbetrag abgebucht.

Die auf dem mit 5 1/2 vH jährlich verzinsten Konto verbliebenen 200 Mill S verminderten sich infolge Abbuchung von 50 Mill S am 21. Feber 1977 auf 150 Mill S, welche bis 3. März 1977 ausgegeben wurden.

90.8.2.1 Die oben beschriebene Zinsenmehrbelastung von rd 50 Mill S wäre nach Ansicht des RH durch eine bessere zeitliche Abstimmung der Anleiheaufnahmen mit der jeweiligen Zinsenentwicklung vermeidbar gewesen. Gerade in Zeiten hoher Anleihezinsen hätten sich kurzfristige Liquiditätsschwierigkeiten durch Darlehensaufnahmen mit variablen Zinssätzen und allenfalls vorzeitigen Rückzahlungsmöglichkeiten überbrücken lassen.

Wie der RH weiters kritisch vermerkte, hat der WaWiFo in diesem Falle die für Anleiheaufnahmen erforderliche Genehmigung durch das BMF erst nach erfolgter Zuzählung beantragt. Er empfahl, in Hinblick um eine rechtzeitige finanzbehördliche Genehmigung von Anleiheaufnahmen besorgt zu sein.

6

90.8.2.2 Die 190 Mill S-Anleihe ist nach Ansicht des RH aufgenommen worden, obwohl der Fondsverwaltung bekannt war, daß für das gesamte Anleihevolumen kein sofortiger Bedarf vorlag. Aus der vorzeitigen Zuzählung dieser Anleihe und der darauf folgenden ungünstigen Wiederveranlagung entstand dem WaWiFo ein vermeidbarer Zinsenverlust von rd 2,5 Mill S.

90.8.2.3 Infolge der vorzeitig in Anspruch genommenen Anleihe von 250 Mill S, deren Erlös gleichzeitig zu bedeutend niedrigeren Zinssätzen veranlagt wurde, erwuchs dem WaWiFo ein Zinsenverlust von rd 4,1 Mill S.

90.8.2.4 Die vorzeitige Aufnahme der adressierten Anleihe von 300 Mill S verursachte einen Zinsenverlust von rd 1,16 Mill S, der sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen den Anleihekosten und dem Veranlagungsertrag ergab. Letzterer war besonders ungünstig, da zu dieser Zeit vom gleichen Geldinstitut für erheblich niedrigere Einlagen Zinssätze von 7 1/2 und 7 3/4 vH jährlich gegeben worden waren.

90.8.2.5 Zusammenfassend empfahl der RH, in Hinkunft das Anleihevolumen auf den tatsächlichen Bedarf abzustellen, der aufgrund einer sorgfältigen und vorausschauenden Finanzplanung zu ermitteln wäre. Zinsenverluste aus Zwischenveranlagungen wegen Überliquiditäten sollten vermieden werden.

90.8.3 Das BMBT sagte zu, den jeweils erforderlichen Geldbedarf in Hinkunft durch laufende Liquiditätsberechnungen zu erheben; „Finanzierungslücken“, die durch verminderte Einnahmen oder vom Baugeschehen ausgelöste Mehrausgaben bedingt seien, würden durch die Aufnahme von Zwischenkrediten bzw Anleihen gedeckt werden.

90.9.1 In den Aufzeichnungen über aufgenommene Anleihen wurde wiederholt der Effektivzinsfuß auch dann dem Nominalzinsfuß gleich gesetzt, wenn die Anleihen unter dem Nennwert begeben wurden oder Bankspesen angefallen waren.

90.9.2 Nach Ansicht des RH wäre dem Unterschied zwischen Nominal- und Effektivzinssätzen in Hinkunft mehr Beachtung zu schenken; nur so erschiene eine Gegenüberstellung von Haben- und Sollzinsen aussagekräftig und ließen sich zuverlässige Entscheidungsgrundlagen für mögliche Umschuldungen gewinnen.

90.9.3 Das BMBT sagte zu, der Anregung des RH in Hinkunft zu folgen.

90.10.1 Bereits anlässlich seiner letzten Gebarungüberprüfung (TB 1974 Abs 87) hatte der RH empfohlen, Umbuchungen von Festgeldkonten, die bei verschiedenen Geldinstituten gehalten wurden, auf das Girokonto der Österreichischen Postsparkasse (ÖPSK) zum Zwecke der Durchführung von Auszahlungen an Förderungsnehmer zu unterlassen, um Zinsenverluste durch die Umbuchungen zu vermeiden.

Aufgrund einer gegenteiligen Ansicht des BMF wurde vom WaWiFo diese Vorgangsweise jedoch beibehalten und zusätzlich bei der ÖPSK ein Festgeldkonto eingerichtet, da dieses Geldinstitut bei Umbuchungen von eigenen Festgeldkonten auf eigene Girokonten keinen Buchungstag abzieht und somit kein Zinsenverlust entstehen kann. Bei Umbuchungen von einem Konto der ÖPSK auf das Konto eines anderen Geldinstitutes bzw umgekehrt kam es jedoch nach wie vor zur Anrechnung von Buchungstagen.

90.10.2 Um dadurch bedingte Zinsenverluste auszuschließen, empfahl der RH neuerlich, Auszahlungen auch von Konten anderer Geldinstitute als der ÖPSK unmittelbar durchzuführen.

90.10.3 Das BMBT sagte zu, dieses Konto künftig nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß mit Geldmitteln auszustatten. Im übrigen entsprächen die Auszahlungen im Wege der ÖPSK den Vorschriften über den Zahlungsverkehr des Bundes, die sinngemäß auch für den Fonds angewendet werden.

90.11.1 Jeweils zum Jahreswechsel 1976/77 und 1977/78 wurde das Girokonto bei der ÖPSK überzogen. Diese Kontenüberziehungen dauerten vom 31. Dezember 1976 bis 4. Jänner 1977 (Spitzenwert rd 78,4 Mill S) bzw vom 30. Dezember 1977 bis 3. Jänner 1978 (Spitzenwert rd 82,4 Mill S). An Überziehungszinsen fielen in den genannten Fällen rd 66 000 S und rd 29 000 S an.

90.11.2 Der RH empfahl, in Hinkunft genauer auf die zur Verfügung stehenden Mittel zu achten, um kostspielige Kontenüberziehungen zu vermeiden.

90.11.3 Das BMBT erläuterte seine Vorgangsweise dahingehend, die Geldbedarfserhebungen erfolgten anhand laufender Liquiditätsberechnungen.

90.12.1 Die auf einem Girokonto des WaWiFo zwischen wenigen Tagen bis zu etwa zwei Wochen erliegenden Guthaben betrug - abzüglich jener Beträge, die noch am Tage des Einlangens wieder

abgebucht wurden - im überprüften Zeitraum bis zu rd 70 Mill S. Bis zum 13. Feber 1979 wurden Guthaben auf diesem Konto überhaupt nicht, vom 13. Feber 1979 bis 31. März 1980 mit 0,25 vH jährlich und seit 1. April 1980 mit 0,5 vH verzinst. Demgegenüber waren erfahrungsgemäß die täglich fälligen Guthaben anderer Rechtspersonen mit Bundesbeteiligung auf Girokonten desselben Institutes im gleichen Zeitraum mit zumindest 4,5 vH bis über 11 vH verzinst worden. Bei anderen Geldinstituten wurden dem WaWiFo täglich fällige Gelder zeitweise mit 1 vH bzw 2 vH jährlich verzinst.

90.12.2 Der RH beanstandete die überaus ungünstige Veranlagung der täglich fälligen Gelder, die zu beachtlichen Zinsenverlusten geführt hat.

90.12.3 Wie das BMBT dazu mitteilte, sei die beanstandete Vorgangsweise abgestellt worden.

90.13.1 Im Jahre 1972 wurden vom WaWiFo Wertpapiere in Höhe von insgesamt 120 Mill S Nominale angekauft. 58 Mill S Nominale betrafen eigene Anleihen, 62 Mill S Nominale Kommunalschuldverschreibungen. Der Ankauf der Anleihestücke erfolgte, um „eine Reserve zu schaffen“. 114 Mill S der Wertpapiere waren mit einem Zinsfuß von $6\frac{3}{4}$ vH jährlich ausgestattet, 6 Mill S mit $6\frac{1}{2}$ vH. Durch Verkauf und Tilgung löste sich der Wertpapierbestand bis 1. Dezember 1981 auf. Während des Bestandes des Wertpapierdepots nahm der WaWiFo Anleihen in Höhe von insgesamt 5 650 Mill S zu wesentlich schlechteren Bedingungen (bis zu $3\frac{7}{8}$ vH höherer Zinsfuß) auf, als sie dem WaWiFo für seinen Wertpapierbesitz gewährt wurden.

90.13.2 Da der WaWiFo keineswegs mit überraschenden, sofort zu leistenden Zahlungen rechnen mußte und er außerdem jederzeit seine Eingänge abschätzen konnte, war nach Ansicht des RH ein Erwerb von Wertpapieren als Reserve nicht erforderlich.

Der RH beanstandete daher die durch den Erwerb der Wertpapiere und deren - im Vergleich zu den später hochverzinst aufgenommenen Anleihen - niedrige Verzinsung entstandenen Verluste von mehreren Mill S.

90.13.3 Das BMBT wird, wie es mitteilte, derartige Veranlagungen in Hinkunft unterlassen.

90.14.1.1 Die während des überprüften Zeitraumes (1974 bis 1982) auf Konten von Geldinstituten gehaltenen Guthaben des Fonds betragen bis zu 1,2 Milliarden S, durchschnittlich waren es mehrere hundert Mill S.

Wie eine Erhebung der in diesem Zeitraum von der Fondsverwaltung für die veranlagten Fondsgelder erzielten Habenzinssätze ergab, lagen diese durchschnittlich 1,5 bis 2 vH unter den marktüblichen Zinssätzen. Darüber hinaus fiel auf, daß die bei verschiedenen Kreditinstituten veranlagten Mittel jeweils gleich hoch verzinst waren.

Weiters wurde von den branchenüblichen Bonifikationen für die Veranlagung über den Jahresultimo hinaus kein Gebrauch gemacht.

Wie den Akten des BMBT weiters zu entnehmen war, wurde auch in solchen Fällen, in denen einige Institute eine Zinssenkung verlangt hatten, diesem Begehren entsprochen und gleichzeitig eine Senkung auch bei den übrigen Vertragsinstituten veranlaßt, ohne daß von diesen ein entsprechendes Ersuchen an den Fonds ergangen wäre.

90.14.1.2 Die dargestellte nachteilige Bewirtschaftung der Fondsmittel ist vom RH bereits im Jahre 1974 beanstandet worden. Schon damals war der überwiegende Teil der Fondsmittel nicht bei jenem Institut, das die besten Konditionen bot, veranlagt und sind mögliche Bonifikationen wegen Unkenntnis nicht ausgenützt worden. Der RH hat diese mangelhafte Ausnützung von besseren Konditionen - welche zu Zinsenverlusten von rd 6,3 Mill S geführt hatte - als unverantwortlich bezeichnet und die zur Verwaltung von hohen Geldbeträgen erforderliche Sorgfalt als nicht gegeben angesehen.

Wie nunmehr erhoben wurde, ist - entgegen Zusagen des BMBT - bis Ende 1981 keine Änderung bzw im Falle der Zinssatznivellierungen sogar eine Verschlechterung des damaligen Zustandes eingetreten.

90.14.2.1 Den überschlägig mit rd 40 Mill S errechneten Zinsenverlust hat nach Ansicht des RH der für die „Disposition über Fondsgelder und Vereinbarungen mit den Banken über die Konditionen von Anlagegeldern“ zuständige, seit 1. April 1981 vorzeitig in den dauernden Ruhestand getretene, ehemalige Abteilungsleiter des BMBT zu verantworten. Da der Genannte Anlagebedingungen immer mit denselben drei bzw vier Kreditinstituten erörtert und das Ergebnis ohne weitere Bemühungen auf die übrigen Kreditinstitute übertragen hat, wurden die Möglichkeiten des Wettbewerbes zum Nachteil des Fonds nicht ausgenützt, vielmehr eine Nivellierung der Zinssätze nach unten erreicht. Diese Haltung führte dazu, daß bei Senkungen der Bankrate bei den Instituten sogar um eine Zinssenkung einkommen wurde.

90.14.2.2 Nach Ansicht des RH hat dieser Organwalter durch die Unterlassung von im Geschäftsverkehr üblichen bzw notwendigen Verhandlungen mit allen in Betracht kommenden Bankinstituten,

8

durch Nichtausnützen erzielbarer Bankbonifikationen und Herabsetzen vereinbarter Zinsen für veranlagte Fondsmittel sowie durch Belassen beachtlicher Geldbestände auf unverzinsten bzw niedrig verzinsten Girokonten die ihm durch das WBFV in Verbindung mit der internen Geschäftsverteilung des BMBT aufgetragene Verwaltung des Vermögens des WaWiFo zu dessen Nachteil geführt.

Dieser Sachverhalt veranlaßte den RH noch während der Überprüfung an Ort und Stelle, gem § 84 StPO eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft wegen Verdachtes einer strafbaren Handlung nach § 153 StGB zu erstatten.

Wie die Staatsanwaltschaft Wien am 7. Feber 1983 mitteilte, könne dem genannten Bediensteten ein wissentlicher Mißbrauch seiner Befugnis nicht nachgewiesen werden, zumal seine Veranlagungen durch Jahre hindurch von seinem Vorgesetzten genehmigt worden seien; das Verfahren wurde gem § 90 Abs 1 StPO eingestellt.

90.14.2.3 Im Hinblick auf die für die strafrechtliche Würdigung des Fehlverhaltens als maßgeblich angesehenen Genehmigungen durch den seinerzeit zuständigen Sektionsleiter erachtete der RH jedenfalls haftpflichtrechtliche Folgerungen für geboten.

90.14.3 Das BMBT gab zu diesen schwerwiegenden Beanstandungen keine eigene Stellungnahme ab. Auf die Ausführungen im Zusammenhang mit den vom RH empfohlenen Maßnahmen gegen verantwortliche Bedienstete (Abs 90.58) wird verwiesen.

Fondsverwaltung

90.15.1 Die den WaWiFo betreffenden Geschäftsstücke werden von zwei getrennt geführten Kanzleiabteilungen, nämlich entweder von der „Allgemeinen Kanzlei“ der Sektion V oder der „WaWiFo-Kanzlei“ in der Handhabung äußerst aufwendig behandelt. Abgesehen von Schwierigkeiten bei der Zuordnung zeigten sich wesentliche Mängel wie Rückstände, unauffindbare Geschäftsstücke, unvollständige oder verreihte „Bauakten“, bereits im Jahre 1980 ausgeschiedene Akten aus dem Jahre 1977 uä mehr. Darüber hinaus wurden innerhalb des WaWiFo in vielen Fällen Geschäftsstücke ohne Mitbefassung der Kanzlei weitergegeben, wodurch die Auffindbarkeit von Unterlagen erschwert war.

Angesichts dieser Erschwernisse für den Arbeitsablauf im Fonds wurde erstmals im Mai 1982 eine Verbesserung der kanzleimäßigen Abwicklung erwogen, die jedoch bis zum Abschluß der Gebärungsüberprüfung noch nicht wirksam geworden ist.

90.15.2 Der RH erachtete eine umfassende Neuordnung des Kanzleiwesens für den Fonds als vordringlich und insb die Schaffung einer einzigen Organisationseinheit als zweckmäßig. Hiebei sollten die umfangreichen Planunterlagen der einzelnen Förderungsakten bis zur Endabrechnung beim jeweiligen Sachbearbeiter aufbewahrt werden. Weiters wäre die zeitaufwendige Karteiführung unter Ausnützung der Möglichkeiten eines ADV-unterstützten Informationssystems auf das für die Aktenverfolgung erforderliche Mindestmaß zu beschränken.

90.15.3 Das BMBT stellte Änderungen der kanzleimäßigen Abwicklung in Aussicht, die allerdings mit Rücksicht auf den laufenden Dienstbetrieb nur schrittweise vorgenommen werden könnten.

90.16.1.1 Gem § 10 i Abs 2 WBFV hat der Fonds für den sich aus der Besorgung der Fondsgeschäfte durch das BMBT ergebenden Aufwand aufzukommen. Daher ist der für die Tätigkeit des WaWiFo erforderliche Personal- und Sachaufwand vorerst vom BMBT zu tragen und erst im nachhinein aus den Mitteln des Fonds zu ersetzen. Entgegen dieser Vorschrift wurden Sachaufwendungen oftmals auch vom WaWiFo unmittelbar getragen.

Aufgrund der Ergebnisse der Gebärungsüberprüfung vom Jahre 1973 hatte das Präsidium des BMBT dem WaWiFo vorgeschlagen, das gesamte bewegliche Inventar in das Eigentum des Ministeriums zu übernehmen und zu verwalten. Ab dem Jahre 1975 sollten alle Anschaffungen für die Fondsverwaltung von der Amtswirtschaftsstelle aus Haushaltsmitteln der Zentraleitung des BMBT besorgt werden.

In der Folge wurden jedoch nur die Büromöbel, nicht aber die Büromaschinen und das Kraftfahrzeug vom WaWiFo auf das BMBT übertragen. Die Neuanschaffungen wurden in der Regel - unabhängig davon, ob die Bezahlung zu Lasten des BMBT oder aus Fondsmitteln erfolgte - durch die Amtswirtschaftsstelle bestellt.

Verschiedentlich wurden jedoch auch nach der im Jahre 1975 erfolgten Übergabe der im Fondseigentum gestandenen Büromöbel Inventargegenstände (wie bspw Büromaschinen und eine Datenverarbeitungsanlage, Kostenanteil des Fonds: 94 000 S) zu Lasten des Fonds bestellt und bezahlt. Sogar für Geschäftsabteilungen außerhalb des WaWiFo erfolgten Anschaffungen zu Lasten der Fondsmittel.

90.16.1.2 Nachdem der ebenfalls vom BMBT verwaltete Wohnhaus-Wiederaufbaufonds aufgrund des Wohnbauförderungsgesetzes 1968 seine Förderungstätigkeit eingestellt hatte, wurde „die Neuanschaffung eines Dienstwagens für diesen Fonds nicht mehr als vertretbar“ angesehen. Daraus wurde

im Jahre 1975 geschlossen, daß ein neuer Pkw „daher vom WaWiFo anzuschaffen wäre“. Obwohl dieses Kraftfahrzeug nur ausnahmsweise für Fahrten des WaWiFo zur Verfügung stand, ging der Kaufpreis von über 148 000 S zu dessen Lasten. Das BMBT übernahm hingegen die laufenden Betriebskosten für dieses Fahrzeug, das - wie der RH schon anlässlich einer Gebarungsüberprüfung im Jahre 1979 kritisiert hatte - nicht im Systemisierungsplan für Kraftfahrzeuge des Bundes enthalten war.

90.16.2 Der RH beanstandete die erwähnten Anschaffungen aus zweckgebundenen Fondsmitteln.

90.16.3 Wie die überprüfte Stelle zusagte, würden derartige Anschaffungen künftig nur mehr im Wege des BMBT erfolgen. Das erwähnte Kraftfahrzeug ist - noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH - verkauft worden.

90.17.1 Die für Repräsentationszwecke verbuchten Ausgaben betrafen in der Regel Fälle von „Innenrepräsentation“, zB Mittagessen für die Fondskommission. Andererseits wurde Außenrepräsentation aus Mitteln des Fonds ohne sachlichen Zusammenhang mit diesem betrieben, bspw für eine schwedische Delegation, die in Wien Wohnbauten besichtigte. Die vom Bundesminister für Bauten und Technik überwältigten Repräsentationsausgaben anlässlich der Tagung der Bodenseekommission im Jahre 1980 belasteten - einschließlich Autobusmieten, Getränke, Bootsfahrt, Damenspenden und Trinkgelder - den WaWiFo mit rd 62 000 S.

90.17.2 Der RH erachtete die Überwälzung sachfremder Repräsentationsausgaben auf den WaWiFo für unzulässig und empfahl überdies den Verzicht auf „Innenrepräsentation“.

90.17.3 Das BMBT sagte dies zu.

90.18.1 Der Ersatz des Fondsaufwandes an das BMBT ist 1970 einvernehmlich mit dessen Präsidium nach Kopfquoten festgelegt worden. Dabei zeigte der RH verschiedene Ungenauigkeiten auf.

90.18.2.1 Wie der RH kritisch anmerkte, verstieß die dabei geübte Verrechnungsweise der Sachausgaben gegen den Grundsatz der Bruttoverrechnung, weil wesentliche Ausgaben nicht als solche des Bundes aufschienen und auch die Einnahmen um den jeweils gleichen Betrag geringer ausgewiesen wurden.

Die vom Fonds angewandte Vorgangsweise hatte überdies zur Folge, daß Anschaffungen, die der Zustimmung anderer Bundesorgane bedurften (zB nach den Systemisierungsplänen für Kraftfahrzeuge und Datenverarbeitungsanlagen), ohne deren Kenntnis und Mitwirkung vorgenommen und Sachausgaben auch bei Erschöpfung der für das BMBT vorgesehenen Jahres- bzw Monatshöchstbeträge vollzogen wurden.

90.18.2.2 Der RH empfahl daher, die gesamten Sachausgaben des WaWiFo - wie vom Präsidium des BMBT bereits im Jahre 1974 zugesichert - „über das Budget der Zentralleitung des BMBT“ abzuwickeln. Die Ausgaben des WaWiFo wären bei den Ansätzen für die Zentralleitung zu berücksichtigen und der Ersatz in voller Höhe als Einnahme darzustellen.

90.18.2.3 Da nach Ansicht des RH die empfohlene Vorgangsweise den Haushaltsvorschriften des Bundes besser entsprechen würde, erschien es ihm angezeigt, deren Anwendbarkeit auch für die anderen vom BMBT verwalteten Fonds (WWF und BWSF) zu überlegen.

90.18.3 Lt Stellungnahme des BMBT würden bei den Ausgaben der Zentralleitung die Überschreitungen berücksichtigt und Minderausgaben infolge der Budgetknappheit nicht vorliegen; dadurch würden stets die tatsächlichen Ausgaben den Berechnungen zugrunde gelegt werden. Diese Vorgangsweise werde auch bei den übrigen Fonds eingehalten werden.

90.19.1 Obwohl bereits 1976 mit dem Aufbau einer Datenbank für die Buchhaltung der Fondsverwaltung durch das BMBT im Bundesrechenamt (BRA) begonnen worden war, befaßte sich auch die Fondsverwaltung 1978 mit einer Neugestaltung der ADV-unterstützten Verwaltungsabläufe im eigenen Wirkungsbereich. Beabsichtigt war neben einer quantitativen Ausweitung eine qualitative Verbesserung durch die Umstellung auf ein im Bereich des WaWiFo einzurichtendes Magnetplattensystem.

Um einer weiteren Auseinanderentwicklung der einzelnen ADV-unterstützten Verwaltungsabläufe entgegenzuwirken, empfahl die beim BMBT eingerichtete „EDV-Kommission“ schließlich den Aufbau einer gemeinsamen Förderungsdatenbank im BRA. Mit der Verwirklichung dieses Vorhabens wurde die zuständige Fachabteilung des BMBT betraut.

Bedingt durch die Nichtbefassung der ADV-Abteilung und die naturgemäß geringeren ADV-Kenntnisse der als Benutzer von ADV-Auswertungen in Betracht kommenden Fachabteilungen kam es, neben bedeutenden zeitlichen Verzögerungen, auch zu unzweckmäßigen Problemlösungen, welche die im BRA vorhandenen technischen Möglichkeiten nicht ausschöpften. So wurden notwendige Überwa-

chungsvorgänge nicht entsprechend vorgesehen, was sich vor allem bei der Überwachung des Tilgungsbeginnes und im Bereich des Mahnwesens äußerst nachteilig auswirkte.

Bspw wurde der Beginn der Tilgungen nicht ADV-mäßig, sondern in einem zeitaufwendigen Verfahren händisch nur unzureichend überwacht. Dabei wurde bei nichtgemeldeter Bauvollendung selbst dann von einer Fälligestellung der 1. Tilgungsrate abgesehen, wenn der gem § 10 e Abs 2 WBFG vorgesehene spätestmögliche Termin zur Fälligestellung bereits überschritten worden war.

90.19.2 Der RH erachtete es für zweckmäßig, in Hinkunft die mit den ADV-Angelegenheiten befaßte Abteilung schon im Zeitpunkt der Problemanalyse einzubinden, um unwirtschaftliche und automationsfeindliche Fehlentwicklungen in der Ablauforganisation zu vermeiden. Außerdem empfahl der RH im Hinblick auf die umfassenden Verfahrensabläufe, die innere Revision möglichst frühzeitig in die Verfahrensentwicklung einzuschalten, um die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Datenverarbeitung rechtzeitig sicherzustellen.

90.19.3 Das BMBT sagte zu, diesen Anregungen künftig in verstärktem Maße Rechnung zu tragen.

90.20.1 Die von Förderungswerbern im Zusammenwirken mit den technischen Abteilungen des Fonds erstellten Datenerfassungsbögen wurden im Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung jeweils von der administrativen Abteilung im Wege der Datenfernverarbeitung schrittweise, bezogen auf den Einzelfall, ADV-mäßig erfaßt. Im Zuge der Eingabe der Daten wurden diese wohl auf ihre Plausibilität programmäßig geprüft, eine systematische Kontrolle der eingegebenen Daten anhand der Erfassungsbelege erfolgte jedoch nicht. Ebenso unterblieb jede Kontrolle der Vollzähligkeit der eingegebenen Fälle.

Wie weiters erhoben wurde, verfügte eine Reihe von Bediensteten über Zugriffsberechtigungen bzw -möglichkeiten auf Echtdatenbestände, ohne daß eine fachliche Notwendigkeit hierfür bestand.

90.20.2.1 Nach Ansicht des RH stand die Bereitstellung von Verrechnungs- und Zahlungsdaten durch die administrative Abteilung - ohne die entsprechenden Kontrollen vorzusehen - nicht mit den auch für den Fonds maßgeblichen Verfahrensvorschriften für die Verrechnung des Bundes in Einklang.

90.20.2.2 Der RH empfahl die strenge Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Datenverarbeitung, da ansonsten eine nachträgliche, sich nicht zuletzt auch auf den Zahlungsvollzug auswirkende Veränderung von Stammdaten nicht auszuschließen war. Darüber hinaus wäre durch eine automatisierte Protokollierung und tägliche Auswertung der jeweils eingegebenen Daten die Grundlage für eine laufende optische Kontrolle der Eingabedaten zu schaffen.

90.20.2.3 Weiters sollten die durchgeführten Kontrollen sowohl auf dem Eingabeprotokoll als auch auf den zugehörigen Eingabebelegen dokumentiert werden; durch Angabe der entsprechenden Tagebuchzeilen (Vollzugsvermerk) auf dem Geschäftsstück wäre gleichzeitig ein Bezug zur jeweiligen Dateneingabe herzustellen.

90.20.2.4 Da den empfohlenen Eingabeprotokollen Belegcharakter zukommt, wäre für ihre Aufbewahrung nach den maßgeblichen Verrechnungsvorschriften während sieben Jahren zu sorgen.

90.20.3 Wie das BMBT dazu mitteilte, wird der Empfehlung des RH hinsichtlich der Kontrolle der Eingaben von Gebarungsdaten (einschließlich der Änderung von Zahlungsanschriften) anhand eines täglichen Eingabeprotokolles unverzüglich nachgekommen werden.

90.20.4 Der RH erinnerte an seine weitere Empfehlung, die erteilten Zugriffsberechtigungen auf das unbedingt notwendige Ausmaß einzuschränken.

90.21.1.1 Während 1975 Förderungsanträge für ein Bauvolumen von 22,5 Milliarden S vorlagen, erhöhte sich dieser Betrag innerhalb eines Jahres um rd 35 vH auf 30,5 Milliarden S. Im gleichen Zeitraum gingen die Zuflüsse aus Haushaltsmitteln um 310 Mill S oder 43 vH von 726 Mill S (1975) auf 416 Mill S (1976) zurück. Zugleich setzte auch ein Rückgang bei den Darlehenstilgungen (vorerst vor allem durch Kärntner FN) ein. Das Problem, trotz verringerter Einnahmen den vermehrten Aufgaben nachkommen zu können, beschäftigte damals (1976) auch den Nationalrat und die Fondskommission. Eine Lösung wurde in der Durchführung eines Werbefeldzuges erblickt, um ein steigendes Verständnis der Bevölkerung dafür zu erreichen, daß weder der Bund noch die Länder Lasten in unzumutbarem Ausmaß übernehmen können und deshalb die Einführung eines „Wasserschillings“ beabsichtigt sei.

90.21.1.2 Da sich das Pressereferat des Bundesministers nach eigenen Angaben nicht in der Lage sah, eine Arbeit dieses Umfanges zu übernehmen, wurde in der Folge ein außenstehender Fachmann mit der Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung der Werbekampagne betraut. Dieser legte ein Konzept vor und veranschlagte die Gesamtkosten zunächst mit rd 46,5 Mill S, erklärte jedoch nach einem Einwand des WaWiFo gegen die Kostenhöhe, daß eine wirksame Aufklärungskampagne „auch

mit einem Budget von rd 18 Mill S, wovon etwa 10 Mill S zusätzlich Mehrwertsteuer auf die Werbekampagne entfällt, erfolgreich durchgeführt“ werden könne. Obwohl die Kostenangaben dieses Angebotes höchst ungewöhnlich waren, kam es tatsächlich zu einer entsprechenden Auftragserteilung durch den WaWiFo. Nachdem diesem aber im Zusammenhang mit der Einschaltung von Werbeagenturen Mißstände bekannt wurden, trat er vom Auftrag an den Fachmann zurück. Gleichzeitig stellte der WaWiFo allerdings die gesamte Werbekampagne ein.

Bis zu diesem Zeitpunkt wurden, einschließlich der Abstandszahlungen an die Werbeagenturen, insgesamt rd 325 000 S aus Fondsmitteln gezahlt. Gegen den Beauftragten des Fonds wurde wegen der behaupteten Verfehlungen ein strafgerichtliches Verfahren eingeleitet. Obwohl sich der WaWiFo lt Aktenlage dem Strafverfahren als Privatbeteiligter anschließen sollte, kam es nach Auskunft der Finanzprokuratur infolge eines späteren - nicht aktenkundigen - Verzichtes des BMBT nicht dazu.

90.21.2 Nach Ansicht des RH fehlte für die Finanzierung der gegenständlichen Werbekampagne jede Rechtsgrundlage und erfolgte daher der Aufwand von Fondsmitteln zweckwidrig; die Rechtfertigung von neuen Abgaben - auch wenn diese zweckgebunden Verwendung finden sollten - ist nicht Aufgabe des Fonds.

90.21.3 Das BMBT stimmte der Auffassung des RH zu.

Förderungsgrundsätze und -voraussetzungen

90.22.1 Das WBFG sieht für die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen durch den WaWiFo im wesentlichen die Gewährung von zinsenbegünstigten Darlehen in Höhe eines Hundertsatzes der Herstellungskosten vor. Die gem § 3 Abs 2 WBFG vorgesehene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Förderungswerber (FW) kommt insb auch durch die gesetzliche Festsetzung von Förderungshöchstsätzen zum Ausdruck.

Je nach Anlagenart waren vertragsgemäß die mit 1 - 3 vH verzinnten Förderungsdarlehen innerhalb von höchstens 50 Jahren zurückzuzahlen. Mit der Darlehenstilgung (einschließlich Zinsen) wurde in der Regel erst nach Vollendung des geförderten Bauvorhabens begonnen. Nur bei einer über das festgelegte Ausmaß hinausgehenden Baudauer setzte die Rückzahlung bereits früher (gem § 10 e Abs 2 WBFG) ein.

Im einzelnen richteten sich die Art, das Ausmaß und die Bedingungen der Förderung nach den vom Bundesminister erlassenen Förderungsrichtlinien des WaWiFo. Die Abwicklung der einzelnen Förderungsfälle war jeweils in den, einen integrierenden Bestandteil des Förderungsvertrages bildenden, Zusicherungsbedingungen festgelegt. Das ursprünglich gesetzlich vorgesehene Darlehensförderungssystem wurde jedoch durch im Novellierungsweg eingeräumte übermäßige Rückzahlungsbegünstigungen und Umwandlungsmöglichkeiten in nicht rückzahlbare Beiträge durchbrochen.

90.22.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurde die Absicht des Gesetzgebers, die wirtschaftlichen Möglichkeiten der FW zu berücksichtigen, kaum verwirklicht. Vielmehr wurden weitgehend die höchstzulässigen Förderungssätze sowohl in den jeweiligen Förderungsrichtlinien vorgesehen als auch tatsächlich zuerkannt.

90.22.3 Lt Mitteilung des BMBT würden die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Förderungswerber gemäß den in dieser Richtung neu gefaßten Förderungsrichtlinien bei der Höhe des Darlehensausmaßes berücksichtigt. Weiters seien alle Gemeinden mit einer 20 vH unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Ertragshöhe ADV-mäßig erfaßt worden, so daß bei den übrigen Gemeinden automatisch eine Verringerung des Darlehensausmaßes beim Ausbau der Ortsnetze ausgedrückt werde.

90.23.1 Der Kreis der in Betracht kommenden Förderungsnehmer ist im WBFG erschöpfend aufgezählt. Darüber hinaus wurden jedoch auch Gemeindeverbände gefördert, die ausschließlich nach landesrechtlichen Vorschriften gebildet und organisiert waren.

Da es sich dabei um keine im Wasserrechtsgesetz (WRG) vorgesehene Organisationseinheit (Wassergenossenschaft, Wasserverband) handelte, bestand seitens dieser Verbände auch keine rechtliche Verpflichtung zur Beachtung der für Wasserverbände geltenden zwingenden Bestimmungen des WRG (§§ 73 ff und §§ 89 ff). Insb konnten die genannten Gemeindeverbände damit nicht zur Erstellung eines Sanierungsplanes gem § 91 WRG bzw eines regelmäßigen Tätigkeitsberichtes an die Wasserrechtsbehörde (§ 89 Abs 2 WRG) verpflichtet werden. Letztlich kam auch die gem § 98 WRG vorgesehene Aufsicht über Wasserverbände durch den Landeshauptmann (LH) bei derartigen Gemeindeverbänden nicht zum Tragen. Selbstverständlich kamen diesen Verbänden auch keine hoheitlichen Befugnisse im Sinne des § 94 WRG zu.

90.23.2 Da nach Auffassung des RH Gemeindeverbände, die nicht gleichzeitig auch Wasserverbände sind, nicht gefördert werden dürften, regte er an, durch geeignete Vorkehrungen die Zulässigkeit derart wirtschaftlich sinnvoller Maßnahmen rechtlich sicherzustellen.

90.23.3 Das BMBT sagte zu, gemeinsam mit dem BMLF eine gesetzliche Regelung anzustreben.

90.24.1 Die Bestimmungen des WBFVG lassen die Förderung einer Abwasserbeseitigungsanlage (ABA) auch ohne Anschluß an eine Abwasserreinigungsanlage (ARA) zu. Der WaWiFo nahm zwar keine solchen wenig sinnvollen Förderungen vor, ließ aber zu, daß vorgelegte generelle Projekte in Bauabschnitte (BA) aufgeteilt wurden, wobei mit der Bewilligung und Förderung des ersten BA die Errichtung der ARA formell nicht gesichert war.

90.24.2 Der RH vermerkte kritisch diese Haltung des Fonds. Auch zog er in Zweifel, ob bei der Bildung von Abwasserverbänden (AWV) die Trennung des Aufgabenbereiches in Orts- und in Verbandsanlagen zweckmäßig sei. Da im generellen Projekt alle Ortsnetze mit ihren Abwassermengen und ihrer Schmutzfracht berücksichtigt werden müssen, sollte nach Ansicht des RH auch die Detailplanung, die Bauausführung und die zeitliche Abstimmung der einzelnen BA durch einen einzigen Rechts-träger (Gemeindeverband) erfolgen.

Der RH empfahl daher, Förderungszusagen nur für ein gesamtes Projekt, das von einem einzigen Rechtsträger durchgeführt werden muß, zu erteilen. Trotzdem sollten die BA weiterhin eine überschaubare Größenordnung umfassen, jedoch organisatorisch im Förderungsablauf nicht als selbständiger Förderungsfall, sondern als Teil eines Gesamtprojektes behandelt werden.

90.24.3 Das BMBT sagte zu, dieses weitgehend die Bundesländer betreffende Problem in einer gemeinsamen Besprechung mit den Ländervertretern zu behandeln.

90.25.1 Im WBFVG war ursprünglich als Förderung durch den WaWiFo grundsätzlich die Gewährung von langfristigen niederverzinslichen Darlehen vorgesehen. Nur für bestimmte Einzelfälle waren auch nicht rückzahlbare Beiträge zulässig. Mit der WBFVG-Novelle 1979 wurde für regionale oder überregionale ABA oder ARA die Möglichkeit geschaffen, daß erst nach endgültiger Feststellung des Förderungsmaßes unter bestimmten Voraussetzungen anstelle eines Teiles des Darlehens ein nicht rückzahlbarer Beitrag treten kann. Durch die WBFVG-Novelle 1982 wurde diese Begünstigung auf alle Anlagen ausgedehnt und zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, bei Vorliegen von bestimmten Erschwernissen unabhängig von einer Stundung einen nicht rückzahlbaren Beitrag zu gewähren.

90.25.2 Der RH erachtete die Leistung nichtrückzahlbarer Beiträge am Ende des Förderungsverfahrens aus verwaltungsökonomischen Gründen für unzweckmäßig.

90.25.3 Wie das BMBT dazu mitteilte, sei ein Stundungsfall, bei welchem ein Teil des Darlehens in einen nicht rückzahlbaren Betrag umgewandelt worden wäre, bisher noch nicht eingetreten. Unverkennbar seien jedoch die Unsicherheiten für die FN und den Fonds, wenn die Entscheidung über die Leistung nichtrückzahlbarer Beiträge erst nach dem Ende des Förderungsverfahrens erfolge, weshalb eine entsprechende Novellierung des WBFVG in Aussicht genommen werde.

90.26.1 Die Abstufung der zwischen 30 und 80 vH liegenden Förderungssätze erfolgte insofern nach dem Grundsatz der Objektförderung, als Anlagen, die im allgemeinen kostenaufwendiger sind, mit einem höheren Satz gefördert wurden als weniger kostenaufwendige Bauvorhaben. Infolge der Höhe der Förderungssätze waren ohne Zweifel großräumige Lösungen, wie zentrale Anlagen, begünstigt.

90.26.2 Aufgrund dieser Vorgangsweise war aber nach Ansicht des RH nicht auszuschließen, daß verschiedentlich unter Außerachtlassung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte sowie ohne gebührende Bedachtnahme auf Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit allein das höhere Förderungsmaß für die Projektauswahl entscheidend war.

Abgesehen davon, daß eine Förderung nur dann und nur soweit zweckmäßig erscheint, als FN aus eigenem nicht oder nicht ausreichend in der Lage sind, ihren Aufgaben nachzukommen (Subsidiaritätsgrundsatz), sollte dem beschriebenen Trend zu höherem Förderungsanteil durch eine wirksame Kontrolle schon bei der Projektauswahl begegnet werden.

90.26.3 Das BMBT stellte für die in Ausarbeitung befindlichen Richtlinien eine Bedachtnahme auf diese Gesichtspunkte in Aussicht.

90.27.1 Im Rahmen einer umfassenden Umweltschutzplanung kommt dem Gewässerschutz im allgemeinen und der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im besonderen vorrangige Bedeutung zu. Die Gewässerverschmutzungen haben teilweise bereits zu schweren Umweltbelastungen und -gefährdungen geführt.

90.27.2.1 Angesichts der nur beschränkt vorhandenen öffentlichen Förderungsmittel erachtete der RH eine sorgfältig ausgewogene Vergabe von Förderungsmitteln durch den WaWiFo nach örtlichen und sachlichen Schwerpunkten sowie unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen und Prioritäten für geboten. Die Vorgangsweise der Fondsverwaltung ließ eine ausreichende Beachtung der im WBFVG (§§ 2, 3) enthaltenen übergeordneten Zielsetzungen vermissen.

90.27.2.2 Neben dem BMBT waren auch das BMLF und das BMHGI mit der Vollziehung des WBFG betraut. Mangels einer ausreichenden interministeriellen Zusammenarbeit kam es zu einer wenig planvollen Ausschüttung von Förderungsmitteln.

Die vom BMLF erstellten wasserwirtschaftlichen Unterlagen und Planungsdaten wurden zwar jeweils auch dem WaWiFo zur Verfügung gestellt, von diesem jedoch nur in geringem Ausmaß bei der Fondsmittelvergabe als Entscheidungsgrundlage berücksichtigt. Einladungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft zur Mitarbeit und Koordination bei der Erstellung wasserwirtschaftlicher Unterlagen wurden vom WaWiFo unter Hinweis auf Arbeitsüberlastung und Personalmangel sogar ausdrücklich abgelehnt.

90.27.2.3 Der RH regte daher an, im Rahmen der vom Gesetzgeber festgelegten Zielsetzungen der Verwirklichung wasserwirtschaftlicher Planungsmaßnahmen im Hinblick auf deren große volkswirtschaftliche und umweltpolitische Bedeutung mehr als bisher Beachtung zu schenken.

90.27.3 Wie das BMBT dazu berichtete, hat es unter Übermittlung verschiedener Unterlagen bereits mit dem BMLF wegen Abstimmung der wasserwirtschaftlichen Planung (Wasserwirtschaftskataster) Fühlung genommen und auch mehrere Regionalstudien gefördert.

90.28.1 Aufgrund des § 2 Abs 1 Z 1 WBFG ist die Bewilligung und Bereitstellung von Bundesmitteln insb davon abhängig, daß die zur Förderung beantragten Projekte den vom zuständigen Bundesminister erlassenen technischen Richtlinien (TRL) entsprechen. Technische Richtlinien im Sinne des WBFG waren zuletzt im Amtsblatt zur Wiener Zeitung vom 5. Juni 1959 verlautbart worden. Diese TRL waren in der Folge wegen der raschen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung weitgehend nicht mehr anwendbar. Der WaWiFo hat zwar seit dem Jahre 1966 eine Neufassung betrieben, einen im März 1977 vorliegenden Entwurf jedoch nicht verlautbart.

Gem der Novelle des WBFG vom 17. Dezember 1979, BGBl Nr 565, müssen die TRL Bestimmungen hinsichtlich der wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen unter Berücksichtigung von Raumordnung, Umweltschutz und umfassender Landesverteidigung sowie Merkmale zur Beurteilung der zu fördernden Maßnahmen enthalten. Zumindest bei Maßnahmen mit erheblichem finanziellen Umfang oder volkswirtschaftlich weitreichenden Auswirkungen müßten Kosten-Nutzen-Untersuchungen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit vorliegen.

90.28.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurde eine diesbezügliche Neufassung der TRL bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung nicht vorgenommen. Dadurch fehlte nicht nur die Grundlage für eine nach wirtschaftlichen und technischen Schwerpunkten ausgerichtete Projektauswahl, sondern auch eine wesentliche rechtliche Voraussetzung für die Gewährung von Fondsmitteln.

Der RH bezeichnete die Erlassung von TRL als besonders dringlich.

90.28.3 Das BMBT hat zwischenzeitlich eine umfassende Neufassung der TRL erarbeitet und den Ländern zur Stellungnahme übermittelt.

Projektfinanzierung

90.29.1 Im Bereich des Siedlungswasserbaues stellen die Darlehen des WaWiFo die weitaus bedeutendste Finanzierungsquelle dar. Diese Darlehen sind je nach Art der Anlage, der Bodenverhältnisse und der topographischen Gegebenheiten unterschiedlich hoch und erreichten im Durchschnitt rd 62 vH der Baukosten.

Zur Restfinanzierung, die gem § 2 Abs 1 Z 11 WBFG gesichert sein müßte, steuern die Bundesländer einen sehr wesentlichen Teil bei. Dieser betrug im überprüften Zeitraum durchschnittlich rd 22 vH der Errichtungskosten.

Für die Finanzierung des noch verbleibenden Restes stellen die FW Eigenmittel zur Verfügung, die bei Gemeinden zum Teil durch Anschlußgebühren aufzubringen, zum anderen Teil überwiegend im Rahmen des außerordentlichen Haushalts bereitzustellen sind.

90.29.2 Da mehrere Bundesländer keine rechtsverbindlichen Förderungszusagen abgaben, sondern ihre Förderung von den jeweils vorhandenen Mitteln abhängig machten, erachtete der RH in solchen Fällen die Restfinanzierung nicht für gesichert, so daß eine wesentliche gesetzliche Voraussetzung für die Gewährung von Förderungsmitteln durch den WaWiFo fehlte. Der RH empfahl, in Hinkunft bei Beurteilung der gesetzlich geforderten gesicherten Restfinanzierung vor allem auch auf die Rechtsverbindlichkeit von Finanzierungszusagen zu achten, da nur bei deren Vorliegen kostensteigernde Bauverzögerungen vermieden werden könnten.

90.29.3 Das BMBT sagte eine entsprechende Fühlungnahme mit den Bundesländern zu.

90.30.1.1 Die „Landesförderung“ war nur in den Bundesländern Burgenland und Niederösterreich eindeutig geregelt. Die anderen Bundesländer leisteten ihre Förderungsbeiträge nur nach internen

Richtlinien oder sogar nur aufgrund individueller Regierungsbeschlüsse. Auch bezüglich der Förderungssysteme zeigten sich wesentliche Unterschiede. So wurden zB Darlehen und/oder Baukostenzuschüsse bzw Zinszuschüsse in unterschiedlicher Höhe gewährt. Im Bundesdurchschnitt betrug - wie bereits erwähnt - das diesbezügliche Förderungsmaß der Bundesländer rd 22 vH der gesamten Errichtungskosten. Im Jahre 1980 gewährte das Land Niederösterreich mit rd 208 Mill S die höchste Darlehenssumme, gefolgt von den Bundesländern Burgenland (50 Mill S) und Tirol (21 Mill S). Die höchste Zuschußsumme gewährte das Land Oberösterreich (131 Mill S), gefolgt von Vorarlberg (100 Mill S) und Niederösterreich (91 Mill S). Auf die Einwohnerzahl bezogen erreichte Vorarlberg (370 S) den höchsten Wert vor dem Burgenland (220 S) und Kärnten (148 S); die geringsten Zuschüsse gewährte Tirol (34 S).

90.30.1.2 Die Verschiedenartigkeit der Systeme der Landesförderung schuf Probleme, deren Lösung schwierig war und oft einen erheblichen Verwaltungsaufwand erforderte. Bspw bewirkte eine mit der WBFG-Novelle 1979 beabsichtigte Verbesserung der Förderung für Vorarlberger FW eine Schlechterstellung. Während nämlich für Vorarlberger FW die Finanzierung bis 1979 aus 70 vH rückzahlbarem Darlehen (WaWiFo) und 30 vH nicht rückzahlbarem Landesbeitrag bestand, bedingte die Erhöhung des Förderungssatzes auf 80 vH rückzahlbare Darlehen (WaWiFo), daß nur 20 vH für nicht rückzahlbare Landesbeiträge verblieb. Wegen der unterschiedlichen Förderungssysteme der Bundesländer ergaben sich auch größere Schwierigkeiten bei der Festsetzung eines bundeseinheitlichen Grenzwertes.

90.30.2 Aus verwaltungsökonomischer Sicht erschiene dem RH daher eine gewisse Systemvereinheitlichung der Landesförderung vorteilhaft. Eine solche könnte jedoch aufgrund der gegebenen Rechtslage nur im Wege von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gem Art 15 a B-VG erreicht werden.

90.30.3 Das BMBT stellte diesbezüglich eine Besprechung mit den Ländern in Aussicht.

90.30.4 Der RH wird diese Angelegenheit weiter behandeln.

90.31.1 Wegen der grundsätzlichen Zuständigkeit der FW für Finanzierung und Errichtung von wasserwirtschaftlichen Baumaßnahmen ist die Eigenfinanzierung von vorrangiger Bedeutung.

Im Bundesdurchschnitt trugen die FW 16 vH der Gesamtherstellungskosten selbst. Für die Aufbringung dieser Mittel standen den Gemeinden aufgrund unterschiedlicher landesgesetzlicher Ermächtigungen Einnahmen aus Anschluß- bzw Anschließungsgebühren zur Verfügung. Häufig war diese Ermächtigung jedoch nach oben begrenzt, so daß nicht der volle Eigenfinanzierungsanteil der betreffenden Gemeinde aus Anschlußgebühren bestritten werden konnte. Der nicht gedeckte Teil mußte daher aus den laufenden Einnahmen oder, wenn dies nicht möglich war, durch Aufnahme von Fremdmitteln finanziert werden. Vor allem die letztgenannte Finanzierungsform führte in der Folge durch die fälligen Annuitäten zu Mehrbelastungen.

90.31.2 Nach Ansicht des RH hat der WaWiFo ohne Berücksichtigung der Eigenleistungsfähigkeit von FW, insb Gemeinden und Verbänden, Fondsmittel gewährt. Um künftig den wirtschaftlichen Gegebenheiten der FW besser Rechnung zu tragen, hielt der RH eine engere Zusammenarbeit des Fonds mit den Gemeindeaufsichtsbehörden für zweckmäßig.

90.31.3 Das BMBT sagte entsprechende Bemühungen zu.

90.32.1 Gem § 10 h WBFG und den Zusicherungsbedingungen des WaWiFo sind einem Förderungsantrag an den Fonds sowohl eine gegliederte Darstellung (Kostenberechnung) der zur Ausführung des Bauvorhabens notwendigen Gesamtkosten als auch ein Nachweis über die Kreditwürdigkeit des Förderungswerbers sowie ein verbindlicher Finanzierungsplan über die erforderliche Restfinanzierung vorzulegen. Bei einer beabsichtigten bauabschnittswisen Förderung von Gesamtprojekten war die notwendige Sicherstellung der Gesamtfinanzierung insofern erschwert, als § 10 h Abs 2 nur für den jeweils zur Förderung beantragten BA einen verbindlichen Finanzierungsplan vorsieht.

90.32.2.1 Wie der RH kritisch vermerkte, begnügten sich die FW in einem Großteil der von ihm überprüften Fälle damit, die vom WaWiFo aufgelegten Finanzierungsplanformblätter auszufüllen und zu unterzeichnen, ohne jedoch die Aufbringung der veranschlagten Restmittel nachzuweisen.

Der WaWiFo kam wiederum nicht in ausreichendem Maße seiner Verpflichtung gem § 2 Abs 1 WBFG nach, bei den eingereichten Projekten und Finanzierungsplänen auch auf eine inhaltlich richtige und in überprüfbarer Form nachgewiesene Sicherstellung der Restfinanzierung zu achten. Andernfalls wären nach Ansicht des RH nicht in zahlreichen Fällen erst im Zuge der Projektausführung bei den FW erhebliche Probleme der sogenannten „Ausfinanzierung“ aufgetreten.

90.32.2.2 Der RH empfahl dem Fonds, in Hinkunft darauf zu achten, daß neben einer sorgfältigen Projektvorbereitung und technischen Planung auch eine auf einer möglichst genauen Schätzung der Gesamtbaukosten aufbauende Finanzplanung, unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungskraft der FW, vorgenommen wird.

Für die einzelnen FW müßte dadurch bereits vor Inangriffnahme des Projektes klar erkennbar sein, welche finanziellen Belastungen sie in Zukunft zu erwarten haben. Insb wären im Rahmen der Finanzplanung unbedingt die Rest- und Zwischenfinanzierungskosten sowie die Darlehensrückzahlungen einschließlich Zinsendienst für sämtliche Darlehen und die bei Inbetriebnahme der Anlage entstehenden Folgekosten zu berücksichtigen. Darüber hinaus wären die zu erwartenden Einnahmen den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechend einzusetzen. Dabei wäre gemäß der Rechtslage davon auszugehen, daß mit Ausnahme allfälliger nicht rückzahlbarer Zuschüsse der gesamte finanzielle Aufwand für das geförderte Projekt vom Förderungswerber zu tragen ist.

90.32.3 Wie das BMBT berichtete, würden die vorgelegten Finanzierungspläne jeweils auf Vollständigkeit geprüft oder allenfalls zur Ergänzung oder Berichtigung an die FW rückgemittelt. Die erforderlichen Nachweise würden, der Anregung des RH entsprechend, ab der Fondsmittelverteilung 1983 von den FW verlangt.

90.33.1.1 Die große Bedeutung der Darlehensrückflüsse als einer der Finanzierungsquellen des Fonds macht ein wirksames Mahnwesen erforderlich. Der RH hat daher untersucht, wie der WaWiFo bei der Überwachung und Einbringung von Rückständen vorgegangen ist.

90.33.1.2 Fällige und nicht rechtzeitig beglichene Darlehensrückzahlungen wurden von der Fondsbuchhaltung in der Regel 14 Tage nach dem Fälligkeitstermin mittels ADV eingemahnt. Den säumigen Zahlern wurde hiebei je ein Erlagschein mit einer als erste Mahnung bezeichneten Allonge übermittelt, wobei stets nur der Betrag der letzten Fälligkeit (also nicht der Gesamtrückstand) ausgewiesen war. In Rechnung gestellt wurden wohl Mahnspesen, vorerst aber keine Verzugszinsen. Eine betragsmäßige Errechnung und Vorschreibung der Verzugszinsen war programmtechnisch erst nach Eingang einer Zahlung vorgesehen.

Im Falle einer auch nach der ersten Mahnung fortdauernden Säumigkeit kam es nach weiteren zwei Wochen zu einer zweiten Mahnung, deren Text auf die bereits ergangene Mahnung verwies und bei Nichtzahlung gerichtliche Schritte androhte.

Blieb auch diese Mahnung erfolglos, setzte die Fondsverwaltung jedoch nicht die angedrohten gerichtlichen Schritte, sondern veranlaßte etwa 1 1/2 Monate nach dem Fälligkeitsstichtag den Ausdruck einer ADV-Liste über diese zweimal erfolglos gemahnten Fälle. Darüber hinaus wurden nach den Fälligkeitsterminen auch Gesamtrückstandsausweise hergestellt. Im Zuge des weiteren Arbeitsablaufes war sodann vorgesehen, daß die verbleibenden Rückstände in aufwendigen Einzelverfahren aktenmäßig weiter gemahnt werden sollten. Diese als „erste Mahnung“ bezeichnete, tatsächlich jedoch dritte Mahnung bezog sich erstmals auf die gesamte offene Restforderung (allerdings ohne Verzugszinsen).

90.33.1.3 Die in der Regel erst gleichzeitig mit der dritten Mahnung verfügte Zahlungssperre hatte zur Folge, daß der FN zwar für diesen BA keine weiteren Zuzählungen erhielt, nicht jedoch für allfällige weitere BA.

Nach Ablauf der mit zwei Wochen festgesetzten Zahlungsfrist sollte eine als „zweite Mahnung“ bezeichnete vierte Mahnung erfolgen. Obwohl bereits - wie erwähnt - mit der zweiten von der Buchhaltung veranlaßten Mahnung gerichtliche Schritte angedroht wurden, enthielt die 4. Zahlungsaufforderung nur einen abgeschwächten Hinweis darauf, daß die Hereinbringung der rückständigen Beträge auf gerichtlichem Wege in Erwägung gezogen werden müsse.

90.33.1.4 Wegen der Umstellung der ADV unterblieben im ersten Halbjahr 1982 selbst die ersten beiden von der Buchhaltung veranlaßten Mahnungen. Da auch keine Ausdrücke über die Gesamtrückstände hergestellt wurden, erfolgten in diesem Zeitraum auch keine weiteren administrativen Mahnungen.

Weiters führten beim WaWiFo eingelangte Stundungsansuchen dazu, daß die Rückstände dieser FN nicht mehr weiter gemahnt wurden, auch wenn die Stundungsanträge selbst unerledigt blieben.

90.33.2.1 Der RH beanstandete die Vorgangsweise der Fondsverwaltung, vor allem daß die dritten und vierten Mahnungen seit Jahren nur lückenhaft vorgenommen oder überhaupt vernachlässigt wurden. Überdies wurden die durchgeführten Mahnungen in den ADV-Listen gar nicht oder so verschlüsselt bzw lückenhaft angemerkt, daß aus diesen Unterlagen nicht feststellbar war, ob überhaupt bzw welche FN wann gemahnt worden waren.

16

90.33.2.2 Nach Ansicht des RH führte das Fehlen ausreichender bzw. ernsthafter Einbringungsmaßnahmen, obwohl viele FN seit Jahren mit ihren Zahlungen im Rückstand waren, zu einer beachtlichen Vermögensschädigung des Fonds. Über Wunsch des damaligen Bundesministers für Bauten und Technik verzichtete der Fonds auf jedweden zwangsweisen Eintreibungsversuch und setzte bis zum September 1982, trotz der hohen Zahlungsrückstände, auch sonst keine weiteren Eintreibungsmaßnahmen.

90.33.2.3 Erst aufgrund einer Empfehlung, die der RH bereits während der Gebarungüberprüfung gab, wurde das Mahnwesen in gesetzmäßiger Form eingerichtet, ein neuer Mustertext für Mahnungen entworfen und durch dessen Anwendung versucht, den durch die bis dahin geübte Vorgangsweise entstandenen Schaden wenigstens nicht weiter anwachsen zu lassen.

90.33.2.4 Der RH empfahl weiters, in Hinkunft nur mehr zwei Mahnvorgänge, und zwar jeweils über die offene Gesamtforderung einschließlich Verzugszinsen, mittels ADV durchzuführen; im Text der zweiten Mahnung wären gerichtliche Schritte anzudrohen. Ferner wäre eine allfällige Zahlungssperre auf alle den entsprechenden FN betreffenden Förderungsvorhaben auszudehnen.

90.33.2.5 Insgesamt sollte der Fonds durch laufende Überwachung und Einbringung der fälligen Rückstände, um die Bereinigung der aufgezeigten Mißstände und um Vermeidung eines weiteren Anwachsens der Tilgungsrückstände bemüht sein.

90.34.1.1 In einer Information an den Bundesminister vom November 1977 berichtete die Fondsverwaltung, daß damals 94 vH der Zahlungsrückstände der bereits am 1. Juli 1976 fällig gewesenen Darlehenstilgungen auf Verbände und Gemeinden im Bundesland Kärnten entfielen. Zum 15. November 1977 beliefen sich die Zahlungsrückstände aus Darlehen, die für Seenreinhaltung in diesem Bundesland gewährt worden waren, auf 35,8 Mill S. Nach Ansicht der Fondsverwaltung habe diese Zahlungssäumigkeit „offenbar andere Gemeinden zur Nachahmung angeregt“, da von den am 1. Juli 1977 fällig gewesenen Tilgungsraten nur mehr 50 vH auf Kärntner FN entfielen, obwohl die Zahlungssäumigkeit der Kärntner Verbände und Gemeinden nicht gesunken war.

90.34.1.2 Bedienstete der Fondsverwaltung haben in einer am 23. November 1977 stattgefundenen Besprechung mit Vertretern von Kärntner Gemeinden und Verbänden unter Vorsitz des ressortzuständigen Landeshauptmannstellvertreters vereinbart, daß der Fonds bei einem Zahlungsrückstand von mehr als drei Tilgungsraten auf Antrag der FN von der gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Kündigung des gesamten Darlehens insoweit Abstand nehmen werde, als die aus Betrieb und Rückzahlungsverpflichtung herrührende finanzielle Belastung der Förderungsnehmer einen festgelegten Grenzwert (16 S Benützungsg Gebühr je m³) überschreite.

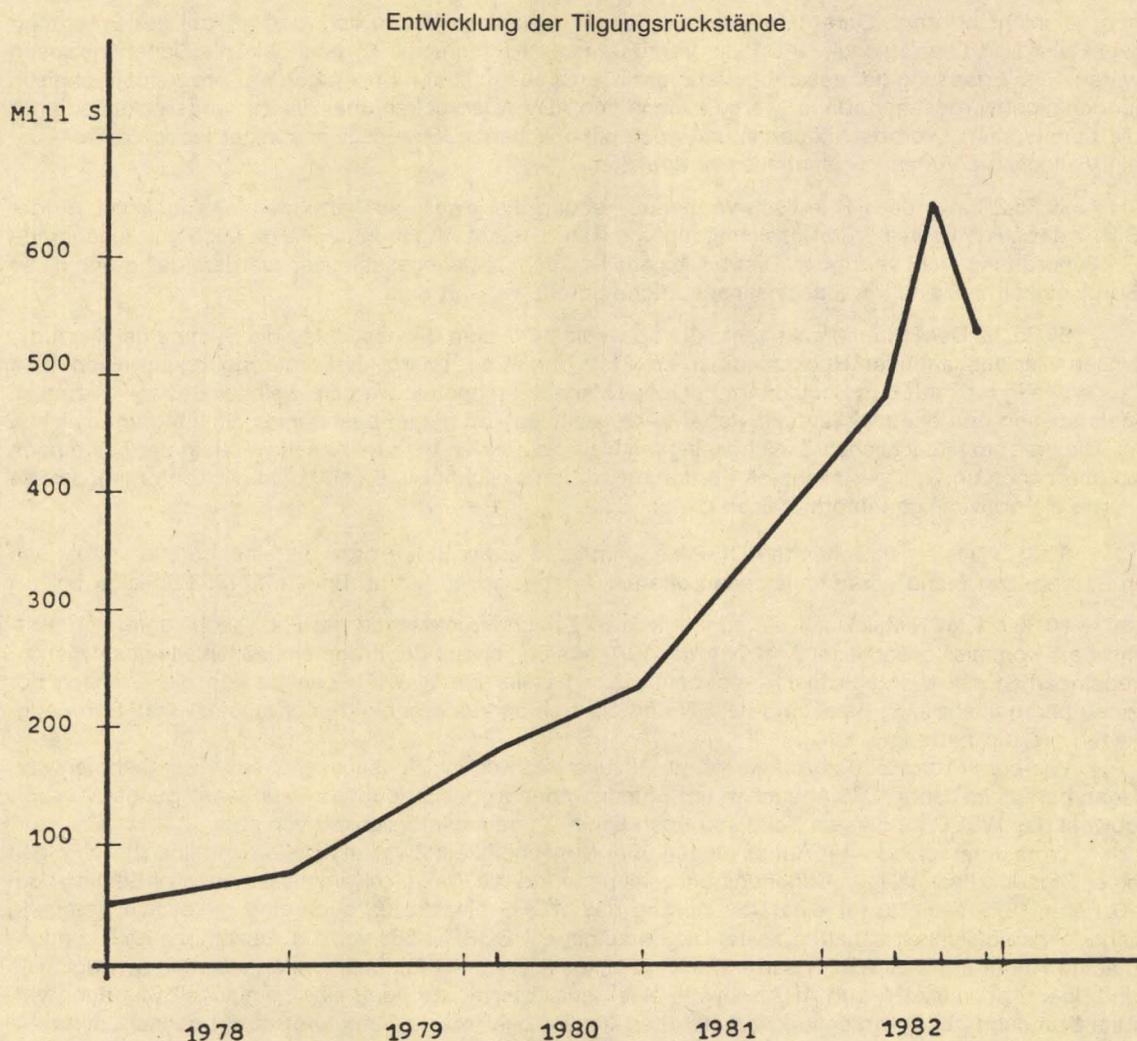
90.34.1.3 Wie erhoben wurde, hat diese Vereinbarung naturgemäß keine Verbesserung der Zahlungsmoral gebracht. In der Folge erhöhte sich der Anteil der nicht binnen zwei Monaten bezahlten fälligen Tilgungsraten von 3 vH (1977) auf 20 vH (1982); sohin hat sich die Zahlungsmoral auf nahezu das Siebenfache innerhalb von fünf Jahren verschlechtert. Weit schlechter als im Bundesdurchschnitt war die Zahlungsmoral wiederum im Bundesland Kärnten; von den am 1. Juli 1982 fälligen Rückzahlungen der Kärntner FN wurden nahezu 50 vH nicht bezahlt.

90.34.2.1 Der RH erachtete die Vorgangsweise des Fonds als nicht im Einklang mit § 10 Abs 13 WBFG stehend, demzufolge bei einem Zahlungsrückstand von mehr als drei Tilgungsraten das gesamte Darlehen unter bestimmten Voraussetzungen (zB Nichtvorliegen triftiger Gründe) zu kündigen gewesen wäre. Die erwähnte Zusage in bezug auf Kärntner FN entbehrte daher einer gesetzlichen Grundlage.

90.34.2.2 Nach Ansicht des RH hätte es bei einer sorgfältigen Finanzierungsplanung unter Beachtung der gesetzlich geforderten gesicherten Restfinanzierung trotz aller gebotenen Dringlichkeit von Seen- und sonstigen Reinhaltungsmaßnahmen nicht zu ernsthaften (oder dauernden) Rückzahlungsschwierigkeiten kommen dürfen.

90.34.2.3 Der RH bezeichnete die aus dem Schaubild ersichtliche Entwicklung der Tilgungsrückstände der FN im Zeitraum 1977 bis 1982 von rd 50 auf über 600 Mill S als besorgniserregend.

Unter Berücksichtigung eines Zinssatzes von 8 vH und von Verzugszinsen von 6 vH errechnet sich daraus für den WaWiFo ein Zinsenverlust im Ausmaß von 2 vH der aushaftenden Rückstände. Selbst unter der Annahme der Hereinbringung aller vorgeschriebenen Verzugszinsen würde dem WaWiFo demnach ein Schaden von rd 12 Mill S jährlich entstehen.



90.34.2.4 Die aufgrund der dringenden Empfehlungen des RH eingeleiteten Einbringungsmaßnahmen führten wohl zu einer Senkung der ausstehenden Forderungen auf 536,9 Mill S (zum 19. November 1982), jedoch erschien es fraglich, ob die verbleibenden Rückstände hereingebracht werden können.

90.34.3 Laut Stellungnahme des BMBT hätten die wiederholten Novellierungen des WBFG und der Richtlinien ständige Änderungen von Abläufen der die Verwaltung unterstützenden ADV zur Folge, so daß sich - statt einer besseren Information - der Wissensstand immer mehr verschlechtert habe. Infolge dessen sei dem Mahnsystem zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Überdies habe die Forderung nach Seenreinhaltung in einem Fremdenverkehrsland die Finanzkraft mancher Gemeinden übermäßig in Anspruch genommen. Aufgrund der nunmehrigen Kritik des RH sei unverzüglich ein wirkungsvolleres Verfahren zur Sicherstellung der Rückzahlungen eingeführt worden. Für die Vergangenheit werde, gemeinsam mit allen zuständigen Stellen, versucht werden, eine „brauchbare Lösung“ zu finden.

90.34.4 Der RH ersuchte um ergänzende Mitteilungen über die weitere Entwicklung der Tilgungsrückstände, über die Vorgangsweise gegenüber den trotz rechtzeitiger Mahnung säumigen Schuldern sowie um Bekanntgabe, ob und welche Maßnahmen gegen die für das Unterbleiben rechtzeitiger Mahnungen und damit für eine schwere Schädigung des Fonds Verantwortlichen unternommen wurden.

90.35.1 Säumigen Zahlern hatte der WaWiFo bei seinen Mahnungen immer nur den Rückstand sowie die Mahnspesen vorgeschrieben und eine gesonderte Berechnung der für die verspätete Zahlung aufgelaufenen Verzugszinsen in Aussicht gestellt. Erst nach Begleichung zumindest eines Teilbetrages wurden die Verzugszinsen ADV-mäßig errechnet und dann vorgeschrieben. Aufgrund dieser Vorgangsweise war einzelnen seit Jahren säumigen FN die Höhe der von ihnen zu tragenden Verzugszin-

sen gar nicht bekannt. Deren Größenordnung war jedoch so bedeutend, daß zB bei der Errichtung regionaler und überregionaler ABA die Verzugszinsen rd sechsmal so hoch wie die Darlehenszinsen waren. Eine Erfassung der gesamten Verzugszinsen zu bestimmten Stichtagen war programmtechnisch jedoch nicht vorgesehen. Daher waren auch in den ADV-Ausdrucken über die Zahlungsrückstände nur die bereits einmal vorgeschriebenen und noch unbeglichenen Verzugszinsen, nicht jedoch deren - um ein Vielfaches höheres - Gesamtausmaß enthalten.

90.35.2.1 Wie der RH kritisch vermerkte, fanden die jeweils aushaftenden Verzugszinsen in der Bilanz des WaWiFo keine Berücksichtigung und waren selbst Angaben über eine auch nur annähernde Größenordnung nicht verfügbar. Darüber hinaus konnte nicht ausgeschlossen werden, daß durch diese Sorglosigkeit einzelne Verzugszinsenansprüche bereits verjährt sind.

90.35.2.2 Der RH empfahl daher, künftig wenigstens zum Bilanzstichtag die Summe der Verzugszinsen aller aushaftenden Rückstände zu ermitteln und in der Bilanz als Forderung auszuweisen. Weiters sollte in Hinkunft den Schuldnern bei jeder Mahnung mitgeteilt werden, welcher Betrag - zuzüglich Mahnspesen und bis dahin aufgelaufener Verzugszinsen - zu einem bestimmten Stichtag unbeglichen ist. Die bis zum tatsächlichen Zahlungseingang weiterlaufenden Verzugszinsen wären in der Folge noch zu berechnen und bei der nächsten Forderung zu berücksichtigen. Diese bankübliche Vorgangsweise würde die notwendigen Informationen bieten.

90.35.3 Das entsprechende ADV-Programm ist, wie das BMBT dazu mitteilte, bereits erstellt und in Betrieb. Der Stand der aufgelaufenen offenen Verzugszinsen betrug Ende Mai 1983 über 6,7 Mill S.

90.36.1.1 Im Hinblick auf die zunehmenden Zahlungsrückstände der FN beschäftigte sich erstmals ein Kommissionsausschuß im Oktober 1976 ausführlich mit der Frage einer allenfalls gesetzlich zu regelnden Stundungsmöglichkeit, nachdem zuvor bereits die WaWiFo-Kommission die Grenzen der zumutbaren finanziellen Belastung der FN und die sich daraus ergebenden grundsätzlichen Schwierigkeiten erörtert hatte.

Wie dem Protokoll über die genannte Sitzung des Kommissionsausschusses zu entnehmen war, lagen bereits im Jahre 1976 Ansuchen um Stundung der vorgeschriebenen Darlehenstilgungsraten vor, obwohl das WBFG zu diesem Zeitpunkt noch keine Stundungsmöglichkeit vorsah.

Trotz unterschiedlicher Auffassungen über Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und finanzielle Folgen einer Stundung von fälligen Darlehensrückzahlungen trat die WaWiFo-Kommission in ihrer Sitzung vom 26. Feber 1979 einhellig für eine Novellierung des WBFG ein, die ua auch eine gesetzlich geregelte Stundungsmöglichkeit schaffen sollte. Die daraufhin mit BGBl Nr 565 vom 31. Dezember 1979 kundgemachte Änderung des WBFG sah unter § 10 e Abs 5 erstmals für bestimmte Anlagearten (regionale und überregionale ABA und ARA) sowohl eine „qualifizierte“ als auch eine „einfache“ Stundung vor. Eine Stundung ohne Anrechnung zusätzlicher Zinsen (qualifizierte Stundung) durfte danach „hinsichtlich eines solchen Darlehensteilbetrages und für einen solchen Zeitraum bewilligt werden, als es notwendig ist, die wirtschaftliche Belastung unter Bedachtnahme auf einen Grenzwert auf ein zumutbares Ausmaß zu senken“. Im übrigen durfte auf Antrag der FN eine Stundung der Rückzahlung nur bei Vorliegen sonstiger triftiger Gründe und unter Anrechnung zusätzlicher Zinsen (einfache Stundung) für höchstens vier Annuitäten gewährt werden.

90.36.1.2 Aufgrund dieser gesetzlichen Neuregelung gingen zahlreiche Stundungsansuchen beim WaWiFo ein.

Die über 100 Stundungsansuchen, die im Juni 1982 einen fälligen Tilgungsrückstand von rd 230 Mill S umfaßten, wurden allerdings bis zum Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung von der Fondsverwaltung - mit Ausnahme des Ansuchens einer Unternehmung der Papierindustrie auf einfache Stundung - nicht behandelt, sondern die Nichtbezahlung der fälligen Beträge stillschweigend geduldet und auch nicht mehr gemahnt.

Als Begründung für die Nichtbehandlung der Stundungsansuchen führte der WaWiFo das Fehlen von vollziehbaren Durchführungsbestimmungen zur WBFG-Novelle 1979 an. Überdies wäre vor einer Stundung die Umwandlung der Tilgungsraten in gleichbleibende Annuitäten „unabdingbar“, das hierfür benötigte ADV-Programm stehe jedoch nicht zur Verfügung.

90.36.2.1 Der RH erachtete diese Vorgangsweise als weder gesetzlich gedeckt noch wirtschaftlich vertretbar sowie eine Umwandlung in gleichbleibende Annuitäten als keine „unabdingbare“ Voraussetzung für die Bearbeitung von Stundungsanträgen. Der Gesamtumfang der dadurch entstandenen Vermögensnachteile für den WaWiFo war im Hinblick auf die Beispielswirkung für andere FN nicht abzuschätzen.

90.36.2.2 Der RH beanstandete ferner die Säumnis der Fondsverwaltung, anläßlich der Vorbereitung der WBFG-Novelle 1982 auf die Vollziehbarkeit und die sonstigen Auswirkungen der wesentlich erweiterten Stundungsbestimmungen nicht geachtet zu haben. Bspw wurde der Entwurf der Fondsver-

waltung, trotz der einschneidenden Auswirkungen auf die ADV, der hierfür zuständigen Abteilung des BMBT nur so kurzfristig zur Kenntnis gebracht, daß sie keine Möglichkeit hatte, allfällige Vollzugshindernisse rechtzeitig aufzuzeigen.

90.36.2.3 Unbeschadet erforderlicher gesetzgeberischer Maßnahmen empfahl der RH, aufgrund der bestehenden Rechtslage die vorliegenden Stundungsanträge, soweit sie begründet sind, im Einvernehmen mit den FN mit einer einfachen Stundung zu erledigen.

90.36.3 Das BMBT sagte dies zu.

90.37.1 Anlässlich der bereits erwähnten Erledigung des Ansuchens einer Unternehmung der Papierindustrie um einfache Stundung stimmte der WaWiFo auch einer Stundung von fälligen Zinsen zu, obwohl § 10 e Abs 5 zweiter Satz WBFG idF der Novelle 1979 nur eine Stundung von (Kapital-)Rückzahlungen vorsah. Darüber hinaus wurde der gestundete Betrag von rd 333 Mill S entgegen den erwähnten gesetzlichen Bestimmungen nicht zum Stundungsende fällig gestellt, sondern auf die gesamte Restlaufzeit aufgeteilt.

90.37.2 Der RH beanstandete diese gesetzlich nicht gedeckte Vorgangsweise, die eine Verlängerung des mit vier Jahren begrenzten höchstzulässigen Stundungszeitraumes mit sich brachte und für den WaWiFo bei einem angenommenen durchschnittlichen Zinsfuß von 8 vH einen Vermögensnachteil von rd 52,1 Mill S zur Folge hatte. Sollte eine entsprechende Schadensgutmachung nicht erreicht werden können, empfahl der RH, eine allfällige Haftpflicht geltend zu machen.

90.37.3 Das BMBT stellte eine Befassung der Finanzprokurator in Aussicht.

90.38.1.1 Das WBFG idF der Novelle vom 3. Juli 1973, BGBl Nr 368 (gültig bis 31. Dezember 1979), sah einen nicht rückzahlbaren Beitrag nur für die Wasserversorgung von Bauernhöfen und Einzelsiedlungen land- und forstwirtschaftlicher Dienstnehmer in Streulage vor. Ein solcher nicht rückzahlbarer Beitrag konnte nach § 10 Abs 3 für bis zu 40 vH der (Herstellungs-)Kosten gewährt werden, wenn aus Landesmitteln mindestens ein gleich hoher, nicht rückzahlbarer Beitrag zur Verfügung gestellt würde.

90.38.1.2 Durch die WBFG-Novelle 1979 wurde diese Bestimmung (jetzt § 10 a Abs 1) auf die Ableitung und Behandlung der Abwässer einerseits und auf Schutzhütten und Jugendherbergen sowie Erholungs- und Genesungsheime andererseits ausgedehnt. Weiters wurde die Möglichkeit geschaffen (§ 11 Abs 5), bestimmte Regionalstudien sowie damit im Zusammenhang stehende mathematische Modelle nach Maßgabe des Bundesinteresses ganz oder teilweise aus Fondsmitteln zu bezahlen, sofern sie vom WaWiFo oder von diesem gemeinsam mit einer Gebietskörperschaft veranlaßt wurden.

Angesichts der schlechten Finanzlage vieler FN, die sich vor allem in der geschilderten Tilgungsmoral äußerte, eröffnete die Novelle 1979 (ab 1. Jänner 1980) erstmals die Möglichkeit (§ 10 Abs 2), daß nach endgültiger Feststellung des Förderungsausmaßes (§ 16) an die Stelle eines Teils des gewährten Darlehens ein nicht rückzahlbarer Beitrag des WaWiFo treten kann. Eine derartige Umwandlung war für Fälle regionaler oder überregionaler ABA oder ARA vorgesehen, wenn die sich aus dem Anschluß an die Anlage ergebende finanzielle Belastung einen vom Bundesminister für Bauten und Technik festzusetzenden bundeseinheitlichen Grenzwert übersteigt und eine Überschreitung des jeweiligen Grenzwertes auch durch eine längerfristige Stundung (§ 10 e Abs 5) eines Teils des Darlehens nicht vermieden werden kann. Wie die Anträge auf Stundung wurden auch die Anträge auf Umwandlung bis zum Inkrafttreten der WBFG-Novelle 1982 nicht erledigt.

90.38.1.3 Mit der WBFG-Novelle vom 16. Juni 1982, BGBl Nr 320, wurden die Bestimmungen über die Umwandlung eines Teils des Darlehens in einen nicht rückzahlbaren Beitrag des WaWiFo geändert und erweitert. Erfahrungen mit der bis dahin geltenden Regelung konnten darin insofern nicht enthalten sein, als - wie bereits erwähnt - die diesbezüglichen Bestimmungen der WBFG-Novelle 1979 nicht vollzogen worden waren. Die WBFG-Novelle 1982 dehnte im § 10 f Abs 4 (früher § 10 Abs 2) die Umwandlung von Darlehen auch auf weitere Anlagenarten (Klärschlammbehandlungsanlagen und Wasserversorgungsanlagen einschließlich der angeschlossenen Anlagen) aus. Während aufgrund der WBFG-Novelle 1979 eine Umwandlung in nicht rückzahlbare Beiträge auch ohne vorherige Stundung möglich war, sofern eine Überschreitung des jeweiligen Grenzwertes auch durch eine längerfristige Stundung nicht vermieden werden konnte, hat seit Inkrafttreten der WBFG-Novelle 1982 einer Umwandlung in einen nicht rückzahlbaren Beitrag unabdingbar eine Stundung vorauszugehen.

Daneben wurde im § 10 Abs 2 der WBFG-Novelle 1982 bei bestimmten Anlagenarten die Möglichkeit eröffnet, nach endgültiger Feststellung des Förderungsausmaßes im Falle bestimmter Erschwernisse einen Teil des Darlehens in einen nicht rückzahlbaren Beitrag bis zu 10 vH der Kosten der von den Erschwernissen betroffenen Anlageteile umzuwandeln, wenn sonst die Errichtung der geplanten Anlage dem FW wirtschaftlich nicht zumutbar wäre. Diese Voraussetzungen gelten nach den Bestimmungen

der WBFNG-Novelle 1982 jedenfalls als gegeben, wenn die sich aus dem Anschluß an die Anlage ergebende finanzielle Belastung den vom Bundesminister für Bauten und Technik je nach Art der Anlage festzusetzenden bundeseinheitlichen Grenzwert übersteigt. Die Gesamthöhe dieser nicht rückzahlbaren Beiträge ist gem WBFNG durch die aufgrund des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes dem WaWiFo zufließenden Mittel beschränkt.

90.38.2.1 Wie der RH hiezu vermerkte, hätte eine ordnungsgemäße Behandlung der aufgrund der WBFNG-Novelle 1979 ergangenen Stundungsansuchen weitgehend zu einer Umwandlung von Darlehensteilbeträgen in nicht rückzahlbare Beiträge (im Ausmaß der jeweiligen Überschreitung des Grenzwertes gem den Förderungsrichtlinien 1977) geführt; die durch die WBFNG-Novelle 1982 geschaffene Rechtslage (§ 10 f Abs 4) ließ hingegen eine derartige Umwandlung von Darlehensteilen erst nach vorhergehender Stundung zu.

90.38.2.2 Da die allgemein bekannte Kostenentwicklung eine rückläufige Betriebskostenbelastung der FN während der Laufzeit des Darlehens als unwahrscheinlich erscheinen ließ, war nach Ansicht des RH selbst durch eine längerfristige Stundung eine wesentliche Verbesserung der finanziellen Lage der FN nicht zu gewärtigen. Eine allfällige finanzielle Entlastung würde durch den mit fortschreitender Nutzungsdauer der Anlagen zunehmenden Reparatur- und Instandhaltungsaufwand weitgehend aufgehoben.

Im ungünstigsten Fall (zB bei einem hohen Energiekostenanteil) könnte die Steigerungsrate der Betriebskosten sogar über der des gem § 10 f Abs 2 WBFNG von der WaWiFo-Kommission festzusetzenden „Index“ liegen.

90.38.2.3 Überdies sah der RH keinen Anreiz zur Sparsamkeit gegeben, weil gesetzlich die Möglichkeit der Stundung und Umwandlung in nicht rückzahlbare Beiträge geboten wurde, was sogar in Einzelfällen zur Herabsetzung höherer Benützungsgebühren geführt hat. Mangels Verbesserung der finanziellen Lage der FN tritt bei Fälligkeit des gestundeten Betrages zwangsläufig eine neuerliche Überschreitung des Grenzwertes ein, die gem § 10 f Abs 4 wieder zu einer neuerlichen Stundung führt. Selbsttätig kommt es daher zu fortwährenden Stundungen bis zur Endfälligkeit des Darlehens. Die Ausichtslosigkeit einer Rückzahlung des Gesamtdarlehens durch FN, die schon bis dahin nicht in der Lage waren, einzelne Annuitäten zu begleichen, läßt - soweit nicht von Dritten übernommene Haftungen in Anspruch genommen werden können - nach Ansicht des RH zwangsläufig bedeutende Ausfälle von Darlehensrückflüssen an den WaWiFo gewärtigen.

90.38.2.4 Derartige „zweifelhafte Forderungen“ (fällige Annuitäten) waren - dem Grundsatz der Bilanzwahrheit widersprechend - in der Bilanz des WaWiFo nicht als solche zu erkennen.

90.38.2.5 Obwohl § 10 f Abs 4 letzter Satz WBFNG die Gesamthöhe der zu gewährenden nicht rückzahlbaren Beiträge auf die dem WaWiFo aufgrund des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes zufließenden Mittel einschränkt, erachtete der RH diese Begrenzung als wirkungslos, weil es vorerst nur zu Stundungen kommen kann, für die aber keine derartige gesetzliche Beschränkung vorgesehen ist. Selbst hinsichtlich der nach Stundungsende allenfalls nicht umwandelbaren Darlehensreste wirkt sich die genannte gesetzliche Beschränkung nur insoweit aus, als diese Außenstände als uneinbringlich abgeschrieben werden müssen.

90.38.2.6 Nach Ansicht des RH hätte der WaWiFo erkennen müssen, daß durch das Erfordernis der vorhergehenden Stundung die Tilgungsprobleme nur aufgeschoben, aber nicht gelöst werden und daß im Hinblick auf den mangelnden Anreiz zur Sparsamkeit die erwähnten Bestimmungen über die Stundung und Umwandlung von Darlehensteilen geeignet sind, schon mittelfristig den Zusammenbruch des derzeitigen Förderungssystems herbeizuführen, wobei diese Entwicklung aus den Bilanzen des WaWiFo nicht erkennbar ist, da die an sich uneinbringlichen Forderungen bis zuletzt nicht als solche ausgewiesen werden.

Die im § 10 f WBFNG vorgesehene Stundung und Umwandlung von Darlehen hat in der tatsächlichen Anwendung zur Abgangsfinanzierung als zusätzliche Förderungsmaßnahme geführt. Dieser Weg hätte jedenfalls verstärkte Kontrollen der von den FN geltend gemachten Kosten durch den WaWiFo erforderlich gemacht.

90.38.2.7 Der im § 10 f WBFNG vorgeschriebene Vergleich mit den Benützungsgebühren beschränkte die Inanspruchnahme von Stundungen und Umwandlungen nur auf Gemeinden, weil andere Rechtsträger (Verbände, Betriebe) zur Erhebung von Benützungsgebühren finanzverfassungsgesetzlich nicht berechtigt sind. Anwendungsschwierigkeiten traten vor allem dort auf, wo eine Gemeinde ihr Ortsnetz selbst, den Sammler und die Kläranlage jedoch ein Verband betreibt; die Darlehen des Verbandes wurden dann im Verhältnis der Beteiligung der Gemeinden gestundet und umgewandelt. Angesichts des hohen Anteils des Förderungsausmaßes von Verbänden verursachte die Vollziehung dieser Bestimmungen einen erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand.

90.38.2.8 Die im § 10 Abs 2 WBFG vorgesehene Gewährung von nicht rückzahlbaren Beiträgen des WaWiFo bei Anlagen, auch nach deren Errichtung, wenn eine solche dem FW sonst wirtschaftlich nicht zumutbar wäre, erachtete der RH als widersprüchlich, weil nach § 2 Abs 1 Z 11 WBFG die Restfinanzierung bereits bei Gewährung und Bereitstellung der Fondsmittel gesichert sein und nach § 3 Abs 2 WBFG das Förderungsausmaß unter Bedachtnahme auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Antragstellers festgelegt werden muß.

90.38.2.9 Obwohl der WaWiFo an der Vorbereitung der erwähnten Wasserbautenförderungsgesetznovellen wesentlich beteiligt war, hat er deren Vollziehbarkeit und finanzielle Auswirkungen nur ungenügend beachtet.

90.38.2.10 Weitere zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung bereits in Erörterung stehende Belastungen des WaWiFo könnten nach Überzeugung des RH ohne zusätzliche Einnahmen sogar kurzfristig zur Zahlungsunfähigkeit und damit zum finanziellen und wirtschaftlichen Zusammenbruch des WaWiFo führen.

Auf diese besorgniserregende Entwicklung hat der RH während der an Ort und Stelle im Gange befindlichen Prüfungshandlungen den Bundesminister für Bauten und Technik hingewiesen.

90.38.3 Das BMBT sagte eingehende Überlegungen durch die von ihm eingesetzte Kommission zu.

90.39.1.1 Im Zusammenhang mit der Beurteilung der zumutbaren, sich aus der Herstellung der Anlage ergebenden finanziellen Belastung von FN stellten erstmals die Förderungsrichtlinien 1977 auf einen Grenzwert (Schwellwert) ab, der nach einer bundeseinheitlichen Aufwandsrechnung ermittelt werden sollte.

90.39.1.2 Die WBFG-Novelle 1979 schuf nachträglich hiefür eine gesetzliche Grundlage. Die folgenden Förderungsrichtlinien 1980 behielten den bereits in den Richtlinien 1977 festgesetzten Grenzwert für ABA oder ARA mit 16 S je Kubikmeter Schmutzwasser bei und regelten die Berechnungsgrundlagen für die vergleichende Beurteilung der finanziellen Belastung, die den FN aus dem Anschluß an bestimmte Anlagen (ABA oder ARA) erwächst. Ausgangspunkt der Berechnung war, ähnlich wie bisher, der Jahresaufwand.

90.39.1.3 Die in den Förderungsrichtlinien 1980 neu eingeführte „weit über dem Bundesdurchschnitt liegende finanzielle Belastung“ war als gegeben anzusehen, wenn nunmehr zwei Vergleichswerte, nämlich sowohl der nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema ermittelte „finanzielle Belastungskennwert“ als auch die Benützungsgebühr den genannten Grenzwert übersteigen.

90.39.1.4 Nach der WBFG-Novelle 1982 wurden zusätzlich zu den Benützungsgebühren allfällige Zuschüsse der Gebietskörperschaften berücksichtigt. Demzufolge konnten nunmehr auch Gemeinden mit weit unter dem Grenzwert liegenden Gebührensätzen Förderungs- bzw Tilgungsbegünstigungen (Stundung und Umwandlung) in Anspruch nehmen und es wurde vielen FN die Inanspruchnahme einer „Abgangsförderung“ eröffnet.

90.39.2.1 Wie der RH hiezu vermerkte, können Gemeinden, denen haushaltsrechtlich eine Voranschlagsvergleichsrechnung nach der VRV vorgeschrieben ist, die vom § 10 f WBFG vorgesehenen Aufwandsrechnungen nur mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand erstellen. Der zusätzliche Aufbau einer doppischen Buchführung erfordert erfahrungsgemäß eine kostspielige Mitwirkung von gemeindefremden Fachleuten, die in keinem Verhältnis zum Erfolg stünde. Zu einer wirtschaftlichen Führung von Gemeindeeinrichtungen würden eher eine Finanzplanung (Geldbedarfsrechnung) und vor allem eine Kostenrechnung beitragen, die Aufschluß über die Entstehung der Kosten geben und das zweifellos in vielen Gemeinden mangelnde Kostenbewußtsein, auch im Interesse des WaWiFo, heben könnte.

90.39.2.2 Da die Bestimmungen über den Grenzwert wesentlich zur schwierigen Vollziehbarkeit des WBFG idF der Novelle 1982 beitrugen, empfahl der RH, die Auswirkung der Bestimmungen über die Stundung und Umwandlung von Darlehen (§ 10 f) zu überdenken und dem Gesetzgeber eine Lösung vorzuschlagen, die vollziehbar und weniger verwaltungsaufwendig ist sowie für die FW einen Anreiz bietet, im eigenen Bereich sparsam und wirtschaftlich zu handeln.

90.39.3 Das BMBT stellte Richtlinien über Stundungsvoraussetzungen, Grenzwerte und das Schema einer Aufwandsrechnung in Aussicht, die eine vollziehbare, weniger aufwendige Lösung der Stundungsansuchen ermöglichen sollen. Entsprechende Absprachen mit den Bundesländern seien bereits getroffen worden.

Förderungsabwicklung

90.40.1.1 Die Anträge auf Förderung eines Projektes gelangten im Wege der LH an den Fonds. Sie umfaßten meist nur jene Teile eines Gesamtprojektes, die innerhalb einer fünfjährigen Bauzeit

errichtet werden können. Dem mittels Formblatt einzubringenden Antrag mußten das generelle Projekt, der Katalog, ein kurzer Bericht, ein Lageplan, eine Kostenschätzung und ein rechtskräftiger Wasserrechtsbescheid beigeschlossen sein. Der FW konnte in Ausnahmefällen vorzeitig - dh vor Begutachtung durch die Kommission und Genehmigung durch den Bundesminister - mit dem Bau beginnen, wenn die Fachabteilung die „Zustimmung“ zum Projekt erteilt hatte.

Von der Fachabteilung wurde gemeinsam mit dem FW und dem LH das Ermittlungsverfahren (technische und formale Prüfung) durchgeführt und die auf diese Weise erhobenen Daten ADV-mäßig erfaßt. Nach der Prüfung der Angemessenheit der geschätzten Kosten durch das BMBT waren die Projekte reif für die Begutachtung durch die Fondskommission. Diese beurteilte grundsätzlich alle von der Fondsverwaltung vorgelegten Projekte positiv. Nach jeder Sitzung der Fondskommission genehmigte der Bundesminister für Bauten und Technik in einem einzigen Geschäftsstück alle „begutachteten“ Förderungsprojekte.

Anschließend erfolgte - einzeln für jeden Förderungsfall - die „Zusicherung“. Der Förderungsvertrag kam jeweils zustande, wenn vom FW die Vertragsbestimmungen rechtsverbindlich angenommen, ein verbindlicher Finanzierungsplan vorgelegt und allenfalls die Haftungsübernahme durch eine Gebietskörperschaft nachgewiesen worden ist.

Soweit nach den Vergaberichtlinien das Einvernehmen mit dem Fonds herzustellen war, wirkte er auch an der Durchführung einzelner Vergaben mit.

90.40.1.2 Innerhalb der in der „Zusicherung“ festgelegten Fristen für Baubeginn bzw. Bauvollendung hatten die FW die Baudurchführung abzuwickeln. Für anfallende Rechnungen (Abschlagszahlungen) konnten beim WaWiFo (auf den vorgesehenen Formblättern) Zuzahlungsanträge gestellt werden; im allgemeinen erfolgte - soweit die in der Zusicherung festgesetzte Jahresquote nicht überschritten wurde - auch binnen kurzer Zeit die Auszahlung der angeforderten Beträge, abzüglich eines Deckungsrücklasses von 10 vH (zuletzt nur noch 5 vH).

Die entsprechend dem Baufortschritt eingereichten Zuzahlungsanträge wurden in den einzelnen Ländern unterschiedlich behandelt. Während in Vorarlberg grundsätzlich nur bezahlte Rechnungen anerkannt wurden, fanden in anderen Bundesländern überhaupt keine oder nur fallweise Überprüfungen der den Zuzahlungsanträgen zugrunde liegenden Leistungen statt. Der WaWiFo selbst überprüfte die Zuzahlungsanträge nur in Einzelfällen.

Nach der vom WaWiFo festzustellenden Bauvollendung, spätestens aber fünf Jahre nach Zustellung der Zusicherung, sollte die Rückzahlung des Darlehens beginnen.

Die nach Baufertigstellung erforderliche Kollaudierung wurde fast ausschließlich von Landesorganen und nur in Ausnahmefällen vom WaWiFo vorgenommen. Aufgrund der Schlußrechnungen wurde ein Schlußzuzahlungsantrag gestellt, dem aber regelmäßig erst nach Vornahme der „Endabrechnung“ entsprochen wurde.

Mit der „Endabrechnung“ und der damit verbundenen Feststellung der endgültigen Förderungsbeträge war - abgesehen von der Rückzahlung der Darlehen - der Förderungsfall für den WaWiFo abgeschlossen.

90.40.1.3 Wie erwähnt, brachten die wiederholten Novellierungen des WBFG zum Teil grundlegende Änderungen des Verfahrens mit sich, was sich nachteilig auf die Förderungsabwicklung auswirkte, die seit 1971 zunehmend automationsgestützt erfolgte. Kosten- und zeitaufwendige Umstellungen zur Überarbeitung der eingesetzten ADV-Programme verhinderten bisher eine endgültige Einbindung der ADV in das Förderungsverfahren. Eine gemeinsame „Förderungsdatenbank“, mit deren Aufbau bereits 1978 begonnen und deren Fertigstellung für 1. Jänner 1982 geplant worden war, stand im November 1982 noch nicht zur Verfügung, da die WBFG-Novelle 1982 eine neuerliche Änderung der zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig erfaßten Datenbestände erforderte.

90.40.2.1 Wie der RH kritisch vermerkte, waren zahlreichen Anträgen auf Gewährung von Förderungsmitteln die im § 10 h WBFG vorgesehenen und für die Beurteilung der Förderungsfähigkeit von Projekten unabdingbaren Unterlagen nicht angeschlossen, ohne daß dies zu einer Zurückweisung der Anträge geführt hätte.

90.40.2.2 Gegen die rechtlich nicht einwandfrei abgesicherte Mitwirkung der LH bei der Förderungsabwicklung des WaWiFo hat der RH bereits anlässlich der letzten Gebarungsüberprüfung (TB 1974 Abs 87.3.2) Bedenken erhoben, jedoch ist der Zustand unverändert geblieben.

90.40.2.3 Der RH empfahl eine verstärkte Zusammenarbeit mit der für die ADV-Angelegenheiten zuständigen Abteilung des BMBT.

90.40.3.1 Lt Stellungnahme des BMBT würden Anträge im Sinne der Bestimmungen des AVG im allgemeinen nur dann zurückgewiesen, wenn die Unterlagen trotz Aufforderung nicht nachgereicht werden.

90.40.3.2 Hinsichtlich der Mitwirkung der LH sei bereits das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst befaßt worden.

90.40.3.3 Um eine automationsgerechte Verwaltungsführung sei das BMBT bemüht.

90.41.1 Die FW hatten für die im Aufbau begriffene Datenbank eine immer größere Zahl von Detailangaben in eigenen Datenerfassungsbögen mitzuteilen; für jeden Förderungsfall wurden rd 125 verschiedene Grunddaten erhoben. Darüber hinaus wurden den FN gleichzeitig rd 200 technische Daten, die für eine spätere statistische Auswertung vorgesehen waren, abverlangt. Diese umfangreiche Erhebung der „Förderungsdaten“ überforderte einzelne FN in einem solchen Ausmaß, daß es dabei zu zeitaufwendigen Rückfragen kam und häufig die Mitwirkung von Bediensteten der Fondsverwaltung erforderlich wurde.

Für die automatisierte Abwicklung der Förderungsfälle wurde allerdings nur auf die jeweils rd 125 Grunddaten Bezug genommen. Bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung erfolgte weder eine vollständige Eingabe noch eine auch nur ansatzweise Auswertung der rd 200 technischen Daten.

90.41.2 Der RH steht grundsätzlich der Erfassung und Auswertung von Daten zur Gewährleistung einer objektiven Entscheidungsfindung aufgeschlossen gegenüber, vermißte aber im gegenständlichen Fall nicht nur ein entsprechendes Konzept für mögliche Auswertungen der Daten, sondern auch die nötigen personellen und administrativen Voraussetzungen für derartige Maßnahmen. Weil zu erwarten war, daß dem durch die bisherigen Bemühungen verursachten Aufwand auch in Hinkunft kein entsprechender Nutzen gegenübersteht, äußerte der RH Zweifel an der Zweckmäßigkeit dieser zeit- und arbeitsaufwendigen Datenerfassung.

Er empfahl, die Erfassung und Auswertung des statistischen Materials in erster Linie auf die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des WaWiFo abzustellen. Darüber hinaus sollte getrachtet werden, die Wirksamkeit der Förderungsmaßnahmen - etwa in Einwohnergleichwerten (EGW) im Verhältnis zu den Förderungsbeiträgen - statistisch zu erfassen.

90.41.3 Das BMBT stellte entsprechende Veranlassungen in Aussicht.

90.42.1 Die von Ziviltechnikern erstellten, wasserrechtlich abgehandelten und genehmigten, im Wege der LH eingereichten Projekte wurden beim WaWiFo in der Regel nur einer oberflächlichen und formalen Prüfung unterzogen. Insb wurde in jenen Förderungsfällen, die in mehreren BA abgewickelt werden sollten, nicht auf die Einordnung dieser BA in das gesamte Bauvorhaben geachtet.

90.42.2.1 Nach Ansicht des RH hat der WaWiFo eine Beurteilung der eingereichten Projekte hinsichtlich Bau- und Planungskosten sowie Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht im erforderlichen Ausmaß vorgenommen; Maßnahmen, die im Sinne des § 1 a Z 6 WBFG (Varianten) hiezu geeignet wären, wurden nicht gesetzt.

90.42.2.2 Der RH empfahl daher, im Rahmen des Förderungssystems Anreize für eine kostenbewußte, dh auch folgekostenorientierte Projektauswahl zu schaffen. Insb regte er an, für die Projektauswahl Regelungen zu treffen, um etwa im Wege von Ideenwettbewerben bzw funktionalen Ausschreibungen den Entscheidungsträgern die Möglichkeit zu bieten, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besser zu entsprechen.

90.42.2.3 In jenen Fällen, in denen die eingereichten Projekte bereits im Zuge des wasserrechtlichen Bewilligungsverfahrens durch den jeweiligen technischen Amtssachverständigen einer eingehenden technischen Überprüfung - zT unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der wasserwirtschaftlichen Planung, von Alternativprojekten (zB Stmk) und fallweise auch Folgekostenberechnungen (Vorarlberg und Salzburg) - unterzogen wurden, hielt der RH eine zeit- und verwaltungsaufwendige nochmalige technische Überprüfung durch den WaWiFo für entbehrlich. Eine Verwaltungsvereinfachung erschiene umsomehr gerechtfertigt, als es bisher zu keinem unterschiedlichen Beurteilungsergebnis durch den WaWiFo gekommen ist.

90.42.2.4 Voraussetzung für eine solche Vorgangsweise wäre das Vorliegen praxisgerechter und vollziehbarer TRL im Sinne des § 2 WBFG sowie ausreichender, zwischen Bund und Ländern abgestimmter, übergeordneter, wasserwirtschaftlicher Planungen als Grundlage für eine verantwortbare, technisch-wirtschaftliche Beurteilung von eingereichten Projekten. Durch eine Aufgabenübertragung an die Bundesländer wären diese mehr als bisher in die Verantwortung für die Beurteilung der Förderungsfähigkeit von Projekten, die in ihrem Bereich verwirklicht werden sollen, eingebunden. Eine nochmalige Überprüfung des beantragten Bauvorhabens als Grundlage für die nach § 2 WBFG vorgesehene Zustimmung zum Projekt wäre dann nur mehr bei Fehlen übergeordneter Planungen sowie im Falle grenzüberschreitender Maßnahmen notwendig.

90.42.2.5 Wenn auch der Verzicht auf eine Beurteilung der Projekte durch den WaWiFo aufgrund der geltenden Rechtslage (§ 2 und § 10 c WBFG) ausgeschlossen erschien, empfahl der RH, die im § 10 c Abs 3 WGFG vorgesehene Frist von zwölf Wochen für die Zustimmung zum Projekt nur in begründeten Einzelfällen auszuschöpfen, um so eine vermeidbare und kostenerhöhende Verzögerung des beabsichtigten Baubeginnes zu verhindern.

90.42.3 Von einer umfassenden Neufassung der Technischen Richtlinien erwartete auch das BMBT eine wesentliche Verbesserung der Projektsbeurteilung unter gebührender Bedachtnahme auf die Wirtschaftlichkeitsberechnung. Die Frage von Ideenwettbewerben wurde bereits an die Bundesländer herangetragen.

90.43.1 Für die Baudurchführung von Projekten wurden von den FN unterschiedliche Leistungsbeschreibungen und Vertragsbedingungen verwendet; überdies waren diese zT unübersichtlich und in sich widersprüchlich, wodurch Kalkulation, Auswertung und Vergleichbarkeit der Angebote sowie die Abrechnung erschwert wurden. Um diese Mängel zu beheben, beauftragte der WaWiFo eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus acht von der Bundesingenieurkammer genannten Ziviltechnikern aus verschiedenen Bundesländern (ARGE-MLV), einheitliche Leistungsbeschreibungen (Musterleistungsverzeichnis, MLV) und Vertragsbedingungen auszuarbeiten. Die Auftragssumme für diese Leistungen, die bis September 1978 fertigzustellen gewesen wären, betrug 3,3 Mill S.

Dieses Musterleistungsverzeichnis sollte formal und inhaltlich mit Leistungsverzeichnissen anderer Fachgebiete vergleichbar sein. Darüber hinaus sollten bei seiner Erarbeitung bestehende Erfahrungen durch Fühlungen mit anderen Stellen mitberücksichtigt werden.

Die ARGE-MLV legte in der Folge Entwürfe zum MLV und zu den Vertragsbedingungen vor, die einer Begutachtung unterzogen wurden. Wegen der gegen diese Unterlagen vorgebrachten grundsätzlichen Einwendungen hielt der WaWiFo im Juni 1980 eine umfangreiche Nachbearbeitung des Entwurfes eines MLV vor dessen Verbindlicherklärung für notwendig; dabei sollten einzelne Abschnitte unter „Beziehung fachlich kompetenter Experten“ bei Bedachtnahme auf die besonderen Erfordernisse der ADV-mäßigen Bearbeitung überarbeitet werden. Diese Zusatzleistungen wurden von der ARGE-MLV mit einer weiteren Honorarsumme von 2,2 Mill S angeboten und sollten bis Ende 1982 abgeschlossen sein.

90.43.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise der Fondsverwaltung, die trotz der erwähnten Mangelhaftigkeit des vorgelegten MLV und der Vertragsbedingungen das vereinbarte Honorar von 3,3 Mill S (abzüglich Deckungsrücklaß) bereits im Juni 1979 ausbezahlt hat.

Weiters hat der WaWiFo, nach Ansicht des RH, von Anfang an die notwendige Koordinationsfunktion zwischen der ARGE-MLV und den mit der Begutachtung befaßten Stellen vernachlässigt, wodurch es zu bedeutenden Verzögerungen und zu vermeidbaren Mehrkosten gekommen ist. Ende Feber 1983 stand noch immer kein MLV zur Verfügung.

90.43.3 Wie das BMBT berichtete, sei das MLV zwischenzeitlich zur Begutachtung ausgesandt worden und stehe eine Neufassung aufgrund der eingelangten Stellungnahmen in Ausarbeitung. Im Hinblick auf die Neufassung der Österreichischen Richtlinien für den Ausbau und die Anwendung von Leistungsbeschreibungen (ÖRAL) wären allerdings noch umfangreiche Anpassungen erforderlich.

90.44.1 Für die von der Kommission positiv begutachteten und vom Bundesminister genehmigten Förderungsfälle wurden die Zusicherungen auf Veranlassung der Fondsverwaltung ADV-mäßig blockweise (getrennt nach Anlagearten) ausgedruckt und anschließend einzeln kanzleimäßig protokolliert. Die weitere aktenmäßige Behandlung der Zusicherungen erfolgte getrennt für jeden Förderungsfall durch die jeweils zuständige Abteilung. Im Zuge dieses Arbeitsganges wurden die Zusicherungsformulare händisch unterfertigt und die für jede Anlageart entsprechenden Zusicherungsbedingungen beigelegt. Danach erfolgte die Abfertigung sowie die karteimäßige Dokumentation der einzelnen zugesicherten Fälle durch die Fondskanzlei. Diese Vorgangsweise erforderte im Hinblick auf die große Zahl der Einzelfälle (500 bis 600 je Sitzung) einen unverhältnismäßig hohen Bearbeitungsaufwand, obwohl in diesem Zusammenhang keine materiellen Änderungen erfolgten.

90.44.2 Um eine weitgehend automatisierte Abfertigung der Zusicherungen zu ermöglichen, regte der RH aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung an, die im § 10 h Abs 4 WBFG enthaltene Ermächtigung zur ADV-mäßigen Ausfertigung von Schriftstücken auch auf Zusicherungen auszudehnen. In diesem Falle wären der Ausdruck und die Versendung der Zusicherungen in einem Arbeitsgang möglich, so daß neben einer wesentlichen verwaltungsmäßigen Vereinfachung auch noch eine nennenswerte Beschleunigung des Zusicherungsverfahrens und damit der gesamten Förderungsabwicklung erreicht werden könnte.

90.44.3 Das BMBT sagte entsprechende Überlegungen zu.

90.45.1.1 Wie stichprobenweise erhoben wurde, lagen zwischen Antragstellung und Zusicherung im Durchschnitt 14 Monate, in Einzelfällen sogar mehr als drei Jahre.

90.45.1.2 Neben diesen Ablaufverzögerungen im Genehmigungsverfahren kam es vor allem bei der Behandlung von Endabrechnungen sowohl im Bereich der damit befaßten LH als auch bei der Fondsverwaltung in vielen Fällen zu sehr langen Bearbeitungszeiten. Bspw nahm die Bearbeitung von Schlußabrechnungen durch die Dienststellen des LH von Stmk bis zu vier Jahre in Anspruch. Darüber hinaus kam es auch beim WaWiFo zu weiteren Verzögerungen im Ausmaß von durchschnittlich einem Jahr.

90.45.2.1 Wenn auch einzelne Verzögerungen im Genehmigungsverfahren von den FW zu vertreten waren bzw sich auch die unregelmäßig abgehaltenen Fondskommissions-Sitzungen ausgewirkt haben, erschien dem RH eine derart lange Abwicklungsdauer wegen der damit verbundenen Kostenerhöhungen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - auch im Hinblick auf den Umweltschutz - nicht vertretbar. Außerdem standen diese, teilweise von der Fondsverwaltung verursachten Bauverzögerungen nicht im Einklang mit § 16 Abs 1 WBFG, wonach der Baufortschritt unter Bedachtnahme auf die Leistungsfähigkeit der zum Unternehmen Beitragenden derart zu regeln ist, daß bei der Bauausführung die größte Wirtschaftlichkeit erreicht wird.

90.45.2.2 Infolge der langen Bearbeitungsdauer im Abrechnungsverfahren ging der durch die Inanspruchnahme von kostengünstigen WaWiFo-Darlehen erzielte Förderungsvorteil teilweise wieder verloren, weil es bei den betroffenen FN wegen des bis zur Endabrechnung einbehaltenen Deckungsrücklasses und allenfalls noch offener Restzuzahlungen zu erheblichen Zwischenfinanzierungen kam, die - zumindest bis zum Inkrafttreten der WBFG-Novelle 1982 - durch die Aufnahme von teureren Kapitalmarktdarlehen bewältigt werden mußten.

90.45.2.3 Da der Nutzen einer errichteten Anlage umso größer ist und die Errichtungskosten umso geringer sind, je früher sie in Betrieb genommen werden kann, hätte eine verantwortungsbewußte Fondsverwaltung alles daranzusetzen, Bauverzögerungen zu vermeiden.

90.45.2.4 Außer den bereits erwähnten, gesetzlich bedingten, aufwendigen Förderungsregelungen und Verfahrensabläufen waren nach Ansicht des RH für die äußerst schleppende Projektabwicklung auch wesentliche Organisationsmängel in der Fondsverwaltung, unzureichende quantitative und qualitative Personalausstattung, mangelnde Dienstaufsicht und fallweise auch fehlendes Verantwortungsbewußtsein einzelner Bediensteter maßgeblich.

Obwohl lt eigener Angabe den verantwortlichen Bediensteten der Fondsverwaltung die nachteiligen Auswirkungen dieser Verzögerungen wohl bekannt waren, wurden „mangels eines entsprechenden Auftrages“ keinerlei Maßnahmen zur Verbesserung dieses Zustandes ergriffen.

90.45.3 Das BMBT erklärte sich um die Beschleunigung der Projektabwicklung dauernd bemüht, sah sich jedoch aufgrund des Personalengpasses vielfach vor eine schwierige Lage gestellt. Der Zeitaufwand zwischen Antragstellung und Zusicherung von durchschnittlich 14 Monaten sei in der Regel nicht durch eine Verzögerung der Bearbeitung begründet, sondern einerseits dadurch, daß die finanziellen Möglichkeiten des Fonds nicht ausreichten, immer alle Anträge zu genehmigen, und andererseits dadurch, daß FW zum gegebenen Zeitpunkt vielfach nicht in der Lage waren, die Restfinanzierung sicherzustellen. Die Verteilungssitzungen der Fonds-Kommission seien nunmehr regelmäßig im Dezember jeweils für das Folgejahr vorgesehen.

90.46.1 Die Vergaberichtlinien sehen für näher bestimmte Fälle (§ 8) die Mitwirkung des WaWiFo am Vergabeverfahren vor. Infolge dieser Mitwirkung entstanden mitunter erhebliche Zeitverluste (bis zu über einem Jahr).

90.46.2 Nach Ansicht des RH standen Vergabeverzögerungen im festgestellten Ausmaß nicht nur im Widerspruch zu dem in den Vergabennormen festgelegten Gebot einer möglichst kurz zu bemessenden Zuschlagsfrist, sondern ließen auch, besonders im Fall von Festpreisregelungen, eine Bindung der Bieterfirma an ein derart lange zurückliegendes Angebot nicht mehr zumutbar erscheinen. In solchen Fällen hätte daher eine neuerliche Ausschreibung zu erfolgen. Darüber hinaus bewirkten derartige Zuschlagsverzögerungen eine nachhaltige Störung des gesamten Bauablaufes und verhinderten in zahlreichen Fällen die Geltendmachung vereinbarter Vertragsstrafen aus dem Titel der Bauzeitüberschreitung.

90.47.1.1 Wie eine stichprobenartig vorgenommene Überprüfung von Auftragsvergaben durch einzelne FN ergab, hat die Fondsverwaltung schwerwiegende Mängel entweder nicht erkannt oder aber geduldet. Bspw haben einzelne FN Leistungen freihändig vergeben, obwohl nach den Vergaberichtlinien des WaWiFo beschränkt oder öffentlich auszuschreiben gewesen wäre.

26

90.47.1.2 Wie der RH bereits anlässlich der Gebarungsüberprüfung von FN im Bundesland Salzburg aufgezeigt hatte, kam es durch die Begünstigung einzelner Bieterfirmen und die weitgehende Nichtbeachtung des Wettbewerbes zu wirtschaftlichen Nachteilen.

90.47.1.3 Die Fondsverwaltung ließ keine einheitliche Vorgangsweise bei der Bewertung von Angebotsmängeln erkennen. Während bspw bei zwei überprüften FN die fehlende Unterschrift unter den allgemeinen Bedingungen als nicht behebbare Mangel gewertet wurde und folglich zum Ausscheiden der betreffenden Angebote führte, wurde in einem anderen Fall - im selben Bundesland und im selben Zeitraum - „die Nichtvorlage der unterfertigten Vertragsbedingungen (als) ein behebbare Mangel“ angesehen.

90.47.1.4 Bei einer Ausschreibung von Baumeisterarbeiten für die Herstellung einer Ortskanalisationsanlage war das ermittelte Billigstangebot fehlerhaft. Dieser Fehler ging auf einen bei einer Angebotsposition vorgenommenen Korrekturvermerk von 100 000 S zurück, wobei die betreffende Firma erst hiedurch mit einer berichtigten Angebotssumme von rd 26,3 Mill S (ohne USt) zum Billigstbieter wurde. Diese Berichtigung wurde im weiteren Angebot weder im Übertrag noch in der Endsumme rechnerisch berücksichtigt. Nach Ansicht der - auf Antrag der zweitgereihten Firma mit der Angelegenheit befaßten - in diesem Bundesland bestehenden unabhängigen Vergabekontrollkommission konnte nicht ausgeschlossen werden, daß die für die Reihung als Billigstbieter maßgebliche Korrektur erst nach der Angebotseröffnung erfolgte.

Obwohl daher die Korrektur im genannten Angebot nach den Bestimmungen der Vergaberichtlinien bzw der ÖNORM A 2050 Pkt 3,24 letzter Satz nicht zu berücksichtigen gewesen wäre, hat die Fondsverwaltung - nach einer fast viermonatigen Bearbeitungszeit - der Zuschlagserteilung an die vom FN vorgeschlagene Firma fernschriftlich zugestimmt.

90.47.1.5 Bei anderen Vergaben ist der WaWiFo der Umgehung des Bestbietergrundsatzes durch den FN nicht entgegengetreten, sondern hat entgegen § 8 der Vergaberichtlinien „ausnahmsweise“ nachträglich „das Einvernehmen“ erklärt. So wurde bei einer Vergabe von Erd- und Baumeisterarbeiten eine in der Ausschreibung nicht vorgesehene und daher unzulässige Teilung des Auftrages zwischen Erst- und Zweitbieter vorgenommen. Weiters wurden nachträgliche Herabsetzungen des Preises auf das Niveau des Billigstbieters und die Bevorzugung ortsansässiger Bieter zugelassen.

90.47.2.1 Nach Ansicht des RH wäre auch bei Mitwirkung des WaWiFo am Vergabevorgang streng auf die Vermeidung von Bauzeitverzögerungen zu achten. Überdies wären im Hinblick auf die gebotene Gleichbehandlung aller FN sowie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Rechtssicherheit die Vergaberichtlinien genau und einheitlich anzuwenden. Nur durch eine solche Vorgangsweise könnte auch der vielfach festgestellten Interventionstätigkeit entgegengewirkt werden.

90.47.2.2 Weiters beanstandete der RH, daß es die Fondsverwaltung unterlassen hatte, die wegen mehrfacher Verletzung von Vertragsbestimmungen - gem § 3 Abs 4 und 5 der Vergaberichtlinien - nicht mehr zu berücksichtigenden Firmen in Vormerk zu halten, wodurch der beabsichtigte Schutz nicht erreicht werden konnte.

90.47.2.3 Nach Ansicht des RH sollte die in den Vergaberichtlinien vorgesehene umfangreiche Mitwirkung des WaWiFo wegen des damit verbundenen Arbeitsaufwandes im Zuge einer Neufassung der Richtlinien auf ein vertretbares Ausmaß eingeschränkt werden. Er empfahl, hiebei grundsätzlich die ÖNORM A 2050 für verbindlich zu erklären und - wie sich dies im Straßenbau und Hochbau längst bewährt hat - für besondere Gegebenheiten des WaWiFo (zB maschinelle Ausrüstung) ergänzende Ausführungsbestimmungen vorzusehen.

90.47.2.4 Schließlich empfahl der RH dem WaWiFo, sich selbst streng an die Vergaberichtlinien zu halten und durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung dieser Richtlinien durch die FN sicherzustellen. So könnte festgelegt werden, daß Kostenerhöhungen, die durch Nichteinhaltung der Vergaberichtlinien entstanden sind, von der Förderung ausgenommen werden.

90.47.3 Wie das BMBT berichtete, berücksichtige ein zwischenzeitlich erarbeiteter Entwurf für eine Neufassung der WaWiFo-Vergaberichtlinien weitgehend die Vorstellungen des RH.

90.48.1.1 Näher untersucht hat der RH die öffentliche Ausschreibung der maschinellen Ausrüstung für eine ARA durch einen Kärntner Reinhaltverband (RHV). In diesem Fall kam es zunächst aufgrund der Intervention einer Firma, die sich später an der Ausschreibung nicht beteiligte, zu einer Verlängerung der Zuschlagsfrist ohne entsprechende Kundmachung; der WaWiFo nahm diese den Bestimmungen der ÖNORM A 2050, Pkt 2,6, nicht entsprechende Vorgangsweise widerspruchslos zur Kenntnis.

90.48.1.2 Obwohl eine Teilung der begehrten Leistung nicht angekündigt worden war, kam es in der Folge zu einer Aufsplitterung auf mehrere Bieter bzw Bietergemeinschaften. Eine Bietergemein-

schaft wurde ausgeschieden, weil sie die Frage, ob sie trotz Einschränkung des Lieferumfanges zu den Angebots-Preisen stünde, nicht beantwortet hatte. Der Vergabevorschlag sah die Beauftragung der an zweiter bzw dritter Stelle liegenden Bieter vor, wobei die Preise der „Bestbieter“ bis zu 35 vH über denen der Billigstangebote lagen. Weiters wurde über Drängen des Obmannes des RHV vereinbart, daß der wichtigste Auftragnehmer einen Teil seiner Leistungen an eine ortsansässige Unternehmung weitergeben sollte; dies führte dazu, daß dieser ursprüngliche Billigstbieter Arbeiten zu den Preisen der an dritter Stelle liegenden Firma übernehmen sollte.

90.48.1.3 Dem WaWiFo schien es „nicht zielführend und wettbewerbsverzerrend“, daß bei einer Angebotssumme von 20,1 Mill S für die gesamte maschinentechnische Ausrüstung der ARA nur Leistungen von rd 12,9 Mill S vergeben werden sollten. Die Fondsverwaltung erwog daher, eine Neuausschreibung zu empfehlen. Weiters wies der WaWiFo darauf hin, die erwähnte Abmachung zwischen den beiden Firmen bewirke, daß sich die Kosten von 1 175 800 S bei der Bietergemeinschaft auf 1 483 800 S beim vorgeschlagenen Auftragnehmer um 308 000 S, dh um 26,2 vH, erhöhen. Schließlich erschien dem WaWiFo nicht ausreichend begründet, weshalb die Billigstbieter bei den anderen Positionen nicht auch als Bestbieter eingestuft wurden.

90.48.1.4 Zu einer entsprechenden Aufklärung durch den RHV bzw die Planungsgemeinschaft kam es nicht mehr, da trotz Verweigerung des Einvernehmens durch den WaWiFo mit Schreiben vom 7. Juli 1982 der LH am 26. Juli 1982 dem Vergabevorschlag zustimmte. Wie einem Aktenvermerk vom 18. Oktober 1982 zu entnehmen war, ist in Widerspruch zu der schriftlich erfolgten Verweigerung des Einvernehmens eine mündliche Zustimmung durch einen Vertreter des WaWiFo, vorbehaltlich einer Überprüfung anläßlich der Endabrechnung, gegeben worden. Die zuständige Abteilung der Fondsverwaltung hielt dieses Vergabeverfahren daher bis zur Vorlage der Endabrechnungsunterlagen und deren Prüfung für abgeschlossen.

90.48.2 Der RH beanstandete die widersprüchliche Vorgangsweise des WaWiFo, aber auch die Tatsache, daß die zuständige technische Abteilung die Ermittlung des für eine Entscheidung als notwendig erachteten Sachverhaltes nicht weiter betrieben, sondern das betreffende Geschäftsstück - wenn auch befristet - eingelegt hatte. Der Aktenvermerk vom Oktober 1982 hätte nach Ansicht des RH Anlaß geboten, die notwendigen Entscheidungsgrundlagen bis zur Vorlage der Endabrechnung zu erarbeiten.

90.48.3 Wie das BMBT mitteilte, werde eine endgültige Beurteilung dieses Falles zum Zeitpunkt der Endabrechnung erfolgen; die Erarbeitung der erforderlichen Unterlagen sei bereits veranlaßt worden.

90.49.1.1 Die zugesicherten Darlehen wurden vom WaWiFo aufgrund von Zuzahlungsanträgen der Darlehensnehmer in Teilbeträgen ausbezahlt. Diese von den FN mittels Formblatt eingereichten und vom LH mit einem Prüfvermerk versehenen Zuzahlungsanträge hatten jeweils den Baufortschritt sowie eine Kostenzusammenstellung unter Angabe vorhandener Rechnungen nachzuweisen. Aus dem Unterschied zwischen den in Rechnung gestellten und den bis zur Einreichung des Zuzahlungsantrages bereits vom Fonds bezahlten Leistungen wurde von der Fondsverwaltung der sich unter Berücksichtigung des Deckungsrücklasses und der Jahresquote ergebende Zuzahlungsbetrag errechnet.

90.49.1.2 Obwohl die eingelangten Zuzahlungsanträge zur sachlichen Prüfung den technischen Abteilungen zugeleitet und von diesen aktenmäßig behandelt wurden, hat die administrative Abteilung jeweils die formelle Anweisung der maschinell errechneten Zuzahlungsbeträge mit gesondertem (ADMäßig ausgefertigtem) Geschäftsstück („Zahlungsauftrag“) veranlaßt.

90.49.2.1 Wie der RH kritisch vermerkte, hat diese Vorgangsweise nicht nur eine erhöhte kanzeilmäßige Belastung, sondern auch eine sachlich nicht begründete Verschiebung der Verantwortung von den sachzuständigen technischen Abteilungen zur rein abwicklungsmäßig mit der Dateneingabe befaßten Verwaltungsabteilung bewirkt. In weiterer Folge wurde der Buchhaltung die ihr im Zuge der Einleitung des Zahlungsvollzuges zukommende Anweisungskontrolle insofern erschwert, als ihr für diese Tätigkeiten bloß der maschinell ausgefertigte Zahlungsauftrag ohne das zugrundeliegende Geschäftsstück zur Verfügung stand.

90.49.2.2 Trotz dieses aufwendigen Verfahrens und der Überprüfung durch den LH ist es, wie der RH anhand einiger Beispielfälle feststellte, der Fondsverwaltung nicht gelungen, widmungswidrige Verwendungen von Fondsmitteln auszuschließen.

90.49.2.3 Der RH regte daher an, die FN zu veranlassen, den Anträgen die bezahlten Rechnungen anzuschließen und damit die Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle der Zuzahlungsanträge und damit auch der widmungsgemäßen Mittelverwendung zu schaffen. Auch wäre verstärkt von der Mög-

28

lichkeit Gebrauch zu machen, Förderungsmittel im Sinne des § 10 d Abs 2 WBFG in bestimmten Teilbeträgen und in bestimmten Zeitabständen zuzuzählen.

90.49.2.4 Der RH empfahl weiters, die technischen Abteilungen - ihrer sachlichen Zuständigkeit entsprechend - mit der Anweisung der Zahlungen mittels „verkürztem Zahlungsauftrag“ (gem TZ 3.33 der Allgemeinen Verrechnungs- und Zahlungsvorschrift) zu betrauen. Im Hinblick auf die ADV-unterstützte Weiterverarbeitung der Zuzählungsanträge hätte dieser Zahlungsauftrag nur jene Daten zu enthalten, die den für die Durchführung dieses Geschäftsfalles maßgebenden Sachverhalt eindeutig festlegen.

90.49.3 Das BMBT stellte eine entsprechende Neuordnung des Verfahrens für die Zuzählungen in Aussicht.

90.50.1 Die vom WaWiFo gem § 10 d Abs 2 WBFG in Verbindung mit den Zusicherungsbedingungen bis zur Endabrechnung des geförderten Bauvorhabens einbehaltenen Deckungsrücklässe (Rückbehalte) in der Höhe von derzeit 5 vH stellten insofern eine gewisse finanzielle Belastung für die FN dar, als im Falle einer vereinbarten Ablöse dieser Rücklässe durch Bankgarantien oder Haftbriefe eine Zwischenfinanzierung - in der Regel durch zinsaufwendige Kredite - durch den FN erforderlich war.

90.50.2 Nach Ansicht des RH könnte dieser zusätzliche Finanzierungsaufwand jedoch durch eine werkvertraglich durchaus mögliche Überwälzung des Deckungsrücklasses vom FN auf den jeweiligen Auftragnehmer vermieden werden. Er empfahl daher, die FN auf die Zweckmäßigkeit aufmerksam zu machen, den Deckungsrücklaß von den jeweiligen Teilrechnungen bar einzubehalten.

90.50.3 Das BMBT stellte in Aussicht, diese Empfehlung im Wege der Bundesländer weiterzugeben.

90.51.1.1 Die zugesicherten Förderungsmittel wurden unter Zugrundelegung des jeweiligen Bauzeitplanes in Jahresteilbeträge zerlegt, die grundsätzlich unüberschreitbare Höchstbeträge darstellten. Vom FN im jeweiligen Jahr nicht ausgenützte Teilbeträge wurden entsprechend den Zusicherungsbedingungen erst mit dem vorletzten zugesicherten Jahresteilbetrag fällig.

90.51.1.2 Wie erhoben wurde, stimmten diese in der jeweiligen Zusicherung festgelegten Jahresquoten häufig nicht mit dem tatsächlichen Baufortschritt überein, da es verschiedentlich im Zuge des Bauablaufes zu Änderungen gegenüber dem eingereichten Bauzeitplan kam. In solchen Fällen konnte der FN entweder in einem zeitraubenden Verwaltungsverfahren eine Neuaufteilung der Jahresquoten beantragen oder er mußte bei Erschöpfung der Jahresquote - im Falle eines beschleunigten Baufortschrittes - diese Mehrkosten zwischenfinanzieren. Ohne Zwischenfinanzierung müßte nach Ausnützung der Jahresquote zwangsläufig der Bau verzögert werden; die dadurch bedingten Mehrkosten wären aufgrund der gegebenen Rechtslage auch vom WaWiFo anteilig zu übernehmen.

90.51.1.3 Infolge Nichtausnützung von Jahresquoten seitens der FN kam es beim WaWiFo seit seinem Bestehen zu Abweichungen zwischen den zugezählten und zugesicherten Mitteln im Ausmaß von zuletzt 5 Milliarden S; allerdings wurden diese Mittel nicht aufgenommen und standen daher für den WaWiFo nicht zur Verfügung.

90.51.2 Im Hinblick auf eine geordnete Finanzplanung anerkannte der RH durchaus die Notwendigkeit, frühzeitig den jährlichen Finanzbedarf möglichst genau zu ermitteln. Er empfahl jedoch, im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Bauabwicklung eine Anpassung der zuzuzählenden Teilbeträge an das tatsächliche Baugeschehen zu ermöglichen.

90.51.3 Das BMBT sagte zu, von den in den Zusicherungen enthaltenen Bedingungen in verstärktem Maße Gebrauch zu machen, um eine möglichst flexible Anpassung an das tatsächliche Baugeschehen zu erreichen.

90.52.1 Die Nichtinanspruchnahme fälliger bzw zugesicherter Fondsmittel ist vor allem wegen der nicht gesicherten Restfinanzierungen ständig gestiegen. Das nur in geringem Ausmaß verfügbare Eigenkapital der FN bedingte ein Anwachsen der finanziellen Belastung durch Inanspruchnahme von Fremdkapital. Daneben wirkten auch ungenügende bzw nicht ausgereifte Projektierungen einer termingemäßen Inanspruchnahme zugesicherter Förderungsmittel entgegen.

90.52.2.1 Nach Ansicht des RH war aber auch die Bereitschaft zahlreicher FN gering, einen ihrer finanziellen Leistungskraft entsprechenden Eigenmitteleinsatz zu leisten. Wiederholt führten mangelhafte Bauausführung und -überwachung zu beachtlichen Verzögerungen und erschwerten damit eine termingerechte Inanspruchnahme der zugesicherten Fondsmittel. Vielfach überstiegen allerdings die Gesamtkosten eines Vorhabens die finanzielle Leistungskraft der FN, was eine Ausfinanzierung wirtschaftlich außerordentlich erschwerte oder teilweise unmöglich machte.

90.52.2.2 Der RH empfahl, schon im Zeitpunkt des Vorentwurfes bzw der Studie technisch-wirtschaftliche Überlegungen etwa durch Variantenstudium oder, bei großen Anlagen, durch einen Projekt-Wettbewerb entsprechend zu berücksichtigen. Keineswegs sollte die Projektierung auf den höchstmöglichen Förderungssatz (wie etwa für überregionale Anlagen) abgestellt werden, sondern auf Funktionstüchtigkeit sowie Investitions- und folgende Betriebskosten.

90.52.3 Wie das BMBT berichtete, seien diese Empfehlungen bereits bei der Einholung der Ländervorschläge für die Fondsmittelverteilung 1984 berücksichtigt worden.

90.53 Der RH hat auch eine Reihe von Förderungsfällen wegen widmungswidriger Verwendung von Fondsmitteln beanstandet. Bspw hat ein Salzburger FN nicht förderungsfähige kommunale Bauvorhaben aus Mitteln des WaWiFo vorfinanziert, ohne daß die Fondsverwaltung die im § 10 lit g WBFVG bei zweckwidriger Verwendung von Förderungsdarlehen zwingend vorgeschriebene Kündigung des Darlehens ausgesprochen hätte.

Bei verschiedenen Zuzählungsanträgen hatten FN Leistungen in Rechnung gestellt, die entweder nicht belegt oder gar nicht Gegenstand des Förderungsvertrages waren.

Wie das BMBT berichtete, seien im erwähnten Salzburger Förderungsfall die widmungswidrig verwendeten Fondsmittel samt Zinsen eingefordert und bereits rückerstattet worden. Die geschilderten Fälle seien zum Anlaß genommen worden, die bestehenden Kontrollen wirkungsvoller zu gestalten.

90.54.1 Entgegen der in den Zusicherungsbedingungen festgelegten Verpflichtung für den FN, zugezählte Fondsmittel innerhalb einer bestimmten Frist (derzeit zwei Wochen) an den jeweiligen Rechnungsleger weiterzuleiten, wurden Fondsmittel mitunter stark verspätet weitergegeben.

Beispielsweise wurde für die Errichtung einer „Betrieblichen Abwasserbeseitigungsanlage“ im Juli 1973 zu den vorerst mit 170 Mill S veranschlagten Kosten ein mit 3 vH verzinsliches Darlehen im Ausmaß von 50 vH, also bis zu einem Höchstbetrag von 85 Mill S, zugesichert. Wie eine vom WaWiFo im Juni 1977 durchgeführte Überprüfung ergab, hatte dieser FN vom Fonds im Laufe des Jahres 1974 erhaltene Beträge im Gesamtausmaß von rd 54,3 Mill S erst im Juli 1976, also bis zu zwei Jahren verspätet, weitergeleitet.

Der WaWiFo forderte im April 1978 den ihm dadurch erwachsenen Zinsenverlust von 7,7 Mill S unter Hinweis auf die Zusicherungsbedingungen vom FN zurück. Dieser erklärte die Unterlassung der Weiterleitung von Fondsmitteln an den Auftragnehmer mit der fehlenden Funktionstüchtigkeit der Anlage; jedoch seien von den einbehaltenen 54,3 Mill S rd 30 Mill S zu 3 vH jährlich auf einem eigenen Konto verwahrt worden. Weiters habe der FN Verzugszinsen für die „nicht getilgte Investitionsschuld“ in der Höhe von über 4 Mill S bezahlen müssen.

Im Wege einer an den Bundesminister persönlich gerichteten Intervention des Generaldirektors des am FN mehrheitlich beteiligten Bankinstitutes wurde der WaWiFo um Nachsicht der erwähnten Forderung von 7,7 Mill S ersucht. Daraufhin verzichtete der WaWiFo auf einen Teil seiner Forderung und gab sich mit der Einzahlung des auf dem erwähnten Sperrkonto erzielten Zinsengewinnes von rd 1,7 Mill S zufrieden.

90.54.2 Der RH sah keinen sachlichen Grund für den Verzicht des WaWiFo auf die ursprüngliche Forderung in der vollen Höhe von 7,7 Mill S, zumal die vom FN angegebene Anlastung von Verzugszinsen durch den Auftragnehmer eher auf Funktionstüchtigkeit der Anlage schließen ließ. Schließlich dürften nicht mangelhafte finanzielle Vorsorgen, wie bspw Zwischenveranlagung nur eines Teilbetrages und unterdurchschnittliches Zinsniveau, das Maß der Rückforderung bestimmen. Überdies war aus dem Fehlen eines Vormerks über die Forderung in der Buchhaltung und mangels Berechnung von Zinseszinsen die unzureichende Sorgfalt der Fondsverwaltung deutlich zu erkennen.

Der RH empfahl daher, umgehend die Möglichkeit einer Hereinbringung der Restforderung von rd 6 Mill S sowie der Geltendmachung haftpflichtrechtlicher Folgen für die verantwortlichen Organe des Fonds zu untersuchen.

90.54.3 Das BMBT hielt derartige Maßnahmen für ausgeschlossen, weil der „tatsächliche Vorteil“ des FN „zurückgefordert und auch bezahlt“ worden sei.

90.54.4 Der RH erwiderte, der FN hätte seinerzeit den nicht auf ein Sperrkonto gelegten Teil der Fondsmittel von rd 24,3 Mill S anderwärtig verwendet und auch im ersteren Falle auf jedem Sparbuch damals weit höhere Zinsen erzielen können. Der RH hielt daher eine Befassung der Finanzprokuratur für angezeigt.

90.55.1 Ein Müllverband beantragte Ende 1980 für die Errichtung einer Müll- und Klärschlammbehandlungsanlage die Gewährung eines WaWiFo-Darlehens. Wie aus der beim Fonds - nur unvollständig vorhandenen - Aktenlage zu entnehmen war, wurde mit den Bauarbeiten schon im Dezember 1980 begonnen, obwohl die gem § 2 Abs 1 Z 3 WBFVG für die Gewährung von Fondsmitteln notwendige Zustimmung zum Projekt erst am 4. März 1981 unter bestimmten Voraussetzungen erteilt wurde. Nach

der genannten gesetzlichen Bestimmung erfüllten daher die vor der erteilten Zustimmung erbrachten Bauleistungen nicht die Voraussetzungen für eine Förderung. Ungeachtet dessen erkannte die Fondsverwaltung mit Zusicherung vom 25. Juni 1981 alle Leistungen an und gab den diesbezüglichen Zuzahlungsanträgen des FN vollinhaltlich statt.

90.55.2.1 Der RH beanstandete die Vorgangsweise des WaWiFo, der es unterlassen hatte, das Ausmaß der nicht förderungsfähigen Leistungen festzustellen und den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend vorzugehen. Um eine finanzielle Schädigung des Fonds aus dieser Vorgangsweise hintanzuhalten, empfahl der RH dem verantwortlichen Abteilungsleiter noch während der Überprüfung an Ort und Stelle, die zu Unrecht zugezählten Darlehensbeträge zu ermitteln und anlässlich der endgültigen Feststellung des Förderungsausmaßes in Abzug zu bringen.

90.55.2.2 Darüber hinaus bezweifelte der RH die Förderungsfähigkeit dieses Projektes, da gem § 1 Abs 1 Z 1 lit f in Verbindung mit § 1 a Z 12 WBFG idF der Novelle 1979 Müllbeseitigungsanlagen, wenn überhaupt, nur gemeinsam mit Abwasserbehandlungsanlagen förderbar sind. Da der Zweck des WBFG eindeutig in einer geordneten Abwasserbeseitigung liegt, wäre die Förderbarkeit von Anlagen, die (auch) der Behandlung von Abfallstoffen dienen, nach strengen Maßstäben zu beurteilen. Jedenfalls wären auch bei einer solchen gemeinsamen Müll- und Klärschlammbehandlung ausschließlich die für die Klärschlammbeseitigung erforderlichen Kosten förderungsfähig.

90.55.3 Die vom RH angeregte Ermittlung war neun Monate nach Beendigung der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

90.56.1.1 Einer Stadtgemeinde wurde im März 1979 ein Förderungsdarlehen in Höhe von rd 12,4 Mill S für die Errichtung einer Abwasserbeseitigungsanlage (Ortsnetz mit 9 km Länge) zugesichert. Als Baubeginn wurde der 4. April 1977 festgestellt, die Bauvollendung ist mit 30. November 1981 festgesetzt worden.

Wie das aufgrund eines am 16. November 1981 gestellten „Abänderungsantrages“ eingeleitete „Ermittlungsverfahren“ ergab, hatte die Stadtgemeinde Fondsmittel für Leistungen in Anspruch genommen, die erst im Abänderungsantrag enthalten waren und daher, dem Darlehensvertrag entsprechend, nicht „förderungsfähig“ waren.

Die unrichtigen Angaben enthaltenden Zuzahlungsanträge waren im Wege und mit Wissen der zuständigen Landesorgane dem WaWiFo zugeleitet worden. In Unkenntnis des wahren Sachverhaltes hatte der WaWiFo die eingereichten Baukosten anerkannt und die entsprechenden Beträge ausbezahlt.

In Ergänzung zum „Abänderungsantrag“ berichtete die Stadtgemeinde im März 1982, sie sei wegen Insolvenzen von Betrieben bestrebt gewesen, umgehend Ersatzarbeitsplätze zu schaffen. Zu diesem Zweck sei in den Jahren 1979 und 1980 das „Industriegebiet West“ mit den hierfür erforderlichen Entsorgungseinrichtungen geschaffen worden.

Nachdem der WaWiFo vorerst „Sanierungsmaßnahmen“ erwogen hatte, bezeichnete er schließlich im Sinne des § 2 Abs 1 Z 3 WBFG eine nachträgliche Anerkennung der Förderungsfähigkeit für bereits ausgeführte Leistungen als nicht möglich.

Der mit dieser Angelegenheit befaßte Ausschuß der Fondskommission empfahl in seiner Sitzung vom 1. April 1982, „nach Möglichkeit“ Nachsicht zu üben und auch von der gesetzlich zwingend vorgesehenen Kündigung des Förderungsdarlehens gem § 10 g WBFG abzusehen.

90.56.1.2 Eine vom RH veranlaßte Überprüfung der bisher in Rechnung gestellten Baukosten durch die Fondsverwaltung führte zur Feststellung von Leistungen mit einem Rechnungsbetrag von 5 836 144 S, die nicht vom bestehenden Förderungsvertrag erfaßt waren; der Fonds forderte am 25. November 1982 vom Förderungsnehmer die Rückzahlung von 2 677 000 S wegen „Überzahlung“.

Mit Schreiben vom 9. Dezember 1982 erläuterte die Stadtgemeinde noch einmal ihre „Zwangslage“ und gab zu bedenken, daß ein „leider erfolgter Formfehler nicht dazu führen (kann), daß ein an sich förderungswürdiges Vorhaben nun nicht gefördert wird“. Die Stadtgemeinde sah sich überdies nicht in der Lage, die Rückforderung zu finanzieren.

Nach mit Nachdruck betriebenen Interventionen empfahl die Fondskommission in ihrer Sitzung vom 14. Dezember 1982, Nachsicht zu üben.

90.56.2.1 Ohne die gegebene Arbeitsmarktlage zu verkennen, erblickte der RH in unrichtigen Zuzahlungsanträgen keine reinen „Formfehler“. Bei Verletzung von Darlehensbestimmungen, insb bei zweckwidriger Verwendung von Fondsmitteln, ist der Fonds verpflichtet, gem § 10 g WBFG das Darlehen zu kündigen. Aus der Nichtbeachtung dieser Vorschrift entstehende vermögensrechtliche Schädigungen wären straf- und/oder zivilrechtlich nicht nur den Bediensteten des WaWiFo, sondern gem § 4 des Organhaftpflichtgesetzes, BGBl Nr 181/67, auch den Stimmführern der Fondskommission anzulasten.

90.56.2.2 Der RH beanstandete allgemein die Säumnis des WaWiFo, zur notwendigen Durchsetzung seiner vertraglichen Rechte für anwendbare Sanktionen der seit 1969 bestehenden Kündigungsbestimmungen zu sorgen. Auch die Fondskommission hätte schon längst in diesem Sinn wirken können und wäre dann nicht in die Lage gekommen, rechtswidrige Empfehlungen zu geben.

90.56.2.3 Der RH empfahl, ehestens für besser anwendbare Vertragsbedingungen und - zur Sicherung ihrer Einhaltung - für abgestufte und vollstreckbare Sanktionen zu sorgen. Schließlich ließe eine verstärkte Überwachung die widmungswidrige Verwendung von Fondsmitteln frühzeitig erkennen.

90.56.3 Das BMBT bezeichnete eine allseits vertretbare Lösung angesichts der bestehenden Rechtslage als äußerst schwierig; es werde jedoch versuchen, gemeinsam mit dem Bundesland, einen gangbaren Weg zu finden.

90.57.1.1 Einer Zellulose- und Papierfabrik AG (im folgenden AG) war im Zuge einer Kapazitätserweiterung und Umstellung auf ein umweltfreundlicheres Produktionsverfahren im Jahre 1974 ein WaWiFo-Darlehen von 256 Mill S zugesichert worden. Noch bevor der angestrebte Sanierungserfolg eingetreten war, wurde diese Verfahrensumstellung - nach erfolgter Kapazitätsausweitung - unter Hinweis auf zwischenzeitlich eingetretene technologische Entwicklungen im Jahre 1977 abgebrochen.

90.57.1.2 Im Juli 1980 bzw im Feber 1981 beantragte die AG für die Umstellung auf ein die Umwelt weniger belastendes Produktionsverfahren (Herstellungskosten rd 2,3 Milliarden S) ein neues Darlehen, uzw in der Höhe von 822 Mill S. Die Herstellungskosten waren nur wenig aufgegliedert; auch ein Gutachten über die Aufteilung von Maßnahmen bzw Anlageteilen, die als Abwasserbehandlungsmaßnahmen förderungsfähig sind, ließ eine ausreichende quantitative Zuordnung bzw Abgrenzung der verschiedenen Kostenteile vermissen. Weitere Unterlagen, welche eine Prüfung der Angemessenheit der Kosten ermöglicht hätten, lagen nicht vor.

Die gem § 3 Abs 2 WBFVG - bezüglich der Art und Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf Wasserwirtschaft und Regionalstruktur, des wirtschaftlichen Anreizes und des zu erwartenden Erfolges sowie des öffentlichen Interesses - verlangten Stellungnahmen lagen zT erst sehr spät vor, waren nicht immer vollständig belegt und verfolgten verschiedene Ziele, so daß sich insgesamt kein schlüssiges Gesamtbild ergab.

90.57.1.3 Das BMLF hatte bereits im April 1980 die Ausarbeitung einer Studie über die Möglichkeiten der österreichischen Papier- und Zellstoffindustrie angeregt, da rd 50 vH der von Industrieabwässern ausgehenden Verschmutzung österreichischer Fließgewässer aus Abwassereinleitungen der Papier- und Zellstoffindustrie stammten; trotz nachhaltiger Bemühungen der Wasserrechtsbehörden sowie der Bereitstellung von Förderungsmitteln durch den WaWiFo und das BMHGI seien in bestimmten Betrieben bis zum damaligen Zeitpunkt keine geordneten Abwasserhältnisse erreicht worden. Eine zielführende, volkswirtschaftlich sinnvolle und politisch durchsetzbare Handhabung des Gewässerschutzes sollte weitere Belastungen der öffentlichen Hand durch derartige Unternehmungen vermeiden. Aus diesem Grunde sollte untersucht werden, wo und unter welchen Voraussetzungen aufgrund der Marktlage die Erzeugung von Zellstoff bei Berücksichtigung des Umweltschutzes weiterhin aussichtsreich erscheine bzw welche Alternativen unter Bedachtnahme auf die Arbeitsmarktlage in Hinblick Erfolg versprechen. Wegen der grundlegenden Bedeutung derartiger Entscheidungshilfen hat das BMLF eine Auftragserteilung für diese Studie, zu deren Kosten es zur Hälfte beizutragen bereit war, noch im Jahre 1980 empfohlen. Der WaWiFo griff diesen Vorschlag nicht auf.

90.57.1.4 In der Fondskommissionssitzung vom 13. Mai 1981 wurde das Projekt der AG positiv begutachtet. Als Bedingungen für die Zusicherung wurden gestellt: die Rückzahlung des vom ersten WaWiFo-Darlehen noch aushaftenden Betrages von 13,7 Mill S samt Zinsen, eine gesicherte Gesamtfinanzierung des neuen Vorhabens, die Sicherstellung des neuen WaWiFo-Darlehens durch ein Kreditinstitut oder eine Bürgschaft der Finanzierungsgarantiegesellschaft mbH (FGG), ferner die Klärung der strukturpolitischen Probleme wie Standort, Rohstoffversorgung, Absatz usw sowie das Vorliegen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung.

90.57.1.5 Diese Entscheidungsgrundlagen waren jedoch ebensowenig aktenkundig wie Unterlagen über eine entsprechende Untersuchung durch den Fonds sowie Investitionsrechnungen der AG. Über die Wirtschaftlichkeit des Projektes lag lediglich eine von der FGG verfaßte Studie vor.

90.57.1.6 In der Sitzung des „Zellstoffbeirates“ vom 21. Oktober 1981 wurden von einer Unternehmung, mit der wegen einer Beteiligung an der AG Gespräche geführt worden waren, Zweifel an der technischen Konzeption der Anlage geäußert. Bemühungen des WaWiFo, diese Vorbehalte aufzuklären, waren nicht festzustellen.

90.57.1.7 Während sich die AG im Oktober 1981 zunächst außerstande erklärte, für ein vom BMHGI zinsgestütztes Darlehen (943 Mill S) eine Bankgarantie oder Haftungsübernahme durch die

FGG zu erbringen, legte sie schließlich eine Promesse einer österreichischen Bank vor, in der allerdings als Voraussetzung für die Kreditgewährung die Übernahme der vollen Haftung durch die FGG genannt wurde. Diese Garantieerklärung lag erst im Juli 1982 vor und wurde am 18. November 1982, also etwa ein Jahr nach der erfolgten Zusicherung, rechtswirksam.

90.57.1.8 Zur vom WaWiFo verlangten Sicherstellung (Bankgarantie, Haftungsübernahme, grundbücherliche Pfandrechteeinverleibung udgl) erklärte sich die AG außerstande. Bemühungen um Haftungserklärungen des betreffenden Bundeslandes, des Bundes bzw der FGG blieben ohne Erfolg.

Trotzdem nahm der WaWiFo im Oktober 1982 - zehn Monate nach Ausstellung der Zusicherung - die Besicherung als gegeben an. Allerdings wurde eine Abtretung von Forderungen der AG gegenüber dem die Anlage ausführenden Generalunternehmer (GU) - wegen allfälliger Pönalezahlungen - im Höchstbetrag von rd 132 Mill S verlangt sowie eine Kündigung des Darlehensvertrages für den Fall vorbehalten, daß das „in Aussicht genommene Konsortialdarlehen über 943 Mill S“ nicht zustande komme.

In der Folge bot die AG dem Fonds eine gegenüber dem Vorschlag vom Oktober 1981 insofern abgeänderte Hypothekenbesicherung an, als nunmehr bloß eine Pfandrechteeinverleibung hinsichtlich der Betriebsliegenschaft - samt allem auf sie eingebrachten Zubehör, Maschinen und Einrichtungen - im Range nach eingetragenen oder noch einzutragenden Simultanpfandrechten vorgesehen war. Nur für den Holzlagerplatz wurde auch weiterhin eine Hypothek im ersten Rang angeboten.

90.57.2.1 Nach Ansicht des RH war im Förderungsfall 1974 eine zweck- und widmungsgemäße Verwendung von Fondsmitteln nicht gegeben, weil acht Jahre nach dem ersten Sanierungsversuch und trotz Inanspruchnahme von WaWiFo-Darlehen in Millionenhöhe die AG die Zellstofferzeugung noch immer nach einem äußerst umweltbelastenden Verfahren aufrecht erhielt. Zwischenzeitlich ist der Verschmutzungsgrad der betroffenen Gewässer - infolge der Kapazitätsausweitung, die im Gegensatz zur seinerzeit geförderten, aber nicht erfolgten Verfahrensumstellung sehr wohl eingetreten ist - von rd 800 000 Einwohnergleichwerten (EGW) auf rd 1 300 000 EGW noch wesentlich gestiegen.

90.57.2.2 Wie weiters zu beanstanden war, ist die vertraglich vereinbarte Fertigstellungsfrist vom November 1980 inzwischen auf Juni 1985 verschoben worden. Ferner ist die Rückzahlung des vom seinerzeitigen Darlehen aushaftenden Betrages von rd 16 Mill S bis Ende 1982 nicht erfolgt.

90.57.2.3 Überdies hat der Fonds eine nähere Aufschlüsselung der Grundlagen für die Feststellung der förderungsfähigen Teilmaßnahmen nicht mit der bei anderen Förderungsfällen üblichen Sorgfalt verlangt.

90.57.2.4 Zu bemängeln war auch das Fehlen von Interesse an der für die Klärung der Förderungswürdigkeit dieses Projektes wichtigen Studie, die vom BMLF angeregt worden war, obwohl der Fonds in dieser Richtung kaum über Unterlagen verfügte und im „Zellstoffbeirat“ fachliche Zweifel angemeldet worden waren.

90.57.2.5 Schließlich hätten die von der Kommission vorgeschlagenen Bedingungen bezüglich der Sicherung der Gesamtfinanzierung und Besicherung des WaWiFo-Darlehen mit mehr Nachdruck und rechtzeitig geklärt werden sollen. Die Abtretung von Forderungen der AG gegenüber dem GU wegen allfälliger Pönalezahlungen erschien dem RH wenig zielführend, weil der GU eine Unternehmung der verstaatlichten Industrie war, also letztlich der Bund als Eigentümer haftete. Die Vorgangsweise des Fonds bei der Besicherung des gegenständlichen Darlehens wich im übrigen erheblich von jener bei einer in der Größenordnung vergleichbaren anderen Papierfabrik ab.

Angesichts der von maßgeblichen Stellen geäußerten Zweifel an der Rentabilität dieser Großinvestition wegen der weltweiten Überkapazität in diesem Bereich erschien dem RH die vom Fonds angenommene Besicherung des Darlehens in hohem Maße unzureichend und volkswirtschaftlich kaum vertretbar.

90.57.2.6 Überdies weigerte sich zu diesem Zeitpunkt der GU, die Ausschreibungen und Auftragsvergaben nach den lt WBFG verbindlichen Vergaberichtlinien durchzuführen, ohne beim WaWiFo entsprechende Maßnahmen ausgelöst zu haben.

90.57.2.7 Zweifellos war dieses Förderungsprojekt durch allgemeine wirtschaftspolitische Zielvorgaben (insb Arbeitsplatzsicherung) gekennzeichnet, die den Handlungsspielraum des WaWiFo stark einengten. Trotzdem wäre wegen der weltweiten Überkapazität bei der industriellen Papier- und Zellstoff-Produktion, der unsicheren Rentabilität, der technischen Konzeption sowie der ungelösten Strukturfragen größere Vorsicht angezeigt gewesen.

90.57.3 Lt Mitteilung des BMBT habe es sich bei dieser Förderung um ein von der Bundesregierung beschlossenes Projekt in einem besonderen Notstandsgebiet gehandelt, weshalb ihm selbst eine eigene Beurteilung nur beschränkt möglich gewesen sei.

90.57.4 Der RH erwiderte, die aufgezeigte Vorgangsweise könnte zu Wettbewerbsverzerrungen führen, was sicher nicht im Sinne des Förderungsgedankens des WBFG gelegen wäre.

Verantwortung

90.58.1 Der RH hat die aufgezeigten vermögensschädigenden Sachverhalte, soweit sie auf ein Fehlverhalten der damit befaßten Bediensteten zurückzuführen waren, neben ihrer straf- und disziplinarrechtlichen Erheblichkeit auch auf schadenersatzrechtliche Auswirkungen hin untersucht.

90.58.2.1 Nach Ansicht des RH war in einer Reihe von Fällen der Schadenseintritt auf ein schuldhaftes Fehlverhalten der Bediensteten der Fondsverwaltung zurückzuführen.

90.58.2.2 Insb hat der bis Ende 1981 für Fondsangelegenheiten zuständige Sektionsleiter des BMBT die ihm zukommende Dienstaufsicht über die mit der Fondsverwaltung betrauten Bediensteten vernachlässigt. Andernfalls wären die aufgezeigten Fehlleistungen der Fondsverwaltung insb bei der für den Fonds nachteiligen Veranlagung von Fondsmitteln, bei der Begebung von Anleihen und bei Unterlassungen im Bereich des Mahnwesens - nicht zuletzt im Hinblick auf die vom RH bereits 1974 getroffenen einschlägigen Prüfungsfeststellungen - vermeidbar gewesen.

Auf Vorhalt des RH hat der genannte Sektionsleiter „zur Frage der Approbation“ bemerkt, „in den betreffenden Geschäftsstücken (wären) zumeist Angelegenheiten aktenkundig gemacht worden, die bereits vorher vollzogen waren“; es wäre daher „die Approbation inhaltlich nur eine Niederschrift des Geschehenen und eine Information des Sektionsleiters“ gewesen.

Nach Auffassung des RH hat es sich nach der Aktenlage jedoch um keine nachträgliche Kenntnisnahme (vor Hinterlegung) gehandelt. Vielmehr waren es in fast allen Fällen „Genehmigungen“ des Sektionsleiters, auf die nicht zuletzt auch die Staatsanwaltschaft Wien - der Verantwortung des von ihr einvernommenen Abteilungsleiters folgend - verwiesen hat.

90.58.2.3 Weiters hat nach Ansicht des RH auch der für die administrative Förderungsabwicklung zuständige Abteilungsleiter die Unterlassungen auf dem Gebiete des „Mahnwesens“ sowie die Nichtbeachtung zwingender gesetzlicher Vorschriften, insb im Zusammenhang mit den „Stundungen“ - die zu den angeführten hohen Schädigungen des Fondsvermögens führten - zu verantworten.

90.58.2.4 Schließlich wäre auch das in Angelegenheiten der Finanzierung beschriebene Verhalten des zuständigen Abteilungsleiters hinsichtlich der haftpflichtrechtlichen Verantwortung zu untersuchen.

90.58.2.5 Nach Auffassung des RH kann das Fehlverhalten der genannten Bediensteten in den angeführten Fällen nicht mehr als entschuldbare Fehlleistung qualifiziert werden. Um eine zumindest teilweise Schadensgutmachung zu erreichen, empfahl der RH dem BMBT, gem den Bestimmungen des Dienstnehmerhaftpflicht- bzw Organhaftpflichtgesetzes - neben allfälligen disziplinarrechtlichen Maßnahmen - vorzugehen.

90.58.3 Das BMBT stellte eine Untersuchung der Vorwürfe durch eine unabhängige Kommission sowie allfällige Maßnahmen gem § 109 BDG (dh eine Disziplinaranzeige) in Aussicht.

Schlußbemerkungen

90.59 Der RH hat unter weitgehendem Verzicht auf die Schilderung von Einzelfällen die beim WaWiFo angetroffenen schwerwiegenden Fehlentwicklungen aufgezeigt, die zu dessen außerordentlicher finanzieller Schädigung führten und mittelfristig - sollten keine gesetzlichen Maßnahmen erfolgen - den Fortbestand des gehandhabten Förderungssystems in Frage stellen.

90.60 Wie aus dem Umweltschutzbericht der Bundesregierung ersichtlich, ist es dem Fonds trotz jahrzehntelanger Förderungstätigkeit nicht gelungen, den Gütezustand der Fließgewässer entscheidend zu verbessern. Bspw werden von den insgesamt anfallenden Abwässern, die einer Verunreinigung von 25 bis 28 Mill EGW entsprechen, erst weniger als 50 vH einer Reinigung zugeführt bzw sind nur 40 vH der österreichischen Haushalte an eine ordnungsgemäße Kanalisation angeschlossen.

90.61 Trotz dieses gewaltigen Nachholbedarfes, nicht nur auf dem Entsorgungssektor, gab der WaWiFo einer nach interventionsabhängigen Einzelinteressen ausgerichteten Fondsmittelverteilung den Vorzug gegenüber einer schwerpunktorientierten Förderungspolitik. Überdies ließ die vom Fonds gehandhabte Förderungspraxis die gebotene Bedachtnahme auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit weitgehend vermissen.

90.62 Die sich kurzfristig immer wieder ändernde Rechtslage erschwerte eine geordnete und sparsame Verwaltungstätigkeit. Nach Ansicht des RH wurden mit den neun bisher zum WBFG ergangenen Novellen und den damit zusammenhängenden immer wieder geänderten Richtlinien die Grenzen der Erfäßbarkeit und Vollziehbarkeit im Bereiche des WaWiFo überschritten.

90.63 Begünstigt wurde die für den WaWiFo nachteilige Entwicklung auch durch die vielfach festgestellte mangelnde Identifikation verantwortlicher Bediensteter mit ihrem Aufgabenbereich in Verbindung mit einer hohen Bereitschaft, sich auch über bestehende Vorschriften hinwegzusetzen. Dabei wurden sogar beachtliche finanzielle Schädigungen des Fonds in Kauf genommen.

90.64 Ursächlich für die Entwicklung war zweifellos auch die weit über das gesetzlich vorgesehene Ausmaß hinausgehende Einflußnahme der Fondskommission und insb ihres Vorsitzenden auf die Verwaltung. Wenn auch diese Handlungsweise der Kommission aus deren Zusammensetzung und dem Selbstverständnis als Interessenvertretung der FN erklärlich erschien, war dadurch die alleinige gesetzliche Zuständigkeit und Verantwortung des Bundesministers für Bauten und Technik für die Verwaltung des WaWiFo nicht zu ersetzen. Durch die Duldung solcher Einwirkungen der diesbezüglich von gesetzlicher Verantwortung freien Fondskommission kam es zwangsläufig zu bedeutenden Schwächen in der Entscheidungsfindung.

90.65 Durch diese unmittelbare Einflußnahme der Fondskommission auf die Willensbildung im Bereich des WaWiFo wurde - unter Außerachtlassung der finanziellen Möglichkeiten des Fonds - eine Entwicklung eingeleitet, die, sollte keine Änderung eintreten, zu dessen finanzieller Aushöhlung und damit zum Zusammenbruch des derzeitigen Förderungssystems führen würde. Diese Entwicklung wird noch dadurch beschleunigt, daß den Förderungsnehmern seit Inkrafttreten der WBFNG-Novelle 1982 weitgehend der Anreiz zur Sparsamkeit genommen wurde. Wegen der neuerdings an den Fonds herangetragenen zusätzlichen Wünsche sah der RH eine Verwirklichung der bisher vom WaWiFo zu einem wesentlichen Teil mitfinanzierten Umweltschutzaufgaben als gefährdet an.

90.66 Die nicht nur für den WaWiFo selbst, sondern für die Bewältigung der dringend anstehenden Umweltschutzaufgaben nachteiligen Auswirkungen der im Prüfungsergebnis dargestellten Mängel und Mißstände veranlaßten den RH, neben dringend erforderlichen Sofortmaßnahmen auch ein grundsätzliches Überdenken des gesamten Förderungssystems zu empfehlen.

Als mögliche Lösungsansätze kämen dabei - bei einer entsprechenden Änderung der Rechtslage - außer einem Übergang auf ein Beihilfensystem bzw ein System der Zinsstützungen von Kapitalmarktdarlehen, noch eine der verfassungsgesetzlichen Aufgabenverteilung besser entsprechende Finanzausstattung der Gebietskörperschaften bzw ein Mischsystem in Frage. Eine Aufrechterhaltung des derzeitigen, äußerst verwaltungsaufwendigen Darlehenssystems erschien dem RH nur dann sinnvoll, wenn die FN in die Lage versetzt würden, aufgenommene Fremdmittel innerhalb der Nutzungsdauer der geförderten Anlagen zu tilgen.

Unabhängig von der Wahl des Förderungssystems äußerte der RH jedoch Bedenken gegen eine im Rahmen des Fonds bereits erörterte Überführung des WaWiFo in eine gesellschaftsrechtliche Organisationsform, da nach den Erfahrungen des RH eine derartige Ausgliederung sich weder kostensenkend auswirken noch eine sachlich unbeeinflusste Geschäftsführung gewährleisten würde und die Änderung der Organisationsform allein noch keine Verbesserung der Gebarung erwarten ließe.

90.67 Unabdingbar für ein einfaches, überschaubares, geordnetes und wirksames Förderungssystem erschien dem RH jedenfalls eine ausreichende, wasserwirtschaftliche Dringlichkeiten berücksichtigende, politische Zielvorgabe zur Vermeidung von Entscheidungsschwächen. Nur so könnte ein zielgerichteter, planmäßiger und nach zu setzenden Schwerpunkten ausgerichteter, zweckmäßiger, sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz der Förderungsmittel gewährleistet werden.

90.68 Dem RH sind bereits während seiner Überprüfstätigkeit Maßnahmen bekannt geworden, die das BMBT eingeleitet hat, um weitere Schädigungen des WaWiFo zu vermeiden.

90.69 Wie das BMBT berichtete, habe der Fonds während seines Bestehens bereits mehr als 7 000 Vorhaben (Gesamtbauvolumen rd 100 Milliarden S) mit einem geringen Verwaltungsaufwand behandelt und teilweise bereits endabgerechnet. Diese Vorhaben beträfen fast sämtliche Gemeinden Österreichs, so daß jedenfalls erhebliche Verbesserungen auf dem gesamten Sektor eingetreten seien.

Das BMBT werde jedoch aufgrund der Empfehlungen des RH das bestehende System überdenken und versuchen, eine noch bessere Effizienz der Maßnahmen zu erreichen.

ZUM II. ABSCHNITT

Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen bei Kapitalbeteiligungen des Bundes**Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen**

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1982

Österreichisches Verkehrsbüro GesmbH, Wien

Bis 1975 gebarte das Verkehrsbüro ausgeglichen; seit 1976 weitete die damalige Geschäftsführung die Tätigkeiten in allen Unternehmungsbereichen wesentlich aus. Diese Maßnahmen waren fast ausschließlich unzureichend vorbereitet, vielfach von nicht ertragsorientierten Zielsetzungen geleitet und führten zu hohen Abgängen. Das Weiterbestehen der Unternehmung konnte nur durch bedeutende finanzielle Leistungen des Haupt- und nunmehrigen Alleingeschafters Republik Österreich gewährleistet werden.

Allgemeines

91.1 Von Ende Mai bis Dezember 1982 überprüfte der RH die Gebarung der Österreichisches Verkehrsbüro GesmbH, Wien (ÖVB). Während die letzte Gebarungsüberprüfung (TB 1969 Abs 93) im wesentlichen die Gebarung der Geschäftsjahre 1960 bis 1967 zum Gegenstand hatte, umfaßte die nunmehrige hauptsächlich die Jahre 1976 bis 1981.

91.2 Gegenstand der Unternehmung ist insb die Ausübung des Reisebürogewerbes, des Gastgewerbes, des Fremdenführergewerbes usw sowie der Betrieb aller Unternehmungen, welche geeignet sind, das Reise- und Verkehrswesen in und nach Österreich zu fördern. Diese umfangreichen Berechtigungen erschienen notwendig, um in den zahlreichen Betriebszweigen tätig werden zu können, die als zum Fremdenverkehr gehörig angesehen wurden.

91.3 Das Stammkapital der Gesellschaft, das bis 1977 13 Mill S betragen hatte, wurde bis 1979 auf 52 Mill S und bis 1981 auf 132 Mill S erhöht. Schließlich erfolgten 1982 weitere Kapitalerhöhungen um insgesamt 108 Mill S auf 240 Mill S, wobei Ende 1982 sämtliche Anteile auf die Republik Österreich entfielen.

Organe der Gesellschaft

91.4.1 Erstmals in der Generalversammlung im Dezember 1981 berichtete die Geschäftsführung gem § 36 Abs 2 des GesmbH-Gesetzes über die finanzielle Lage der Unternehmung und insb darüber, daß mehr als die Hälfte des Stammkapitals verlorengegangen war.

91.4.2 Dieser erstmalige Bericht über die bedrohliche Lage des Eigenkapitals erschien dem RH verspätet. Zwar lag der vom ÖVB erstellte Jahresabschluß für das Jahr 1980 erst zum Jahresende 1981 vor, jedoch hätten vorläufige Daten schon früher erkennen lassen, daß mehr als die Hälfte des Stammkapitals verlorengegangen war.

91.5.1.1 Seit Juli 1975 bestand der Aufsichtsrat (AR) des ÖVB aus 20 Mitgliedern. Hinzu kamen zehn vom Betriebsrat entsandte Arbeitnehmer sowie der bestellte Staatskommissär. Dem Gremium gehörten somit - noch ohne Geschäftsführung und allenfalls teilnehmende andere Personen - 31 Mitglieder an.

91.5.1.2 Aufgrund eines Beschlusses der Generalversammlung wurde der AR im Mai 1982 auf neun Mitglieder, wovon für sieben die Republik Österreich das Vorschlagsrecht hat, verkleinert. Seit Dezember 1982 besteht der AR nur mehr aus sieben von der Republik Österreich entsendeten Mitgliedern zuzüglich vier Belegschaftsvertretern.

91.5.2.1 Nach Auffassung des RH wurde in den Jahren 1975 bis 1982 die Hauptaufgabe des AR - nämlich die Überwachung der Geschäftsführung - schon allein durch die Größe des Gremiums erschwert. Die Verkleinerung des AR hätte daher schon früher erfolgen sollen, um eine verbesserte Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion und damit eine angemessene Stellung des AR im Entscheidungsprozeß zu ermöglichen.

91.5.2.2 Weiters vermerkte der RH kritisch, daß der Hauptgeschafter Republik Österreich - er stellte lediglich neun Mitglieder - durch Überlassung der Mehrheit im AR an die Minderheitsgesellschaft bis Mai 1982 auf Einflußmöglichkeiten verzichtet hatte. Nach Ansicht des RH sollte ein angemessenes Entsprechungsverhältnis zwischen dem Ausmaß von Beteiligung und Belastung einerseits und der Wahrnehmung von Gestaltungs- und Kontrollrechten andererseits bestehen.

91.6 Der Geschäftsführung gehörten bis Feber 1982 zumeist drei Personen an. Im Jahr 1981 wurden aufgrund der wesentlich verschlechterten wirtschaftlichen Lage der Unternehmung zunehmend Vorwürfe gegen die Geschäftsführer erhoben. Während das Dienstverhältnis mit einem Geschäftsführer zum Jahresende 1981 einvernehmlich gelöst wurde, berief die Generalversammlung vom 5. Feber 1982 die beiden anderen Geschäftsführer ab und bestellte eine neue Geschäftsführung. Die Abberufung wurde damit begründet, die Geschäftsführer hätten ihrer Verpflichtung gem § 25 des GesmbH-Gesetzes, bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden, nicht entsprochen bzw Entlassungsgründe gem § 27 des Angestelltengesetzes gesetzt.

In der Folge klagten die beiden Geschäftsführer das ÖVB auf Einhaltung ihrer Verträge insb auf Weiterbezahlung des Geschäftsführerentgeltes bis zum Ablauf der Kündigungsfrist und auf Ausbezahlung der Abfertigung. Das ÖVB trat diesen Forderungen entgegen und erhob seinerseits Gegenforderungen bis zu 172,5 Mill S, das ist jener Betrag, um den sich die Eigenkapitallage während deren Geschäftsführung verschlechtert hat. Der Rechtsstreit war zum Jahresende 1983 noch nicht abgeschlossen.

Unternehmungspolitik

91.7.1 Das ÖVB wies bis 1973 bescheidene Gewinne aus, die im wesentlichen aus der Bahnwerbung, dem Bahnagentur-Service, dem Hotel Europa und aus Beteiligungen erzielt wurden. Die Jahre 1974 bis 1978 waren von einer unterschiedlichen Ertragslage bei einem insgesamt ausgeglichenen Ergebnis geprägt; ab 1979 mußten erhebliche Verluste hingenommen werden, die Ende 1981 zu einschneidenden Maßnahmen des Eigentümers führten.

91.7.2 Obwohl sich das ÖVB stets zum überwiegenden Teil im Eigentum der öffentlichen Hand, vornehmlich des Bundes, befand, waren ihm - wie der RH kritisch vermerkte - gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen niemals vorgegeben worden.

91.8.1 Im Juli 1975 wurde die Geschäftsführung neu zusammengesetzt, womit eine völlig neue Unternehmungspolitik begann, die letztlich 1981 zur finanziell äußerst bedrohlichen Lage der Unternehmung und schließlich zur Abberufung dieser Geschäftsführung führte. Das Jahr 1982 war im wesentlichen von Sanierungsmaßnahmen des Eigentümers gekennzeichnet, die mit Hilfe eines Betriebsberaters und einer provisorischen Geschäftsführung eingeleitet wurden. 1983 kann als Beginn der Sanierungsphase unter abermals teilweise neuer Geschäftsführung angesehen werden, nach deren Vorstellungen um die Mitte der achtziger Jahre die Unternehmungskrise im wesentlichen überwunden sein sollte.

91.8.2 Nach Ansicht des RH wird der Eigentümer bis dahin allerdings über 200 Mill S aus dem Bundeshaushalt aufgewendet haben, um eine Unternehmung zu erhalten, deren Formalziel eigentlich Gewinnerzielung und -ausschüttung an die Eigentümer gewesen wäre.

Wiewohl der Betrieb eines Reisebüros neben rd 1 800 anderen, meist privaten, nach Auffassung des RH nicht als ursprüngliche Staatsaufgabe anzusehen ist, haben die Verwaltungsorgane der Trägerkörperschaft niemals in der Geschichte der Unternehmung den Unternehmungsorganen eine gemeinwirtschaftliche Zielsetzung vorgegeben. Lediglich eine Wendung im Gesellschaftsvertrag, die von einem „Fördern“ des Reise- und Verkehrswesens „in und nach Österreich“ sprach, konnte als Anhaltspunkt für die Setzung eines Sachzieles, wie auch als Ansatz für eine gemeinwirtschaftliche - das Formalziel einengende - Aufgabe angesehen werden.

91.9.1 Da das ÖVB bis dahin über kein Unternehmungskonzept verfügte, wurde ein solches Ende 1975 vom AR angemahnt. Die von der neuen Geschäftsführung bei der ersten AR-Sitzung nach der Bestellung dargelegten Vorstellungen waren nämlich auf eine völlige Veränderung der bisher eher vorsichtigen Unternehmungspolitik des ÖVB hinausgelaufen.

91.9.2 Der RH erachtete es als schwerwiegende Unterlassung aller Unternehmungsorgane und der Eigentümerkörperschaft des ÖVB, bis Ende 1983 kein gültiges Unternehmungskonzept beschlossen bzw genehmigt zu haben, obwohl an zwei Wendepunkten eine jeweils vollständige Änderung der Unternehmungspolitik - nämlich 1975 von Verteidigung des Marktanteiles auf möglichste Ausweitung und 1982 wieder auf stärkere Zurückhaltung - eingeleitet wurde.

91.10.1 Erst Mitte 1981, sechs Jahre nach dem ohnehin späten Verlangen nach einem Unternehmungskonzept, als der Mißerfolg der 1975 eingeleiteten Unternehmungspolitik bereits längst zu Tage getreten war, kam es auf nachhaltiges Drängen des BMF im Gefolge der anstehenden Sanierungsmaßnahmen zur Vorlage einer Art von Unternehmungskonzept unter der Bezeichnung „Unternehmensplanung 1981 - 1985“. Allerdings erhob der Eigentümer gegen diese Ausarbeitung begründete Einwendungen, so daß sie nie Verbindlichkeit erlangte.

Vielmehr beauftragte das BMF Ende Oktober 1981 einen Betriebsberater mit einer Untersuchung über Entwicklung und Konzeption des ÖVB.

Unter Zugrundelegung dieser umfangreichen Untersuchungen sollte im Jahr 1983 von der Geschäftsführung ein Unternehmungskonzept erarbeitet werden, das nach Genehmigung durch den AR und die Eigentümerkörperschaft für die weitere Unternehmungspolitik maßgeblich zu sein hätte.

91.10.2 Auch der RH beurteilte die 1981 vorgelegte „Unternehmensplanung“ als unzureichend.

91.10.3 Wie die Geschäftsführung dem RH mitteilte, sei im Juli 1983 den Mitgliedern des AR eine Unternehmungskonzeption mit Strategien und Maßnahmenempfehlungen vorgelegt und von diesen genehmigt worden. Für das Frühjahr 1984 wurde die Vorlage einer Unternehmungsplanung für die nächsten fünf Jahre an die Organe des ÖVB in Aussicht gestellt.

91.11.1 In Ermangelung eines Unternehmungskonzeptes sah sich das ÖVB als eines - wenn auch eines der größten - der rd 1 800 österreichischen Reisebüros. Weder Branchenführung noch besondere Marktpositionen bzw -funktionen wurden als Zielsetzung gesehen. Dementsprechend zurückhaltend waren auch die Investitionspolitik und das Marketing. Erst die 1975 neu berufene Geschäftsführung erkannte, daß Zielsetzung, Aufgabenstellung, Unternehmungspolitik und Strategien neuer Überlegungen und Festlegungen bedürften.

91.11.2 Nach Auffassung des RH hätte daraufhin die Geschäftsführung ein Unternehmungskonzept - naturgemäß eingebettet in die gemeinwirtschaftliche Funktion eines im Eigentum des Bundes stehenden Verkehrsbüros - zu entwerfen und dem AR sowie dem Eigentümer zur Genehmigung vorzulegen gehabt. Deren Aufgabe wäre es gewesen, Ausmaß und Begrenzung der einzel- und gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen zu bestimmen. Eine förmliche Beschlußfassung über die dergestalt festgelegten Ziele, Zielkonflikte und Zielvorränge hätte einen Rahmen für zielkonforme Entscheidungen der Geschäftsführung gebildet.

Abweichend von dieser Soll-Vorgangsweise haben sich die Organe des ÖVB mit mündlichen Absichtserklärungen der 1975 neu berufenen Geschäftsführung im AR begnügt, denen allerdings inhaltlich ohne Einschränkungen zuzustimmen war.

Die tatsächlich verwirklichte Unternehmungspolitik war diesen Absichtserklärungen geradezu vollständig entgegengesetzt. Im Gewährenlassen wesentlicher Abweichungen von den - als richtig und zweckmäßig erkannten, wenn auch nicht formgerecht schriftlich festgelegten - Absichtserklärungen der Geschäftsführung durch AR und Generalversammlung erblickte der RH einen Mangel auf seiten der gesellschaftseigenen Kontrollorgane.

Gegen die Geschäftspolitik, die grundsätzlich auf Umsatzausweitung ohne jegliche Rücksichtnahme auf die Ertragslage ausgerichtet war, machten wohl vereinzelt AR-Mitglieder Bedenken geltend; einer - in der Regel einstimmigen - Genehmigung der diesbezüglichen Vorhaben der Geschäftsführung durch den AR tat dies aber keinen Abbruch.

Finanzwirtschaft

91.12.1 Die Bilanzsumme des ÖVB erhöhte sich - bereinigt von brutto dargestellten Wertberichtigungen - von 162,3 Mill S (1975) um 351,9 Mill S oder 216,9 vH auf 514,2 Mill S (1981).

91.12.2 Diese Bilanzsummen waren allerdings insb in den Jahren 1980 und 1981 wegen der angefallenen, hohen Verlustvorräte von insgesamt 154,3 Mill S stark aufgebläht, weswegen der RH hauptsächlich vom wirtschaftlichen Gesamtkapital des ÖVB ausging; dieses stieg im genannten Zeitraum wesentlich geringer, nämlich von 161,6 Mill S um 198,3 Mill S bzw 122,7 vH auf 359,9 Mill S.

91.13.1 Bis zu den Jahren 1975 und 1976 stellte sich das ÖVB als Unternehmung mit äußerst geringer Anlagenintensität dar. Das Anlagevermögen stellte damals mit 24,3 bzw 29,9 Mill S lediglich 15,0 bzw 17,1 vH des Gesamtvermögens dar.

In den folgenden Jahren wurden in allen Bereichen der Unternehmung bedeutende Investitionen im Gesamtausmaß von 272,4 Mill S vorgenommen (1976 bis 1981). Das Anlagevermögen hatte sich somit bis zum Jahresende 1981 - nach der Berücksichtigung von Anlagenabgängen und Abschreibungen - auf 188,8 Mill S, das ist das 7,8fache des Wertes zum Jahresende 1975, erhöht und machte bereits 52,5 vH des Gesamtvermögens aus, womit das ÖVB nunmehr höchst anlagenintensiv war.

91.13.2 Nach Ansicht des RH ließ sich die Geschäftsführung offensichtlich hierbei nicht ausschließlich von ertragsorientierten Zielsetzungen leiten. So begründete sie es etwa mit dem Namen „Österreichisches“ Verkehrsbüro, sie sei berechtigt oder verpflichtet, nicht nur wie bisher, hauptsächlich im ostösterreichischen Raum tätig zu sein, sondern die Geschäftstätigkeit auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen. Die auch auf solchen Überlegungen einsetzenden Bindungen in Touristik und Hotels verursachten hohe zusätzliche Belastungen.

91.13.3 Laut Stellungnahme der überprüften Gesellschaft hat sich das Anlagevermögen im Jahr 1982 um 56,5 Mill S bzw 29,9 vH auf 132,3 Mill S verringert. Sein Anteil am Gesamtvermögen sei aufgrund der gesetzten Desinvestitionsmaßnahmen auf 30,0 vH zurückgegangen.

91.14.1 Im überprüften Zeitraum wurde das steigende Anlagevermögen in immer stärkerem Maße mit kurzfristigem Fremdkapital finanziert. Während in den Jahren 1975 und 1976 mit 270,4 vH bzw 230,8 vH noch eine bedeutende Überdeckung gegeben war, nahm die Deckung des Anlagevermögens durch wirtschaftliches Eigenkapital in den folgenden Jahren rasch ab und betrug nach 15,9 vH (1980) schließlich nur mehr 4,1 vH (1981). Auch nach Einbeziehung des erstmals 1978 in Anspruch genommenen langfristigen Fremdkapitals betrug die Anlagendeckung zum Jahresende 1981 lediglich 25,3 vH.

91.14.2 Der RH erblickte in dieser Entwicklung ein deutliches Abweichen von betriebswirtschaftlich anerkannten Finanzierungsregeln, die insb bei riskanten Vorhaben im Interesse einer Fristenentsprechung eine angemessene Deckung langfristig gebundener Vermögenswerte durch langfristiges Kapital fordern. Ein wesentliches Abweichen von solchen Regeln wäre nur dann gerechtfertigt, wenn aus den mit kurzfristigen Mitteln finanzierten Teilen des Anlagevermögens rasche und ausreichende Ergebnisverbesserungen entstehen. Dies war jedoch beim ÖVB bei vielen Investitionen - insb dann, wenn sie auch mit anderen als ertragsorientierten Erwartungen begründet waren - nicht der Fall, was auch den Organen der Gesellschaft bewußt sein mußte.

91.14.3 Laut Stellungnahme des ÖVB verbesserte sich im Jahre 1982 die Anlagendeckung wieder auf 142 vH.

91.15.1 Die Geschäftsführung legte in ihrem Antrag auf Erhöhung des Stammkapitals vom Mai 1977 - der letztlich auch zu einer Kapitalerhöhung von 39 Mill S auf 52 Mill S führte - bei einer geplanten Investitionssumme 1977 bis 1980 von 183 Mill S und geschätzten Normalabschreibungen von 77 Mill S einen ungedeckten Finanzbedarf für Investitionen von 87 Mill S dar.

91.15.2 Nach Ansicht des RH ließ diese finanzierungsmäßige Vorbereitung der umfangreichen Investitionstätigkeiten eine ausreichende kaufmännische Sorgfalt vermissen. Auch bei Anerkennung der grundsätzlich gegebenen Unsicherheit von Prognosen wich die tatsächlich eingetretene Entwicklung unangemessen stark von den Annahmen dieser Antragstellung ab. Das Investitionsvolumen der Jahre 1977 bis 1980 betrug schließlich 218,4 Mill S (+ 35,4 Mill S), obwohl einzelne Vorhaben überhaupt nicht ausgeführt wurden. Die Abschreibungen blieben aus bilanzpolitischen Gründen trotz des gestiegenen Investitionsvolumens mit 61,8 Mill S um 15,2 Mill S hinter der Schätzung zurück. Aus diesen Bilanzpositionen allein ergab sich somit ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 50,6 Mill S. Weiters bezog die Unternehmung zwar in ihre Berechnung keine Gewinne ein, berücksichtigte allerdings auch nicht die Möglichkeit von Verlusten. Tatsächlich traten in den Jahren 1977 bis 1980 Verluste (einschließlich Rücklagenauflösungen) von insgesamt 122,8 Mill S bei einem insgesamt negativen Cash-flow von 42,9 Mill S ein, dh daß auch die tatsächlichen Abschreibungen nicht für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung standen, sondern zur teilweisen Verlustabdeckung verwendet werden mußten.

91.16.1 Das Umlaufvermögen des ÖVB stieg von 130,8 Mill S (1975) um 30,4 Mill S bzw 23,2 vH auf 161,2 Mill S (1981); der Anteil des Umlaufvermögens am Gesamtvermögen ging damit von 85,0 vH auf 47,5 vH zurück.

Während zum Jahresende 1975 noch 54,2 Mill S an liquiden Mitteln vorhanden waren, das waren 41,4 vH des Umlaufvermögens, sanken diese in den Jahren ab 1978 aufgrund des hohen Mittelbedarfes für Investitionen und der sich verschlechternden Ergebnisse stark ab und betrugen zum Jahresende 1981 nur mehr 21,5 Mill S bzw 13,3 vH des Umlaufvermögens.

91.16.2 Kritisch vermerkte der RH insb das Ansteigen der Forderungen aufgrund von Warenlieferungen und Leistungen von 39,9 Mill S oder 30,5 vH des Umlaufvermögens (1975) auf 84,1 Mill S oder 52,1 vH des Umlaufvermögens (1981). Diese Erhöhung um 44,2 Mill S bzw 110,9 vH ging über den eingetretenen Umsatzzuwachs hinaus und war hauptsächlich auf Mängel in der Kundenbuchhaltung und auf das nicht entsprechende Mahnwesen zurückzuführen. Erst 1982 trachtete die neue Geschäftsführung, durch eine Neuorganisation der Kundenbuchhaltung und des Mahnwesens die hohen Außenstände zu verringern.

91.16.3 Laut Stellungnahme des ÖVB hat sich 1982 der Anteil des Umlaufvermögens am Gesamtvermögen wieder auf 70 vH erhöht und wurden die liquiden Mittel aufgrund der Kapitalerhöhungen auf 91,5 Mill S bzw 30 vH des Umlaufvermögens angehoben.

91.17.1 Das Stammkapital des ÖVB wurde von 13 Mill S (1975) um 119 Mill S auf 132 Mill S (1981) und um weitere 108 Mill S auf 240 Mill S (1982) erhöht.

Bis zum Jahresende 1977 wies die überprüfte Gesellschaft noch Rücklagen in der Höhe von 30,1 Mill S aus, die allerdings 1978 und 1979 erfolgswirksam aufgelöst wurden.

Das Eigenkapital erreichte aufgrund von Kapitaleinzahlungen mit 61,8 Mill S (1978) den höchsten Stand im überprüften Zeitraum, sank jedoch in den Folgejahren wegen der eingetretenen hohen Verluste rasch auf 32,0 Mill S (1979) und 1,1 Mill S (1980) ab und war schließlich mit 22,3 Mill S (1981) negativ.

Auch nach Hinzurechnen des Sozialkapitals von zuletzt 30,1 Mill S sank das wirtschaftliche Eigenkapital stark und betrug schließlich nur mehr 7,8 Mill S oder 2,2 vH des wirtschaftlichen Gesamtkapitals (1981).

91.17.2 Die Anteile des wirtschaftlichen Eigenkapitals am Gesamtkapital waren nach Auffassung des RH ab 1979 unzureichend. Zum Jahresende 1981 war wirtschaftliches Eigenkapital nahezu nicht mehr vorhanden, demzufolge das Vermögen der überprüften Gesellschaft fast zur Gänze mit Fremdkapital finanziert wurde. Diese ungünstige Lage wurde noch dadurch verschärft, daß der Cash-flow mit 20,4 Mill S (1979), 31,0 Mill S (1980) und 27,8 Mill S (1981) jeweils negativ war.

Somit konnte das ÖVB selbst keinen Beitrag zur Selbstfinanzierung leisten; vielmehr mußten die Abgänge beim Cash-flow durch zusätzliche Eigen- und Fremdmittel ausgeglichen werden.

91.17.3 Laut Stellungnahme der überprüften Gesellschaft konnte der negative Cash-flow 1982 auf 0,6 Mill S vermindert werden.

91.18.1 Die Verbindlichkeiten der überprüften Unternehmung nahmen von 80,7 Mill S (1975) auf das 4,1fache, nämlich 331,5 Mill S (1981) zu.

Während das ÖVB in den Jahren 1975 und 1976 keinerlei Bankverbindlichkeiten hatte, stiegen diese bis 1981 rasch auf 183,2 Mill S an und stellten damit 55,2 vH der gesamten Verbindlichkeiten dar.

Bedeutende Steigerungen waren in den Jahren 1978 bis 1981 auch bei den Verbindlichkeiten aus Warenlieferungen und Leistungen von 41,9 Mill S auf 91,4 Mill S und bei den sonstigen Verbindlichkeiten von 16,9 Mill S auf 35,1 Mill S festzustellen, die sich somit jeweils mehr als verdoppelten.

91.18.2 Der RH sah in dieser Entwicklung ein Zeichen für die sich verschlechternde Finanzlage.

91.18.3 Wie der Stellungnahme der überprüften Gesellschaft zu entnehmen war, ist die Gesamtsumme der Verbindlichkeiten im Jahr 1982 auf rd 202,0 Mill S gesenkt worden. Hierbei wurden die Bankverbindlichkeiten überproportional auf nur mehr 34,9 vH vermindert. Die Verbindlichkeiten aus Warenlieferungen und Leistungen sind 1982 auf rd 71,9 Mill S zurückgegangen.

91.19.1 Ab dem Jahr 1979 nahm das ÖVB in zunehmendem Maße kurzfristige Kredite in Anspruch, die Ende 1979 bereits 80,7 Mill S betrugten. Mit den kreditgewährenden Banken hatte die überprüfte Unternehmung einen Gesamtkreditrahmen vereinbart, der sich im April 1982 auf 177,5 Mill S belief. In den Jahresabschlüssen 1980 und 1981 betrugten diese kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditunternehmungen 132,9 Mill S bzw 143,3 Mill S.

Der AR der Gesellschaft wurde bis März 1981 nicht förmlich mit der Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite befaßt, da auch der Vorsitzende des AR der Auffassung war, kurzfristige Überziehungen seien nicht genehmigungspflichtig.

91.19.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise der Geschäftsführung, die nicht schon seit Ende 1979 den AR jeweils von dem steigenden Bedarf an Fremdmitteln, die nicht nur der Abdeckung eines kurzfristigen Bedarfes dienten, sowie von dem mit den Banken vereinbarten Kreditrahmen und seiner Ausnutzung unterrichtet hat.

91.20.1.1 Die Umsätze des ÖVB erhöhten sich von 796,6 Mill S (1975) um 387,5 Mill S oder 48,6 vH auf 1 184,1 Mill S (1981). Diese Steigerungen entfielen hauptsächlich auf den Touristikbereich (+ 185,2 Mill S bzw 27,0 vH) sowie den Hotel- und Restaurantbetrieb (+ 164,6 Mill S bzw 199,3 vH).

Aufgrund der geringeren Leistungseinsätze im Hotelbereich stieg der Rohertrag überproportional von 175,5 Mill S (1975) um 188,3 Mill S bzw 107,3 vH auf 363,8 Mill S (1981).

91.20.1.2 Wesentlich stärker als der Rohertrag erhöhten sich allerdings die Aufwendungen, nämlich von 180,7 Mill S (1975) um rd 234,6 Mill S oder 129,8 vH auf rd 415,3 Mill S (1981).

91.20.1.3 Am stärksten stieg der Personalaufwand, der sich von 108,9 Mill S (1978) um 123,0 Mill S bzw 112,9 vH auf 231,9 Mill S (1981) erhöhte und zuletzt 55,8 vH der Aufwendungen ausmachte bzw 63,7 vH des Rohertrages beanspruchte.

91.20.1.4 Weitere wichtige Aufwandssteigerungen - zum Teil als unmittelbarer Ausfluß der Geschäftspolitik seit 1976 - stellten 1981 Miet- und Pachtzinse mit 50,8 Mill S bzw 12,2 vH der Aufwendungen (Steigerung 33,9 Mill S bzw 200,6 vH), die Abschreibungen mit 27,3 Mill S bzw 6,6 vH (Steigerung 19,5 Mill S bzw 250 vH) sowie die Werbung mit 19,3 Mill S bzw 4,6 vH (Steigerung 10,6 Mill S bzw 121,8 vH) dar.

91.20.1.5 Der Zinsensaldo verschlechterte sich im überprüften Zeitraum von + 3,5 Mill S um 16,9 Mill S auf - 13,4 Mill S.

91.20.2 Aufgrund dieser vom RH als unverhältnismäßig bezeichneten Entwicklung der Roherträge und der Summe aller Aufwendungen errechneten sich schließlich die ausgewiesenen Bilanzergebnisse,

40

die in den Jahren 1975 bis 1978 zwischen - 2,3 Mill S und + 1,6 Mill S betragen hatten, sich jedoch in der Folge wesentlich auf - 18,1 Mill S (1979), - 73,0 Mill S (1980) und - 63,3 Mill S (1981) verschlechterten.

91.20.3 Laut Stellungnahme des ÖVB wäre es - nach Einsetzen der Sanierungsmaßnahmen der neuen Geschäftsführung - im Jahr 1982 möglich gewesen, der überproportionalen Entwicklung der vom RH angeführten Aufwandspositionen entgegenzuwirken.

So sei es gelungen, den Miet- und Pachtaufwand auf 47,4 Mill S, die Abschreibungen auf 22,0 Mill S und den Werbeaufwand auf 18,1 Mill S zu senken. Auch der negative Zinsensaldo habe um 5 Mill S auf 8,4 Mill S verringert werden können. Schließlich seien auch die Leistungsansätze sowohl im Hotel- als auch im Touristikbereich gesenkt worden.

Beteiligungen

91.21.1.1 Das ÖVB war zuletzt im Jahre 1981 an 21 Unternehmungen beteiligt. Drei hievon waren dem ÖVB bei bestehenden Gewinn- und Verlustausschließungsvereinbarungen organschaftlich verbunden. Tatsächlich wurden diese Gesellschaften - unabhängig davon, daß sie selbständig bilanzierten - wie Zweigstellen geführt. Als Konzernbetriebe waren sechs weitere Unternehmungen zu betrachten.

91.21.1.2 Der Bilanzwert des Beteiligungsbesitzes des ÖVB stieg von 14,6 Mill S (1975) um 13,3 Mill S bzw 91,7 vH auf 27,7 Mill S (1981). Diese Zunahme ergab sich hauptsächlich aufgrund von Kapitalerhöhungen bei der Österreichischen Spielbanken AG und der Österreichischen Hotel- und Fremdenverkehrs-TreuhandgesmbH, an denen die überprüfte Gesellschaft teilnahm, sowie aus dem Erwerb der Internationale Reiseservice GesmbH (IRS).

91.21.1.3 Die überprüfte Gesellschaft verzeichnete in den Jahren 1975 bis 1981 stets positive Beteiligungsergebnisse zwischen 2,9 Mill S und 13,1 Mill S. Insgesamt betrug das Beteiligungsergebnis dieser Jahre 52,1 Mill S, wovon 10,8 Mill S auf die Konzernbetriebe entfielen.

91.21.1.4 Wie das ÖVB mitteilte, sind gegenüber diesen Gesellschaften bis 1981 Verwaltungskosten nicht angerechnet worden. Daher wären bis dahin die Gewinne als zu hoch, hingegen die Verluste der einzelnen Gesellschaften als zu niedrig anzusehen. Überdies sei das Beteiligungsergebnis des Jahres 1982 mit rd 5,1 Mill S positiv gewesen.

91.21.2 Bei Würdigung des gesamten Beteiligungsbesitzes des ÖVB gelangte der RH zu der Auffassung, daß dieser einige Beteiligungen beinhaltet, die nicht betriebsnotwendig mit dem Unternehmungszweck des ÖVB verbunden sind.

Der RH empfahl daher, den Beteiligungsbesitz auf jene Beteiligungen zu beschränken, die zur Erfüllung des Unternehmungszweckes erforderlich erscheinen. Weiters sollten auch solche Beteiligungen, die ständig Verlust erbringen, umgehend aufgegeben werden.

91.21.3 Wie das ÖVB in seiner Stellungnahme mitteilte, sei eine Beteiligung im Jahr 1983 aufgegeben worden; es habe mit der Veräußerung dieser Beteiligung einen wesentlichen Beitrag zur Sanierung der Unternehmung geleistet.

91.22.1.1 Bis zum Jahr 1981 war das ÖVB an zwei Reiseveranstaltungsunternehmungen mit jeweils rd 24 vH beteiligt. Diese Beteiligungen waren bis zum Jahr 1978 die ertragreichsten des ÖVB.

In den beiden folgenden Geschäftsjahren hatten die Gesellschaften große Geschäftseinbußen zu verzeichnen. Ein Insolvenzverfahren schien unabwendbar.

91.22.1.2 Da das ÖVB aufgrund der eigenen wirtschaftlichen Lage an einer Sanierung nicht teilnehmen konnte, trat es im März 1981 seine Geschäftsanteile an den beiden Gesellschaften um den symbolischen Kaufpreis von einem Schilling ab, ließ sich jedoch das Recht einräumen, sich bis 15. März 1984 wieder mit je 24 vH an den Gesellschaften beteiligen zu können. Auch das IRS war an den beiden Gesellschaften beteiligt gewesen und hatte die Anteile ebenfalls abgetreten. Dem IRS wurde das Recht eingeräumt, sich bis zum 15. März 1984 wieder mit je 19,5 vH beteiligen zu können.

91.22.2 Nach Meinung des RH sollten andere als gewinnorientierte Überlegungen in die Entscheidung, ob das ÖVB selbst bzw seine Tochtergesellschaft IRS von den Optionsrechten zur Übernahme der Gesellschaftsanteile an den beiden Gesellschaften Gebrauch machen wird, nicht einfließen.

91.23.1.1 Im April 1977 gründete das ÖVB mit Partnern ein Reisebüro. Die Gesellschaft hatte ein Stammkapital von 450 000 S, an dem das ÖVB vorerst mit 66,7 vH, seit 1979 mit 80 vH, beteiligt war. Mit Wirksamkeit ab Jahresbeginn 1979 schloß das ÖVB mit dieser Tochtergesellschaft auch eine Gewinn- und Verlustausschließungsvereinbarung.

91.23.1.2 Das ÖVB hatte aufgrund dieses Vertrages in den Jahren 1979 bis 1981 Verluste von insgesamt rd 3,0 Mill S zu übernehmen; hinzu kam ein Gesellschafterzuschuß von rd 1,2 Mill S, so daß die Gesamtbelastung aus dieser Beteiligung im überprüften Zeitraum rd 4,2 Mill S betrug.

91.23.2 Wie der RH kritisch vermerkte, nahm das ÖVB durch die Beteiligung an dieser Tochtergesellschaft nicht nur bedeutende finanzielle Belastungen auf sich, es begab sich bei den Vertragsabschlüssen auch beträchtlicher Gestaltungsrechte, da den Minderheitsgesellschaften - obwohl diese am wirtschaftlichen Erfolg der Gesellschaft keinerlei Anteil haben - beträchtliche Zustimmungsrechte eingeräumt wurden.

In Anbetracht der negativen Ergebnisse empfahl der RH, diese Beteiligung aufzugeben.

91.23.3 Lt Stellungnahme des ÖVB seien die Verluste dieser Gesellschaft noch um tatsächlich nicht verrechnete Verwaltungskosten zu erhöhen.

91.23.4 Der RH fand sohin seine Auffassung, diese Beteiligung sei so rasch als möglich aufzugeben, bestätigt.

Österreichische Verkehrswerbung GesmbH

91.24.1 Das Stammkapital der Österreichischen Verkehrswerbung GesmbH (ÖVW) in der Höhe von 50 000 S stand zur Gänze im Eigentum des ÖVB.

Der Gegenstand der Unternehmung umfaßt die Förderung des Verkehrs in und nach Österreich durch Werbung für ÖBB und ÖPTV. Vom BMV werden Mittel bereitgestellt, mit denen verkehrspolitische Belange einer breiteren Öffentlichkeit verständlich gemacht und die Verkehrssicherheit in Österreich gehoben werden sollen. Die ÖVW ist somit eine ausgegliederte Informations- und Werbestelle des BMV bzw der beiden angeführten Wirtschaftskörper.

91.24.2 Nach Ansicht des RH war zwischen den Geschäftstätigkeiten der ÖVW und des ÖVB keinerlei sachliche Verbindung erkennbar. Eine solche war nur zwischen der ÖVW und ihren Auftraggebern, nämlich BMV, ÖBB und ÖPTV gegeben. Er erachtete es daher für zweckmäßig, daß das BMV namens der Republik Österreich beabsichtigte, die Gesellschaftsanteile an der ÖVW zu übernehmen.

91.24.3 Laut Mitteilung der überprüften Unternehmung hat der Bundesminister für Finanzen schriftlich erklärt, er hätte gegen eine Abtretung der Gesellschaftsanteile der ÖVW vom ÖVB an den Bund keine Einwände. Eine baldige Regelung dieser Angelegenheit im Sinne des RH sei zu erwarten.

91.25.1 Die von der ÖVW betreuten Werbebudgets stiegen von 23,5 Mill S (1976) auf 57,6 Mill S (1981).

91.25.2 Wie der RH kritisch vermerkte, verhinderte das System der Budgeterstellung bei den Auftraggebern eine längerfristige Planung sowohl für den finanziellen Umfang als auch für die einzelnen Aktionsbereiche, da die Budgets und Maßnahmenvorschläge regelmäßig erst zu Beginn des jeweiligen Jahres endgültig genehmigt wurden.

Da werbliche Maßnahmen und die entsprechenden Budgets mindestens ein Jahr im voraus geplant werden müßten, um einen bestmöglichen Mitteleinsatz zu gewährleisten, empfahl der RH der ÖVW, bei ihren Auftraggebern darauf zu dringen, längerfristige Konzepte vorzulegen und die ÖVW auch in Marketing-Überlegungen einzubinden.

91.25.3 Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung würden Werbepläne soweit als möglich im voraus erstellt; in einigen Bereichen gelänge dies jedoch nicht. Die ÖVW sagte aber zu, auf ihre Auftraggeber im Sinne einer möglichst langfristigen Planung verstärkt einwirken zu wollen.

91.26.1 Bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte hatte sich die ÖVW - aufgrund einer Vereinbarung vom November 1979 mit ihren Auftraggebern - an die Vergaberichtlinien des Bundes zu halten.

Wie erhoben wurde, hat die ÖVW Aufträge meist freihändig vergeben und nur in Ausnahmefällen Ausschreibungen für Agenturarbeiten durchgeführt. Eine Agentur hatte einen besonders hohen Anteil an den Budgets der ÖVW. In einigen Fällen wurde eine Ausschreibung aber auch deshalb unterlassen, weil der Zeitdruck zu groß war.

91.26.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise der ÖVW, die bei der Vergabe von Aufträgen an Agenturen nicht im Sinne der ÖNORM A 2050 gehandelt hat. Hiedurch war weder ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet noch eine Vergabe tatsächlich an den Bestbieter sichergestellt. Auch wenn die geleistete Arbeit als zufriedenstellend empfunden wurde, wären regelmäßig Vergleichsangebote einzuholen.

91.26.3 Wie die ÖVW mitteilte, sei insb im Bereich der ÖBB-Werbung den Empfehlungen des RH mittlerweile entsprochen worden.

Investitionen

91.27.1 Ab dem Jahre 1976 leitete das ÖVB durch die Neuübernahme von nicht weniger als 17 Hotels und Gaststättenbetrieben sowie durch den Aufbau eines Filialnetzes auf dem Touristiksektor eine Expansionsphase ein (Investitionssumme von 1975/76 bis 1981 rd 200 Mill S).

91.27.2.1 Nach Ansicht des RH überschritt dieser Investitionsstoß die notwendige Anpassung an die herrschende Marktlage bei weitem. Die betreffenden Investitionen waren weder durch vorher durchgeführte noch durch nachträglich angestellte, genaue und den betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen entsprechende Untersuchungen (Unternehmenspläne, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Hotelkonzepte usw) belegt worden, so daß nicht zuletzt deshalb trotz des hohen Mitteleinsatzes die Investitionsziele vielfach nicht erreicht wurden. Dieser expansiven Investitionspolitik war darüber hinaus keine bewilligte Unternehmensplanung zugrunde gelegt worden. Der Mitte 1981 zur Bewertung der weiteren Investitionstätigkeiten von der überprüften Unternehmung entworfenen, aber nie genehmigten „Mittelfristigen Unternehmensplanung“, in der das ÖVB im übrigen die vorangegangenen Investitionstätigkeiten selbst als teilweise verfehlt und sanierungsbedürftig bezeichnet hatte, waren zur Untermauerung schließlich abermals keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen bzw Investitionsnachrechnungen zugrunde gelegt worden. Die vom ÖVB in Aussicht gestellten und ab 1982 durchgeführten Maßnahmen zur Verlustabdeckung (Optimierung von Deckungsbeiträgen durch Verbesserungsinvestitionen, Herabsetzung des Personalstandes, Auflassung von Betriebsstätten im investitionsträchtigen Touristik- und Hotelbereich sowie Veränderung des gastronomischen Konzeptes) unterlagen daher wegen des von der vormaligen Geschäftsführung zu verantwortenden Fehlens eines funktionierenden Rechnungswesens einem gewissen Unsicherheitsfaktor.

91.27.2.2 Der RH empfahl daher, in Zukunft die gesamte Investitionstätigkeit einem gültigen Unternehmensplan unterzuordnen und sie durch dynamische Investitionsrechenverfahren bzw gleichwertige Rentabilitätsbetrachtungen in vor- aber auch nachgängiger Art zu untermauern. Aus gleichen Gründen wären künftig auch alle Investitionen einer umfassenden und rechtzeitigen Planung zu unterziehen und für eine stets der ÖNORM A 2050 entsprechende sowie ausreichend eigen- oder fremdkontrollierte Durchführung zu sorgen (zB durch Ziviltechniker).

91.27.3 Laut Stellungnahme des ÖVB läge nunmehr - ab der Jahreswende 1983/84 - ein entsprechendes Unternehmungskonzept zur Vorlage bei den zuständigen Organen auf, in dem auch die zukünftige Investitionstätigkeit ihren Niederschlag gefunden hätte. Die einzelnen Vorhaben würden außerdem - den Empfehlungen des RH entsprechend - ausschließlich erst nach Erstellung von Investitionsberechnungen in Angriff genommen und im weiteren würde das ÖVB künftig auch für eine entsprechende Kontrolle seiner Investitionen ausreichend Sorge tragen.

91.28.1 Trotz der Vorteile anderer Vertragsformen, wie insb des Franchise-Systems, wurde beim ÖVB zur Führung der Hotel- und Gaststättenbetriebe nur die Form des Pachtbetriebes bzw die des Geschäftsführungsbetriebes ins Auge gefaßt bzw angewandt.

91.28.2 Zur Vermeidung der in vielen Fällen daraus entstehenden Verluste bzw der damit verbundenen überhöhten Risiken im Investitionsbereich, empfahl der RH, künftig alle möglichen Vertragsformen gegeneinander abzuwiegen und die getroffenen Entscheidungen ausreichend zu begründen.

91.28.3 Die überprüfte Unternehmung sagte zu, sie werde künftig die jeweils höchste wirtschaftliche Ertragschance als Entscheidungsgrundlage für die Geschäftsführung ansehen.

91.29 Bezüglich der Investitionstätigkeit und der darauf abgestimmten Konzepte im Bereich der Hotel- und Gaststättenbetriebe vertrat der RH die Ansicht, daß das ÖVB unverzüglich eine Abänderung seiner Projektkontrolle - insb durch Beiziehung eines nicht nur kaufmännisch, sondern auch technisch ausgebildeten Fachmannes - herbeiführen sollte. Sowohl von den bisher ausschließlich budgetbezogenen Erkenntnissen, die selbst in Fällen klar erkennbarer Unwirtschaftlichkeit (zB bei Architektenverträgen) zu keinerlei Schlußfolgerungen führten, als auch von der Einstiegstiefe der Prüfungen (von 1976 bis 1980 wurde lediglich eines von 25 Projekten bei einem Gesamtaufwand von rd 53 Mill S überprüft) war nämlich die vom ÖVB durchgeführte Projektkontrolle als unzureichend zu bezeichnen.

Die überprüfte Unternehmung stellte eine wesentlich verbesserte und vor allem verstärkte Projektkontrolle in Aussicht.

91.30.1 Wie eine kritische Durchsicht der Unterlagen über die Investitionstätigkeiten, also insb auch jener auf dem Gebiet der Touristik und der Bahnwerbung ergab, fehlte beim ÖVB eine ordnungsgemäße Dokumentation. Für den Nachvollzug von Investitionsvorhaben, insb soweit es sich um selbst durchgeführte Vorhaben handelte, stand bestenfalls eine unvollständige Sammlung von Rechnungen und Aktennotizen zur Verfügung.

91.30.2 Wegen der für das ÖVB aus der kaufmännischen Sorgfaltspflicht ableitbaren Notwendigkeit der Wahrung des jederzeit möglichen Zugriffs auf seine Gebarungs- bzw. Investitionsunterlagen empfahl der RH deshalb, umgehend eine ordnungsgemäße Dokumentation zum Nachweis und zur Weiterführung eines Projektes mit Angaben über Entscheidung, Bewilligung, Planung, Durchführung und Abrechnung aufzubauen.

91.30.3 Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung habe sie zwischenzeitlich Entsprechendes veranlaßt.

91.31 Von 1978 bis 1982 wurden in einen Restaurantbetrieb rd 4,0 Mill S investiert, wobei keine einzige der vom ÖVB hiefür beauftragten Leistungen nach den Grundsätzen der ÖNORM A 2050 zur Durchführung gelangt ist.

91.32 Für die von einem Architekten betreuten Umbauleistungen (ab 1980) bei einem Hotel konnten dem RH nicht einmal die Ausschreibungsunterlagen vorgelegt werden. In diesem Fall war darüber hinaus die Architektenauswahl ohne Zugrundelegung ÖVB-interner Auswahlmerkmale bzw. Abhaltung eines Ideenwettbewerbes, die keinem preisregulierenden Wettbewerb unterzogene Vergabe von Leistungen für die Raumausstattung an eine architekteneigene Firma sowie die Nichtwahrnehmung eigener interner Kontrollmaßnahmen zu bemängeln.

91.33 Die meisten aller Aufträge erfolgten im Hotel- und Gaststättenbereich somit in unkonkurrierter, dh. freihändiger Form sowie in weiterer Folge unter Verzicht auf Vereinbarungen von Pönalefristen und Kontrolle bzw. Einbehalt von Rabatten und Skonti (in einem Fall mehr als 70 000 S).

91.34 Zu beanstanden waren auch Kostenüberschreitungen bis zu 20 vH bei Einzelaufträgen, Doppelverrechnungen und Mehrüberweisungen, schlechte, jedoch weder durch Drittersatz noch durch Kostensenkung abgegoltene Leistungen und eine Vergabe an einen um 10 vH teureren Zweitbieter ohne jedwede Begründung bzw. an einen um 12 vH teureren, durch Preisverhandlungen in normwidriger Art ermittelten Auftragnehmer.

91.35.1 Bei Abschluß des schriftlichen Vertrages zur Anpachtung eines Hotels im Jahre 1978 ist das ÖVB in einem Zusatzvertrag die Verpflichtung zur uneingeschränkten Erhaltung der Substanz und zur Vornahme von Investitionen in der Höhe von 8 Mill S in den ersten fünf Jahren und von 3 vH des Jahresnettoumsatzes ab dem vierten Jahr eingegangen. Für die Zustimmung der Hausinhabung, die mit der Verpächterin nicht personengleich war, zu baulichen Veränderungen erklärte sich die Verpächterin jedoch ausdrücklich nicht einzustehen bereit.

Die Durchführung von Umbauarbeiten machte einen außergerichtlichen Vergleich im Jahre 1980 notwendig, in welchem das ÖVB zur Erreichung der Umbaugenehmigung zustimmen mußte, unter dem Namen „Gestattungsgebühr“, den Mietzins monatlich ab 1980 um das Dreifache anzuheben. Dem ÖVB erwachsen daraus ab 1980 jährlich indexgebundene Mehrkosten in Höhe von rd 780 000 S, welche die bei Pachtentscheidung gerade noch positiv vorhersagbaren Erfolge in Verluste verwandelten.

91.35.2 Nach Ansicht des RH wären derartige Vertragsbestimmungen wegen der Rechtsunsicherheit von vornherein abzulehnen gewesen.

91.36.1 Bei den Investitionen für die von einer Versicherung gepachteten Hotels hat das ÖVB trotz eines für Investitionen zu tragenden Kostenanteils im Ausmaß von 50 vH die Konzernbauabteilung der Verpächterin ermächtigt, die Auftragserteilung, die Überwachung und die Abrechnung der Projekte ohne entsprechende Eigenkontrolle durchzuführen.

91.36.2 Der RH bemängelte die Vorgangsweise des ÖVB, das aufgrund dieser Regelung weder über eine geeignete Kontrollmöglichkeit noch über Investitionsunterlagen verfügte, obwohl der solcherart nicht kontrollierbare Investitionsanteil 18 Mill S betrug.

91.36.3 Laut Stellungnahme des ÖVB werde es in Zukunft die Bauaufsicht der Bauabteilung der Verpächterin übertragen und gleichzeitig seinerseits einen Ziviltechniker mit der Investitionskontrolle beauftragen.

91.37.1 Bei einem weiteren Hotel war die Übernahme nur mit der gegebenen Einfügung in das Unternehmungskonzept begründet worden.

91.37.2 Wie der RH kritisch vermerkte, war diese Entscheidung betriebswirtschaftlich nicht untermauert. Eine Auslastung von 72 vH, wie sie größenordnungsmäßig der Anmietungsentscheidung im Jahre 1979 zugrunde gelegt worden war, ist im Jahr 1981 nur im Monat September erzielt worden. Die hohen Anfangsverluste des Hotelbetriebes waren nach Ansicht des RH auf die - allerdings vorher genau bekannte - weitläufige und großzügige Bauweise zurückzuführen (ungünstiges Verhältnis zwischen Verkehrs- und Nutzflächen). Falls es daher dem ÖVB angesichts des unbefriedigenden Betriebs-

ergebnisses (für 1981 bis 1985 waren Betriebsverluste von insgesamt 14,1 Mill S abzusehen) nicht gelingen sollte, einen kostengünstigen Ausstieg aus dem 10-Jahresvertrag zu finden, empfahl der RH, zumindest die unrentablen Betriebsteile stillzulegen.

91.38 Bei einer seit 1977 gepachteten Autobahnraststätte (Betriebsverlust bis 1985 voraussichtlich rd 5,5 Mill S) empfahl der RH, den bis 1992 abgeschlossenen Pachtvertrag umgehend aufzulösen oder aber die Raststätte einem anderen Verwendungszweck zuzuführen.

91.39 Beim Innenausbau einer weiteren, ab 1977 angemieteten Autobahnraststätte bemängelte der RH die großzügige und auch den energiewirtschaftlichen Forderungen widersprechende Planung bzw den Verzicht auf deren rechtzeitige Korrektur. Ein Hotel- und Gaststättenbetrieb, bei dem fast ein Drittel der Gesamtfläche nur der Erfüllung interner Verkehrsfunktionen diene, ließ nämlich von vornherein keinen positiven Betriebserfolg erwarten. Weiters bemängelte der RH die zusätzliche Beauftragung einer Schweizer Planungsfirma und bezeichnete wegen der Übernahme der ganzen Innenraumausstattung die Zahlung eines zusätzlichen Bauleitungshonorars von 0,28 Mill S als sachlich nicht gerechtfertigt. Bereits zwei Monate nach Inbetriebnahme wurde eine Selbstbedienungskühlanlage (Investitionsaufwand rd 0,58 Mill S) wegen Unwirtschaftlichkeit stillgelegt und „eingemottet“. Vor Anpachtung und Eingehen einer Investitionsverpflichtung im Pachtvertrag wäre eine Wirtschaftlichkeitsberechnung angezeigt gewesen, weil die überprüfte Unternehmung - insb der damalige Leiter des Departments „Hotel“ - keine Erfahrung in der Ausgestaltung von Autobahnraststätten dieser Art nachzuweisen vermochte.

91.40.1 Laut ÖVB-eigenen Untersuchungen wird bei einem im Jahre 1981 als Pachtbetrieb für 20 Jahre übernommenen Hotel infolge einer Zimmerauslastung von rd 70 vH erst nach vier Jahren ein positives Betriebsergebnis zu erwarten sein. Für einen 5-Jahreszeitraum ist daher von vornherein ein Verlust von rd 6,8 Mill S einkalkuliert worden.

91.40.2 Der RH erachtete den Abschluß dieses Pachtvertrages als unwirtschaftlich, der - verbunden mit den hohen, vom Pächter zu erbringenden Investitionskosten (31,7 Mill S für Innenausstattung) - das kaufmännische Risiko zur Gänze dem ÖVB vorbehielt. Ein Pachtschilling ab 1. Jänner 1983 von monatlich insgesamt rd 0,43 Mill S oder rd 80 S/m² war in der kalkulierten Verlustphase als weit überhöht anzusehen. Weiters zu bemängeln waren das mit 22 vH der Herstellkosten gewährte Architektenhonorar für Halle und Kaffeehaus sowie die pauschalierte Heizkostenabrechnung unter Zugrundelegung der Nutzfläche, da die notwendigen Energiesparmaßnahmen bei einer solchen Abrechnungsart von vornherein nicht in ausreichendem Maß wirksam werden konnten.

91.40.3 Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung habe die als Verpächterin auftretende Versicherungsanstalt mittlerweile die Aufgliederung der Heizkosten in überprüfbarer Form vorgelegt; außerdem seien in der Zwischenzeit Maßnahmen zur Energiekosteneinsparung veranlaßt worden.

91.41.1 Für die ab 1977 durchgeführte Umstellung des Fuhrparks hat das ÖVB bis 1980 insgesamt elf Reisebusse um rd 20,5 Mill S angeschafft.

91.41.2 Der RH beanstandete die Nichtbeachtung der für eine wirtschaftliche Leistungsvergabe maßgeblichen ÖNORM A 2050, da nur für die ersten sechs Busse angeblich Gegenangebote eingeholt worden waren, die jedoch trotz mehrfacher Betreibung dem RH nicht vorgelegt werden konnten. Die zweite Hälfte der gesamten Busflotte wurde jedenfalls wegen der einmal getroffenen Entscheidung aus Gründen der „Typenreinheit“ ohne jeglichen Preiswettbewerb angeschafft. Nach Ansicht des RH hat dadurch das ÖVB insb auf einen für 11 Einheiten abgestimmten Flottenrabatt (rd 10 vH von 20 Mill S) von vornherein verzichtet, wobei nicht ersichtlich war, daß dem ÖVB wenigstens der branchenübliche und stets gewährte Flottenrabatt für die ersten sechs Einheiten zugute gekommen wäre. Dies war umso nachteiliger, als erst durch einen Nachlaß von 20 vH zum Listenpreis eine „Preisgleichheit“ mit dem Grundpreis anderer Firmen hergestellt werden konnte, die einen zusätzlichen Flottenrabatt üblicherweise gewähren.

Da solcherart bei der Ergänzung des Fuhrparkes der sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Einsatz öffentlicher Mittel weder gewährleistet noch nachvollziehbar war, empfahl der RH, in Hinkunft die Vergaberichtlinien der ÖNORM A 2050 zu beachten.

91.42.1 Im Bereich der Touristik investierte das ÖVB von 1975 bis 1981 für den Ausbau von Filialen in Wien und den Bundesländern rd 42 Mill S, für die Ausgestaltung des Stammhauses rd 12 Mill S und für Beteiligungsgesellschaften rd 0,6 Mill S.

In der Arbeitsausschußsitzung vom 21. Mai 1976 erklärte der Vorstand des ÖVB, es sei ihm gelungen, einen angesehenen Architekten für die Ausgestaltung des Hauptbüros im Opernringhof und für die Umbauten einzelner Filialen zu gewinnen; weitere Gründe, insb ein entsprechendes Ergebnis eines ausgeschriebenen Ideenwettbewerbes, wurden nicht genannt.

91.42.2 Der RH beanstandete diese freihändige Beauftragung eines Ziviltechnikers, da ein Ideenwettbewerb eine breitere Streuung der Planungsideen und vor allem eine sparsamere sowie zweckmäßigere Lösung für die Vereinheitlichung des Erscheinungsbildes der ÖVB-Betriebe gebracht hätte. Die Übertragung der gesamten Verantwortung - auch für eine ordentliche Investitionskontrolle - an einen einzigen Architekten erschien schon allein wegen der ausschließlich umsatzabhängigen Honorierung der Architektenleistungen äußerst unzweckmäßig.

Nach Ansicht des RH wäre von der überprüften Unternehmung entweder ein zusätzliches Ziviltechnikerbüro für die Prüfung der Architektenleistungen beizuziehen oder aber nach Bekanntwerden und Einleitung der Investitionsausweitungphase umgehend eine technische Abteilung für eine sach- und fachgerechte Eigenkontrolle einzurichten gewesen.

91.43.1 Für ein kundenfreundlich und einheitlich gestaltetes ÖVB-Filialnetz waren „Studien zum Erscheinungsbild“ um 0,4 Mill S in freihändiger Form an einen Architekten in Auftrag gegeben worden, welche vereinbarungsgemäß bereits für den Umbau der Zentrale Opernringhof sowie der Filialen Ringturm und City zur Verfügung hätten stehen sollen. Entgegen der Vereinbarung konnten jedoch die diesbezüglichen Arbeiten nicht im April 1977, also noch rechtzeitig für die Neugestaltung des Filialnetzes, geliefert werden, sondern lagen erst im September 1978 und da auch nur zu 60 vH vor.

91.43.2 Der RH bemängelte dabei nicht nur die verspätete Fertigstellung trotz pünktlicher Bezahlung, sondern insb auch den Umstand, daß die darin aufgenommenen Skizzen, Bilder und Pläne zum größten Teil von den bereits durchgeführten oder schon in Fertigstellung befindlichen Umbauten stammten. Die Studie diente also nicht der Vereinheitlichung des Filialnetzes bzw seiner Architekturdetails, sondern war vielmehr eine aus den Gestaltungsdetails vollzogener Umbauten zusammengestellte Architekturdokumentation, die mit 0,4 Mill S bei weitem überzahlt war.

Überdies hätte die überprüfte Unternehmung die genaue Einhaltung des Architektenvertrages fordern sowie nur zeitlich und inhaltlich zusammenhängende Berichte des Architekten anstatt genauer Stundenlisten anerkennen sollen. Als unmittelbare Folge solcherart nicht belegter und daher auch unprüfbarer Architektenforderungen kam es schließlich zur Anerkennung von (lt Vertrag nicht mehr gesondert zu bezahlender) Vorbesprechungen für die Filialumbauten Ringturm und City als zusätzliche Konsulententätigkeit und damit zur Auszahlung eines ungerechtfertigten Honorars von 0,82 Mill S an den Architekten.

91.44.1 Im Oktober 1975 entschloß sich das ÖVB trotz der bevorstehenden, endgültigen Übersiedlung in den Opernringhof, ein Haus für Bürozwwecke anzumieten. Gegenüber der Beibehaltung früherer Mietgegenstände entstanden dem ÖVB jedoch nicht, wie vorausgesagt, Mehraufwendungen von 1,0 Mill S, sondern letztlich solche von 5,6 Mill S, wobei dieser Betrag die Kosten für Übersiedlung, Ausbaumaßnahmen und organisatorische Umstellungen noch gar nicht beinhaltete.

91.44.2 Der RH bezeichnete diese Projektkosten als Fehlinvestition und beanstandete insb die oberflächliche Erstellung der dafür ausgearbeiteten Investitionsentscheidungsunterlagen. Besonders im Hinblick auf die damals schon feststehende Übersiedlung in die Zentrale Opernringhof (Frühjahr 1978) wäre von vornherein auf diese Anmietung zu verzichten gewesen.

91.45.1 Im März 1976 mietete das ÖVB ein Geschäftslokal und nahm dabei - im übrigen ohne vorherige Standortuntersuchung und ohne Budgetierung - Innenausbaukosten in Höhe von rd 16 000 S/m² in Kauf.

91.45.2 Der RH bemängelte diesen bei weitem über einer damals vergleichbaren Raumausstattung (zB für bestausgestattete Bankfilialen) liegenden Investitionsaufwand. Bei ordnungsgemäßer Vereinbarung der Architektenleistungen hätte eine Einsparung von rd 0,21 Mill S erzielt werden können.

91.46.1 Beim Umbau der Touristikzentrale Opernringhof hat das ÖVB zwar bereits im Juni 1976 dem planenden Architekten Richtlinien für eine nicht zu prunkvolle Ausgestaltung bzw personaltechnische Angaben für eine Raumeinteilung des ersten Stockwerkes zugesagt, jedoch bis zum 19. Jänner 1977 nicht übermittelt. Zur Einhaltung des vorgesehenen Eröffnungstermines war demzufolge die Planung anhand des vorhandenen Konzeptes fortgesetzt und auf nachträgliche Änderungen verzichtet worden.

91.46.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise des ÖVB, das die Entscheidungsfindung so lange ausgedehnt hatte, bis der Zeitraum zwischen Planungsauftrag und Beginn des Mietverhältnisses für eine vollständige Planung sowie für eine zutreffende Kostenschätzung nicht mehr ausreichte. Die daraus entstandene Kostenüberschreitung von 2,9 Mill S oder rd 16 vH wäre nach Ansicht des RH jedenfalls bei ausgereifter und zeitgerechter Planung weitestgehend zu vermeiden gewesen.

Bei Durchführung dieser Investition hat das ÖVB alle vom Architekten freigegebenen Rechnungen ohne weitere Kontrolle zur Anweisung gebracht. Die dadurch gegebene vollständige Abhängigkeit

46

vom planenden Ziviltechniker hat zu einer Ausstattung geführt, die nicht mehr den Grundsätzen von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach.

91.47.1 Beim 1978 begonnenen Umbau der Filiale Ringturm bezogen sich die vom ÖVB nicht im vorhinein vollständig ausformulierten bzw detailliert festgelegten Investitionswünsche zunächst nur auf eine Modernisierung bzw auf eine Auslagenumgestaltung. Im Zuge einer schrittweisen Ausweitung dieser Investitionsmaßnahme, insb durch die verspätete Zumietung eines Geschäftslokales, waren jedoch schließlich umfangreiche Erweiterungsmaßnahmen im Sanitärbereich, erhebliche Eingriffe in das statische System des Hochbaues und eine vollständige Portalneugestaltung bei Mehrkosten von rd 1,0 Mill S durchgeführt worden.

91.47.2 Wie der RH kritisch vermerkte, blieben damit auch bei diesem Vorhaben die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht gewahrt.

91.48 Die Umgestaltung des Stammhauses in der Friedrichstraße in eine neue Verwaltungszentrale im Jahre 1978 erforderte statt veranschlagten 1,4 Mill S tatsächlich 7,8 Mill S, was nach Ansicht des RH auf unwirtschaftliche Weisungen, Konzeptlosigkeit sowie Planungs- und Kontrollmängel zurückzuführen war.

Organisation

91.49.1 Bis Ende 1981 war das ÖVB so organisiert, daß der dreiköpfigen Geschäftsführung vier Stabsstellen und fünf Bereiche unterstanden, wobei einzelne Bereiche in sich stark gegliedert waren und überdies mehrere Stabsstellen aufwiesen.

91.49.2 Diese Organisationsform war in bezug auf Unternehmungsgröße und Branche nach Ansicht des RH zu aufwendig und ein entscheidender Grund dafür, daß die Overheadkosten des ÖVB rd doppelt so hoch lagen als im Branchendurchschnitt. Eine wirtschaftliche Führung der Unternehmung war unter solchen organisatorischen Voraussetzungen nicht möglich.

Da im überprüften Zeitraum die Strukturorganisation des ÖVB eine mehrmalige Änderung erfuhr und somit auch alle Ergebnisse des Rechnungswesens nach der sich ständig verändernden Gliederung zusammengefaßt wurden, war es dem ÖVB unmöglich, Zeitreihenvergleiche anzustellen, was eine Ergebnisplanung und -kontrolle sowie schließlich auch eine effiziente Unternehmungsführung weiter erschwerte.

91.50.1 Im Jahre 1982 verringerte das ÖVB sowohl die Anzahl der Stabsstellen als auch die Anzahl der Bereiche und deren Untergliederungen.

91.50.2 Obwohl nach Ansicht des RH diese Straffung der Organisation bereits wirtschaftliche Vorteile bot, sollte seiner Meinung nach die Anzahl der Organisationseinheiten weiter verringert werden.

91.51.1 Bis Mitte 1982 war neben der ADV auch die Revision der Organisationsabteilung unterstellt. Die internen Revisionen wurden vom Organisationsleiter in Personalunion wahrgenommen. Er war somit in die Lage versetzt, seine struktur- und ablauforganisatorischen Festlegungen sowie seine Tätigkeiten auf dem Gebiete der ADV nachträglich positiv zu beurteilen und konnte daher einer innerbetrieblichen Kritik leichter entgegentreten. Außerdem war die im Interesse der Daten- und Programmsicherheit notwendige Funktionstrennung zwischen Programmentwicklung und -durchführung nicht hergestellt.

91.51.2 Nach Ansicht des RH war dieser Sachverhalt einer nicht vorhandenen gegenseitigen Kontrolle jener Stellen für das Fehlverhalten des Organisationsleiters ausschlaggebend.

Informationsverarbeitung und Kostenrechnung

91.52.1.1 Die automatisierte Datenverarbeitung beim ÖVB geht auf das Jahr 1971 zurück. In diesem Jahr stellte die überprüfte Unternehmung eine Anlage der mittleren Datentechnik in Betrieb. Im Jahre 1973 schaffte das ÖVB zwei weitere ähnliche Anlagen an.

91.52.1.2 In einem Revisionsbericht vom April 1976 stellte der Leiter der Revision fest, daß der Anschaffung der Buchungsautomaten kein entsprechendes Konzept zugrunde gelegt worden war. Vor allem sei es unrichtig gewesen, sich von der Übernahme eines nicht bereinigten Daten-Bestandes auf ADV-Betrieb ausreichende Erfolge zu erwarten.

Dennoch wurden bereits im Sommer 1976 - wieder ohne Konzept - isolierte ADV-Aufgaben (Inselösungen) insb hinsichtlich der Ertragserfassung in Angriff genommen.

91.52.2 Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig gewesen, die mittlere Datentechnik soweit auszubauen, daß sie die grundlegenden Bedürfnisse der Informationsverarbeitung im ÖVB befriedigen

hätte können. Gleichzeitig wäre ein zukunftsorientiertes Konzept für die Zeit zu entwickeln gewesen, zu der aufgrund neuer technischer Möglichkeiten ein sinnvoller Groß-ADV-Betrieb im ÖVB möglich würde.

91.53.1.1 Im Jahre 1978 beabsichtigte das ÖVB ein arbeitsplatzbezogenes Erfassungs- und Auskunftssystem für das Rechnungswesen sowie für die Reservierung anzuschaffen, wozu allerdings ein Großcomputer eines externen Rechenzentrums benötigt worden wäre.

91.53.1.2 Im November 1979 wurde diese Anlage, jedoch eingeschränkt als Reservierungssystem, installiert. Obwohl die überprüfte Unternehmung den Aufgabenumfang für dieses Gerät eingeschränkt hatte, erwies es sich als nicht ausreichend und wurde daher mit März 1981 gekündigt.

91.53.2 Wie der RH kritisch vermerkte, fehlten jegliche Unterlagen, wie Übernahmeprotokolle, Erfahrungsberichte und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, über den tatsächlichen Einsatz des Reservierungssystems.

91.54.1 Nachdem zu Beginn 1979 Teile der Buchhaltung auf ADV umgestellt wurden, schlug der Organisationsleiter im Sommer 1979 die Anmietung eines Kleincomputers vor. Dieses Gerät sollte neben der Datenerfassung für die Durchführung der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung sowie der Lohnverrechnung verwendet werden. Da es bei der praktischen Arbeit mit diesem Gerät zu großen Schwierigkeiten kam, mietete die überprüfte Unternehmung bereits ein Jahr später ein Großrechnersystem an.

91.54.2 Wie der RH kritisch vermerkte, verlief diese Umstellung ebenfalls nicht geplant, sondern führte zum vollständigen Versagen des betrieblichen Rechnungswesens. So mußte bspw die Buchhaltung für das Jahr 1980 auf drei unterschiedlichen Systemen abgewickelt werden.

91.55.1 Zur Unterstützung der Budgeterstellung setzte das ÖVB ein Dialogsystem eines Herstellerrechenzentrums ein. Für das jeweilige Budget war ein Aufwand von 20 000 S vorgesehen. Die tatsächlichen Kosten waren aber mehr als zehnmals so hoch.

91.55.2 Nach Ansicht des RH ließ dieser Sachverhalt eindeutig erkennen, wie ohne entsprechende Vorerhebungen beim ÖVB an ADV-Aufgaben herangegangen wurde.

91.56.1 Die Kostenrechnung des ÖVB war eine starre Budget-Ist-Kostenrechnung. Die Kostenarten wurden aufgrund der Vorstellung der einzelnen Kostenstellenleiter budgetiert und sowohl die Budget- als auch die Ist-Kosten nur zu Vollkosten angegeben.

91.56.2 Der RH kritisierte die Vorgangsweise des ÖVB, das die Kostenstellenbudgets stets nur auf Grundlage der Ist-Kosten des Vorjahres erstellt hat, so daß es zu keinen neuen Überlegungen über Sinnhaftigkeit und Umfang der einzelnen Positionen kam. Eine Trennung in fixe und variable Kosten wurde nicht vorgenommen, daher war die Aussagekraft des Soll-Ist-Vergleiches bei einer starken Änderung des Auslastungsgrades gegenüber dem budgetierten beeinträchtigt. Darüber hinaus waren Beschäftigungsabweichungen aus der Kostenstellenrechnung nicht ersichtlich. Dies wäre aber eine Voraussetzung für eine nähere Untersuchung von Abweichungen nach ihrer Beschäftigungs-, Verbrauchs- und Preisbedingtheit gewesen.

Materialwirtschaft

91.57.1 Entsprechend der ab 1976 geltenden Unternehmungsorganisation unterschied das ÖVB zwischen einem zentralen Einkauf und einem dezentralen Hoteleinkauf. Durch diese Organisationsform waren zwei Abteilungen mit Einkaufsangelegenheiten befaßt, die jeweils verschiedenen Vorstandsbereichen zugeordnet waren.

91.57.2 Die Wahl der Mischform von zentralem und dezentralem Einkauf hielt der RH grundsätzlich für richtig, da sie den Anforderungen der Unternehmungsstruktur - mehrere örtlich voneinander getrennte Betriebsstätten mit eigener Verwaltung - am besten entsprach. In der Verwirklichung dieses Organisationsmodells traten jedoch die ihm anhaftenden Nachteile zu Tage, wie zB nicht immer oder nur langsam funktionierende Abstimmung, Ausbrechen einzelner Abteilungen aus den Richtlinien, Zeitverlust bei der Koordinierung von Anforderungen verschiedener Betriebsstätten oder Unkenntnis der örtlichen Belange bei den einzelnen Betriebsstätten.

Nach Ansicht des RH hatte das ÖVB insb verabsäumt, vor der Festlegung der Einkaufsorganisation eine Analyse der Beschaffungsgegenstände nach Art, Verwendung und Beschaffungsrhythmus durchzuführen. Durch eine solche Untersuchung wäre die Unternehmung in der Lage gewesen, die Zuständigkeiten zwischen zentralem Einkauf und Hoteleinkauf klar gegeneinander abzugrenzen. Dabei hätte das ÖVB bestrebt sein müssen, die eigenverantwortlichen Beschaffungstätigkeiten der einzelnen Hotels auf ein Mindestmaß zu beschränken. Als zweckmäßig hielte es der RH, zB die Beschaffung aus-

schließlich von Frischwaren für Küchenbetriebe zu delegieren, hingegen verpackte und konservierte Lebensmittel und Getränke zentral einzukaufen.

91.58.1 Die unklare Abgrenzung zwischen zentralem Einkauf und Hoteleinkauf ließ überdies infolge Fehlens eines Unternehmungskonzeptes und somit auch eines Hotelkonzeptes eine unerwünschte Eigendynamik des Hoteleinkaufes entstehen. Durch das recht unterschiedliche Angebot von Beherbergungs- und vor allem von Verpflegungsleistungen ergab sich eine solche Vielzahl von hotel- und restauranteigentümlichen Beschaffungsgegenständen, daß es nahezu unmöglich war, diese zentral einzukaufen.

91.58.2 Wie der RH kritisch vermerkte, hatten die bisherigen Versuche einer Vereinheitlichung der Dienstleistungsangebote nur bescheidene Erfolge gezeitigt, wie etwa ein überwiegend einheitliches Speisenangebot in den Hotelrestaurants und Autobahnraststätten.

91.59.1 Die überprüfte Unternehmung war nicht in der Lage, alle Funktionen im Zusammenhang mit der Beschaffung von einer Stelle auszuführen. Dadurch begab sich das ÖVB der Möglichkeit, viele Anforderungen und in der Folge große Stückzahlen zusammenzufassen, um dadurch hohe Rabatte zu erzielen.

91.59.2.1 Neben der unzureichenden Verwirklichung der an sich richtigen Einkaufsorganisation kritisierte der RH das Fehlen jener Unterlagen und Mittel, die für eine bestmögliche Einkaufsentscheidung benötigt würden.

91.59.2.2 So beschränkte sich die Geschäftsleitung des ÖVB darauf, im Verwaltungshandbuch Richtlinien anzuordnen, die zwar grundsätzlich die Empfehlungen der ÖNORM A 2050 für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen zur Beachtung vorschrieben, jedoch Aufträge für den laufenden Betrieb freihändig zu vergeben erlaubten. Besondere Richtlinien für die Anforderungen von Waren und Dienstleistungen, den Eigenbedarf der Hotels und Autobahnraststätten betreffend, waren zwar seit 1976 angekündigt, wurden jedoch bis zum Abschluß der Gebarungsüberprüfung (Ende 1982) nicht verlautbart.

91.59.2.3 Organisationshilfsmittel, wie zB Preis-, Lieferanten-, Artikel- oder Bestandskarteien, waren nicht vorhanden. Somit fehlten dem Einkaufspersonal Informationen, die zeitraubende Rückfragen im Lager erspart hätten. Mangels dieser Behelfe konnte die Beschaffungstätigkeit zwangsläufig nicht bestmöglich abgewickelt werden.

91.59.2.4 Aufgrund von Doppelverbuchungen einzelner Rechnungen sowie infolge verspäteter Rechnungsprüfung erfolgten Doppelbezahlungen und entstanden erhebliche Skontoverluste.

91.60.1 Mit der personellen Umbesetzung im September 1982 setzten Bemühungen ein, zumindest Preisnachlässe bei den Lieferanten zu erreichen.

91.60.2 Nach Ansicht des RH könnte aber nur eine vollständige Neuorganisation des Beschaffungswesens einen Erfolg bringen. Er empfahl daher, einen Gesamtverantwortungsbereich Beschaffungswesen unter Beibehaltung der ursprünglich gewählten Organisationsform zu schaffen, die Zuständigkeit und Verantwortung gegen die anderen Unternehmungsfunktionen klar abzugrenzen sowie diese Ordnung inner- und außerhalb der Unternehmung bekannt zu machen.

Weiters empfahl der RH, eine Bedarfsanalyse durchzuführen, um über Delegierungen von Beschaffungsfällen an die Leiter der Betriebsstätten endgültig und verbindlich entscheiden zu können. Diese Maßnahmen sollten in einer noch zu erlassenden Einkaufsordnung festgehalten werden, für welche auch nähere Einzelheiten vorgeschlagen wurden.

91.60.3 Wie das ÖVB mitteilte, werde an einer vollständigen Neuorganisation des Beschaffungswesens gearbeitet. Die Empfehlungen des RH seien Inhalt der Soll-Konzeption.

91.61.1 Zur Bevorratung seiner Materialien für den Verwaltungs- und Touristikbereich unterhielt das ÖVB fünf Lager in Wien sowie für den Hotel- und Gaststättenbereich jeweils eines am Ort der Betriebsstätten. Der Wert der Vorräte stieg von 2,1 Mill S (1977) auf 9,2 Mill S (1981), konnte aber 1982 auf 3,5 Mill S gesenkt werden. Die Werterhöhung der Vorräte in den Jahren 1978 und 1979 ergab sich einerseits infolge der Übernahme von Pachtbetrieben und andererseits infolge der Eröffnung einer Autobahnraststätte, eines Hotels und eines Heurigenlokals.

91.61.2 Wie der RH kritisch vermerkte, gab es eine zentrale Dispositionsstelle, die Auskünfte über Lagerbestände und somit dem Einkauf Informationen hätte geben können, nicht. Nach Ansicht des RH hat das ÖVB insgesamt dem Lagerwesen nur unzureichend Bedeutung beigemessen und die dadurch entstandenen Folgen nicht richtig einzuschätzen vermocht. Die Versorgung der Hotels und der Gaststättenbetriebe mit Gebrauchsmaterialien hätte zweckmäßigerweise aus einem Zentrallager erfolgen

sollen. Dadurch hätte die überprüfte Unternehmung eine Senkung der Lagerbestände und somit eine geringere Kapitalbindung erreichen können.

Der RH empfahl, auch das Lagerwesen neu zu ordnen. In Zusammenarbeit mit dem Einkauf wäre anzustreben, möglichst viel Material dem Bedarf entsprechend von einem Lieferanten abrufen zu können.

Rechtsangelegenheiten

91.62.1 Das Ziel der Geschäftsführung bis 1975, nämlich auf dem Hotelsektor möglichst risikolose Verträge abzuschließen und nur geringe Investitionen zu tätigen, wurde durch eine neue Unternehmungspolitik ab 1976 abgelöst. Hohe Investitionen wurden durch langfristige Pachtverträge ergänzt. Die unzureichenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu den Investitionsvorhaben und eine sorglose Vertragsgestaltung erhöhten das Wagnis erheblich.

91.62.2 Nach Ansicht des RH maß die neue Geschäftsführung der Meinung der Rechtsabteilung zu wenig Bedeutung bei; letztere war nicht mehr an den Vertragsverhandlungen beteiligt. Die Auswirkungen der Verhandlungsführung und Vertragsgestaltung waren ab 1976 äußerst negativ. Das Bestreben, stets langfristige Bindungen einzugehen, führte sogar zu zahlreichen unkündbaren Verträgen im Bereich der Hotelwirtschaft. Wegen der zu optimistischen oder unrichtig erstellten Wirtschaftlichkeits- und Auslastungsstudien hat das ÖVB in der Folge hohe wirtschaftliche Verluste in Kauf genommen.

91.63 Voreilige und sorglos abgeschlossene Geschäftsverbindungen mit hohem Kapitaleinsatz erwiesen sich nicht nur auf dem Hotelsektor, sondern auch beim Erwerb anderer Reisebüros oder Beteiligungen an solchen als nachteilig. Bspw wurden bei der Zusammenarbeit mit einem Reisebüro von der Geschäftsführung des ÖVB Haftungen und Bürgschaften eingegangen, ohne rechtzeitig für ausreichende Sicherstellungen zu sorgen. Selbständige Garantieerklärungen des ÖVB blieben selbst nach der Lösung von Pachtverträgen bestehen, woraus dem ÖVB ein vermeidbarer Nachteil von 6,6 Mill S erwuchs.

91.64 Die gesellschaftsrechtliche Verflechtung mit einem anderen Reisebüro erwies sich ebenfalls als bedeutender Fehlschlag, der mit schweren finanziellen Verlusten verbunden war. Stundungen von Forderungen sowie unkündbare Gewinn- und Verlustausschließungsverträge mit strukturellen Verlustbetrieben verursachten dem ÖVB Verluste von rd 5,5 Mill S.

91.65.1 Die vom ÖVB ins Auge gefaßte Zusammenarbeit mit Banken und Immobiliengesellschaften zur Errichtung und zum Betrieb von Hotels in Österreich mündete in Vertragsinstrumente, die als Vorstufe für eine Hotelbetriebsgesellschaft gedacht waren.

91.65.2 Wie der RH kritisch vermerkte, brachten diese Verträge ausschließlich wirtschaftliche und rechtliche Nachteile. Aus unklaren Formulierungen, aber auch wegen offenbar sorglos abgegebener Haftungszusagen ergaben sich Belastungen für das ÖVB in der Höhe von über 40 Mill S, wobei aus Garantien noch weitere der Höhe nach nicht absehbare Forderungen drohten.

91.65.3 Laut Stellungnahme des ÖVB wurden in der Zwischenzeit die Verträge mit dessen Geschäftspartnern geändert, wobei von allen Vertragsteilen finanzielle Opfer erbracht werden mußten. Weiters erklärte sich die neue Geschäftsführung stets bemüht, bei Rechtsangelegenheiten zeitgerecht die hauseigene Rechtsabteilung, aber auch externe Berater beizuziehen.

Personalwirtschaft

91.66.1.1 Der Wechsel in der Geschäftsführung des ÖVB im Jahr 1975 führte auch zu wesentlichen Änderungen in der Personalwirtschaft. Die Reisebürobranche ist strukturbedingt sehr personalintensiv; bei geringer Kapitalausstattung des Arbeitsplatzes werden im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen bescheidene Erträge erwirtschaftet; daher war das Gehaltsniveau in den Reisebüros stets niedrig. Die Unternehmungen mußten sich weitgehend mit angelernten Fachkräften zufriedengeben, die aber für gewöhnlich den an sie gestellten Anforderungen entsprachen.

91.66.1.2 Nach Ansicht der damaligen Geschäftsführung ließ sich aus der Gehaltsstruktur des ÖVB ein Mangel an qualifiziertem Personal und an Führungskräften ableiten. Nahziel der Geschäftsführung ab 1976 war es, kurzfristig langjährige und daher auch ältere Mitarbeiter aus der Unternehmung zu entfernen und an deren Stelle junge Leute aufzunehmen.

91.66.2 Das Bestreben, anstelle der im Reisebüro aus ehemaligen Lehrlingen gewachsenen Führungskräfte nunmehr Maturanten oder Akademiker aus anderen Wirtschaftszweigen einzustellen, erwies sich jedoch - wie der RH kritisch vermerkte - bald als nachteilig, da diese mit dem Reisebüroalltag nicht vertraut waren. Vielfach verfügten diese neuen Kräfte weder über entsprechende fachliche Eignungsprofile noch über persönliches Führungsverhalten.

91.67.1 Im Zuge der organisatorischen Neuordnung ab 1976 wurden die Abteilungen für Organisation, Revision und Schulung, Budget- und Berichtswesen sowie ADV umbesetzt. Die Einrichtung von Stabs- und Linienfunktionen brachte eine weitere Steigerung des Personalstandes und hohe Kosten mit sich. Für die Leiter der neugeschaffenen Abteilungen wurden Pauschalgehälter vereinbart, die weit über vergleichbaren Bezügen im ÖVB lagen und auch höher waren als jene Gehälter, die zB die von ihnen verdrängten Mitarbeiter gehabt hatten.

91.67.2.1 Der RH kritisierte die Vorgangsweise bei der Umbesetzung von Führungspositionen, da das Personalbüro nur mehr administrative Funktion hatte. Die Auswahl von Direktoren und Abteilungsleitern erfolgte durch die Geschäftsführung unmittelbar und nach Gesichtspunkten, die vor allem hinsichtlich Ausbildung, Berufserfahrung und persönlicher Qualifikation selten den notwendigen Anforderungen entsprachen.

91.67.2.2 Nach Ansicht des RH versäumte es die Geschäftsführung des ÖVB ab 1976, qualifizierte, mit der Branche vertraute Führungskräfte einzustellen und richtig einzusetzen. Der Arbeitsstil der Geschäftsführung führte vielmehr bei vielen, bereits bewährten Fachkräften - die nicht zum bevorzugten Kreis gehörten - dazu, daß sie die Unternehmung mehr oder weniger freiwillig verließen. Bei der Belegschaft verursachte das unsachliche Verhalten der Geschäftsführung allgemein Entfremdung, Arbeitsunlust und Angst um den Arbeitsplatz.

91.67.2.3 Die eigenwillige Geschäftspolitik auch auf dem Personalsektor, die vielfach für sachliche Gesichtspunkte keinen Raum ließ, insb aber die Einstellung ungeeigneter, aber teurer Führungskräfte hat nach Auffassung des RH wesentlich zu den hohen Betriebsverlusten, die ab 1976 entstanden, beigetragen.

91.67.2.4 Der RH gelangte angesichts der auch auf dem Personalsektor festgestellten Mängel zur Überzeugung, die Geschäftsführung habe von 1976 bis 1981 die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmannes verletzt.

Absatzwirtschaft

91.68 Das ÖVB wurde hauptsächlich in den Bereichen Reisen und Veranstaltungen und im Hotelbereich tätig. Weiters hatten die ÖBB als Sacheinlagen die Berechtigungen eingebracht, Werbung auf Einrichtungen der Bundesbahnen betreiben (Bahnwerbung) und Bahnfahrkarten außerhalb von Bahnhöfen verkaufen zu können (Bahnagenturservice).

91.69.1 Bei der Erfüllung dieser Aufgaben hatte das ÖVB - wie aus Einzelunterlagen erkennbar war - insb das Ziel, sich wirtschaftlich selbst zu erhalten und das anvertraute Kapital angemessen zu verzinsen.

Als weitere Ziele wurden ua volkswirtschaftliche Zielsetzungen durch Förderung des Incoming-Reiseverkehrs, die Förderung des österreichischen Fremdenverkehrs und öffentlicher Verkehrsträger, die Übernahme volkswirtschaftlich nützlicher und betriebswirtschaftlich vertretbarer Projekte usw angeführt. Auch sah sich das ÖVB - obwohl dies aus dem Gesellschaftsvertrag nicht ableitbar ist - als das „Nationale österreichische Unternehmen für Reisen und Freizeitgestaltung“ an, woraus die Gesellschaft den Auftrag ableitete, ihre Tätigkeit auf das gesamte Bundesgebiet auszuweiten.

91.69.2 Diese - einander zT widersprechenden - Ziele, insb aber jenes, sich wirtschaftlich selbst zu erhalten und das anvertraute Kapital angemessen zu verzinsen, wurden nach Ansicht des RH im Berichtszeitraum völlig verfehlt. Der sowohl einzelwirtschaftlich, da gewinnbringende, als auch volkswirtschaftlich, wegen seiner Bedeutung für die österreichische Fremdenverkehrswirtschaft, wichtige Incoming-Bereich stagnierte beim ÖVB bis 1980 und konnte erst 1981 ausgeweitet werden. Die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit auf das gesamte Bundesgebiet, die offensichtlich von nicht gewinnorientierten Überlegungen geleitet war, erbrachte sowohl im Hotelbereich als auch im Touristikbereich schwere Belastungen.

91.70.1.1 Die Umsätze des ÖVB erhöhten sich im überprüften Zeitraum von 796,6 Mill S um 46,7 vH auf 1 184,1 Mill S. Die Umsätze im Touristikbereich nahmen um 185,2 Mill S bzw 27 vH zu; die Umsätze des Hotelbereichs stiegen aufgrund der starken Geschäftsausweitung um 164,8 Mill S bzw 199,5 vH. Zuletzt (1981) entfielen 871,2 Mill S bzw 74,7 vH der Umsätze auf den Touristikbereich und 247,4 Mill S bzw 21,2 vH auf den Hotelbereich, die restlichen 4,1 vH auf die übrigen Bereiche.

91.70.1.2 Nur die Bereiche Bahnwerbung und Bahnagenturservice wiesen im gesamten Zeitraum positive Ergebnisse auf, das Bahnagenturservice sogar steigende Deckungsbeiträge.

91.70.1.3 Hingegen sanken die Ergebnisse aus dem Bereich Reisen und Veranstaltungen, die in den Jahren 1975 bis 1977 noch zwischen 12,2 Mill S und 13,8 Mill S betragen hatten, in den folgenden

Jahren rasch ab. Nach nur mehr 2,4 Mill S (1979) wurde 1981 bereits ein negativer Deckungsbeitrag von 3,9 Mill S verbucht.

91.70.1.4 Auch der Bereich Hotelwirtschaft, dessen Deckungsbeiträge in den Jahren 1975 bis 1978 noch mit Werten zwischen 1,7 Mill S und 4,6 Mill S positiv waren, wies in den Folgejahren beträchtliche negative Deckungsbeiträge aus, uzw 7,5 Mill S (1979) sowie 6,9 Mill S (1981).

91.70.1.5 Somit sank auch die Summe der von den einzelnen Bereichen erwirtschafteten Deckungsbeiträge, die ihren Höchststand mit 28,4 Mill S (1977) erreicht hatte, stark ab und betrug zuletzt nur mehr 3,5 Mill S (1981). Diese kleiner werdende Summe reichte daher auch in immer geringerem Maße aus, die steigenden Kosten der Verwaltung (1981: 49,4 Mill S) abzudecken.

91.70.2 Um eine Umkehrung dieser negativen Entwicklung zu ermöglichen, bezeichnete es der RH als erforderlich, im Hotelbereich die verlustbringenden Teilbetriebe möglichst rasch abzugeben und die Tätigkeit auf die ertragreichen Hotels zu beschränken. Im Touristikbereich wird das ÖVB - neben der Notwendigkeit eines quantitativen und qualitativen Wachstums - jedenfalls Filialen mit anhaltend negativen Ergebnissen aufzugeben, die aus dem Hauptbüro Opernringhof erwachsenden Belastungen zu verringern und die Tätigkeit im Incoming-Bereich zu verstärken haben.

91.70.3 In seiner Stellungnahme führte das ÖVB das starke Absinken der Spartenergebnisse im Touristikbereich in den Jahren 1979 bis 1981 auf die rege Investitionstätigkeit dieser Jahre zurück, die zusätzliche Kapital- und Abschreibungskosten mit sich brachte. Weiters sei es nach der im Jahr 1978 erfolgten Übersiedlung des zentralen Verkaufsbüros in den Opernringhof nicht gelungen, das Kundenpotential in entsprechendem Ausmaß in das neue Lokal zu verlegen. Auch habe sich die Hoffnung, neue Kundenschichten ansprechen zu können, nur unzureichend erfüllt. Letztlich sei die damalige Marketing-Strategie auf eine Kundenschicht ausgerichtet gewesen, die bis dahin nicht vom Verkehrsbüro betreut worden sei.

91.71.1 Während branchenüblich Verwaltungskosten im Ausmaß von 10 - 12 vH der Erträge im touristischen Bereich und in Höhe von rd 5 vH der Erträge im Hotelbereich anfallen und sohin das ÖVB Soll-Verwaltungskosten von rd 30,9 Mill S aufweisen hätte sollen, fielen tatsächlich Verwaltungskosten von 49,4 Mill S, dh um rd 18,5 Mill S oder rd 60 vH höher, an.

91.71.2 Der RH empfahl daher, verstärkt um eine Senkung dieser überhöhten Verwaltungskosten bemüht zu sein, um auch auf diese Weise einen Beitrag zur Sanierung der überprüften Unternehmung zu leisten.

Marketing und Werbung

91.72.1 Beim ÖVB bestanden für keinen der Teilbereiche Touristik, Hotelwirtschaft und Bahnwerbung Gesamt-Marketingkonzepte. Untersuchungen und Teilkonzepte gab es nur für einzelne Produkte bzw Produktgruppen.

91.72.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurden die Ziele nicht ausreichend quantifiziert und die Maßnahmen nur sehr allgemein umschrieben. Es hätte bspw das Erreichen bestimmter Marktanteile, Deckungsbeiträge usw vorgegeben werden müssen. Weil das nicht geschah, wurden notwendige Soll-Ist-Vergleiche erschwert oder unmöglich gemacht. In vielen Fällen fehlten daher zuverlässige Erfahrungsdaten für zukünftige Planungen. Das ÖVB begab sich somit eines wesentlichen Marketinginstrumentes, nämlich die Qualität der Aktivitäten zu messen und letztlich den finanziellen Erfolg der gesetzten Maßnahmen im einzelnen beurteilen zu können.

91.72.3 Laut Stellungnahme der überprüften Gesellschaft werde ein Konzept für das Departement Touristik erarbeitet, mit dessen Vorliegen zum Jahresende 1983 zu rechnen sei.

91.73.1 In den Jahren 1976 und 1980 wurden jeweils überregionale Repräsentativerhebungen in Auftrag gegeben, welche die Einschätzung des ÖVB als großes Reisebüro erfragen sollten.

91.73.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurde die Erhebung 1980 in den stärksten Urlaubsmonaten durchgeführt, so daß ein erheblicher Teil der möglichen Kunden mit der Befragung nicht erreicht wurde.

91.74.1 Die Untersuchung 1980 zeigte einige Schwachstellen auf. So ergab sich ein Sympathiedefizit, weil die Angebote als zu teuer empfunden wurden. Das ÖVB galt auch vorwiegend als Beratungs- und nicht als Buchungsstelle.

91.74.2 Um diesen Imageschwächen zu begegnen, hätte nach Ansicht des RH rasch - insb mittels gezielter Werbung - gehandelt werden müssen. Allerdings blieben 1981 die Werbemaßnahmen inhaltlich im wesentlichen unverändert und war das Werbebudget real um 5 vH geringer ausgestattet als 1980.

91.75.1 Beim ÖVB fehlten grundsätzliche Richtlinien für den Werbeeinsatz. Die Werbestrategie wurde jeweils nur für das kommende Jahr erarbeitet. Es gab keine längerfristigen Überlegungen, die eine Profilierung der Produkte oder des ÖVB selbst zum Inhalt gehabt hätten.

91.75.2 Der RH empfahl dem ÖVB, ein Unternehmungsprofil zu erarbeiten sowie Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit und die Werbung festzulegen.

91.75.3 Wie das ÖVB hiezu bekanntgab, arbeite es an der Erstellung eines Konzeptes für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit. Ziel sei die Entwicklung mittelfristiger Strategien für Image- und Produktwerbung.

91.76.1 Die Kosten der Werbung stiegen von 10,1 Mill S (1976) auf 19,2 Mill S (1981).

91.76.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurden die in den jährlichen Voranschlägen festgelegten Ansätze zT erheblich überschritten, so zB 1977 um 42 vH bzw 4,1 Mill S und 1980 um 28 vH bzw 4,4 Mill S. Nach Meinung des RH wären Überziehungen von etwa 10 vH eines geplanten Budgets gerade noch vertretbar. Darüber hinausgehende Überschreitungen des Werbebudgets ließen auf Planungsmängel schließen.

91.77.1 Für den klassischen Medienbereich „Kataloge und Prospekte sowie TV-, Hörfunkwerbung und Inserate“ wendete das ÖVB seit 1977 gleichbleibende Beträge auf, während in diesem Bereich von 1979 bis 1981 die Werbeausgaben der Konkurrenz stark stiegen, uzw um etwa 70 vH.

91.77.2 Der RH kritisierte das Verhalten des ÖVB, das nicht auf den stärkeren werblichen Druck der Konkurrenz hin tätig geworden ist. Nach Meinung des RH hätte durch Umschichtungen das klassische Budget aufgestockt werden müssen, um nicht zu sehr an Marktanteil zu verlieren.

91.78.1 Zum Jahresende 1979 wurde von der Geschäftsführung die Entwicklung eines neuen Firmensymbols in Auftrag gegeben. Die Kosten hierfür betrugen schließlich rd 250 000 S. Dazu kamen allerdings erhebliche Folgekosten. Der Aufwand für Drucksorten, Vordrucke, Bürobedarf usw erreichte 1978 rd 4,6 Mill S, dh um mehr als 80 vH mehr als im Vorjahr, was in erheblichem Maße auf die Umstellung auf das neue Firmensymbol zurückzuführen war.

91.78.2 Der RH kritisierte die Vorgangsweise des ÖVB, das für die Umstellung auf ein neues Symbol keine entsprechenden Vorarbeiten, insb keinen „Akzeptanztest“, durchgeführt hatte. Im Hinblick auf die Bedeutung einer derartigen Umstellung erschien es auch bedenklich, daß die Entscheidung über die Änderung des Signets allein durch die Geschäftsführung erfolgt ist.

Touristikbereich

91.79.1.1 Der Bereich Touristik des ÖVB produziert einerseits touristische und verwandte Leistungen, andererseits vertreibt er die eigenen und die Produkte anderer Veranstalter. Diese Tätigkeit reicht im einzelnen vom reinen Ticketverkauf über die Betreuung von Kongressen, den Betrieb einer eigenen Busabteilung bis zum Angebot von Pauschalreisen und Aufhalten, aber auch verschiedenster Nebenleistungen.

91.79.1.2 Die Vertriebspolitik war hiebei davon geleitet, über die unternehmungseigene Absatzorganisation vorrangig eigene Produkte anzubieten und erst in zweiter Linie Fremdprodukte zu verkaufen. Dies war in den geringen, in der Reisebürobranche üblichen, Rohaufschlägen begründet. Für den Verkauf von Tickets und von Produkten der Fremdveranstalter erhält die verkaufende Stelle Provisionen. Hingegen wird bei den Eigenproduktionen mit einem höheren Aufschlag kalkuliert, der nur dann der Unternehmung in voller Höhe erhalten bleibt, wenn das Produkt im eigenen Bereich verkauft werden kann, da das ÖVB bei einem Verkauf über Dritte seinerseits eine Provision weitergeben muß.

91.79.2 Nach Ansicht des RH sollte getrachtet werden, Eigenproduktionen im wesentlichen innerhalb der eigenen Absatzorganisation zu vermarkten, da andernfalls wegen der niedrigen verbleibenden Spanne die hierfür aufgewendeten Produktionskosten nicht vollständig abgedeckt werden können.

91.79.3 Lt Stellungnahme sei das ÖVB ständig bemüht, die Produktionskosten zu senken. So konnten bspw die Kosten für Insertionen und die Kosten der Kataloge - letztere in Einzelfällen bis zu 30 vH - dadurch wesentlich vermindert werden, daß interessierte Dritte, das sind Fremdenverkehrsverbände, Hoteliers, Verkehrsträger usw nunmehr Kostenbeiträge leisten.

91.80.1 Das ÖVB hatte auch die Aufgabe, den nach Österreich hereinkommenden Reiseverkehr zu betreuen.

91.80.2 Wie der RH kritisch vermerkte, hatte dieses vom ÖVB betriebene Incoming-Reisegeschäft bis 1980 mit Umsätzen bis zu rd 96,3 Mill S eine stagnierende Entwicklung. Im Jahr 1981 wurden aller-

dings die Umsätze sprunghaft auf 122,5 Mill S gesteigert. Auch die stets positiven Ergebnisse dieses Bereiches, die bis 1979 jährlich jeweils zwischen rd 3,3 Mill S und 4,4 Mill S betragen hatten, wurden auf rd 9,2 Mill S (1981) angehoben.

Der RH empfahl daher, die zuletzt gesetzten Anstrengungen zur Ausweitung dieses sowohl einzelwirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich ertragreichen Bereiches verstärkt fortzusetzen.

91.81.1 Die Absatzorganisation des ÖVB umfaßte zum Jahresende 1981 neben dem Hauptbüro Opernringhof 21 Zweigstellen. Durch den Erwerb des IRS zum Jahresende 1981 kamen acht weitere Zweigstellen hinzu, die allerdings zT in räumlicher Nähe zu ÖVB-Filialen lagen.

91.81.2 Der RH empfahl daher, an solchen Standorten die Zweigstellen des ÖVB und des IRS zusammenzulegen, um Kosteneinsparungen zu ermöglichen.

91.81.3 Wie das ÖVB mitteilte, sei in zwei Landeshauptstädten die Zusammenlegung der Filialen noch für 1983 beabsichtigt bzw bereits durchgeführt.

91.82.1 Das ÖVB erstellte erstmals im November 1978 ein Filialkonzept.

91.82.2 Nach Ansicht des RH war dieser Zeitpunkt verspätet, da die umfangreichen Investitionen in einzelnen Filialen bereits begonnen hatten bzw schon abgeschlossen waren und für diese Filialen daher die Standorte festgelegt waren.

91.83.1 Wie erhoben wurde, hatten zuletzt 1981 neun Zweigstellen negative Deckungsbeiträge. Bei einzelnen Filialen waren sie als Anlaufverluste anzusehen. In anderen Fällen waren diese Ergebnisse jedoch auf ungünstige Standorte, aber auch auf die hohen Kosten zurückzuführen, die noch aus den Umbaumaßnahmen und Investitionen stammten.

91.83.2 Der RH empfahl, die einzelnen Zweigstellen eingehend zu untersuchen, ob sie nachhaltig angemessene, positive Deckungsbeiträge erbringen können, die auch zur Abdeckung der Leitungs- und Verwaltungskosten ausreichen. Solche Zweigstellen, die dies nicht erwarten ließen, wären umgehend zu schließen.

91.83.3 Wie die überprüfte Unternehmung hiezu mitteilte, habe sie im Oktober 1983 eine externe Untersuchung des Filialbereiches in Auftrag gegeben. Ihre Ergebnisse sollen als Grundlage für ein bereits im ersten Halbjahr 1984 zu schaffendes Filialkonzept dienen.

91.84 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Koordinierung der Akquisitionsmaßnahmen im Incoming-Bereich, die Neuorganisation des Bahnagentureservices, die Angleichung der Verwaltungsgemeinkosten bei Kalkulationen von Eigenproduktionen an die in der Branche üblichen Sätze sowie die regelmäßige Durchführung von Nachkalkulationen.

Lt Stellungnahme ist das ÖVB diesen Empfehlungen bereits nachgekommen.

Hotelwirtschaft

91.85.1.1 Seit Bestehen des ÖVB war es seine Aufgabe, Reiseleistungen zu vermitteln, jedoch führt es seit nunmehr 25 Jahren auch Hotelbetriebe. Zu Beginn des Jahres 1976 betrieb das ÖVB sieben Hotels, in den folgenden Jahren hingegen erweiterte die Geschäftsführung den Hotelbereich um das Dreifache. Ein Hotel wurde gekauft, 18 als Pachtbetriebe und weitere neun als Geschäftsführungsbetriebe geführt.

91.85.1.2 Schriftliche Entscheidungshilfen, die geeignet gewesen wären, die eingeschlagene Expansionspolitik zu begründen, lagen nur teilweise vor. Soweit sie vorhanden waren, wurden sie zweckorientiert optimistisch erstellt, damit die verschiedenen Hotelbetriebe auch übernommen werden konnten. Außerdem fehlte neben einem Gesamtunternehmenskonzept ein Detailkonzept für den gastronomischen Bereich.

91.85.2 Der RH kam zur Ansicht, daß sich die Geschäftsführung nur von dem Gedanken leiten hatte lassen, möglichst häufig und überall im Bundesgebiet auf dem Beherbergungsmarkt vertreten zu sein, ohne auf betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte ausreichend Rücksicht zu nehmen.

91.86.1 In einem im Jahre 1977 verfaßten Hotelkonzept wurde erwähnt, daß alle Betriebe zufällig an das ÖVB herangetragen wurden und sowohl beim Standort als auch bei der Qualität bzw Kategorie der Häuser kein Konzept ersichtlich war. Die überprüfte Unternehmung erkannte zu diesem Zeitpunkt selbst, daß die Qualität des Personals uneinheitlich, der Ruf der Häuser eher schlecht und daher der wirtschaftliche Erfolg zwar bei den Wiener Hotels verhältnismäßig gut, hingegen bei allen Hotels in den Bundesländern eher schlecht war.

91.86.2 Statt aus den Erkenntnissen dieser Ist-Zustandsaufnahme die entsprechenden Schlußfolgerungen zu ziehen, verfolgte die Geschäftsführung weiterhin eine Expansionspolitik, die nach Ansicht

des RH mit erheblichen Mängeln behaftet war. Weiters beinhaltete das Konzept vom Ansatz her durchaus als richtig zu bezeichnende Überlegungen, jedoch erfüllte die Geschäftsführung ihre eigenen Zielvorgaben in keiner Weise und handelte bei manchen Entscheidungen sogar gegenteilig.

91.87.1 Aufgrund der bis dahin ausgeübten branchenfremden Tätigkeiten verfügte kein Mitglied der damaligen Geschäftsführung über ausreichende Kenntnisse im Hotelgewerbe.

91.87.2 Nach Ansicht des RH hätte für die in Angriff genommene Ausweitung des Hotelbereiches zumindest diese Leitungsfunktion mit einer Person besetzt werden müssen, die über ein überdurchschnittliches Fachwissen und eine langjährige praktische Erfahrung in der Hotellerie verfügt.

Die Auswirkungen eines fehlenden sachkundigen Managements waren besonders in wirtschaftlicher Hinsicht sehr bald ersichtlich. Durch Fehlentscheidungen entstanden gerade im Hotelbereich erhebliche Verluste, die vermeidbar gewesen wären. Einerseits wurde die Modernisierung der Betriebe in einem Ausmaß in Angriff genommen, das sie wegen der damit verbundenen finanziellen Belastungen nicht zu verkraften imstande waren, und andererseits neue Betriebe unter Voraussetzungen übernommen, die längerfristig keine Gewinne erwarten ließen.

91.88.1 Die dem AR von der Geschäftsführung als erfolgversprechend vorgeschlagenen Hotel- bzw. Autobahnraststättenprojekte brachten vorwiegend negative Ergebnisse. Besonders für zwei im Jahr 1979 eröffnete Betriebe erfüllten sich die Erwartungen nicht; sie benötigten längere Anlaufzeiten, als ursprünglich angenommen worden war.

91.88.2.1 Nach Meinung des RH waren mangelhafte oder überhaupt nicht durchgeführte Standort- und Bedarfsuntersuchungen für diese Entwicklung maßgeblich. Solche Erhebungen wären jedoch umso notwendiger gewesen, als in dieser Branche der Markt eine Kapazitätsgrenze in Form der höchstens an einem Standort absetzbaren Leistungsmenge vorschreibt.

91.88.2.2 Wie der RH weiters kritisch vermerkte, wurden Gutachten für neue Projekte von Mitarbeitern erstellt, die nicht über eine entsprechende Qualifikation verfügten. Auf organisatorische Bedingungen unter besonderer Berücksichtigung der augenblicklichen Lage der Hotellerie wurde nicht Rücksicht genommen. Die Hotelgutachten wiesen Fehler auf und zogen teilweise unangemessene Vergleichswerte heran.

91.89.1 Im gesamten Berichtszeitraum wiesen mehrere Hotels ein ungünstiges Verhältnis zwischen Personalstand und zu betreuenden Zimmern auf.

91.89.2 Da die angebotenen Dienstleistungen etwa das gleiche Ausmaß hatten, kritisierte der RH die Säumnis der Hotelabteilung, den Hoteldirektoren einen bedarfsgerechten Personalstand vorzuschreiben.

91.89.3 Nach Angaben des ÖVB werde ab 1983 eine entsprechende Gliederung und Analyse des Personaleinsatzes durchgeführt.

91.90.1 Eine Gegenüberstellung der Wareneinsätze ließ bei den einzelnen Hotelbetrieben erhebliche Unterschiede erkennen; die Einsätze bewegten sich im Durchschnitt zwischen 30 vH und 56 vH und lagen somit weit über dem Branchendurchschnitt.

91.90.2 Die beiden Hauptursachen dafür waren nach Ansicht des RH die schlechte Lagerbestandsführung und das mangelhafte Rechnungswesen. Bedingt durch schlecht organisierte Betriebsabläufe und das Fehlen betriebsinterner Kontrollen gab es nahezu unbegrenzte Unterschlagungsmöglichkeiten. Erst ab Ende 1982 werden regelmäßig Wareneinsatzkontrollen durchgeführt.

Bahnwerbung

91.91.1.1 Dem ÖVB obliegt die Durchführung der Wirtschaftswerbung im Bereich der ÖBB. Das ÖVB ist zur Erzielung bester wirtschaftlicher Erfolge verpflichtet, um die Interessen der ÖBB zu wahren.

91.91.1.2 Nach dem vorgesehenen Abrechnungsverfahren haben die ÖBB eine Pauschalvergütung von 30 vH der Einnahmen des ÖVB aus der Bahnwerbung zu erhalten. Diese werden um Posten vermindert, die wohl im Ertrag aufscheinen, aber in voller Höhe an Dritte weitergegeben werden.

91.91.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurden einzelne von seiten der ÖBB zu erbringende Leistungen tatsächlich nicht erbracht bzw. vom ÖVB nicht in Anspruch genommen. Im Jahre 1981 beliefen sich diese Aufwendungen zB auf 1,4 Mill S, von denen demgemäß 70 vH zu Lasten der Bahnwerbung gingen. Diese Vorgangsweise entsprach nicht den Bestimmungen des derzeit geltenden Vertrages.

91.91.3 Nach Auskunft der überprüften Unternehmung führe sie diesbezüglich Verhandlungen mit den ÖBB.

91.92.1 Die Umsätze der Bahnwerbung stiegen von 21,4 Mill S (1976) auf 30,3 Mill S (1981), die Ergebnisse von 9,2 Mill S auf 10,3 Mill S. Der Gewinn erhöhte sich somit zwar um 11,2 vH, unter Berücksichtigung der Indexsteigerungen ist er allerdings real um 15,7 vH gesunken.

91.92.2 Der RH beanstandete die Vorgangsweise des ÖVB, dem es nicht gelungen ist, den steigenden Kosten durch entsprechende Preiserhöhungen entgegenzuwirken. Nach Meinung des RH könnte dies insb bei den nicht geregelten Tarifen bzw durch Rationalisierungsmaßnahmen im administrativen Bereich erreicht werden.

91.92.3 Lt Stellungnahme der überprüften Unternehmung habe sich die Struktur der zur Verfügung stehenden Werbemittel geändert. Der Anteil kostenintensiverer Aufträge habe sich vergrößert und der Konkurrenzdruck zugenommen; bei Preiserhöhungen wären viele Kunden vom Vertrag zurückgetreten.

91.93.1 Unter Zugrundelegung der erzielbaren Preise waren die Werbeträger in den Jahren 1980 und 1981 durchschnittlich zu 73 vH bzw 74 vH ausgelastet. Bei Großplakattafeln betrug die Auslastung 48 vH (1980) und 54 vH (1981), bei Kleinplakaten 62,5 vH bzw 67,8 vH. In diesen beiden Bereichen war eine verhältnismäßig geringe Kapazitätsnutzung feststellbar.

91.93.2 Der RH empfahl, in den geringer ausgelasteten Bereichen durch einen gezielten Außendienstesatz die Lücken genauestens zu erfassen und danach zu trachten, diese möglichst gering zu halten.

Ausblick

91.94 Auf Einladung des RH nahm die Geschäftsführung des ÖVB im Dezember 1983 zur weiteren Geschäftsentwicklung seit Abschluß der örtlichen Erhebungen wie folgt Stellung:

„Seit Beendigung der Gebarungsüberprüfung durch den RH wurden viele der aufgezeigten Kritikpunkte durch tiefgreifende Verbesserungen im Management, im Rechnungswesen, im Verkauf, in der Organisation und der gesamten Unternehmensstruktur neutralisiert.

Für die neue Geschäftsführung war die Erarbeitung eines Unternehmungskonzeptes ein vorrangiges Anliegen. Im Juli 1983 wurde den Mitgliedern des Aufsichtsrates eine Unternehmungskonzeption mit Strategien und Maßnahmeempfehlungen für das ÖVB vorgelegt und genehmigt.

Wesentlich war die Schaffung einer Profit-Center-Struktur mit Transparenz der Leistungsströme durch die interne Leistungsverrechnung im Unternehmen. Die Sanierung der Buchhaltung mit dem davon abgeleiteten Managementinformationssystem und neue Budgetierungsverfahren wurden nach der neuen Unternehmungskonzeption ausgerichtet.

Nun bereitet sich die Geschäftsführung auf eine Fünf-Jahres-Planung bis zum Jahr 1988 vor.

Der Schwerpunkt der künftigen Geschäftspolitik des ÖVB sind die Schaffung und Automatisierung der betrieblichen Kontrollmechanismen. Diese betreffen insb Investitionen, Sachaufwendungen und den Rohertrag. Ein besonderes Anliegen der Geschäftsführung wird es sein, bestehende Vertragsvereinbarungen auf dem Verhandlungswege laufend zu verbessern. Dies betrifft insb Verträge hinsichtlich Pacht, Miete, Betriebsmittel, Lieferanten, ADV usw. Im Rahmen der ADV wurde durch eine Umfinanzierung (Kauf anstelle von Miete) eine starke Reduktion der laufenden Kosten erreicht. Seit dem Einsetzen der neuen Geschäftsführung wurden zahlreiche Betriebe ausgeschieden, um die Unternehmensstruktur des ÖVB zu verbessern.

Bei allen aufgelassenen Betrieben wurde der Versuch gemacht, Arbeitskräfte nicht freizusetzen, sondern beim Nachpächter unterzubringen. Es handelte sich um Betriebe, deren Struktur oder Betriebstypus oder Betriebsgröße sich in das Unternehmen nicht erfolgreich integrieren ließ.

Die verbesserte Bilanzsituation des Jahres 1982 schlug sich sowohl im Cash-Flow als auch im Betriebsergebnis nieder.

Der Rohertrag belief sich auf 382,2 Mill S (gegenüber 1981 363,8 Mill S).

Der ordentliche Unternehmenserfolg zeigte 1982 einen Abgang von 26,2 Mill S (gegenüber 56,2 Mill S im Jahr 1981).

Das Bilanzergebnis 1982 zeigt einen Gewinn von 52 Mill S (gegenüber einem Verlust von 63 Mill S 1981).

Der Cash-Flow erreichte 1982 einen Wert von 7,5 Mill S (gegenüber einem Minus-Cash-Flow von 35 Mill S im Jahr 1981).

Alle Maßnahmen - neues Unternehmenskonzept, Unternehmensplanung bis 1988, Sanierung der bestehenden Betriebe, Abstoßen vorhandener Verlustquellen sowie Profit-Center-Struktur mit Transparenzmachung der internen Leistungsströme - zielen auf eine verbesserte betriebswirtschaftliche Erfolgssituation des Unternehmens.

Die Gewinnung neuer Marktanteile im Bereich des touristischen Incomingverkehrs nach Österreich, das Halten der Marktanteile im Outgoingverkehr ex Österreich, vermehrte Anstrengungen im

56

Bereich der Akquisition von Commercial Accounts von Geschäftsreisen, Bemühungen auf dem Gebiete des Kongreßwesens im Zusammenhang mit dem neugeschaffenen Konferenzzentrum Donaupark, intensive Kooperationen auf dem Gebiet der Flugreiseveranstaltung und des Busveranstaltungssektors, eine verbesserte Koordination im Marketing der Hotelbetriebe mit den Austropa-Incoming-Bemühungen und schließlich die mögliche Nutzung neuer Werbeflächen im Bereich Bahnwerbung repräsentieren die Ziele des Unternehmens in der mittelfristigen Zukunft.“

Zum III. ABSCHNITT

Ergebnis der Gebarungsüberprüfung bei einem sonstigen Rechtsträger Verwaltungsbereich des Bundeskanzleramtes

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1982

Österreichischer Rundfunk

Die diesmalige Gebarungsüberprüfung beim Österreichischen Rundfunk beschränkte sich auf Teile der Programmbeschaffung und - wegen des schon seinerzeit festgestellten hohen Gehaltsniveaus - auf die Personalwirtschaft.

92.1 Von Jänner bis April 1982 überprüfte der RH die Gebarung des Österreichischen Rundfunks (ORF) in Wien. Teilgebiete der Gebarung wurden vom RH zuletzt 1968 und 1981 überprüft. Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung umfaßte die Jahre 1976 bis 1980, in Einzelfällen auch die laufende Gebarung.

92.2 Für die Aufbauorganisation des ORF ist das Rundfunkgesetz 1974 maßgeblich (BGBl Nr 397/74, BGBl Nr 80/75, BGBl Nr 171/76, BGBl Nr 352/81, BGBl Nr 48/1982).

92.3 Das erwähnte Gesetz legt als Organe des ORF das Kuratorium, den Generalintendanten, die Hörer- und Sehervertretung und die Prüfungskommission fest. Die Mitglieder der Kollegialorgane sind bei der Ausübung ihrer Funktion im ORF an keine Weisungen und Aufträge gebunden. Sie haben ausschließlich die sich aus den Gesetzen und der Geschäftsordnung ergebenden Pflichten zu erfüllen.

Personalwirtschaft

92.4.1 Anlässlich einer vorhergehenden Gebarungsüberprüfung hatte der RH mit der Begründung, daß durch eine freie Betriebsvereinbarung die Angestellten des ORF in wesentlichen Belangen günstiger gestellt werden als der Durchschnitt der österreichischen Arbeitnehmer, einen Abbau der Vorrechte der Belegschaft empfohlen.

Wie nunmehr erhoben wurde, hat der ORF zwar einen weiteren Ausbau der seinerzeitigen Vorrangstellung vermieden, eine Angleichung an die übrigen österreichischen Unternehmungen jedoch nicht erreicht.

Durch die 1975 eingerichtete „Kündigungskommission“ wurde im ORF die praktische Unkündbarkeit, also eine Quasi-Pragmatisierung eingeführt.

92.4.2.1 Der RH gelangte im Zuge der Prüfungsfeststellungen zu der Auffassung, daß im Laufe der letzten zehn Jahre die Geschäftsführung des ORF praktisch auch die letzten Möglichkeiten, sich von nicht entsprechenden oder ungeeigneten Dienstnehmern durch Auflösung des Dienstverhältnisses endgültig zu trennen, verloren hat, was die Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebes zweifellos erschwerte.

92.4.2.2 Nach Ansicht des RH sind die ORF-Mitarbeiter unter Berücksichtigung aller Umstände - nach zehn Jahren Betriebszugehörigkeit unkündbare - Spitzenverdiener mit hohen Pensions- und Abfertigungsansprüchen. Die einer solchen Spitzenstellung entsprechenden hohen Anforderungen an Vor- und Ausbildung traten jedoch, wie der RH kritisch vermerkte, bereits vor dem Prüfungszeitraum mehrfach in den Hintergrund. Im Laufe der letzten 15 Jahre stellte der ORF auch Bewerber ein, deren Vorbildung in keinerlei Zusammenhang mit der angestrebten Position stand. Die Kritik des RH richtete sich nicht nur gegen die Einstellung solcher Bewerber auf unterer Ebene, sondern auch dagegen, daß fallweise Mitarbeiter der dritten Führungsgarnitur bei ihrem Eintritt in den ORF über keinerlei erkennbare besondere Vor-, Aus- oder Weiterbildung verfügten.

92.4.2.3 Bei der Auflösung von Dienstverhältnissen - meist Pensionierungen - kritisierte der RH, daß fallweise Abfertigungen ohne Anspruch gewährt wurden, was insb deswegen eine Großzügigkeit

am unrichtigen Platz darstellte, weil die ORF-Mitarbeiter nach Ansicht des RH ohnehin längst im oberen Bereich des österreichischen Gehalts- und Sozialleistungsniveaus angelangt sind.

92.4.2.4 Da in der Kostenstruktur des ORF auf das Personal rd 50 vH entfielen, war eine Zunahme der Personalkosten um rd 300 vH innerhalb der letzten elf Jahre (bis 1980), in denen die Gesamtkosten jedoch nur um 165 vH stiegen, besonders nachteilig bemerkbar, zumal sie mit den Zuwachsraten des Personalstandes in keinem Einklang stand.

92.4.3 Der ORF machte dazu geltend, daß der Anstieg der Kosten auch im Zusammenhang mit der quantitativen und qualitativen Vermehrung seiner Leistungen gesehen werden müsse. In diesem Zeitraum seien das Programmangebot entscheidend erhöht und verbessert, das Sendernetz ausgebaut und neue Produktionsstätten errichtet worden.

92.5 Nach Ansicht des RH wären nicht nur bei Überstunden, sondern auch bei Mehrdienstpauschalen Einsparungsmöglichkeiten gegeben, da diese häufig in keinen unmittelbaren Leistungszusammenhang zu bringen waren. Während der RH die ab 1980 sinkende Tendenz der Überstundenzahl als deutlich spürbare Verbesserung des oftmals kritisierten Zustandes anerkannte, empfahl er, auch auf dem Gebiet der Zulagen darauf zu achten, daß diese nur für quantitative oder qualitative Mehrleistungen gewährt werden.

92.6 Der RH kritisierte in Anbetracht der hohen Durchschnittseinkommen der ORF-Angestellten die Erhöhung der Sonderzahlungen bis 1980 von zwei auf nahezu drei Monatsgehälter, da dies im Widerspruch zu den seinerzeitigen Empfehlungen des RH stand, den Gehaltsaufwand im ORF dem Niveau der österreichischen Volkswirtschaft anzupassen.

92.7.1 Der ORF bezahlt an seine Angestellten neben dem Gehalt Honorare dann, wenn diese Leistungen außerhalb der Dienstzeit erbringen, die nicht zu ihren dienstlichen Verpflichtungen gehören. Diese Möglichkeit hausinterner Nebeneinkünfte wurde von 450 ORF-Angestellten genutzt.

92.7.2 Die Regulative für die Kontrolle dieser Voraussetzungen wurden jedoch, wie der RH kritisch vermerkte, häufig durch die Duldung von unvollständigen Aufzeichnungen unterlaufen. Er empfahl, die vorhandenen Kontrollinstrumente zweckmäßig einzusetzen und Mißbräuche durch die Sperre von weiteren Auszahlungen zu ahnden.

92.7.3 Nach Mitteilung des ORF führt er diese Kontrollmaßnahme seit 1980 durch; 1981 sind die Haushonorare erstmals gesunken.

92.7.4 Der RH stellte in Frage, ob einige Abteilungsleiter, die weit überdurchschnittliche Einkünfte aus Haushonoraren bezogen, ihrer Führungsfunktion voll gerecht werden könnten, da deren umfangreiche Nebenbeschäftigungen zu Überbelastungen führen mußten.

92.8 Zusammenfassend vermerkte der RH kritisch, daß im ORF zwar ein weiterer Ausbau der seinerzeitigen Vorrangstellung vermieden werden konnte, eine Angleichung an die übrigen österreichischen Unternehmungen jedoch nicht erreicht wurde. Die Einrichtung der Kündigungskommission für Mitarbeiter mit mehr als zehnjähriger Firmenzugehörigkeit engt den Handlungsspielraum des Geschäftsführers ein. Mit der Gewährung von zinslosen Darlehen im kritisierten Umfang wurde den Forderungen der Mitarbeiter zu weit entgegengekommen. Die Entwicklung der Überstunden und der Haushonorare ist erst verhältnismäßig spät im Sinne der Anregung des RH in die erwünschte Richtung gelenkt worden.

92.9 Als positiv vermerkte der RH, daß die Personalstandsentwicklung durchaus in Einklang mit der Produktionssteigerung des ORF unter Berücksichtigung der Regionalisierung stand. Weiters bietet nach Ansicht des RH die gesetzliche Regelung über die freien Mitarbeiter dem ORF vermutlich eine Handhabe, solche weiterhin heranzuziehen, ohne daß diese auch die Sozialaufwände des ORF übermäßig belasten.

92.10 Der ORF machte in seiner Stellungnahme geltend, daß die Einschränkung der Gestaltungs- und Führungsmöglichkeiten des Generalintendanten auf dem Personalsektor nicht diesem angelastet werden könnte, wenn diese durch Gesetzesänderung gewollt oder systemimmanent ist.

92.11 Der RH entgegnete, daß seine Kritik der Entwicklung im ORF an sich gelte. Der RH würdigte deshalb im Bericht die Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebes trotz aller Schwierigkeiten, denen sich die Geschäftsführung angesichts der kritisierten Umstände gegenüber sah.

Programmerstellung

92.12 Bei den zur Auslastung der Programmzeit notwendigen Sendungen wird zwischen Haus-, Auftrags-, Ko- und Fremdproduktionen unterschieden. Im gegenständlichen Prüfungsverfahren wurden

58

sämtliche Arten mit Ausnahme der Hausproduktionen - das sind alle jene, die vom ORF-eigenen Produktionsbetrieb hergestellt werden - untersucht.

Zwecks Erhaltung der österreichischen Filmwirtschaft gab der ORF Filmproduktionen bei Fremdproduzenten in Auftrag. Diese Auftragsproduktionen finanzierte der ORF entweder selbst oder er suchte sich zur Kofinanzierung einen Partner (Koproduktionen).

92.13 Für Auftragsproduktionen wendete der ORF im überprüften Zeitraum (1975 - 1980) insgesamt 935,4 Mill S auf. Im Vergleich zu den übrigen Arten lagen diese Produktionskosten, umgerechnet auf Sendeminuten, am höchsten (15 454 S). Diesen Kosten je Sendeminute standen Einnahmen aus Teilnehmerentgelten von 4 368 S gegenüber.

92.14 Von der gesamten Produktionsleistung entfielen im Prüfungszeitraum rd 30 bis 40 vH auf Eigenproduktionen, rd 35 vH auf Fremdproduktionen, rd 1,5 bis 2,5 vH auf Auftragsproduktionen und der Rest auf Wiederholungen.

92.15 Aus prüfungsökonomischen Gründen beschränkte sich der RH auf die Überprüfung von Auftragsproduktionen im Ausmaß von rd 500 Mill S, womit allerdings mehr als die Hälfte des Gesamtproduktionsaufwandes der Jahre 1975 bis 1980 erfaßt wurde.

92.16.1 Bereits anlässlich einer früheren Gebarungsüberprüfung (TB 1969 Abs 81.33) hatte der RH angeregt, bei der Vergabe von Produktionen jeweils mehrere Herstellerfirmen zur Anbotlegung heranzuziehen, um einen echten Wettbewerb zu gewährleisten.

92.16.2 Da der größte Teil des zu vergebenden Auftragsvolumens Großproduktionen umfaßte, war sich der RH bewußt, daß infolge ihrer sehr unterschiedlichen Betriebsgröße und -ausstattung nur wenige Produzenten in Frage kamen. Dennoch hätte der ORF in seinem Organisationsablauf für die Vergabe von Fremdleistungen die Einholung von mehreren Angeboten vorsehen sollen. Wie der RH erhoben hat, wurden allein in zwei Fällen durch Einholung von Gegenangeboten 0,75 Mill S eingespart.

Der RH empfahl daher neuerlich, der ORF möge in seinen Dienstanweisungen die Vergabe von Produktionen in der Form regeln, daß in jedem Falle mindestens zwei, wenn möglich aber mehrere Gegenangebote eingeholt werden.

Der RH anerkannte zwar, daß es dem ORF gelungen ist, bei den Auftragsproduktionen eine relative Gleichbeteiligung aller in Frage kommenden Filmfirmen herbeizuführen, zeigte aber auf, daß die Wettbewerbslage unter diesen noch nicht ausreichend vom ORF genutzt worden war.

92.16.3 In seiner Stellungnahme vermeinte der ORF, die kaufmännische Direktion sei durchaus in der Lage, die Angemessenheit von Einzelangeboten zu beurteilen. Im Bedarfsfall hole der ORF Gegenangebote ein, wobei auf eine gewisse Streuung unter den Produzenten und deren besondere Eignung Bedacht genommen werde.

92.17.1 Entsprechend einer Dienstanweisung des Generalintendanten ist die Dotierung in der Detailbudgetierung bindend. Wie erhoben wurde, sind die Budgetansätze bei den überprüften Auftragsproduktionen - bezogen auf das gesamte Produktionsvolumen in bedeutendem Ausmaß - um insgesamt 6,8 vH (34 Mill S) überschritten worden. Die Bedeckung der einzelnen Positionen erfolgte teilweise aus Einsparungen bei anderen Produktionen oder deren Rückstellung auf das nächste Wirtschaftsjahr bzw aus den Intendantenreserven. Allein bei zwei Produktionen betrug die Überschreitung der Budgetansätze 28,5 Mill S. Als wesentliche Gründe für das Zustandekommen der Überschreitungen waren ungenügend durchgeführte Planung, Änderung der Buchinhalte, Mängel in der Vertragsgestaltung mit Darstellern, Auftragnehmern und Vermietern von Naturkulissen bei Serienproduktionen festzustellen.

92.17.2 Der RH empfahl daher, auf die von ihm aufgezeigten Budgetüberschreitungsursachen in Zukunft besonderes Augenmerk zu lenken.

92.17.3 Lt Stellungnahme des ORF seien Produktänderungen, Produktverbesserungen und Budgetumschichtungen zulässige Methoden eines kreativen Programmbetriebes, wenn gleichzeitig die mit den genehmigten Finanzplänen vorgegebenen Gesamtbudgets eingehalten werden. Abweichungen von Detailbudgetierungen seien vielfach unvermeidlich, um den Programmverantwortlichen die nötige Flexibilität in der Programmherstellung zu ermöglichen.

92.17.4 Der RH erwiderte, derartige Abweichungen dürften jedoch keinesfalls den in Einzelfällen aufgezeigten Umfang erreichen.

92.18.1 Die meisten Auftragsproduktionen wurden mit den Auftragsproduzenten nach Festpreisen abgeschlossen. Dies hatte den Vorteil, daß alle vorhandenen Risiken abgegolten waren und beim Produzenten lagen.

92.18.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurden in mehreren Fällen diese festen Vereinbarungen nicht eingehalten, wodurch es zu Nachforderungen seitens des Auftragsproduzenten kam, die der ORF erfüllte. Die dadurch entstandenen Mehrkosten betragen bei den überprüften Fällen 8,2 Mill S. Darüber hinaus nahm der ORF Mehrkosten in Kauf, die durch den Verzicht auf Pönale bei Nichteinhaltung der Liefertermine und bei verspäteter Findung eines Koproduktionspartners entstanden. Da nach Überzeugung des RH alle Auftragsproduzenten die entsprechenden Risiken einkalkuliert hatten, erachtete er ein Abgehen von den festen Preisen durch den ORF als sachlich unbegründet.

92.19.1 Die Vergabe der Produktionen wurde mittels Produktionsvertrag vereinbart. Erst nach Vertragsabschluß war der Produzent berechtigt, entsprechend dem Vertragsinhalt mit der Herstellung zu beginnen; alle Aktivitäten, die er vor diesem Zeitpunkt setzte, gingen allein auf sein Risiko. Wie in vier Fällen erhoben wurde, lag der Drehbeginn vor Vertragsabschluß.

92.19.2 Der RH kritisierte dabei sowohl die Inkaufnahme des überhöhten Risikos als auch die dadurch entstandene schlechtere Verhandlungsgrundlage im Falle der immer wieder festgestellten und auf den Auftragnehmer zurückzuführenden Produktionsabänderungen. Die schlechtere Verhandlungsgrundlage machte sich dabei insofern bei den verspäteten Vertragsabschlüssen nachteilig bemerkbar, als Leistungsinhalte nicht mehr oder nur mit hohen Zusatzkosten abgeändert werden konnten. Schließlich beanstandete der RH das Fehlen von Maßnahmen gegen Produzenten, die vor Vertragsabschluß zu drehen begonnen hatten.

92.20.1 Nach Abschluß eines Produktionsvertrages war der Produzent verpflichtet, dem ORF ein dem Vertragsinhalt entsprechendes Produkt zu liefern. Alle seine damit verbundenen Aufwendungen und Risiken waren in der Kalkulation bzw in der Folge im vereinbarten Preis enthalten. Es war daher Aufgabe des Herstellers, ua für die Beistellung von Produktionsmitteln und Ausstattungen zu seinen Lasten zu sorgen.

92.20.2 Wie der RH kritisch vermerkte, hat der ORF jedoch ohne Verpflichtung Aufträge in seinem Namen an Drittfirmen erteilt und dadurch in Einzelfällen Aufwendungen in Kauf nehmen müssen, die über den vertraglichen Rahmen hinausgingen.

92.21.1 Neben der Programmherstellung in Form von Auftragsproduktionen griff der ORF auf den Einkauf von Filmen zurück, da sich hier wesentlich günstigere Minutenkosten als bei Originalproduktionen ergaben. Hierbei wurden zur rationellen Abwicklung und als Preisstabilisierungsfaktor mit den wichtigsten Lieferanten deutschsprachiger Fremdprogramme Rahmenverträge abgeschlossen, welche auf eine bestimmte Anzahl von Filmen oder Serien lauten. Dem ORF stand hierbei das Recht der Auswahl aus einer vom Vertragspartner vorzulegenden Anbotsliste zu.

92.21.2 Wegen der im Vergleich zu den anderen Produktionsarten geringeren Kosten empfahl der RH, in größerem Umfang als bisher von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, gute Fremdprodukte zu einem geringen Preis zu erhalten.

Produktbewertung

92.22.1 Um die Effizienz bei der Durchführung der Einkaufs- und Auftragsproduktionspolitik des ORF zu beurteilen, hat der RH auch die vom ORF selbst gesetzten Aktivitäten zur Bewertung der eigenen Produkte bzw zur Verwertung der daraus gewonnenen Erkenntnisse untersucht.

92.22.2.1 Nach Ansicht des RH können die für den Filmeinkauf Verantwortlichen nur anhand geeigneter und vor allem auch zutreffender Kenngrößen aus der Produktbewertung zu einer ökonomischen und nicht mehr nur von der Publikumszufriedenheit getragenen Betrachtungsweise angehalten werden.

92.22.2.2 Die Methoden als auch der Ablauf der Produktbewertung wurde vom RH als zweckmäßig, rationell und wirkungsvoll bezeichnet. Der ORF war bemüht, durch periodische Umfragen eine möglichst zutreffende Seherbeteiligung zu verwerten, dh in diesem Sinne keine Daten vorzugeben. Die Maximierung der solcherart ermittelten „Publikumsakzeptanz“ von ORF-Produkten stellte demnach höchstes Ziel für die Programmherstellungsverantwortlichen dar. Die Produktbewertung und die daraus gewonnenen Erkenntnisse waren somit für die Entscheidungsfindung bei der Programmplanung und -herstellung durchaus geeignet. Der RH hielt allerdings die Rückkoppelung noch für viel zu schwach ausgeprägt. Konkrete Anweisungen, automatisch einzuleitende Produktionsabänderungen bei Vorliegen verschiedener Medienkennwerte, die Aufnahme des Kennwertes „Kosten je Zuseher“ in die Programm Anmeldung uä waren nicht feststellbar.

92.22.2.3 Nach Ansicht des RH wurde der ökonomischen Betrachtungsweise von ORF-Produkten viel zu spät die gebührende Bedeutung beigemessen. Der Bezug zwischen Kosten und Sendeminute

60

wurde erst 1979 hergestellt, jener zum Zielpublikumszuseher erst im März 1982. Der Maßstab dafür, ob der Einkauf bzw Auftrag der Produktionen durchgeführt oder eingestellt, nur in verbilligter Form oder besser zu anderen Sendezeiten angesetzt werden sollte, blieb daher lange Zeit ungenützt.

92.22.2.4 Der RH bemängelte somit insb, daß die ökonomische Produktbewertung als Entscheidungshilfe für die Programmherstellung, also die Kosten-Nutzen-Rechnung auf dem Gebiet der Fernsehprogramme, nicht schon früher angewandt wurde bzw selbst noch zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung nur als Versuch bezeichnet wurde. Er empfahl, die entsprechenden Werte in allen Entscheidungsfällen von den zuständigen Verantwortlichen ermitteln zu lassen. Solcherart könnte der Rückfluß von der Produktionsbewertung zur Einkaufspolitik geschlossen bzw in Gang gebracht werden. Auch wäre die dadurch herbeiführbare Verstärkung des Kostendenkens bei den Einkaufs- und Produktionsverantwortlichen von größter Bedeutung für die Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit bei der ORF-Einkaufspolitik.

92.22.3 Der ORF stellte hinsichtlich der Zielsetzungen der Programmökonomie volle Übereinstimmung mit der vom RH bekundeten Auffassung fest. Er gab allerdings zu bedenken, daß die seit 1979 entwickelten verfeinerten und überaus zuverlässigen Meßsysteme zur Ermittlung der Reichweiten und Bewertungen, aber auch zur Ermittlung des ansprechbaren Potentials je Programmkategorie in ihrer Art nach wie vor in Europa einzigartig seien und man überhaupt erst seither das System der Programmökonomie einführen konnte.

Ausblick

92.23 Auf Einladung des RH nahm der Generalintendant im Dezember 1983 zur weiteren Geschäftsentwicklung seit Abschluß der örtlichen Erhebungen wie folgt Stellung:

„Der ORF hat in den letzten Jahren sein Angebot an die Hörer und Seher quantitativ und qualitativ gesteigert. Die Durchführung der Fernsehregionalisierung, die Einführung der Hörfunklokalisierung, die Verbesserung der Qualität der Programme und das Erzielen vergleichslos höherer Reichweiten mußte zusammen mit der Fertigstellung des Bauprogramms (neue Landesstudios Eisenstadt und Graz, Ausbau des Landesstudios Klagenfurt, Fernsehadaptierung aller übrigen Studios, Ausbau des Funkhauses Wien und Ausbau des Sendernetzes) auch in den Personalkosten zum Ausdruck kommen, da der Mensch der mit Abstand wichtigste Produktionsfaktor eines Rundfunkunternehmens ist. Innovationen wie Teletext und Radio Blue Danube, vor allem aber eine Rechtsunsicherheit bei freien Mitarbeitern zogen ebenfalls eine Erhöhung der Personalkosten nach sich.

Der Personalstand (1975: 3 051 Dienstposten) wurde daher in den Jahren ab 1979 angehoben (1983: 3 233 Dienstposten), weist aber ab 1984 (3 223 Dienstposten) eine sinkende Tendenz auf.

Die sozialpartnerschaftlich verabschiedete Rundfunkgesetznovelle 1982 beseitigte die Rechtsunsicherheit der arbeitsrechtlichen Stellung freier Mitarbeiter; die Überstunden und Haushonorare der Angestellten sinken seit 1980 zufolge verminderter Vorgabewerte und strenger Kontrollen. Der Abbau der kritisierten Vorrangstellung des Personals kommt in einer im Vergleich zu Industrieangestellten, öffentlichen Bediensteten und Arbeitern und Angestellten niedrigeren Zuwachsrate des Tariflohnindex zum Ausdruck.

Eine Änderung der Pensionsfinanzierung bringt verbunden mit den durchgeführten Einsparungen eine Kostenreduktion der Personalkosten von 1983 auf 1984 um 7,5 vH (181,7 Mill S), der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten sinkt 1984 auf 45,9 vH. Bei der Darlehensordnung wird der Kritik von Prüfern und RH durch Sistierung der Auszahlung weiterer zinsenloser Darlehen bzw der damit im Zusammenhang beanstandeten Zulage Rechnung getragen. Eine Änderung des 1975 eingeführten erhöhten Kündigungsschutzes für Dienstnehmer mit mehr als zehnjähriger Unternehmenszugehörigkeit wird von der Personalvertretung unter Hinweis auf wohlverworbene Rechte abgelehnt. Mit rd 135 Stunden Radioprogramm und rd 19 Stunden Fernsehprogramm im Tagesdurchschnitt und der Verpflichtung zur Tragung der gesamten Kosten für Bauten und aller Hörfunk- und Fernsehsender leistet der ORF mit weniger Personal mehr als jede andere vergleichbare öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Europas.

Der Filmeinkauf und die dazu erforderlichen Rahmenverträge wurden für in Ordnung befunden. Das System der Programmökonomie, vom RH als taugliches Instrument einer Kosten-Nutzenrechnung anerkannt, wird zur Optimierung der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programmgebarung eingesetzt werden.“

Wien, im Dezember 1983

Der Präsident:

Dr. Tassilo Broesigke