

**Zu III-7 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP**

Republik Österreich

**NACHTRAG  
ZUM  
TÄTIGKEITSBERICHT  
DES RECHNUNGSHOFES**

**Verwaltungsjahr 1989**



WIEN 1991  
ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

# Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes

## Verwaltungsjahr 1989

### Inhaltsverzeichnis

Absatz/Seite

Vorbemerkungen	-/3
----------------	-----

Zum BESONDEREN TEIL

Zum I. ABSCHNITT

### **Ergebnisse von Geburungsüberprüfungen in den Verwaltungsbereichen des Bundes und der Sozialversicherungsträger (ausgenommen Kapitalbeteiligungen)**

#### Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989:

Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen, Wien .....	61/4
---	------

#### Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst

Nachtrag zu einem Bericht aus einem Vorjahr:

Österreichischer Filmförderungsfonds .....	62/9
--	------

#### Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Träger der Sozialversicherung

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989:

Salzburger Gebietskrankenkasse .....	63/10
--------------------------------------	-------

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989:

Landesgericht und Bezirksgericht Klagenfurt ..... 64/25

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

a) Nachtrag zu einem Bericht aus einem Vorjahr:

Hauptzollamt Wien, Gruppe III (Gebundener Verkehr) ..... 65/33

b) Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1987:

Betriebsprüfungsstellen - Zoll ..... 66/34

c) Sonstige Wahrnehmungen auf dem Gebiete der Finanzverwaltung:

Dienstenthebung eines Beamten des Hauptzollamtes Wien ..... 67/41

Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für öffentliche  
Wirtschaft und Verkehr

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989:

Fernmeldebauamt Graz ..... 68/42

## Zum II. ABSCHNITT

## Ergebnisse von Geburungsüberprüfungen bei Kapitalbeteiligungen des Bundes

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

a) Prüfungsergebnisse aus dem Jahre 1989:

Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs AG, Wien ..... 69/48

Gemeinnützige Wohnbaugesellschaft der Stadt Linz/Donau GesmbH, Linz ..... 70/65

## b) Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1991:

Bank für Tirol und Vorarlberg AG, Innsbruck, und  
Bank für Kärnten und Steiermark AG, Klagenfurt ..... 71/76

V e r w a l t u n g s b e r e i c h d e s B u n d e s m i n i s t e r i u m s f ü r  
w i r t s c h a f t l i c h e A n g e l e g e n h e i t e n

## Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1990:

Innovationsagentur GesmbH, Wien ..... 72/78

---

**Vorbemerkungen**

Wie in vergangenen Jahren üblich, legt der RH dem Nationalrat im Nachtrag zu dem diesmal am 14. Dezember 1990 erstatteten Jahrestätigkeitsbericht noch vor Beginn der parlamentarischen Verhandlungen über diesen einige Prüfungsergebnisse vor, die zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für den Hauptbericht (15. September 1990) noch nicht abgeschlossen waren, zwischenzeitlich aber fertiggestellt wurden. In einigen weiteren Prüfungsfällen bleibt aus Aktualitätsgründen eine gesonderte Berichterstattung im Sinne des Art 126 d Abs 1 zweiter Satz B-VG vorbehalten.

## Zum I. ABSCHNITT

### **Ergebnisse von Geburungsüberprüfungen in den Verwaltungsbereichen des Bundes und der Sozialversicherungsträger (ausgenommen Kapitalbeteiligungen)**

#### **Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Inneres**

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989

##### **Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen, Wien**

*Die Schwerpunkte der Bemängelungen lagen im Organisations- und Vermögensbereich, in der Vorgangsweise bei der Wohnraumbeschaffung und -verwaltung sowie bei der ADV-Anwendung im Rahmen der Hausverwaltung.*

##### **Rechtliche Verhältnisse**

**61.1** Der Fonds geht auf zwei Abkommen zwischen der Republik Österreich und dem Hochkommissär für Flüchtlingswesen (UNHCR) im Jahr 1959 als Folge der Ungarnkrise zur Beschaffung von Wohnraum für Ungarnflüchtlinge zurück.

Die Einrichtung eines Spezialfonds für diesen Zweck war Teil dieser Abkommen und erfolgte am 9. März 1960. Nach Abklingen der Ungarnkrise wurden dem Fonds in Verbindung mit entsprechenden Satzungsänderungen neue Aufgaben übertragen, für die teilweise auch die Fachabteilung (IV/5) des BMI zuständig war, weswegen sich budgettechnische Probleme ergaben. Aus diesem Grund wurde dem Fonds am 7. August 1967 eine eigene Rechtspersönlichkeit zuerkannt.

Zweck des Fonds waren zur Zeit der Geburungsüberprüfung Hilfs-, Betreuungs- und Eingliederungsmaßnahmen für Flüchtlinge oder Vertriebene, die in Österreich um Asylgewährung angesucht haben. Der Fonds betreute die Wohnanlage Kaiserebersdorf und stellte für Flüchtlinge Wohnraum zur Verfügung. Von seinen sechs Mitarbeitern gehörten zwei dem Personalstand des BMI an. Finanziert wurde er durch Beiträge der Republik Österreich und des UNHCR. Diese Beiträge beliefen sich in den letzten zehn Jahren im Jahresdurchschnitt auf rd 11,3 Mill. S.

##### **Fondsvermögen und Personal**

**61.2.1** Das Vermögen des Fonds gliederte sich in ein "allgemeines Vermögen", das im wesentlichen aus Mietzinsen der Wohnhausanlage Kaiserebersdorf und aus Beiträgen des UNHCR bestand, und in ein "Sondervermögen", das die Republik Österreich finanzierte. Bilanztechnisch setzten sich beide Vermögensteile aus fünf Kapitalien zusammen, von denen eines (Revolving-Fund) keinem der beiden Vermögensteile zuzuordnen war. Aus dem "Sondervermögen" wurden Mittel für Aufgaben verwendet, die sich mit Aufgaben der Abteilung IV/5 des BMI überschritten. Die Verfügungsberechtigung über die beiden Vermögensteile nahmen zwei unterschiedlich zusammengesetzte Kuratoren wahr. Tatsächlich bestanden somit zwei Fonds mit unterschiedlichen Einnahmequellen, Zwecken und Organen.

**61.2.2** Der RH empfahl - da im geltenden Stiftungs- und Fondsrecht eine derartige Konstruktion nicht vorgesehen ist -, diesen rechtlich bedenklichen und überdies tatsächlich äußerst unbefriedigenden und verwaltungsaufwendigen Zustand durch eine rechtliche, organisatorische und personelle Trennung der beiden Vermögensteile zu bereinigen.

**61.2.3** Das Kuratorium des Fonds sagte eine Bestandsaufnahme mit dem Ziel einer Zusammenlegung der Vermögensteile zu einem einheitlichen Vermögen sowie die Bildung eines entscheidungsbefugten Kuratoriums zu. Auch durch eine Überarbeitung der Satzung sollte die Übereinstimmung mit bestehenden Gesetzen, eine größere Übersicht und eine einfachere Handhabung der Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des Fonds erreicht werden. Dabei soll auch ein in Ausarbeitung stehendes Integrationsgesetz Berücksichtigung finden.

**61.2.4** Der RH behielt sich bis zum Vorliegen des vorgesehenen Integrationsgesetzes und der entsprechenden Neugestaltung des Fonds und seiner Satzung eine abschließende Beurteilung vor.

**61.3.1** Neben den fondseigenen Bediensteten waren für den Fonds noch zwei Beamte aus dem Personalstand des BMI tätig. Durch die enge Verflechtung mit der Abteilung IV/5 des BMI wurde für den Fonds noch eine Vielzahl anderer Tätigkeiten durch weitere Mitarbeiter des BMI erledigt. Die vom Bund dadurch geleistete Personalsubvention wurde vom RH jährlich auf rd 1,5 Mill S geschätzt. Dem stand lediglich ein Ersatz an den Bund aus den Einnahmen der Hausverwaltung des Fonds in Höhe von rd 355 000 S (1988) gegenüber.

**61.3.2** Der RH empfahl aus rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Gründen eine klare Personaltrennung.

**61.3.3** Dazu teilte der Fonds mit, daß durch das vorgesehene Integrationsgesetz eine Neufestsetzung seiner Aufgaben, unter Umständen sogar eine Neugründung des Fonds erforderlich wäre, wobei auch eine personelle Trennung vom BMI berücksichtigt werden würde.

#### **ADV - Anwendung**

**61.4.1** Im Jahr 1983 wurde von den verantwortlichen Fondsorganen beschlossen, die Buchhaltung des Fonds und die Hausverwaltung der Wohnhausanlage Kaiserebersdorf ADV-unterstützt zu führen. Bei der Frage zentraler oder dezentraler Datenerfassung wurde zuletzt dem Einsatz eines Personalcomputers (PC) der Vorzug gegenüber der Elektronischen-Datenverarbeitungs-Zentrale (EDVZ) des BMI gegeben. Nach einer Markterhebung bei 19 Anbietern durch die EDVZ wurde schließlich dem Billigstbieter sowohl bei der Hard- als auch bei der Software der Auftrag in Höhe von 293 000 S erteilt. Die Inbetriebnahme war für den 1. Jänner 1985 geplant. Nach der Lieferung wurden im März 1985 rd 362 000 S in Rechnung gestellt. Da sich im Lauf der Zeit herausstellte, daß weder die Hard- noch die Software den Anforderungen entsprach, waren Programmerweiterungen und ein Geräteaus tausch erforderlich, welche bis 1988 einschließlich des ursprünglichen Anschaffungspreises insgesamt 822 000 S erforderten, die das BMI ohne haushaltrechtliche Klarstellung aus seinen Haushaltsmitteln bezahlte.

**61.4.2** Unabhängig davon, daß nach Ansicht des RH die ADV-Unterstützung für den Fonds zu spät in Angriff genommen wurde, bemängelte er die Vorgangsweise bei der Durchführung dieses Vorhabens. Diese führte dazu, daß rd 70 vH der rd 822 000 S Gesamtanschaffungskosten zur Änderung und Erweiterung der gekauften Programme erforderlich waren, um ein letztlich noch immer sehr mangelhaftes Produkt überhaupt verwenden zu können. Schließlich empfahl der RH im Hinblick auf den Subventionscharakter der Leistung des BMI an den Fonds, künftig für eine haushaltrechtlich einwandfreie Gebarung zu sorgen.

**61.4.3** Laut Stellungnahme des BMI wäre für die Frage zentraler bzw dezentraler Lösung vor allem die datenschutzrechtliche Problemstellung von Bedeutung gewesen. Es seien auch keine entsprechend ausgebildeten Mitarbeiter zur Verfügung gestanden. Weiters habe zur damaligen Zeit die Erfahrung bei der Entwicklung größerer Projekte auf dem PC gefehlt.

**61.5.1** Der RH stellte in diesem Zusammenhang auch fest, daß im BMI für diese ADV-Anwendung bereits Datenleitungen installiert worden waren, bevor die Entscheidung zugunsten einer dezentralen Lösung mit PC gefallen war.

**61.5.2** Der RH bemängelte die fehlende Abstimmung bei der Entscheidungsfindung und empfahl, künftig Dateneinrichtungen, welche beträchtliche Kosten verursachen, nicht vor Beendigung der Planungsphase vorzunehmen.

**61.5.3** Dazu wurde vom Fonds keine Erklärung abgegeben. Aus einer Stellungnahme der EDVZ des BMI war aber zu erkennen, daß die mit dem Vorhaben Befaßten aus datenschutzrechtlichen Gründen zunächst von einer zentralen Lösung mittels der EDVZ des BMI ausgingen.

#### **Tätigkeiten des Fonds**

**61.6.1** Weder durch die Satzung, noch durch Richtlinien oder Kuratoriumsbeschlüsse war festgelegt, für welchen Zeitraum Konventionsflüchtlinge durch den Fonds Hilfe und Unterstützung gewährt werden sollte. Ebensowenig wurde auf die Sozialhilfegesetze der Länder Bedacht genommen, welche bei Fehlen

der Unterstützung durch Dritte eine Leistungspflicht festlegen. Auch konnte keine Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung von finanziellen Zuwendungen festgestellt werden.

**61.6.2** Der RH empfahl entsprechende Kuratoriumsbeschlüsse mit den Fondsziel berücksichtigenden Zielvorgaben.

**61.6.3** Der Fonds teilte dazu mit, daß nunmehr ein Unterstützungszeitraum in Richtlinien des Fonds festgelegt worden sei. Er habe damit begonnen, auch mit Gebietskörperschaften Vereinbarungen über Integrationsprojekte abzuschließen. In den Richtlinien sei auch die Verpflichtung zur Rückzahlung widmungswidrig verwendeter Zuschüsse oder Darlehen vorgesehen.

**61.7.1** Der Fonds hatte zur Eingliederung von Flüchtlingen, die bereits in einem Arbeitsverhältnis standen, das Einweisungsrecht für Wohnungen, welches ihm vom Amt des UNHCR oder vom BMI übertragen worden war. Außerdem gewährte er nicht oder niedrig verzinsliche Darlehen, nicht rückzahlbare Beihilfen und Mietzinsunterstützungen.

Die enge personelle und organisatorische Verflechtung zwischen dem Fonds und dem BMI führte dazu, daß ein und derselbe Beamte des BMI als Organ des Fonds Mietzinsschulden und andere Vertragsverletzungen wahrzunehmen hatte und dem BMI Kündigungen vorschlagen mußte (Hausverwaltung). Diese Fälle hatte er sodann als Referent der Abteilung IV/5 des BMI zu beurteilen und weiterzubearbeiten. Der Erledigungsentwurf wurde dann dem Leiter der Abteilung IV/5, der auch stellvertretender Kuratoriumsvorsitzender des Fonds war, zur Entscheidung vorgelegt.

**61.7.2** Der RH erachtete eine derartige Verknüpfung von Fondaufgaben mit Verwaltungsaufgaben des Bundes als unvereinbar.

**61.7.3** Laut Stellungnahme des Fonds sei die Funktion des Hausverwalters und des für Wohnungsvergaben zuständigen Referenten immer getrennt gewesen. Die Erledigungsentwürfe des Hausverwalters würden bei Zuständigkeit des BMI vom Abteilungsleiter, bei jener des Fonds vom Geschäftsführer genehmigt. In der Tätigkeit des Abteilungsleiters als Stellvertreter des Kuratoriumsvorsitzenden sah das Kuratorium keine Doppelfunktion.

**61.7.4** Der RH erwiderte, die Trennung zwischen Hausverwaltung und Wohnungsvergabe innerhalb des Fonds wäre nicht Gegenstand der Bemängelung gewesen. Er sprach sich weiterhin zur Vermeidung von Interessenkollisionen für eine genaue Trennung der Aufgaben zwischen dem BMI und dem Fonds aus.

**61.8.1** In den fünfziger- und sechziger Jahren waren die zuständigen Stellen bestrebt, jedem Flüchtling, der einer Beschäftigung nachging und ein ausreichendes Einkommen besaß, eine Wohnung zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck wurden der Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft für Bundesbedienstete GesmbH (BUWOG) Bundesdarlehen gewährt, um die fehlenden Eigenmittel der Flüchtlinge in Form von niedrig verzinslichen Darlehen an die verschiedenen Bauträger weiterzuleiten. Auf diese Weise wurden von der Republik Österreich tausende Wohnungen mit einem Anteil bis zu 40 vH der Errichtungskosten teilfinanziert. Im selben Zeitraum wurde auch vom Amt des UNHCR eine große Anzahl von Wohnbauprojekten durchgeführt. Ende der sechziger Jahre war das dringendste Bedürfnis an Wohnraum befriedigt. In den siebziger und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ging man dazu über, Wohnhäuser, Eigentums- und Genossenschaftswohnungen zu finanzieren. Die Anzahl dieser Wohnungen betrug in den Jahren 1974 bis 1985 insgesamt 235 und der Anschaffungspreis je Wohneinheit reichte in Einzelfällen bis zu einer Million Schilling.

Im Unterschied zu früheren Jahren, in denen es bei den Förderungsbeträgen nur geringe Schwankungsbreiten gab, wurde zwischen 1974 und 1985 einer geringen Anzahl von Flüchtlingen Eigentumswohnungen der gehobenen Klasse zugestanden, während anderen Flüchtlingen freiwerdende Altwohnungen zugewiesen wurden oder diese Darlehen oder Unterstützungen für einen Teilbetrag einer auf dem Wohnungsmarkt angekauften Wohnung gewährt erhielten.

**61.8.2** Der RH beanstandete das Zugeständnis von Wohnungen mit hohem Standard an eine geringe Anzahl von Flüchtlingen, was im Hinblick auf die begrenzt verfügbaren Mittel zu Lasten der zahlreichen übrigen Wohnungswerber ging. Überdies wurden den Flüchtlingen Eigentumswohnungen des Fonds vermietet, deren Mietzinshöhe in der Folge die finanziellen Möglichkeiten der Flüchtlinge weit überstieg.

Der RH empfahl dem Fonds, sich darauf zu beschränken, Flüchtlingen in berücksichtigungswürdigen Fällen durch die Gewährung von Darlehen und Unterstützungszahlungen bei der Teil- bzw Restfinanzierung ihrer auf dem freien Wohnungsmarkt erworbenen Wohnungen zu helfen.

**61.8.3** Das Kuratorium schloß sich den Empfehlungen des RH an. Es werde grundsätzlich zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen auf eine Wohnungsvergabe nach objektiven Gesichtspunkten geachtet. Das Kuratorium behalte sich jedoch vor, bei besonderen Anlässen gezielte Integrationsprogramme zu genehmigen.

**61.9.1** Infolge der ursprünglich unbefristet abgeschlossenen Mietverträge und bedingt durch die Schutzbestimmungen des Mietenrechts ging vielfach die Rechtsnachfolge der Erstmieter auf deren Nachkommen über, so daß in den für Flüchtlinge vorgesehenen Wohnungen bereits die dritte Generation, welche schon längst die österreichische Staatsbürgerschaft besaß, wohnte. Dadurch wurde Wohnraum, der für die Betreuung von Neuflüchtlingen erforderlich gewesen wäre, blockiert.

**61.9.2** Der RH bemängelte, daß erst ab dem Jahr 1987 Mietverträge auch befristet abgeschlossen wurden. Er empfahl, freiwerdende Wohnungen als sogenannte Startwohnungen mit zeitlich begrenzter Nutzungsdauer zur Verfügung zu stellen und dem Nutzer nur die Betriebskosten aufzuerlegen. Entgangene Mietentgelte würden durch den Wegfall von Mietzinsbeihilfen und die häufigere Wiederverwendbarkeit der Wohnungen ausgeglichen.

Weiters empfahl der RH, Eigentumswohnungen gehobener Kategorien zu veräußern und den Erlös für Eingliederungsmaßnahmen zu verwenden.

**61.9.3** Der Fonds sagte Bemühungen zu, durch häufigeren Wechsel der Wohnungsbenutzer mehr Flüchtlinge zu betreuen.

**61.10.1** Die Hausverwaltung der Wohnungen für Flüchtlinge, die bereits die österreichische Staatsbürgerschaft erworben hatten, war mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden.

**61.10.2** Der RH empfahl eine Ausgliederung der Hausverwaltung aus dem Bereich der Bundesverwaltung unter Beibehaltung des Einweisungsrechtes. Infolge Fehlens von entsprechenden Unterlagen über geförderte Objekte empfahl er zur Wahrung des Einweisungsrechtes auch eine Bestandsaufnahme.

**61.10.3** Laut Stellungnahme des Fonds plane er die Übertragung der Hausverwaltung an die BUWOG, mit der die Verhandlungen schon weit gediehen seien. Die Wohnungskartei werde überprüft, eine Wiederherstellung der Wohnungs- bzw Mieterkarteien könne jedoch nur für den gegenwärtigen Stand und nicht auf die gesamte Laufzeit der Verträge erfolgen, weil es an der entsprechenden Arbeitskapazität mangle.

**61.11.1** Das Kuratorium stimmte im Juni 1983 dem Kauf einer Liegenschaft samt Wohnhaus um rd 6,1 Mill S zu. Die Verkäuferin hatte die Liegenschaft erst im April 1983 um 2,3 Mill S erworben. Die Steigerung des Kaufpreises von 2,3 Mill S (April 1983) auf 6,1 Mill S (Juni 1983) ließ auf unrichtige Grundlagen im Schätzgutachten des vom Fonds eingeschalteten gerichtlich beeideten Sachverständigen schließen. Im ersten Kaufvertrag vom April 1983 war nämlich ausdrücklich festgehalten worden, daß sämtliche Vertragsteile die Höhe des Kaufpreises mit Rücksicht auf Art und Umfang des Kaufobjektes überprüft und als angemessen erachtet hätten.

Bis zum Bezug der Wohnungen im Jänner 1984 fielen - entgegen den Zusagen in der Kaufvereinbarung - außerdem noch Kosten von 178 000 S für Kabelanschlüsse an. Der Aufwand zur Unterbringung einer Konventionsflüchtlingsfamilie belief sich somit durchschnittlich auf mehr als 0,5 Mill S.

**61.11.2** Der RH bemängelte die Höhe der Anschaffungskosten bei diesem Eigentumserwerb. Er verwies auf eine bereits 1978 anläßlich einer Geburungsüberprüfung des Fonds abgegebene Empfehlung, derzu folge der Ankauf von Liegenschaften bzw Eigentumswohnungen im Hinblick auf die begrenzten Geldmittel als wirtschaftlich ungünstig zu beurteilen ist.

**61.11.3** Laut Stellungnahme des Fonds erkläre sich der gegenüber dem ursprünglichen Preis von 2,3 Mill S auf 6,1 Mill S gestiegene Ankaufspreis aus Investitionen der Eigentümerin. Die Wirtschaftlichkeit des Kaufes werde jedoch auch vom Fonds in Frage gestellt.

**61.12.1** Die von Mai 1982 bis Juni 1984 erworbenen 15 Eigentums-Wohneinheiten hatten den Fonds im Durchschnitt je Wohneinheit rd 470 000 S gekostet. Im selben Zeitraum gab der Fonds für Eigenmittelanteile an 72 Genossenschaftswohnungen 16 Mill S aus, was je Wohneinheit Kosten von rd 222 000 S ergab.

**61.12.2** Der RH vermerkte kritisch, daß man den Zweck, Flüchtlingen zu einer Unterkunft zu verhelfen, mit dem um rd die Hälfte billigeren Eigenmittelanteil an Genossenschaftswohnungen kostengünstiger und damit im größeren Ausmaß hätte erreichen können.

**61.12.3** Laut Mitteilung des Kuratoriums sei der Fonds davon abgegangen, selbst Wohnraum zu schaffen.

**61.13.1** In einem Wohnhaus waren innerhalb eines Zeitraumes von rd drei Jahren Mietzinsrückstände von rd 0,5 Mill S angefallen. Im einzelnen bewegten sich die Rückstände zwischen 5 700 S und 77 000 S. Der Fonds sah sich daher 1986 genötigt, insgesamt Mietzinsrückstände von 537 000 S zu übernehmen. Räumungsklagen wurden jedoch erst ab 1987 angedroht, ab 1989 eingebbracht und die Kündigung von Mietverhältnissen betrieben.

**61.13.2** Der RH bemängelte die lange Untätigkeit der Verantwortlichen des Fonds.

**61.13.3** Laut Stellungnahme des Fonds würden durch die vorgesehene Auslagerung der Hausverwaltung die Mietzinsvorschreibungen und -eintreibungen nach kaufmännischen Gesichtspunkten vorgenommen werden: Humanitäre Gesichtspunkte würden in Form von Einzelunterstützungen berücksichtigt werden.

#### **Schlußbemerkungen**

**61.14.1** Die Geburungsüberprüfung führte zusammenfassend zu nachstehenden Feststellungen:

(1) Wohnungen wurden ungeachtet der finanziellen Möglichkeiten und Wünsche der Flüchtlinge zugeeilt.

(2) Trotz aufgelaufener Mietzinsrückstände bei billigeren Wohnobjekten wurden an dieselben Flüchtlinge teurere Objekte vermietet, was eine Steigerung der Rückstände bewirkte.

(3) Bei Zahlungsrückständen wurde zu spät gehandelt, so daß entweder zu hohe Raten oder Zahlungen mit wirklichkeitsfremdem Zahlungsziel vereinbart wurden.

(4) Wohnungen standen zu lange leer, obwohl Anzeichen vorlagen, die auf eine Nichtbenützung schließen ließen.

(5) Wohnungen wurden wiederholt an solche Personen vergeben, die keine Eingliederungsbemühungen zeigten.

**61.14.2** Der RH empfahl, die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Flüchtlinge bei der Wohnungsvergabe verstärkt zu beachten, keine zu teuren Objekte unterzuvermieten und rechtzeitig auf die Einhaltung der Zahlungsvereinbarungen zu achten.

**61.14.3** Laut Stellungnahme des Fonds sei die Entwicklung bei Einzelfällen nicht immer vorhersehbar, jedoch würde in einigen Fällen bereits eine Abtragung von Mietzinsrückständen erfolgen. Zu teure Mietobjekte seien gekündigt worden und es werde bei Mietzinsrückständen nunmehr rascher gehandelt werden. Mangelnde Eingliederungsbemühungen von Flüchtlingen beruhten teilweise auf psychischer Destabilisierung mangels Einzelbetreuung während des Asylverfahrens, weshalb sich der Fonds im Zusammenwirken mit Gebietskörperschaften und caritativen Organisationen um eine wirkungsvollere Integrationsbetreuung bemühe.

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst

### Nachtrag zu einem Bericht aus einem Vorjahr

#### Österreichischer Filmförderungsfonds

**62.1** Der RH bemängelte ua, daß der seit 1981 bestellte Geschäftsführer des Österreichischen Filmförderungsfonds 1984 eine Urlaubsentschädigung von rd 57 000 S zu Unrecht ausbezahlt erhalten hatte. Der Geschäftsführer erklärte sich zur Rückzahlung bereit (TB 1987 Abs 26.15).

**62.2** In weiterer Folge vertrat das damalige BMUKS mehrmals die Ansicht, daß das Dienstverhältnis mit dem Geschäftsführer erst 1984 begründet worden sei und deshalb die Urlaubsentschädigung zu bezahlen gewesen wäre. Da die Vertragsgestaltung aus 1984 erst 1987 verbessert worden sei, wäre der Urlaubsanspruch für 1984 einerseits verfallen und andererseits hätte der Geschäftsführer die Entschädigung zurückzuzahlen gehabt. Aus verständlichen Gründen hätte der Dienstgeber einer derartigen Benachteiligung des Geschäftsführers nicht zustimmen können.

**62.3** Nach Ansicht des RH ist das derzeit noch bestehende Dienstverhältnis mit dem Geschäftsführer bereits 1981 begründet worden. Aufgrund der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Vereinheitlichung des Urlaubsrechtes und die Einführung einer Pflegefreistellung wäre eine Urlaubsentschädigung allenfalls erst nach Beendigung des Dienstverhältnisses zu zahlen.

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

### Träger der Sozialversicherung

#### Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989

##### **Salzburger Gebietskrankenkasse**

*Die Organisation und die Personalverwaltung der Kasse wiesen zahlreiche Schwächen auf, welche letztlich auch die Unregelmäßigkeiten im chef- und kontrollärztlichen Dienst begünstigten. Die Bewältigung der schon anläßlich früherer Gebarungsüberprüfungen aufgezeigten "Pensionskrankenstände" scheiterte nicht nur an Versäumnissen des chef- und kontrollärztlichen Dienstes, sondern auch an der reformbedürftigen Dienstrechtslage. Der gleichzeitige Bezug von Krankengeld und Pension durch einige Mitarbeiter der Kasse wurde durch medizinisch nicht erklärbare kurzfristige Unterbrechungen oft mehrjähriger Krankenstände ermöglicht.*

Versichertenstand (Durchschnitt 1989)	244 181
Personalstand (Durchschnitt 1989)	555
Erträge 1989	3 168,4 Mill S
Aufwände 1989	3 192,4 Mill S

**63.1** Nach Medienberichten im Sommer 1988 über Mißstände bei der Salzburger Gebietskrankenkasse (SGKK) beschloß der Salzburger Landtag am 19. Oktober 1988 einstimmig, an den RH mit dem Ersuchen heranzutreten, diese "im Hinblick auf die in der Öffentlichkeit erhobenen Vorwürfe einer amtsweigigen Überprüfung zu unterziehen".

Obgleich der Salzburger Landtag für die Überprüfung der Gebarung eines Trägers der Sozialversicherung nicht antragsberechtigt ist, hat der RH die Gebarung der SGKK überprüft, weil auch seiner Ansicht nach eine Prüfungsnotwendigkeit gegeben war.

Der Schwerpunkt der im Winter 1988/89 vorgenommenen Gebarungsüberprüfung lag in der Klärung der erwähnten Anschuldigungen.

#### Personalwesen

**63.2.1** Obwohl nach den Dienstrechtsvorschriften ua Kinder von aktiven Mitarbeitern eines Sozialversicherungs(SV)-Trägers von der Anstellung bei diesem ausgeschlossen sind, beschloß die SGKK in den Jahren 1983 und 1984, daß jeweils zwei Drittel der im Sommer anzustellenden Ferialpraktikanten Kinder von Mitarbeitern sein konnten. Seit 1985 unterließ die SGKK zwar derartige Sonderregelungen, schloß aber Hochschüler und ab 1988 auch Maturanten von der Anstellung als Ferialpraktikanten aus. Tatsächlich betrug der Anteil der Kinder von Mitarbeitern der SGKK an den Ferialpraktikanten zuletzt rd 36 vH.

**63.2.2** Der RH beanstandete den Ausschluß von Maturanten und Hochschülern, weil die Dienstrechtsbestimmungen ausdrücklich nur den Ausschließungsgrund der nahen Verwandtschaft vorsehen.

**63.2.3** Laut Mitteilung der SGKK seien 1990 unter den 34 aufgenommenen Ferialpraktikanten nur noch 11 Kinder von Mitarbeitern gewesen. Auch habe man zwischenzeitlich die Einschränkungen bezüglich der Maturanten und Studenten aufgehoben.

Das BMAS forderte die SGKK auf, künftig die Dienstordnung zu beachten.

**63.3.1** Obwohl der RH schon anlässlich der letzten Geburungsüberprüfung empfohlen hatte, bei Postenausschreibungen ausreichend lange Bewerbungsfristen einzuräumen (TB 1986 Abs 34.23), war bei einzelnen Ausschreibungen weiterhin die Bewerbungsfrist sehr kurz.

**63.3.2** Der RH erinnerte neuerlich an die Bedeutung ausreichender Bewerbungsfristen, um auch im Urlaub befindlichen, erkrankten oder in Außenstellen tätigen Mitarbeitern eine Bewerbung zu ermöglichen.

**63.3.3** Wie die SGKK mitteilte, strebe sie eine zumindest 14-tägige Bewerbungsfrist an, welche sich nach Verwirklichung der in Ausarbeitung befindlichen Personalplanung noch verlängern werde. Das BMAS pflichtete dem RH bei.

**63.4.1** Den von der Dienstordnung eingeräumten Ermessensspielraum für die Bemessung der den Abteilungsleitern und deren Stellvertretern gebührenden Funktionszulage innerhalb einer Bandbreite von 5 vH bis 25 vH des Grundgehaltes nützte die SGKK ausschließlich in Abhängigkeit von der Dauer der jeweils ausgeübten Funktion aus.

**63.4.2** Da nach dem geltenden Besoldungsrecht neben einer Funktionszulage Erschwerniszulagen, Abgeltungen für Rufbereitschaften und allfällige Überstundenentgelte nicht gewährt werden dürfen, empfahl der RH, die Funktionszulage unter weitgehender Bedachtnahme auf die Größe der Abteilung, die mit der Funktion verbundene Verantwortung und die üblicherweise anfallenden Mehrleistungen (Überstunden, Erschwernisse und Rufbereitschaften) festzulegen.

**63.4.3** Die SGKK stellte in Aussicht, nach Abschluß der anhängigen Neuordnung ihrer Organisation die Funktionszulage unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Merkmale festzusetzen. Darüber hinaus werde sie im Zusammenhang mit einer außenstehenden Beratungsunternehmung weitere Möglichkeiten leistungsbezogener Entgelte prüfen.

Das BMAS trat der Auffassung des RH bei.

**63.5.1** Als eine Verwaltungsbedienstete unter Hinweis auf ständig steigende Lebenshaltungskosten um Genehmigung einer nicht näher beschriebenen nebenberuflichen Erwerbstätigkeit ansuchte, erteilte die Direktion die entsprechende Genehmigung für ein Jahr, wobei aus der Aktenlage nicht erkennbar war, ob und wie die Angestellte von der Befristung verständigt worden war.

**63.5.2** Der RH beanstandete, daß es die SGKK verabsäumt hatte, sich Kenntnisse über Art und Umfang der angestrebten Tätigkeit zu verschaffen bzw die Bedienstete nachweislich über die Befristung zu verständigen.

**63.5.3** Laut SGKK handelte es sich um einen Ausnahmefall. Das BMAS pflichtete dem RH vollinhaltlich bei.

**63.6.1** Im Herbst 1986 beauftragte die Direktion der SGKK ohne vorherige Befassung der zuständigen Verwaltungskörper den Leiter des Finanzwesens mit der Erstellung des Jahresberichtes 1986, wobei die Bezahlung durch Vergütung von Überstunden erfolgen sollte, weil die Arbeiten nicht während der üblichen Arbeitszeiten ausgeführt werden könnten.

Nach Fertigstellung des Jahresberichtes 1986, der völlig neu gestaltet war, ersuchte der Verfasser um Abgeltung der hiefür aufgewendeten 280 Überstunden zuzüglich des Überstundenzuschlages von 50 vH. Zugleich machte er darauf aufmerksam, daß durch eine vorausschauende ADV-Benützung eine wirtschaftlichere Erstellung des Jahresberichtes in den Folgejahren vorbereitet worden sei. Tatsächlich konnte der Zeitaufwand für den Jahresbericht 1987 um mehr als die Hälfte gesenkt werden.

In der Folge überwies die SGKK mit dem Dezembergehalt 1987 den Gegenwert von 280 Überstunden (74 125,80 S brutto bzw 40 410 S netto). Mit dem Jännergehalt 1988 wurden weitere 140 Überstunden abgegolten, weil der Verfasser von einem Honorar von 60 000 S netto ausging, wogegen auch der damalige leitende Angestellte anlässlich der Überreichung der Honorarnote keinen Einwand erhoben hatte.

Im Zusammenhang mit der Medienberichterstattung über Vorfälle bei der SGKK legte der Verfasser sodann eine tageweise Auflistung über 438 Arbeitsstunden vor, die für die Erstellung des Jahresberichtes tatsächlich aufgewendet worden seien, womit das zugeflossene Gesamthonorar im Gegenwert von

12

420 Überstunden gerechtfertigt schien. Ein vom RH angestellter Vergleich dieser Stundenaufstellung mit anderen Unterlagen (Gleitzeitkarten, Reisekostenabrechnungen usw) ergab keine Anhaltspunkte für Widersprüche.

**63.6.2** Der RH bewertete die Vereinbarung über die Erstellung des Jahresberichtes als gesondert abzugeltenden Werkvertrag. Er beanstandete jedoch die Nichtbefassung der zuständigen Verwaltungskörper und den Mangel einer genauen Honorarvereinbarung und empfahl, künftig von Nettovereinbarungen Abstand zu nehmen.

**63.6.3** Laut Stellungnahme der SGKK sei diesbezüglich noch ein Disziplinarverfahren gegen den damaligen leitenden Angestellten anhängig. Künftig werde den Empfehlungen des RH gefolgt werden.

Das BMAS pflichtete dem RH vollinhaltlich bei.

**63.7.1** Die Möglichkeit zum Verbrauch von halben Urlaubstagen wurde im Zuge der Einführung der gleitenden Arbeitszeit im Jahr 1972 durch die Umrechnung eines Halbtages in vier Stunden Arbeitszeit berücksichtigt, obwohl laut gleichzeitig abgeschlossener Betriebsvereinbarung Gleitzeitguthaben nicht in Urlaubstage oder umgekehrt verwandelt werden sollten. Die mißbräuchliche Verbindung von Halbtagsurlauben und Zeitausgleich bewirkte eine Erhöhung der Zahl der Urlaubstage weit über das dienstrechtlich vorgesehene Ausmaß und veranlaßte die Direktion im Jahr 1976, die Zahl der Halbtagsurlaube auf fünf je Jahr einzuschränken. Nach heftigen Einwendungen einzelner Dienstnehmer sowie der Belegschaftsvertretung wurde diese Regelung vom Personalausschuß im März 1977 teilweise zurückgenommen, so daß es auch weiterhin möglich war, die Anzahl der vorgesehenen Urlaubstage zu überschreiten.

Dies führte zum Ansteigen unverbrauchter Urlaubsreste und zum Ansteigen der Vertretungsfälle bzw der deshalb allenfalls gebührenden Verwendungszulagen.

**63.7.2** Im Hinblick auf die nachteiligen Folgen empfahl der RH, die Gewährung von Halbtagsurlauben auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken.

**63.7.3** Laut Mitteilung der SGKK beabsichtigte sie eine Neuregelung, derzufolge die Gewährung von Halbtagsurlauben bei einem ausreichenden Urlaubsguthaben unzulässig sei. Allerdings habe die bisherige Übung wegen der beweglicheren Gestaltung der Arbeitszeit zur Vermeidung von Überstundenleistungen beigetragen.

Nach Ansicht des BMAS wäre die Vorgangsweise der SGKK in Zukunft ausnahmslos zu unterlassen.

**63.8.1** Die SGKK gestattete alljährlich ihren Mitarbeitern, an vorweg bestimmten "Fenstertagen" dienstfrei zu nehmen. Die Inanspruchnahme dieser jeweils vier bis sieben Fenstertage war an die Voraussetzung eines entsprechenden Gleitzeitguthabens und an die Gewährleistung eines reibungslosen Dienstbetriebes gebunden.

**63.8.2** Im Hinblick auf die Gefahr steigender Urlaubsreste bzw vermehrter Vertretungskosten empfahl der RH eine Einschränkung der "Fenstertage".

**63.8.3** Die SGKK kam dieser Empfehlung insofern nach, als zB im Jahr 1990 jeder Mitarbeiter nur noch an höchstens zwei Fenstertagen dienstfrei gestellt wurde.

**63.9.1** Obwohl laut Dienstordnung die tägliche Sollarbeitszeit 7,75 Stunden betrug, wurde gemäß Betriebsvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit bei Urlaub oder Krankheit jeder Tag mit acht Stunden bewertet. Dies führte dazu, daß zB nach einem sechswöchigen Urlaub ein Zeitguthaben von 7,5 Stunden (etwa ein Arbeitstag) entstand. Nach Beanstandung dieser Regelung durch den Überwachungsausschuß wurde im Herbst 1988 mittels Dienstanweisung die Zeitbewertung auf 7,75 Stunden vereinheitlicht. Diese Dienstanweisung erging mit Zustimmung des Betriebsrates.

**63.9.2** Der RH empfahl, dies auch durch eine entsprechende Abänderung der Betriebsvereinbarung abzusichern.

**63.9.3** Laut Mitteilung der SGKK strebe sie eine Betriebsvereinbarung zur Lösung aller noch offenen Arbeitszeitfragen, wie Halbtagsurlaube oder Fenstertage, an.

Auch das BMAS erachtete die arbeitsrechtliche Absicherung als zielführend.

**63.10.1** Obwohl der RH schon anlässlich der letzten Geburungsüberprüfung empfohlen hatte, durch verstärkte Kontrollen und Verzicht auf dazu ermunternde Verhaltensweisen die Zahl der Langzeitkrankstände vor der Ruhestandsversetzung einzuschränken (TB 1986 Abs 34.24), kam es auch weiterhin zu derartigen "Pensionskrankenständen". Neben Versäumnissen des kontrollärztlichen Dienstes, der Bedienstete der SGKK offenkundig nicht wie die übrigen Versicherten behandelte, erschwerte auch das Dienstrech eine Bewältigung des Problems.

Ein unkündbarer SV-Angestellter mit mehr als 25 Dienstjahren hat im Krankheitsfall Anspruch auf Entgeltfortzahlung bis zur Dauer von 18 Monaten und kann erst danach in den Ruhestand versetzt werden.

Dies gilt selbst dann, wenn noch während des Krankenstandes eine Berufsunfähigkeitspension zugesprochen worden ist, weil nur der Dienstnehmer seine vorherige Ruhestandsversetzung bewirken kann. Hievon wird jedoch kaum Gebrauch gemacht, weil aufgrund neuer jährlicher Urlaubsansprüche anlässlich einer späteren Ruhestandsversetzung zusätzlich zur Abfertigung (regelmäßig 14 Gehälter) als Urlaubsentschädigung ein weiterer Betrag von bis zu rd vier Gehältern fällig wird. Darüber hinaus bewirkt ein Langzeitkrankenstand eine Einkommenssteigerung, weil eine zwischenzeitlich zuerkannte Berufsunfähigkeitspension nicht in voller Höhe auf das fortbezahlte Entgelt angerechnet wird.

**63.10.2** Ungeachtet der von der SGKK zu vertretenden Versäumnisse ihres kontrollärztlichen Dienstes hielt der RH die dargestellte Rechtslage für verbesserungsbedürftig, weil sie zu sozialpolitisch kaum vertretbaren Ergebnissen führt. Nach Ansicht des RH wurden in das Dienstrech der SV-Mitarbeiter im Weg von Kollektivverträgen wesentliche Elemente des öffentlichen Dienstrechtes eingebracht, ohne aber gleichzeitig auf günstigere andere Regelungen des privaten Arbeitsrechtes zu verzichten. Hiezu kommt, daß das ASVG auf diese einzigartige Rechtslage kaum abgestimmt ist, woraus sich weitere Vorteile ergeben.

**63.10.3** Die SGKK erklärte, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die Arbeitsunfähigkeit eigener Angestellter verstärkt zu überwachen, wobei jedoch ihre Bediensteten grundsätzlich wie vergleichbare ASVG-Versicherte zu behandeln seien. Auch befürworte sie keine gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Änderungen, welche der Erlangung sozial nicht gerechtfertigter Vorteile dienten.

Das BMAS betonte, die leitenden Angestellten wären unter Mithilfe der Ärzte für die Verhinderung ungerechtfertigter Abwesenheiten verantwortlich.

Der für das Dienstrech der SV-Mitarbeiter zuständige Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (HV) verwies darauf, es wäre ihm bereits gelungen, durchzusetzen, daß Bedienstete gekündigt bzw in den Ruhestand versetzt werden könnten, sobald ihnen eine Berufsunfähigkeitspension zuerkannt worden ist.

**63.11.1** Für die im Hinblick auf eine Vermeidung von Mißbräuchen gebotene Umgestaltung des Personalwesens der SGKK bedürfte es des betrieblichen oder überbetrieblichen Einvernehmens mit der Dienstnehmervertretung.

**63.11.2** Sollten die gebotenen Maßnahmen auf diesen Ebenen nicht zustande kommen, läge es nach Ansicht des RH am Gesetzgeber, die Rechtslage für den SV-Bereich durch beidseitig zwingende Dienstrechtsvorschriften zu bestimmen. Dies erschien dem RH deshalb vertretbar, weil den SV-Trägern - im Gegensatz zu privaten Unternehmungen - tatsächlich der Bestand gewährleistet sowie im Weg gesetzlich festgelegter Beitragseinnahmen und Bundeszuschüsse finanziell abgesichert ist.

**63.11.3** Die SGKK gab hiezu keine Stellungnahme ab.

Auch das BMAS sowie der HV äußerten sich nicht zur Frage, ob das Dienstrech der SV-Mitarbeiter allenfalls gesetzlich geregelt werden sollte.

#### Melde- und Beitragswesen

**63.12.1** Von der Möglichkeit, die gesetzliche Frist von drei Tagen für die gebotenen An- und Abmeldungen auf bis zu 30 Tage zu verlängern, machte die SGKK in zahlreichen Fällen Gebrauch, obwohl der

betreffende Dienstgeber nur eine kleine Zahl von Dienstnehmern beschäftigte und sein Ansuchen nicht ausreichend begründet war.

**63.12.2** Im Interesse einer gleichmäßigen Behandlung der Dienstgeber empfahl der RH eine Überprüfung der bisherigen Vorgangsweise.

**63.12.3** Die SGKK berichtete, sie habe in mehreren Fällen die bisherigen Fristen gekürzt.

Laut Stellungnahme des BMAS seien in der Satzung die Bedingungen für Fristerstreckungen angeführt.

**63.13.1** Dem Gesetzesauftrag, bei verspäteten Abmeldungen von Dienstnehmern die Beiträge bis zur Abmeldung, längstens jedoch für weitere drei Monate vorzuschreiben, kam die SGKK bei selbstabrechnenden Dienstgebern in der Weise nach, daß sie stets eine monatliche Beitragsgrundlage von 9 900 S annahm. Gleichzeitig erhielten die Dienstgeber den Hinweis, wegen der ohnedies verminderten Beitragsgrundlage könnten sie mit einem weiteren Entgegenkommen nicht mehr rechnen.

Diese Berechnung sowie die ergänzende Mitteilung waren jedoch unberechtigt, wenn das tatsächliche beitragspflichtige Entgelt die angenommene Beitragsgrundlage nicht erreichte.

**63.13.2** Um die gebotenen Ordnungsbeiträge auch bei Selbstabrechnern in richtiger Höhe vorschreiben zu können, empfahl der RH, die Abmeldeformulare dahingehend zu ergänzen, daß auch das zuletzt bezogene Entgelt anzugeben wäre.

**63.13.3** Die SGKK hat diese Anregung bereits aufgegriffen.

**63.14.1** Obwohl der RH schon anlässlich der letzten Gebarungsüberprüfung über die bedenkliche Lage im Beitragsprüfendienst berichtet hatte (TB 1986 Abs 34.45), verlängerten sich die durchschnittlichen Prüfungsabstände zwischenzeitlich auf mehr als fünf Jahre, womit auch die absolute Verjährungsfrist für Beitragsfeststellungen überschritten wurde. Die Ursache hiefür lag in mehreren Personalabgängen im Beitragsprüfendienst, denen keine entsprechenden Neuzugänge gegenüberstanden. Darüber hinaus erhöhte sich auch die Zahl der Dienstgeber.

**63.14.2** Angesichts der mit dem Ablauf der Verjährungsfrist verbundenen nachteiligen finanziellen Folgen für die SGKK, die Pensionsversicherung bzw auch den Bund empfahl der RH eine verbesserte Personalbedarfsplanung im Prüfdienst.

**63.14.3** Die SGKK berichtete über personelle und organisatorische Maßnahmen, die in den kommenden Jahren eine merkliche Verkürzung der Prüfungsabstände erwarten lassen.

**63.15.1** Die SGKK unterließ es wiederholt, Maßnahmen zur zielstrebigen Beitragseinbringung bzw Sicherung der Beitragsforderungen zu treffen. In Exekutions- und Insolvenzverfahren verabsäumte sie fallweise die fristgerechte Vornahme zielführender Prozeßhandlungen.

Art und Häufigkeit dieser Versäumnisse ließen einerseits auf eine Überforderung des zuständigen Sachbearbeiters und andererseits auf eine mangelhafte Kontrolle durch die Abteilungsleitung schließen. Offenbar hatte die SGKK bei der Besetzung von höheren Dienstposten der Rechts- und Exekutionsabteilung zu wenig auf die Befähigung, die Verwendbarkeit und die Führungseigenschaften Bedacht genommen.

Allerdings trug die überprüfte Stelle diesem Umstand noch während der Gebarungsüberprüfung durch die außerplanmäßige Betrauung eines Juristen mit Insolvenzfällen Rechnung.

**63.15.2** Der RH empfahl, bei Personalverfügungen ausschließlich die Eignung der Bewerber zu berücksichtigen sowie die Schulung und Weiterbildung der mit Insolvenzangelegenheiten befaßten Mitarbeiter zu verbessern.

**63.15.3** Laut Mitteilung der überprüften Stelle werde durch entsprechende personelle und organisatorische Maßnahmen die Beitragseinbringung verbessert.

**63.16.1** Die SGKK sah einem Dienstgeber wiederholt die aus Ratenvereinbarungen herrührenden Verzugszinsen nach. Obwohl der RH diese Vorgangsweise bereits anläßlich seiner letzten Geburungsüberprüfung beanstandet hatte, gewährte man diesem Dienstgeber erneut eine Nachsicht der Verzugszinsen von insgesamt rd 147 000 S.

**63.16.2** Der RH beanstandete neuerlich diese Vorgangsweise mangels gesetzlicher Deckung.

**63.16.3** Die SGKK gab hiezu keine Stellungnahme ab.

Das BMAS erinnerte die SGKK an ihre seinerzeitige Zusage, daß der betreffende Dienstgeber nicht mehr mit einem Zinsennachlaß rechnen könne, und ersuchte um Stellungnahme, weshalb sie nicht im Sinn ihrer damaligen Erklärung vorgegangen sei.

#### **Heilmittelwesen**

**63.17** Das BMAS führte im Sommer 1988 bei der SGKK eine Teileinschau durch und stellte ua zahlreiche Ordnungswidrigkeiten bei der Verschreibung von Heilmitteln fest. Der RH gelangte aufgrund der beanstandeten Rezepte ebenfalls zur Auffassung, daß die Vorgangsweise einzelner Ärzte in vielen Fällen unrichtig war.

Der RH hat schon bei seiner letzten Geburungsüberprüfung auf Unzukämmlichkeiten im Zusammenhang mit der kurativen Tätigkeit von Chef- bzw Kontrollärzten hingewiesen. Zwecks lückenloser Sicherstellung der für die Maßnahmen der Krankenbehandlung gebotenen Kontrollen empfahl er, den satzungsgemäßen Abrechnungsvorgang genau einzuhalten, wobei eine Überprüfung der Notwendigkeit und des Ausmaßes von solchen Krankenbehandlungen durch einen Chefarzt vorzunehmen wäre. Hätte die SGKK in Befolge dieser Empfehlung des RH die kurative Tätigkeit ihrer Chef- bzw Kontrollärzte wie bei allen anderen Wahlärzten entsprechend überprüft, wären die im vorliegenden Bericht aufgezeigten Fälle letztlich unkontrollierter Krankenbehandlungsmaßnahmen nicht möglich gewesen.

**63.18.1** Chef- und Vertrauensärzte der SGKK stellten zahlreiche Kassenrezepte für Bedienstete und sonstige Versicherte ihres Bereiches aus. Einige Kassenärzte führten neben ihrer dienstlichen Tätigkeit auch eine Privatordination.

**63.18.2** Der RH beanstandete diese Vorgangsweise, weil die bediensteten Ärzte ohne Privatordination keinen Anlaß zur Verschreibung von Rezepten hatten und jene mit Privatordination mangels Kassenvertrags nur Privatrezepte hätten ausstellen dürfen. Wegen der gebotenen Kontrolle und im Hinblick auf den Gesamtvertrag wären solche Rezepte aber vor Einlösung erst aufgrund einer chefärztlichen Genehmigung in Kassenrezepte umzuwandeln gewesen.

**63.18.3** Die überprüfte Stelle teilte den Rechtsstandpunkt des RH und hat disziplinäre Maßnahmen gegen diese Ärzte ergriffen.

**63.19.1** Angehörige des chefärztlichen Dienstes verordneten sich und ihren Familienangehörigen in zT großem Umfang Heilmittel auf Kassenrezepten.

**63.19.2** Der RH erachtete diese Vorgangsweise als im höchsten Maß mit der dienstlichen Stellung dieser Ärzte unvereinbar, weil solcherart die chefärztliche Kontrolle umgangen wurde.

**63.19.3** Laut Mitteilung der überprüften Stelle seien die erwähnten Verschreibungen Gegenstand von Strafanzeigen und Disziplinarverfahren.

**63.20.1** Ein bei der SGKK angestellter Arzt verordnete für Bedienstete der SGKK wiederholt solche Heilmittel auf Kassenrezepten, welche weder in dem vom HV erstellten Spezialitätenverzeichnis aufschienen noch sonst in besonders gelagerten Fällen mit chef- oder kontrollärztlicher Genehmigung für Rechnung der Kasse verschrieben werden dürfen.

**63.20.2** Nach Ansicht des RH ist der SGKK durch diesen Verstoß gegen einschlägige Bestimmungen und das Dienstrecht ein finanzieller Nachteil erwachsen.

**63.20.3** Laut Mitteilung der SGKK ist der betreffende Arzt entlassen worden.

16

**63.21.1** Der 1988 pensionierte Chefarzt entfaltete im Urlaub, während eines Krankenstandes und auch noch nach seiner Pensionierung chefärztliche Tätigkeiten, wie zB das Ausstellen von Rezepten unter Verwendung des Chefarztstempels bzw die chefärztliche Bewilligung von Heilmittelverordnungen verschiedener Vertragsärzte.

**63.21.2** Der RH erblickte hierin einen Mißbrauch seiner - teils vormaligen - Stellung als Chefarzt.

**63.21.3** Nach Mitteilung der SGKK sind auch diese Verstöße Gegenstand eines laufenden Disziplinarverfahrens.

**63.22** Der RH überprüfte anhand einer auf den Monat Oktober 1988 beschränkten Stichprobe, inwiefern bisherige Mängel bei der Verschreibung von Heilmitteln nach der Einschau des BMAS beseitigt wurden. Er überprüfte die Abrechnung von vier Apotheken der Stadt Salzburg (rd 13 000 Rezepte) bzw von zwei Landapothenen (rd 3 400 Rezepte) dahingehend, ob weiterhin Verschreibungen von Chef- und Kontrollärzten erfolgten oder ob Heilmittel verschrieben wurden, welche nicht auf Kassenkosten hätten bezahlt werden dürfen bzw ob Verschreibungen weiterhin von Chef- bzw Kontrollärzten mit dem Dienststempel ausgestellt waren.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen, stellte der RH außer formellen Mängeln und der noch unbefriedigenden Auswertung der Ergebnisse der maschinellen Rezepterfassung auch vereinzelt unrichtiges Ausstellen von Kassenrezepten bzw Verschreiben von Heilmitteln fest.

**63.23.1** Ein bei der SGKK beschäftigter Arzt verwendete noch im Oktober 1988 in seiner Privatordination Rezeptformulare der SGKK mit dem Stempel des vertrauensärztlichen Dienstes, obwohl dies bereits im Juli 1988 mittels Weisung allgemein untersagt worden war. Zu seiner Rechtfertigung erklärte der Arzt, ihm seien vom leitenden Angestellten erst im November 1988 solche Verschreibungen endgültig untersagt worden.

**63.23.2** Nach Ansicht des RH wäre dem Arzt die Verwendung von Kassenrezepten sofort zu untersagen gewesen.

**63.23.3** Laut Stellungnahme der SGKK habe die Dienstanweisung vom November 1988 keinesfalls eine neue Rechtslage geschaffen, sondern der Klarstellung bereits gültiger Vorschriften gedient. Die behauptete Ausnahmeregelung sei wegen des krankheitsbedingten Ausscheidens des leitenden Angestellten nicht mehr nachvollziehbar.

Das BMAS teilte die Auffassung des RH.

**63.24.1** Im Oktober 1988 ließ sich eine Mitarbeiterin der Kasse zwei Packungen Resochin-Tabletten auf einem Kassenrezept verschreiben, wobei der verschreibende Arzt auf dem mit der SGKK abgerechneten Krankenschein als Diagnose "Lumbale Neuralgie" angab.

Wie Erhebungen ergaben, diente das Medikament jedoch als Malariavorbeugung für einen Urlaubsaufenthalt im Ausland und wäre daher nicht auf Kosten der Krankenversicherung zu verschreiben gewesen.

**63.24.2** Der RH empfahl, außer Ersatzforderungen und disziplinären Maßnahmen gegen die Bedienstete auch Schritte gegen den behandelnden Arzt einzuleiten.

**63.24.3** Laut Mitteilung der SGKK habe sie Entsprechendes veranlaßt.

Das BMAS lud die SGKK ein, über das Ergebnis dieser Maßnahmen zu berichten.

**63.25.1** Bei der Verordnung von Spezialitäten, welche der Genehmigung durch den Chefarzt bedürfen, waren vereinzelt bestimmte Vermerke, wie "Resistenz bekannt" oder "Gute Wirkung, daher ausnahmsweise befürwortet", beigesetzt worden.

**63.25.2** Da die einschlägigen Richtlinien jedoch eine kurze Begründung bereits des behandelnden Arztes vorsehen, empfahl der RH, die Vertragsärzte daran zu erinnern.

**63.25.3** Die SGKK sagte dies zu.

**63.26.1** Die Entwertung der von den Apotheken vorgelegten Rezepte erfolgte teils unvollständig, teils verhältnismäßig spät.

**63.26.2** Der RH empfahl, die Entwertung der Rezepte tunlichst ohne Verspätung und vollständig durch Lochung oder Stanzung vorzunehmen.

**63.26.3** Die SGKK sagte dies zu.

**63.27.1** Im Beobachtungszeitraum wurden die Rezeptabrechnungen der Hausapotheke führenden Ärzte vollständig und jene der öffentlichen Apotheken zum Großteil maschinell erfaßt. Die Datenauswertung beschränkte sich jedoch auf die Überprüfung von Verschreibungen, die der Genehmigung des Chefarztes bedurften, auf die Kontrolle der Verrechnung von Rezeptgebühren sowie auf die Ermittlung allfälliger Preisunterschiede und Rechenfehler. Seit Beginn des Jahres 1989 hatte überdies eine pharmazeutische Fachkraft die magistralen Verschreibungen zu überprüfen.

**63.27.2** Angesichts des hohen personellen Aufwandes und im Hinblick auf die vielfachen Möglichkeiten des ADV-Einsatzes erschien dem RH das Ergebnis der bisherigen Auswertung unbefriedigend. Er vermißte eine Prüfung des Leistungsanspruches sowie Auswertungen sowohl in bezug auf den verschreibenden Arzt als auch auf den Leistungsempfänger. Der RH empfahl die ehesten Anwendung bereits erstellter Programme. Weiters wäre neben der pharmazeutischen Fachkraft auch ein geeigneter Arzt für die Beantwortung medizinischer Fachfragen und für Aussprachen mit Vertragspartnern heranzuziehen.

**63.27.3** Wie die SGKK mitteilte, sei die maschinelle Erfassung und Auswertung von Rezepten der Beginn einer umfassenden und verbesserten Ausstattung und Organisation der Datenverarbeitung.

**63.28.1** Die überprüfte Stelle beschränkte bisher die Vergabe von Versicherungsnummern für Angehörige auf jene von Pensionisten.

**63.28.2** Der RH empfahl aus Gründen der Abrechnung und Kontrolle von Versicherungsleistungen, die Vergabe der Versicherungsnummern auf alle Anspruchsberechtigten auszudehnen.

**63.28.3** Die SGKK sagte dies noch für das Jahr 1990 zu.

**63.29.1** Die überprüfte Stelle hatte die von ihr bereits abgerechneten Rezepte bis 1986 wegen Platzmangels anläßlich von Baumaßnahmen im Jahr 1988 vernichtet. Sie hatte damit die nach den Rechnungsvorschriften einzuhaltende Aufbewahrungsfrist von drei Jahren unterschritten, berief sich jedoch auf die in begründeten Fällen gestattete Fristverkürzung.

**63.29.2** Dem RH erschien die Verkürzung sachlich gerechtfertigt.

**63.30.1** Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren eine Patientenkartei über ärztliche Hilfe an Bediensteten und 13 Ordner mit Abrechnungen über Wahlarzthilfe und kieferorthopädische Behandlungen nicht mehr auffindbar.

**63.30.2** Der RH legte der SGKK nahe, in Hinkunft durch geeignete Maßnahmen die ordnungsgemäße Verwahrung aller Unterlagen sicherzustellen.

**63.30.3** Laut Stellungnahme der SGKK sei die Patientenkartei seit Jahren nicht mehr geführt worden. Die sichere Verwahrung anvertrauter Unterlagen wäre grundsätzlich gegeben, jedoch im Einzelfall eine Entwendung durch Bedienstete oder Außenstehende nie auszuschließen.

## Chef- und Kontrollärztlicher Dienst

## Chefarzt

**63.31** Der Chefarzt der SGKK befand sich seit April 1978 in deren Dienst, wurde im Juli desselben Jahres zum Chefarzt-Stellvertreter und mit Wirksamkeit vom 1. Februar 1988 zum Leitenden Arzt der SGKK bestellt. Aufgrund eines Sondervertrages war das Dienstverhältnis seit 1. März 1981 unkündbar. Am 27. Oktober 1988 beschloß der Vorstand wegen des Verdachtes mehrerer Dienstvergehen die Einleitung eines Disziplinarverfahrens. Dieses Verfahren war zur Zeit der Berichterstattung noch nicht abgeschlossen. Der Obmann verfügte mit Zustimmung des Betriebsrates die Enthebung des Leitenden Arztes mit 2. Dezember 1988 und die Herabsetzung der Dienstbezüge um ein Drittel. Zur Zeit der Geburungsüberprüfung war diesbezüglich vor dem Landesgericht Salzburg erstinstanzlich ein Feststellungsverfahren anhängig, wonach der Chefarzt die SGKK auf Nichtigkeitserklärung der Zustimmung des Angestelltenbetriebsrates zur Suspendierung klagte. Wegen des Verdachtes der Untreue, des Betruges und der Verleumdung erstattete die SGKK Anzeige an die Staatsanwaltschaft Salzburg. Auch dieses Verfahren war zur Zeit der Geburungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

**63.32.1** Einen wesentlichen Vorwurf gegen den Chefarzt bildeten die Überweisungen von Versicherten in ein deutsches Krankenhaus für stationäre Behandlungen.

Nach der bestehenden Rechtslage, insb nach dem einschlägigen deutsch-österreichischen Sozialversicherungsabkommen besteht die Möglichkeit, inländische Versicherte für Behandlungen, die in Österreich nicht durchgeführt werden können, in deutsche Krankenanstalten einzuweisen; hiefür ist allerdings die Genehmigung des Chefarztes oder eines von ihm beauftragten Arztes des chefärztlichen Dienstes erforderlich.

In den gegenständlichen Fällen erfolgte eine Überweisung von Salzburger Versicherten an das Stadtkrankenhaus Traunstein durch die SGKK, wobei der Chefarzt durchwegs als Wahlarzt bzw als Operateur tätig wurde und die Kosten bei einer Behandlung in Österreich erheblich niedriger gewesen wären. In keinem dieser Fälle konnte der Ablauf der Genehmigung nachvollzogen oder die Person des genehmigenden Arztes mit Sicherheit festgestellt werden.

Der Chefarzt betonte stets die medizinische Begründung der Überweisungen. Allerdings konnte eine zur Überweisung vorgesehene Operation (Bandscheibenrezidiv) mit Erfolg auch in Österreich durchgeführt werden. Laut Auskunft der Landesnervenklinik Salzburg führe sie jährlich zahlreiche derartige Eingriffe durch.

**63.32.2** Nach Ansicht des RH stellte sich die Notwendigkeit einer Überweisung von Patienten zur Behandlung im Ausland in erster Linie als medizinische Frage dar, weil dies nur dann in Betracht kommt, wenn eine gleichwertige Behandlungsmöglichkeit in Österreich nicht besteht.

Während sich die Beurteilung der medizinischen Fragen einer Beantwortung durch den RH entzog, legte die Tatsache, daß in keinem der Fälle - weder aufgrund entsprechender schriftlicher Belege, noch aufgrund von Auskünften der zuständigen Sachbearbeiter - der genehmigende Arzt ermittelt werden konnte, schwerwiegende organisatorische Mängel und eine äußerst mangelhafte Dokumentation der Verwaltungsabläufe offen.

Der RH empfahl, derart wichtige und mit hohen Kosten verbundene Entscheidungen von den Chef- bzw Kontrollärzten schriftlich begründen und persönlich unterschreiben zu lassen.

**63.33.1** Auf Anfrage des BMAS bewertete das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung im Februar 1989 das Wirken des Chefarztes in Traunstein als Konsiliararztätigkeit.

**63.33.2** Nach der Dienstordnung ist ein bei einem SV-Träger beschäftigter Arzt zwar berechtigt, außerhalb der Arbeitszeit eine Privatpraxis zu betreiben, die Ausübung einer sonstigen auf Erwerb gerichteten Nebenbeschäftigung bleibt hingegen grundsätzlich untersagt. In begründeten Fällen kann allerdings vom Leitenden Angestellten eine Ausnahmerlaubnis erteilt werden.

Nach Ansicht des RH handelte es sich bei der Konsiliararztätigkeit des Chefarztes um eine solche Nebenbeschäftigung, wobei weder ein Ansuchen noch eine diesbezügliche Entscheidung der Kassenleitung aktenkundig war.

**63.34.1** Bei zwei in Traunstein behandelten Patienten war der Chefarzt zugleich als Wahl- und Kontrollarzt tätig, weil er zunächst auf einem Kassenverordnungsschein ein Hilfsmittel verschrieb bzw die Arbeitsunfähigkeit feststellte oder verlängerte und sodann die vertrauensärztliche Genehmigung erteilte. Darüber hinaus wies er die Krankenkontrolle an, keine Überprüfungen vorzunehmen.

**63.34.2** Der RH beanstandete diese Vorgangsweise, weil aus Gründen der Unvereinbarkeit die Aufgaben des behandelnden Arztes einerseits und des Chef- bzw Kontrollarztes andererseits nicht von der selben Person wahrgenommen werden dürfen. Der RH erinnerte an die bereits anlässlich der letzten Geburtsüberprüfung gegebene Empfehlung, geeignete organisatorische Maßnahmen zu treffen, um die gebotene Sachlichkeit der Verwaltungs- und Kontrollabläufe bestmöglich sicherzustellen.

**63.35.1** Der Chefarzt hat sich einen Kuraufenthalt in einer Privatklinik selbst bewilligt.

**63.35.2** Der RH beanstandete das Vorgehen des Chefarztes in eigener Sache, obwohl er sich hätte befangen erklären müssen.

**63.36.1** Obwohl lediglich Vertragsärzte vom zuständigen Krankenversicherungsträger den für ihre Ordination nötigen Heilmittelbedarf anfordern dürfen, ordnete sich der Chefarzt für seine Privatpraxis auf Rezeptformularen der SGKK solche Heilmittel im Umfang von Klinikpackungen, welche von Apotheken geliefert und auf Kosten der SGKK abgerechnet wurden.

**63.36.2** Der RH beanstandete diese Vorgangsweise und das Fehlen einer ausreichenden Kontrolle der Verwaltungsabläufe, die eine Abgeltung derartiger Apothekenabrechnungen unterbunden hätte.

**63.37.1** Ein Versicherter wurde zwischen 1985 und seinem Tod Anfang 1989 zumindest sechs Mal vom Chefarzt mittels eines Kassenformulars, versehen mit seinem dienstlichen Stempel, zumeist mit der Diagnose "Verwirrtheitszustände" in die Landesnervenklinik Salzburg eingewiesen und dort auf Rechnung der SGKK behandelt.

**63.37.2** Ohne in die Frage der medizinischen Notwendigkeit einer Spitalseinweisung einzutreten, beanstandete der RH, daß der Chefarzt kraft seiner dienstlichen Stellung einen Versicherten, den er als Privatpatienten behandelt hat und zu dem er aufgrund eines Liegenschaftsgeschäftes in einem persönlichen Vertragsverhältnis stand, in ein Krankenhaus einwies.

**63.38.1** Mit einem Schreiben vom Juni 1988 an den Obmann der SGKK nahm der Chefarzt ua kritisch zur Person eines damaligen Direktionsarztes Stellung, welcher den Posten eines Chefarzt-Stellvertreters anstrebe. Dieses Schreiben erging nachrichtlich auch an außenstehende Personen.

Anlässlich einer vom Chefarzt im August 1988 einberufenen Pressekonferenz trug dieser eigenmächtig innere Angelegenheiten der SGKK an die Öffentlichkeit und übte außerdem Kritik am Obmann.

**63.38.2** Nach Ansicht des RH hat der Chefarzt gegen seine dienstliche Verschwiegenheitspflicht verstoßen und auch sonst seine Dienstpflichten verletzt, weil seine öffentlichen Vorwürfe gegen den Obmann nicht geeignet waren, die Interessen und das Ansehen des Versicherungsträgers zu wahren und zu fördern.

**63.39.1** Obwohl die Leitung der SGKK im Feber 1987 alle Organisationseinheiten angewiesen hatte, künftig pensionsversicherten Patienten keine Kuraufenthalte in einem bestimmten Heim zu gewähren, verfügte der Chefarzt weiterhin im Zusammenwirken mit der zuständigen Leistungsabteilung derartige Einweisungen.

**63.39.2** Der RH führte dies auf organisatorische Schwächen der SGKK zurück. Im übrigen haben auch Ärzte dienstlichen Weisungen nachzukommen.

**63.40** Zu den vorangegangenen Sachverhalten teilte die SGKK mit, daß im diesbezüglichen Disziplinarverfahren bereits ein Teilerkenntnis, lautend auf Entlassung des Chefarztes, gefällt worden sei; bezüglich eines Anklagepunktes stehe die Entscheidung der Disziplinarkommission noch aus. Der Chefarzt

20

habe gegen diese Entlassung rechtliche Schritte beim Arbeitsgericht Salzburg eingeleitet, weshalb mit einem mehrjährigen und aufwendigen Arbeitsgerichtsverfahren zu rechnen sei. Die diesbezüglichen Strafanzeigen seien bis jetzt noch nicht erledigt, das Prüfungsergebnis des RH habe man der Staatsanwaltschaft Salzburg übermittelt.

**63.41** Der in der Öffentlichkeit erhobene Vorwurf gegen den Chefarzt und gegen den ehemaligen Chefarzt bezüglich deren Bewilligung von Tubenligaturen zum Zwecke der Schwangerschaftsverhütung stellte sich dem RH aufgrund unterschiedlicher Gutachten vorrangig als medizinische Frage dar, welche von den jeweils zuständigen Gerichten zu klären sein wird.

*Direktionsarzt*

**63.42** Der Direktionsarzt stand seit 1982 zunächst als Kontrollarzt, seit 1983 auch als Betriebsarzt und schließlich seit Ende 1984 als "Beratender Direktionsarzt" in einem kündbaren Dienstverhältnis zur SGKK. Dieses endete im August 1988 durch eine fristlose Entlassung wegen mangelnder Vertrauenswürdigkeit. Die darauf erfolgte gerichtliche Anfechtung der Entlassung fand durch die Vereinbarung des "ewigen Ruhens" bei gegenseitiger Kostenaufhebung ihre prozessuale Erledigung. Die Vorgänge um die Medikamentenverschreibungen des Bediensteten bildeten auch den Gegenstand einer Sachverhaltsdarstellung des BMAS und der SGKK an die Staatsanwaltschaft Salzburg.

Die SGKK teilte hiezu mit, die arbeitsgerichtlichen Verfahren seien zwar beendet, die ergangenen Strafanzeigen jedoch noch nicht erledigt.

**63.43.1** Dem Direktionsarzt wurde antragsgemäß ein Gehaltsvorschuß von 90 000 S zur Schaffung von Wohnraum bewilligt. Die vorgelegten Nachweise ließen auch auf eine teilweise andere Verwendung schließen.

**63.43.2** Der RH beanstandete das Fehlen ausreichender Kontrollen der bestimmungsgemäßigen Verwendung von Vorschüssen und empfahl, künftig wirksamer zu kontrollieren.

**63.43.3** Die SGKK sagte dies zu.

Das BMAS pflichtete dem RH vollinhaltlich bei.

**63.44.1** Aufgrund eines Mißverständnisses zwischen der Direktion und dem chefärztlichen Dienst gewährte die Kasse die satzungsgemäß Kostenerstattung für eine neuartige Hämorrhoidalbehandlung in der Wahlarztpraxis des Direktionsarztes.

**63.44.2** Da diese Behandlungsweise medizinisch nicht umstritten ist, wäre nach Ansicht des RH einer eindeutigen Stellungnahme des chefärztlichen Dienstes besondere Bedeutung zugekommen.

Der RH empfahl, ehestmöglich die gebotenen organisatorischen Maßnahmen zu treffen und durch entsprechende Dienstanweisungen für die Bediensteten verbindlich anzuordnen.

**63.44.3** Die SGKK sagte dies zu.

**63.45.1** Zufolge eines Grundsatzbeschlusses der Ärztekammer für Salzburg konnten Ärzte dann nicht mit der erforderlichen Zustimmung für den Abschluß eines Vertrages mit den Kassen gem § 2 ASVG (sogenannte "kleine Kassen") rechnen, wenn sie gleichzeitig einer Vollbeschäftigung im Ausmaß von mindestens 36 Wochenstunden nachkamen.

Im Hinblick auf eine Mitteilung der SGKK, wonach der Direktionsarzt mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden als Vertrauensarzt beschäftigt sei, befürwortete die Ärztekammer dessen Ansuchen um Invertragnahme bei den "kleinen Kassen". Laut den Unterlagen der SGKK wurde allerdings die Arbeitszeit des Direktionsarztes bereits einen Monat später wieder auf volle 36 Stunden angehoben. Demgemäß fühlte sich die Ärztekammer hintergangen.

**63.45.2** Obwohl eine Behandlung dieser Angelegenheit vorwiegend im Interesse der Ärztekammer für Salzburg gelegen gewesen wäre, beanstandete der RH die Vorgangsweise der SGKK, weil sie geeignet

erschien, ihre Vertrauensgrundlage mit der Ärztekammer, einem ihrer wichtigsten Vertragspartner, unnötig zu beeinträchtigen.

**63.46.1** Neben seiner Tätigkeit bei der SGKK betrieb der Direktionsarzt eine Privatordination, war überdies Betriebsarzt bei den Salzburger Stadtwerken und Postanstaltsarzt.

**63.46.2** Wegen der Gefahr der Vernachlässigung dienstlicher Obliegenheiten empfahl der RH, künftig von derartigen Genehmigungen abzusehen.

**63.46.3** Nach Mitteilung der SGKK werde sie Bewilligungen zur Ausübung derartiger nebenberuflicher Erwerbstätigkeiten nur mehr befristet und dann erteilen, wenn keine Gefahr der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen gegeben ist.

*Chefarzt außer Dienst*

**63.47** Der ehemalige Chefarzt bekleidete diese Funktion bis zu seiner Pensionierung im Jänner 1988. Wegen einiger Vorkommnisse übermittelte die Kasse eine Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft Salzburg und leitete gegen den ehemaligen Bediensteten ein Disziplinarverfahren ein. Beide Verfahren waren zur Zeit der Berichtserstellung noch nicht abgeschlossen.

**63.48.1** Der ehemalige Chefarzt verschrieb seiner bereits im Ruhestand befindlichen Sekretärin eine Trifokalbrille und bewilligte diese Verschreibung in seiner dienstlichen Eigenschaft, obwohl derartige Brillen nur bei beruflicher Notwendigkeit bewilligt werden dürfen. Auch die zuständige Leistungsabteilung genehmigte die Kostenübernahme.

**63.48.2** Der RH beanstandete das richtlinienwidrige Verhalten des ehemaligen Chefarztes und der Leistungsabteilung.

*Chefzahnarzt*

**63.49.1** Der Chefzahnarzt beantragte den Verbrauch seines Resturlaubes unmittelbar vor dem Pensionsantritt und teilte den tatsächlichen Urlaubsantritt überdies schriftlich mit.

Unabhängig davon ließ er sich von einem Vertrauensarzt der SGKK eine ambulante Kur in Bad Hofgastein verordnen und wurde für diese Zeit vom damaligen stellvertretenden Chefarzt arbeitsunfähig geschrieben. Mangels Verbrauches des bereits bewilligten Urlaubes wäre eine Urlaubsentschädigung ausbezahlt worden, wenn nicht ein Direktionsmitglied anlässlich der Genehmigung der Zahlung in Höhe von rd 302 000 S festgestellt hätte, daß der Chefzahnarzt während der Dauer seines Krankenstandes Patienten in seiner Privatordination behandelt hat. Daraufhin wurde der Krankenstand rückgängig gemacht und für diesen Zeitraum neuerlich Urlaub vereinbart.

Laut Aussage des Chefzahnarztes und des Chefarztes erfolgte die Umwandlung der Arbeitsunfähigkeit in Urlaub jedoch nicht für die Zeit der Kur in Bad Hofgastein im April 1985, sofern der Chefzahnarzt durch entsprechende Belege einen tatsächlichen Kuraufenthalt nachweisen könnte. Aufgrund eines Schreibens eines Kurhotels vom Juli 1987 bestätigte der Chefarzt für die Zeit der Kur die Arbeitsunfähigkeit des Chefzahnarztes, welcher daraufhin auf Anweisung des damaligen Leitenden Angestellten brutto rd 36 000 S als Urlaubsentschädigung ausbezahlt erhielt. Wie vom RH ergänzend erhoben wurde, hat allerdings der Chefzahnarzt auch während des behaupteten Kuraufenthalts in Bad Hofgastein zumindest drei Patienten behandelt.

**63.49.2** Der RH erachtete sohin die Auszahlung der Urlaubsentschädigung als unbegründet.

**63.49.3** Nach Mitteilung der SGKK stehe die Erledigung des Disziplinarverfahrens und der Strafanzeige allerdings noch aus.

*Parallelbezug von Krankengeld und Pension*

**63.50.1** Zahlreiche Versicherte bezogen neben einer Pension auch Krankengeld. Nach der bestehenden Rechtslage haben auch ehemalige Versicherte Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung, wenn nur der Versicherungsfall (= die Erkrankung) binnen drei Wochen nach dem Ende der Versicherung eintritt und Erwerbslosigkeit vorliegt (= Schutzfristfall). Um Doppelbezüge von Krankengeld und Pension hintanzuhalten, sahen pensionsrechtliche Vorschriften ein Ruhen der Pension für den Fall

vor, daß eine Eigenpension "während der ersten drei Tage einer Krankheit oder während der Dauer eines Krankengeldanspruches" anfällt. Für den Fall, daß der Krankengeldanspruch zwar nach dem Pensionsanfall, aber noch innerhalb der oben angeführten dreiwöchigen Schutzfrist einsetzt, war keine besondere gesetzliche Vorkehrung getroffen.

Auf Anregung des HV hatte das BMAS bereits 1981 in den Ministerialentwurf zur 37. ASVG-Novelle eine Ergänzung der Ruhensbestimmung des § 90 ASVG aufgenommen, um den gleichzeitigen Bezug von Krankengeld und ungekürzter Pension auch in Schutzfristfällen zu verhindern. Wegen der vom Österreichischen Arbeiterkammertag geäußerten Bedenken ist dieser Novellierungsvorschlag jedoch zurückgestellt worden. In gleicher Weise scheiterte das BMAS mit seinen diesbezüglichen Novellierungsvorschlägen bei der 38. und 40. ASVG-Novelle.

Erst ein nach Bekanntwerden der Vorfälle bei der SGKK von zwei Abgeordneten zum Nationalrat im Dezember 1988 im Ausschuß für soziale Verwaltung gemeinsam eingebrachter Abänderungsantrag erwies sich insofern erfolgreich, als mit 1. Jänner 1989 eine Neufassung des § 90 ASVG in Kraft trat, der zufolge ein Ruhen der Pension in der Höhe des Krankengeldes auch dann eintritt, wenn nach Anfall einer Eigenpension ein Anspruch auf Krankengeld aus vorliegenden Versicherungszeiten entsteht.

**63.50.2** Nach Ansicht des RH mußte sowohl dem BMAS als auch den SV-Trägern bekannt sein, daß bis Ende 1988 im Fall einer Erkrankung innerhalb der Schutzfrist, ungeachtet eines unmittelbar an die Erwerbstätigkeit anschließenden Pensionsbezuges, der zusätzliche Krankengeldbezug nicht ausdrücklich ausgeschlossen war.

**63.51** Von der Ermächtigung, die Dauer des Krankengeldbezuges über die gesetzliche Mindestdauer von 26 Wochen hinaus auf höchstens 78 Wochen zu erstrecken, machte auch die SGKK umfassend Gebrauch. Ab 1. Jänner 1986 schränkte sie jedoch die Höchstdauer insofern ein, als nach Ausschöpfen der gesetzlichen 26-Wochenfrist Krankengeld nur noch bis zum Ende des Kalendermonats gewährt werden sollte, in dem ein Bescheid über die Zuerkennung einer Eigenpension zugestellt worden ist. In den so genannten Schutzfristfällen bestand jedoch stets nur Anspruch auf Krankengeld für höchstens 26 Wochen.

Um den gleichzeitigen und ungekürzten Bezug von Krankengeld und arbeitsrechtlichen Lohnfortzahlungen zu verhindern, sah das Recht der Krankenversicherung schon immer ein Ruhen des Krankengeldes dann vor, wenn der Versicherte Anspruch auf Fortzahlung von mehr als 50 vH der vollen Geld- und Sachbezüge hat. Derartige Ruhenszeiten sind jedoch auf die Höchstdauer des Krankengeldbezuges nicht anzurechnen.

Versicherte mit entsprechend langen Lohnfortzahlungsansprüchen hatten somit die Möglichkeit, insgesamt bis zu drei Jahren bei Fortzahlung des Gehalts bzw. bei Bezug des Krankengeldes im Krankenstand zuzubringen. Dies galt insb für SV-Bedienstete, denen im Krankheitsfall nach den Bestimmungen der Dienstordnung bei entsprechendem Dienstalter Anspruch auf Lohnfortzahlung bis zu 18 Monaten zusteht. Davon wurde auch bei der SGKK reichlich Gebrauch gemacht, wie nachstehend beschrieben.

**63.52.1** Im Zuge der Gebarungsüberprüfung traten zwei große Gruppen von Fällen des Parallelbezuges von Krankengeld und Pension zutage, nämlich

- (1) Schutzfristfälle mit Krankenständen schon vor Pensionsanfall und
- (2) Schutzfristfälle mit Erkrankungen erst nach dem Pensionsanfall.

In die erste Gruppe fielen überwiegend Beschäftigte mit Anspruch auf längere Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (vor allem Bedienstete der SGKK). Für diese Gruppe war kennzeichnend, daß die Versicherten genau mit dem Tag der Beendigung ihres Dienstverhältnisses von einem längeren, oft bereits über ein Jahr andauernden Krankenstand zumeist gem § 100 Abs 1 lit a ASVG abgeschrieben wurden. Für den Fall, daß die Pension noch während einer Entgeltfortzahlung anfiel, ruhte ein Teil der Pension gem § 94 ASVG bis zum Ende der Lohnfortzahlung. Innerhalb von drei Wochen nach Beendigung des Dienstverhältnisses kam es zu einer neuerlichen Erkrankung an derselben Krankheit, die vom ärztlichen Dienst der Kasse als Fortsetzungserkrankung angesehen wurde. Dadurch konnten 26 Kassenbedienstete bis zu 78 Wochen hindurch Krankengeld neben der nicht gekürzten ASVG-Pension beziehen.

In der zweiten Gruppe erkrankten die Versicherten im allgemeinen erstmals innerhalb von drei Wochen nach Beendigung des Dienstverhältnisses. Sie hatten daher nur Anspruch auf höchstens 26 Wochen Krankengeldbezug. Außerdem schrieb der chef- und kontrollärztliche Dienst diese Versicherten in

der Regel sofort nach Zustellung des Pensionsbescheides ab, obwohl ihnen bei Fortbestand der Krankheit Krankengeld jedenfalls für 26 Wochen gebührt hätte. In einigen Fällen nahm der chef- und kontrollärztliche Dienst sogar schon die Verständigung über die Gewährung eines jederzeit widerrufbaren Pensionsvorschusses zum Anlaß, den Krankenstand zu beenden. Aus den für diese Versicherten anlässlich der Beendigung des Krankenstandes erstellten ärztlichen Gutachten waren in den meisten Fällen jedenfalls keine medizinischen Gründe ersichtlich bzw. wurden keine Änderungen im Gesundheitszustand festgestellt. Das kürzeste derartige ärztliche Gutachten lautete "Pension".

**63.52.2** Nach Ansicht des RH hätten die der zweiten Gruppe zugehörigen Versicherten bei Fortbestand ihrer Arbeitsunfähigkeit jedenfalls Krankengeldanspruch für die gesetzliche Mindestdauer von 26 Wochen gehabt. Sollte das Krankengeld jedoch nur dazu gedient haben, den Versicherten für die Zeit bis zur Zuerkennung der Pension ein Einkommen zu verschaffen, obwohl eine Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit nicht vorgelegen ist, wäre das Krankengeld zu Unrecht ausbezahlt worden. Letztlich sind nämlich die Arbeitsämter und nicht die Träger der Krankenversicherung berufen, für den Lebensunterhalt der Pensionswerber vorzusorgen.

Im Gegensatz dazu beließ die SGKK die Angehörigen der ersten Gruppe auch über den Zeitpunkt der Zuerkennung der Pension hinaus im Krankenstand. Diese Vorgangsweise stellte insofern eine Ungleichbehandlung dar, als die sonstigen Versicherten nicht wegen der Besserung ihrer Leiden, sondern wegen der Zuerkennung einer Pension vom Krankenstand abgeschrieben wurden.

**63.53.1** Bedienstete der Kasse wurden oft viele Wochen im voraus genau mit Beendigung des Dienstverhältnisses vom Krankenstand gem § 100 Abs 1 lit a ASVG abgeschrieben. Nur wenige Tage später wurden bei diesen Bediensteten die mit denselben Diagnosen ausgestellten neuerlichen Krankmeldungen anerkannt. Sie verblieben sodann abermals für viele weitere Monate (bis zu 18) im Krankenstand.

**63.53.2** Der RH beanstandete diese Vorgangsweise, weil der chefärztliche Dienst bereits im Jahr 1982 schriftlich darauf hingewiesen wurde, daß eine neuerliche Arbeitsunfähigkeit bei gleicher Diagnose nach einer gem § 100 Abs 1 lit a ASVG erfolgten Abschreibung nur für die Dauer einer Anstaltspflege in Betracht kommen könne. Insgesamt erschien dem RH die Vorgangsweise bei der Anerkennung und Beendigung von Krankenständen in sich widersprüchlich: Entweder sind die Versicherten der ersten Gruppe mit Ende des Dienstverhältnisses zu Unrecht gem § 100 Abs 1 lit a ASVG abgeschrieben worden, wenn deren Krankheit doch noch behandlungsbedürftig war, oder ein neuerlicher Krankenstand hätte nicht anerkannt werden dürfen, weil ein nicht mehr behandlungsbedürftiges Gebrechen vorlag.

Das widersprüchliche und medizinisch nicht verständliche Verhalten ließ sich daher nur als mißbräuchliche Ausnützung von Lücken in den Ruhensbestimmungen erklären.

Dieser Verdacht wurde auch durch die Aussage eines gerichtlich beeideten Sachverständigen erhärtet, wonach es ausgeschlossen sei, daß in sämtlichen Fällen bis zu drei Jahre dauernde Krankenstände "zufällig" mit dem Tag der Pensionierung unterbrochen würden.

**63.54.1** Zumindest fünf Versicherte wurden trotz der im chefärztlichen Gutachten festgehaltenen behandlungsbedürftigen regelwidrigen Körperzustände mit dem Tag der Beendigung des Dienstverhältnisses gem § 100 Abs 1 lit a ASVG vom Krankenstand abgeschrieben. Die innerhalb von drei Wochen eingetretene Wiedererkrankung wurde - entgegen einem Rundschreiben des Chefarztes aus dem Jahr 1981 - jedoch nicht als durchlaufende Verlängerung der Ersterkrankung, sondern als neuerlicher Ausbruch der bisherigen Krankheit bewertet.

**63.54.2** Diese - vom RH als bedenklich erachtete - Vorgangsweise hinderte die Anwendung der pensionsrechtlichen Ruhensbestimmungen; eine in der Schutzfrist eingetretene Ersterkrankung hätte als neuer Versicherungsfall nur Anspruch auf Krankengeld für 26 Wochen begründet. Nur im Wege einer Anerkennung als Fortsetzungserkrankung konnte sowohl die Lücke in den Ruhensvorschriften ausgenutzt als auch die Anspruchsdauer auf bis zu 18 Monate ausgedehnt werden.

**63.55.1** Obwohl eine kurative Tätigkeit des chef- und kontrollärztlichen Dienstes in der Krankenordnung der SGKK nicht vorgesehen war, schrieben Angehörige des chef- und kontrollärztlichen Dienstes unter Mißachtung dieser Bestimmung wiederholt Patienten krank, wodurch ihre kontrollierende Funktion

verloren ging. Dies galt auch in jenen Fällen, in denen sie als Chef(Kontroll)ärzte Patienten begutachteten, die sie als Wahlärzte behandelten.

**63.55.2** Nach Auffassung des RH hätte die genaue Einhaltung aller Bestimmungen und Vorschriften die mißbräuchliche Ausschaltung von Ruhensvorschriften hintangehalten. Allerdings hätte bei richtiger Einschätzung der Sach- und Rechtslage sowohl die Innenrevision als auch die Führung der Kasse neuerliche Krankschreibungen innerhalb der Schutzfrist in Zweifel ziehen müssen.

**63.55.3** Nach Mitteilung der SGKK habe sie Disziplinarverfahren, Strafanzeigen und Rückforderungsverfahren gegen die betroffenen Dienstnehmer und die verantwortlichen Ärzte eingeleitet und die Pensionsversicherungsträger verständigt. Infolge der Abänderung des § 90 ASVG seien derartige Vorkommnisse im Zusammenhang mit der verstärkten Kontrolle von Krankenständen nunmehr ausgeschlossen.

Laut Stellungnahme des Amtes der Salzburger Landesregierung handle es sich bei den Parallelbezügen von Krankengeld und Pension um Angelegenheiten des Leistungsrechts, mit denen sie als Aufsichtsbehörde nie befaßt wurde. Auch sei die SGKK im Hinblick auf die Rechtslage mit ihren Rückforderungen bei Gericht bislang nicht durchgedrungen.

Das BMAS nahm zur aufgezeigten Problematik nicht Stellung.

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

### Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989

#### Landesgericht und Bezirksgericht Klagenfurt

Wesentliche Empfehlungen des RH betrafen die Mehrleistungszulagengestaltung für nichtrichterliche Bedienstete, die Dauer der Verfahren, die Ausfertigungsrückstände von Urteilen, den mehr als zehn Jahre dauernden unwirtschaftlichen Umbau des Gerichtsgebäudes in Klagenfurt und die kostenaufwendige Abwicklung des gerichtlichen Versteigerungsbetriebes.

Personalstände		
LG Klagenfurt	-	47 Richter und 98 nichtrichterliche Bedienstete
BG Klagenfurt	-	16 Richter und 58 nichtrichterliche Bedienstete

**64.1.1** Das Landesgericht (LG) und Bezirksgericht (BG) Klagenfurt sowie die Staatsanwaltschaft Klagenfurt und das landesgerichtliche Gefangenenehaus waren in einem bundeseigenen Gebäude in Klagenfurt untergebracht. Die örtliche Zuständigkeit des LG Klagenfurt erstreckte sich auf das Gebiet des Bundeslandes Kärnten und umfaßte elf Gerichtsbezirke. Ihm unterstanden die Bezirksgerichte Bleiburg, Eisenkappel, Feldkirchen, Ferlach, Hermagor, Klagenfurt, St. Veit an der Glan, Spittal an der Drau, Villach, Völkermarkt und Wolfsberg.

Die sachliche Zuständigkeit des LG Klagenfurt umfaßte alle in die Zuständigkeit eines Gerichtshofes erster Instanz fallenden bürgerlichen Rechtssachen und Strafsachen, einschließlich der Entscheidungen über die Rechtsmittel im bezirksgerichtlichen Verfahren.

Die örtliche Zuständigkeit des BG Klagenfurt erstreckte sich auf das Gebiet des Gerichtsbezirks Klagenfurt mit der Landeshauptstadt Klagenfurt und auf 15 umliegende Gemeinden. Sachlich war es für alle zivilrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 30 000 S sowie weiters für Abstammungs-, Unterhalts-, Ehesachen und Angelegenheiten der außerstreitigen Gerichtsbarkeit zuständig. In Strafsachen oblag dem BG Klagenfurt die Aburteilung von Vergehen, für die lediglich eine Geldstrafe oder eine sechs Monate nicht übersteigende Freiheitsstrafe angedroht war und welche nicht den Schöffen- oder Geschworenengerichten zur Aburteilung zugewiesen waren.

**64.1.2** Soweit hievon das LG und BG Klagenfurt betroffen waren, hat der RH auch stichprobenweise die Gebarung des übergeordneten Oberlandesgerichtes (OLG) Graz, insb hinsichtlich der Liegenschafts- und Gebäudeverwaltung sowie der Vollziehung des Auktionshallengesetzes überprüft.

#### Personalangelegenheiten

**64.2.1** Bereits anlässlich der Überprüfung der Gebarung des LG und BG Salzburg im Jahr 1984 hat sich der RH ausführlich mit dem bei sämtlichen Gerichten in Österreich angewendeten Zulagensystem für Mehrleistungen der nichtrichterlichen Bediensteten auseinandergesetzt (TB 1984 Abs 37.5). Er hat in diesem Zusammenhang das Leistungszulagensystem aus dem Jahr 1954 als in mehreren Belangen im Widerspruch zu § 18 Gehaltsgesetz 1956 (GG 1956) stehend beanstandet, weil dieses noch aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des GG 1956 und des Dienstrechtsverfahrensgesetzes (DVG) 1958 stammte und der § 18 GG 1956 sowie das gesamte Nebengebühren- und Zulagensystem 1972 mit der 24. GG-Novelle grundsätzlich neu geregelt worden waren. Nach § 18 GG 1956 idF der 24. GG-Novelle gebührt dem Beamten, der eine in fachlicher Hinsicht zumindest gute Leistung erbringt, die bezogen auf eine Zeiteinheit in mengenmäßiger Hinsicht erheblich über der Normalleistung liegt, eine Mehrleistungszulage. Bei der Bemessung der Mehrleistungszulage ist auf das Verhältnis der Mehrleistung zur Normalleistung Bedacht zu nehmen. Die Bemessung der Mehrleistungszulage bedarf der Zustimmung des Bundeskanzlers und des Bundesministers für Finanzen.

Für die Zuerkennung und Flüssigmachung von Mehrleistungszulagen ist - wie der RH nunmehr beim LG und BG Klagenfurt feststellte - nach wie vor der Leistungszulagenerlaß des BMJ vom 30. Septem-

ber 1954 maßgeblich, der inzwischen durch zahlreiche weitere Erlässe in vielen Punkten abgeändert wurde. Diese Änderungen haben aber zu keiner umfassenden Neuregelung des Zulagensystems geführt.

**64.2.2** Nach Ansicht des RH haben die Mehrleistungszulagen ihren ursprünglichen Sinn, nämlich einen Leistungsanreiz zu bewirken, weitgehend eingebüßt, weil fast alle Bediensteten in der höchsten "Leistungsstufe 3" eingereiht waren. Angesichts der erheblichen Abweichung des Leistungszulagenerlasses von der geltenden Rechtslage und wegen der finanziellen Auswirkung der Mehrleistungszulagen - für die 1988 insgesamt rd 84 Mill S verausgabt wurden - empfahl der RH neuerlich eine umfassende gesetzmäßige Neuregelung des Mehrleistungszulagensystems.

**64.2.3** Das BMJ pflichtete in seiner Stellungnahme dieser rechtlichen Beurteilung der bestehenden Mehrleistungszulagenregelung bei und verwies ergänzend auf die bisherigen Bestrebungen des BKA, den § 18 GG 1956 umzugestalten. Es hielt jedoch im Hinblick auf das neue Besoldungsschema, welches 1992 wirksam werden und allgemein leistungsbezogen gestaltet sein soll, Verhandlungen mit dem BKA über eine Rechtsverordnung nach § 18 GG 1956 nicht mehr für zweckmäßig.

**64.3.1** Das BMJ hat mit Verordnungen vom 23. November 1973 und vom 5. August 1981 den Umfang der Normalleistung im Schreibtischdienst und der sie übersteigenden Mehrleistung geregelt. Für jede Seite der über die Normalleistung hinausgehenden Mehrleistung wird unter Zugrundelegung eines Hundertsatzes des Gehalts der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V der Beamten der Allgemeinen Verwaltung monatlich eine Prämie errechnet und der Schreibkraft angewiesen.

Beim LG Klagenfurt war - wie bei den Gerichten üblich - ein "besonderer Schreibtischdienst" eingerichtet, der die Schreibarbeiten des BG Klagenfurt miterledigte. Zur Zeit der Geburungsüberprüfung waren in diesem Schreibtischdienst 35 Schreibkräfte tätig, wovon sieben dem BG Klagenfurt für Schreibarbeiten in den Geschäftsabteilungen zugeteilt waren. Mit der ausschließlichen Übertragung von auf Tonband diktierten Erledigungen waren beim LG Klagenfurt 18 Mitarbeiter befaßt. Die übrigen zehn Schreibkräfte besorgten die Schreibarbeiten einzelner Geschäftsabteilungen dieses Gerichtes.

Da sich die Leistungserfolge der einzelnen Schreibkräfte - bis auf eine Ausnahme - nicht wesentlich voneinander unterschieden und keine erheblichen Schreibrückstände feststellbar waren, verglich der RH die erbrachten Schreibleistungen mit jenen der etwa gleich großen LG Salzburg und Innsbruck. Hierbei ergab sich, daß im Jahresschnitt die Mehrschreibleistung einer Schreibkraft des LG Klagenfurt mit 7,56 vH der Normalleistung nur unbedeutend über dem bundesweiten Jahresschnitt von 7,01 vH lag. Beim LG Salzburg hingegen betrug der Jahresschnitt der Mehrleistung 8,59 vH, der noch vom LG Innsbruck mit 14,89 vH deutlich übertroffen wurde.

**64.3.2** Nach Meinung des RH zeigte die Gegenüberstellung, daß auch beim LG Klagenfurt mit bedeutend weniger Bediensteten des "besonderen Schreibtischdienstes" das Auslangen gefunden werden müßte. Allein eine Verminderung des Personalstandes auf 30 Schreibkräfte würde bei gleichbleibendem Arbeitsanfall eine Steigerung des Jahresschnittes der Mehrschreibleistung auf lediglich 8,82 vH zur Folge haben. Da die hierdurch für Schreib- und Ansageprämien entstehenden Mehrkosten bei weitem nicht einmal das Bruttogehalt einer einzigen Schreibkraft erreichen würden, legte der RH nahe, entsprechende personelle Maßnahmen zu überlegen.

**64.3.3** Das LG Klagenfurt und das OLG Graz teilten dazu mit, daß von den 35 Schreibkräften sechs lediglich mit 20 Wochenstunden und drei nur zu 25 vH im "besonderen Schreibtischdienst" beschäftigt gewesen wären. Daher sei die vom RH empfohlene Personalverminderung bereits übererfüllt worden. Außerdem sei die kurze Verweildauer der Akten beim Schreibtischdienst bemerkenswert.

**64.3.4** Der RH hielt, da auch ein aufgrund des tatsächlichen Beschäftigungsausmaßes von ihm angestellter Vergleich der 1988 erbrachten Mehrschreibleistungen keine nennenswerte Abweichung ergab, seine Empfehlung aufrecht.

**64.4.1** Die Bediensteten des LG und des BG Klagenfurt benützten für Dienstreisen zu Amtshandlungen in der näheren Umgebung überwiegend beamteneigene Kraftfahrzeuge und beanspruchten die im § 10 Abs 3 der Reisegebührenvorschrift (RGV) hiefür vorgesehene besondere Entschädigung.

**64.4.2** Der RH hielt diese Vorgangsweise für nicht gerechtfertigt, weil die jeweiligen Orte der Dienstverrichtung auch mit einem Massenbeförderungsmittel zeitgerecht erreichbar gewesen wären und eine beträchtliche Zeitersparnis durch die Benützung von beamteneigenen Fahrzeugen kaum erzielbar war.

**64.4.3** Das LG Klagenfurt sagte eine genaue Prüfung der Voraussetzungen des § 10 Abs 2 RGV zu.

**64.5.1** Die Grundbuchsangelegenheiten wurden beim BG Klagenfurt seit Mai 1986 in unveränderter personeller Zusammensetzung von vier Rechtspflegern bearbeitet. Die Aufteilung der Geschäfte war durch die Geschäftsverteilung festgelegt, in welcher die zum Gerichtsbezirk gehörenden Gemeinden vier Arbeitsbereichen zugeordnet waren. Über die Auslastung der einzelnen Rechtspfleger und allfällige Belastungsunterschiede zwischen den zu bearbeitenden Arbeitsbereichen lagen keine Unterlagen vor. Auch die vierteljährlich durchgeführten Berechnungen für die Mehrleistungszulage gaben hierüber keinen Aufschluß. Ein vom RH angestellter Vergleich ließ für die vier Arbeitsbereiche jedoch größere Belastungsunterschiede erkennen.

**64.5.2** Nach Ansicht des RH waren solche Belastungsunterschiede innerhalb einer Gerichtsabteilung nicht vertretbar. Er empfahl, die Geschäftsverteilung neu zu regeln und auf eine gleichmäßige Verteilung der Geschäfte zu achten.

**64.5.3** Laut Stellungnahme des BG Klagenfurt sei die Diensteinteilung der Rechtspfleger im Grundbuch entsprechend geändert worden.

#### Verfahrensangelegenheiten

**64.6.1** Eine allgemeine Pflicht zur regelmäßigen Berichterstattung über lang anhängige Verfahren und über Ausfertigungsrückstände bestand im wesentlichen nur im Sprengel des OLG Wien. In den übrigen OLG-Sprengeln wurde hingegen die diesbezügliche Dienstaufsicht bloß im Rahmen von Amtsuntersuchungen und Nachschauen sowie durch Berichtsaufträge in Einzelfällen ausgeübt. Das BMJ führte daher 1989 erlaßmäßig ein bundeseinheitliches Berichtswesen ein. Hieron erwartete sich auch der RH grundlegende Aufschlüsse über Häufigkeit und Ursachen von Verzögerungen.

Das LG Klagenfurt hatte 1988 insgesamt 711 Strafurteile und 544 Zivilurteile ausgefertigt. Von den 20 Richtern, die in erster Instanz Urteile ausfertigten, arbeiteten neun rückstandsfrei. Die übrigen Richter wiesen zT mehrmonatige Urteilsrückstände auf - 39 in Strafsachen und 20 in Zivilsachen -, die im wesentlichen mit Arbeitsüberlastungen begründet wurden.

Wesentlich günstiger war die Verfahrensdauer beim BG Klagenfurt. 1988 waren 423 Strafurteile sowie 526 Zivilurteile ausgefertigt worden. Von den 16 Richtern, die in erster Instanz Urteile ausfertigten, arbeiteten 15 überhaupt rückstandsfrei; lediglich bei einem Richter war ein einziger Urteilsrückstand feststellbar.

Bei den länger als zwei Jahre anhängigen Zivilrechtssachen waren die Verfahrensverzögerungen beim LG und BG Klagenfurt im wesentlichen auf verzögerte Gutachtenserstellungen durch Sachverständige, zeitaufwendige Erledigungen von ausländischen Rechtshilfeersuchen und auf den Rechtsmittelweg zurückzuführen. In Strafsachen verzögerten gelegentlich ausländische Prozeßbeteiligte sowie Zustellungen und im Rechtshilfsweg notwendige Vernehmungen von Prozeßparteien im Ausland eine zügige Prozeßabwicklung.

**64.6.2** Nach § 270 der Strafprozeßordnung (StPO) muß jedes Urteil in Strafsachen binnen 14 Tagen vom Tag der Verkündung schriftlich ausgefertigt und vom Vorsitzenden sowie vom Schriftführer unterschrieben werden. In Zivilrechtssachen ordnet hingegen § 415 der Zivilprozeßordnung (ZPO) an, daß das Urteil, sofern es nicht sofort nach Schluß der mündlichen Verhandlung gefällt werden kann, binnen acht Tagen nach Schluß der Verhandlung oder binnen acht Tagen nach dem Rücklangen der Akten bei im Rechtshilfsweg durchgeführten Beweisaufnahmen zu fällen ist. Der RH empfahl, im Weg der Dienstaufsicht um eine Verfahrensbeschleunigung besorgt zu sein und zudem verstärkt auf die Einhaltung der gesetzlichen Urteilserledigungsfristen zu dringen.

**64.6.3** Das LG Klagenfurt führte in der Stellungnahme die Verzögerungen auf häufigeren Richterwechsel bzw längere Erkrankung eines Richters vor seiner schließlichen Pensionierung zurück. Die Strafrichter seien erlaßmäßig auf die im § 270 StPO vorgesehene Erledigungsfrist besonders hingewiesen worden.

In Zivilrechtssachen habe der Gesetzgeber inzwischen der Praxis Rechnung getragen und durch die Erweiterte Wertgrenzen-Novelle 1989 die Ausfertigungsfrist auf vier Wochen verlängert.

Das BMJ teilte dazu mit, daß im Weg der Dienstaufsicht stets auf die Einhaltung der gesetzlichen Ausfertigungsfristen gedrungen werde. Die Berichtspflicht habe diesbezüglich auch beim LG Klagenfurt ein verstärktes Bemühen der Richter gezeigt, so daß sich die Gesamtzahl der ausständigen Streiturteile von 28 (1. Juli 1989) auf 15 (1. April 1990) verringert hätte. Auch die Ausfertigungsrückstände in Strafsachen hätten sich deutlich von 31 (1. Juli 1989) auf sieben (1. April 1990) vermindert. Das BMJ verwies darüber hinaus auf die mit einem Erlass vom September 1990 eingeführte allgemeine Berichtspflicht auch für überlange Gerichtsverfahren, wovon ebenfalls eine deutliche Beschleunigung der Gerichtsverfahren erwartet werde.

**64.7.1** Das OLG Graz hatte mit einem Erlass vom November 1986 einem Anliegen von Mitgliedern der Steiermärkischen Rechtsanwaltskammer folgend unter Hinweis auf § 56 Abs 3 der Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz (Geo), wonach eine zweckmäßige Zeiteinteilung bei Gericht erwartet wird, die Richter ersucht, bei Ausschreibungen von Tagsatzungen auch deren voraussichtliche Dauer und die Anzahl der zur Beweisaufnahme geladenen Personen ersichtlich zu machen.

**64.7.2** Der RH vermißte jedoch diese Angaben häufig und stellte wiederholt fest, daß durch zeitlich allzu gedrängte Verhandlungsausschreibungen bzw durch unvorhergesehene Verzögerungen für Parteienvertreter, Sachverständige und Zeugen gelegentlich unvertretbar lange Wartezeiten bei Gericht entstanden sind. Er legte daher im Hinblick auf eine bürgerfreundliche Rechtspflege nahe, die Ladungen durchwegs mit den zweckentsprechenden Angaben zu versehen.

**64.7.3** Laut Stellungnahme des LG Klagenfurt würde der Empfehlung entsprochen werden.

**64.8.1** In einem Zivilverfahren wurde das ursprüngliche Klagebegehren von rd 800 000 S durch fünf weitere Eingaben und einen Protokollarantrag schließlich auf rd 3 Mill S ausgedehnt. Die aufgrund der Klagsausdehnungen entstandenen Pauschalgebühren von zusammen rd 26 000 S wurden jedoch nicht entrichtet. Die sofortige Einhebung dieser Gebühr und des für die Nichtentrichtung vorgesehenen Steigerungsbetrages von rd 10 000 S durch den Kostenbeamten des LG Klagenfurt ist unterblieben. In einem anderen Zivilverfahren wurde die aufgrund einer auf rd 263 000 S erfolgten Klagsausdehnung einzuhebende Pauschalgebühr von 3 000 S gleichfalls nicht eingehoben.

**64.8.2** Der RH empfahl, die längst fälligen Pauschalgebühren umgehend einzuheben und die Kostenbeamten über die gebührenrechtlichen Vorschriften zu belehren.

**64.8.3** Das LG Klagenfurt teilte dazu mit, daß in der einen Rechtssache die erforderlichen Zahlungsaufträge erlassen worden seien, im anderen Fall noch keine Überprüfung hätte erfolgen können, weil der Gerichtsakt vom Sachverständigen trotz mehrmaliger Betreibung noch nicht zurückgestellt worden wäre.

**64.8.4** Der RH ersuchte um vordringliche Stellungnahme zur unterbliebenen Pauschalgebühreneinhebung.

**64.9.1** Die Zuerkennung der Gebühren für ausländische Zeugen war widersprüchlich und bereitete beträchtliche Schwierigkeiten.

**64.9.2** Der RH erachtete die Bestimmung dieser Gebühren vor allem deshalb als problematisch, weil § 16 des Gebührenanspruchsgesetzes (GebAG) keine Sonderregelung für den Verdienstentgang ausländischer Zeugen enthält. Angesichts des stark angestiegenen Aufenthalts von Ausländern und der damit verbundenen Notwendigkeit, Zeugen häufiger als früher auch aus dem Ausland zu laden, hielt der RH eine eindeutige und verwaltungsökonomische Regelung für dringend geboten. Er empfahl daher eine entsprechende Neufassung des § 16 GebAG.

**64.9.3** Das BMJ sagte dies zu.

**64.10.1** Mit der Begutachtung unzulässig veränderter Geschwindigkeitsaufzeichnungen durch Fahrtenmeßgeräte in Kraftfahrzeugen wurde seit 1985 immer derselbe Sachverständige beauftragt, obwohl für das Fachgebiet noch drei weitere Gutachter zur Auswahl standen.

**64.10.2** Nach § 86 Geo hat das Gericht, sofern für die Bestellung von Sachverständigen, Zwangs-, Masse- und Ausgleichsverwaltern, Kuratoren usw. mehrere Personen in Frage kommen, jede willkürliche oder unsachliche Bevorzugung einzelner Personen bzw auch den Anschein einer solchen zu vermeiden.

Der RH verkannte zwar nicht, daß die richterliche Tätigkeit durch eine häufigere Heranziehung desselben Sachverständigen, der für seine sorgfältige und rasche Tätigkeit bekannt ist, erleichtert werden kann. Er empfahl jedoch, die zur Verfügung stehenden Sachverständigen gleichmäßig heranzuziehen.

**64.10.3** Laut Stellungnahme des LG Klagenfurt sei die maßgebliche Bestimmung allen Richtern neulich in Erinnerung gerufen worden.

**64.11.1** Die in verschiedenen Strafverfahren bestellten Sachverständigen erhielten wiederholt "Gebühren für Aktenstudium, Mühewaltung und die Erläuterung des Gutachtens in der Hauptverhandlung" zuerkannt, welche angesichts der tatsächlichen Leistungen als überhöht anzusehen waren und somit nicht im Einklang mit den im GebAG festgelegten Tarifen standen. So ergab eine Gegenüberstellung der einem Sachverständigen vom Gericht zuerkannten "Gebühr für Mühewaltung" - die dem richterlichen Ermessen unterlag - und der nach gesetzlichen Tarifen zu bestimmenden Gebühr, daß der Sachverständige innerhalb von vier Jahren seinen Stundenlohn um rd 104 vH erhöht hatte, wogegen die Tarife des GebAG im selben Zeitraum um lediglich rd 15 vH angehoben wurden.

**64.11.2** Der RH empfahl angesichts der Häufigkeit derartiger Feststellungen, den Richtern in geeigneter Weise die sorgfältige Beachtung des GebAG nahezulegen.

**64.11.3** Laut Stellungnahme des LG Klagenfurt seien überhöhte Gebührenbeschlüsse vielfach ungefachten geblieben und wären deshalb - weil rechtskräftig - nicht behebbar. Im aufgezeigten Fall bezeichnete es die zuerkannten Sachverständigengebühren ohne nähere Begründung unter Hinweis auf die nicht überprüfbare Rechtsprechung als angemessen.

**64.11.4** Der RH verblieb mangels einer näheren Begründung der überprüften Stelle bei seiner Auffassung.

**64.12.1** Wie ein Vergleich zahlreicher Gebührenbestimmungsbeschlüsse mit den entsprechenden Kostennoten ergab, wurden die angesprochenen Gebühren auch nahezu ausnahmslos zuerkannt. Bei mehreren Gebührenbestimmungsbeschlüssen stand allerdings die Anzahl von verrechneten Beilagen, Ablichtungen usw nicht mit den dafür beanspruchten Gebühren im Einklang. Ebenso waren Rechenfehler nicht berichtigt worden, was auf eine gelegentlich unzureichende Überprüfung der Kostennoten durch das Gericht hindeutete.

**64.12.2** Der RH empfahl, die Gebührennoten - unabhängig davon, ob dem Beschuldigten, seinem Vertreter oder dem Ankläger gegen die Gebührenbestimmung ein Rechtsmittel zustehe - sorgfältig auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, weil vor allem im Strafverfahren die beträchtlichen Sachverständigengebühren oftmals endgültig den Bund belasteten.

**64.12.3** Laut Mitteilung des LG Klagenfurt werde auf die sorgfältige Überprüfung der Gebührenanträge im Rahmen der Dienstaufsicht besonders geachtet.

**64.13.1** Gemäß § 271 Abs 1 StPO ist über die Hauptverhandlung bei sonstiger Nichtigkeit ein Protokoll aufzunehmen, das alle wesentlichen Förmlichkeiten des Verfahrens beurkunden soll. In den in Reinschrift übertragenen Protokollen über die Hauptverhandlungen in Strafverfahren war im Fall einer Urteilsverkündung stets nur die mündliche Urteilsverkündung dokumentiert, nicht aber der Urteilsspruch und die Begründung.

**64.13.2** Der RH hielt trotz Fehlens einer ausdrücklichen Bestimmung eine entsprechende Dokumentation, die auch den Urteilsspruch, das Strafausmaß und die Urteilsbegründung wiedergibt, für überlegenswert. Fehlt nämlich dieser Vermerk und ist bspw der Richter nach der Urteilsverkündung längere Zeit Dienstverhindert, so steht ihm bei der schließlichen Ausfertigung des Urteils lediglich sein Erinnerungsvermögen zur Verfügung. Der RH regte deshalb an, die Protokollführung im Strafverfahren diesbezüglich grundsätzlich zu überdenken.

**64.13.3** Das LG Klagenfurt und das BMJ pflichteten in ihrer Stellungnahme dieser Überlegung bei. Das BMJ stellte einen entsprechenden Erlaß in Aussicht.

### Bau- und Verwaltungsangelegenheiten

**64.14.1** Im Jahr 1970 hatte der Präsident des LG Klagenfurt im Weg des OLG Graz an das BMJ ein Ersuchen um Generalinstandsetzung und Ausbau des Amtsgebäudes gerichtet, welches mit dringlicher Raumnot begründet sowie durch Vorlage von Raum- und Funktionsplänen erhärtet wurde. Für den Um- und Neubau wurde mit Gesamtkosten von rd 16 Mill S gerechnet. Weitere Kostenschätzungen unterblieben, so daß dieser Baukostenrahmen wohl den gesamten Raumbedarf des LG Klagenfurt betraf.

Nach der ersten Auftragsvergabe in Höhe von rd 13,7 Mill S im Jahr 1975 entstanden bis zum Jahr 1979 insgesamt Kosten von rd 40,7 Mill S. Ab 1977 wurden im wesentlichen auch der Umbau des Gefangenenhauses und die Schaffung von Räumen für die Sozialgerichtsbarkeit in Angriff genommen. Die Gesamtbaukosten erhöhten sich dadurch auf insgesamt rd 277 Mill S. Der ursprüngliche Zeitplan, das LG und BG Klagenfurt in den Jahren 1975 bis 1977 umzugestalten, wurde jedoch nicht erfüllt. Vielmehr dauerte der Umbau insgesamt rd 15 Jahre, wodurch der Gerichtsbetrieb erheblich beeinträchtigt wurde.

**64.14.2** Der RH bemängelte, daß nach der Erstellung des ersten Raum- und Funktionsplanes im Jahr 1975 keine weitere Gesamtfunktionsplanung zum Umbau durchgeführt wurde. Dies führte schließlich auch zu einer nicht vorhersehbaren Kostensteigerung. Neben Problemen bei der Finanzierung des Umbaues durch das seinerzeitige BMBT war auch die schleppende Bauabwicklung eine der Ursachen für die jahrelange Beeinträchtigung des Gerichtsbetriebes.

**64.14.3** Das OLG Graz und das BMJ führten die schleppende Bauführung auf vor allem in der staatlichen Hochbauverwaltung gelegene Ursachen zurück, bemerkten jedoch, daß nunmehr die Dienststellen organisatorisch und funktionell entsprechend untergebracht wären und alle neu geschaffenen Raumseinheiten voll genutzt würden.

**64.15.1** Der RH hatte dem BMJ bereits früher nahegelegt zu untersuchen, ob der Versteigerungsbetrieb der Gerichte nicht zielführender und wirtschaftlicher von Stellen des Dorotheums durchgeführt werden könnte. Das BMJ hat dieser Überlegung grundsätzlich zugestimmt und entsprechende Maßnahmen in Aussicht gestellt (TB 1979 Abs 47.2.2 und TB 1988 Abs 33.5.2).

Im Zuständigkeitsbereich des LG Klagenfurt waren zwei Auktionshallen eingerichtet. Eine Auktionshalle befand sich beim BG Klagenfurt, für eine zweite beim BG Spittal an der Drau wurde 1982 aufgrund einer Änderung des Auktionshallengesetzes die gesetzliche Grundlage geschaffen. In den vergangenen Jahren gab es Überlegungen, auch noch an anderen Orten Auktionshallen zu errichten.

In den Erläuterungen zum § 1 Abs 2 des Auktionshallengesetzes ist ausgeführt, daß die Vorteile - vor allem die der Vereinfachung des Verwertungsverfahrens und die Steigerung der Verkaufserlöse - den mit der Errichtung und dem Betrieb einer Auktionshalle verbundenen Aufwand überwiegen sollten.

**64.15.2** Der RH erinnerte an seine Empfehlung, sämtliche Kosten, welche der Betrieb der Auktionshallen verursacht, nachvollziehbar zu erfassen. Diese sollten dann den erforderlichen Kosten beim Dorotheum bspw für den erforderlichen Transport der gepfändeten Fahrnisse gegenübergestellt werden. Danach wäre zu entscheiden, ob der Bestand der Auktionshallen wirtschaftlich vertretbar sei oder eine Versteigerung im Weg des Dorotheums nicht vorteilhafter wäre.

**64.15.3** Laut Stellungnahme des OLG Graz werde die beim BG Villach geplante Auktionshalle nicht eröffnet. Den Betrieb der Auktionshalle des BG Spittal an der Drau hielt das OLG Graz weiterhin für wirtschaftlich. Hinsichtlich der Auktionshalle beim BG Klagenfurt verwies das BMJ auf seine Bemühungen zur vermehrten Heranziehung des Dorotheums bei der Fahrnisversteigerung. Allgemein sei zunächst eine Heranziehung des Dorotheums für jene Gerichte beabsichtigt, bei denen keine Auktionshallen, jedoch am selben Ort Zweigstellen des Dorotheums vorhanden wären. Längerfristig werde jedoch zu überlegen sein, ob auch bestehende Auktionshallen durch Versteigerungen im Dorotheum ersetzt werden könnten.

**64.15.4** Der RH bemerkte, daß er dem Ergebnis der vom BMJ angekündigten weiteren Bemühungen entgegensehe.

**64.16.1** Das OLG Graz bestellte bestimmte Warengruppen zentral für seinen gesamten Bereich. Damit sollten bei höheren Bestellmengen niedrigere Einkaufspreise erzielt werden.

**64.16.2** Nach Ansicht des RH hätte diese Wirkung durch eine gemeinsame Bestellung mehrerer OLG-Sprengel verstärkt werden können. Da sich hiefür bspw die Papier- und Stampiglienanschaffung eigneten, regte der RH entsprechende Überlegungen an.

**64.16.3** Das OLG Graz stellte entsprechende Schritte in Aussicht. Laut Stellungnahme des BMJ werde von den Gerichten und Staatsanwaltschaften der überwiegende Teil des benötigten Papiers durch die Wirtschaftsverwaltung der Strafvollzugsanstalt Stein beschafft.

**64.17.1** Bei den für die unterstellten Gerichte bestimmten Bestellungen des OLG Graz legte der Lieferant die Rechnung dem OLG Graz zur Bezahlung vor. Nach Auslieferung der Ware bestätigte der Leiter des jeweiligen Gerichts den Wareneingang durch ein im Dienstweg vorgelegtes Schreiben. Im Fall der Lieferung an ein BG erstattete dessen Leiter den Bericht an den Präsidenten des LG Klagenfurt, welcher diesen sodann an den Präsidenten des OLG Graz weiterleitete.

**64.17.2** Da nach Auffassung des RH derartige Begleitschreiben an die jeweils übergeordneten Gerichte weitestgehend eingeschränkt werden sollten, empfahl er neuerlich, die Vorlageberichterstattung insgesamt zu überdenken.

**64.17.3** Das OLG Graz und das BMJ sagten entsprechende Bemühungen zu.

**64.18.1** Der RH hatte anlässlich von Gebarungsüberprüfungen (1973 beim OLG Innsbruck, 1974 beim OLG Linz, 1976 beim OLG Graz und 1988 beim LG für ZRS Wien) angeregt, die Zulassungen für private Kostenmarkenverkäufer einzuschränken und vermehrt die amtlichen Kostenmarkenverwalter zum Markenverkauf heranzuziehen. Das BMJ hatte schon 1974 und 1984 den Präsidenten der OLG nahegelegt, von der Neuzulassung privater Gerichtskostenmarkenverkäufer sowie von der Übertragung bereits erfolgter Zulassungen auf andere Personen Abstand zu nehmen. Nach Ansicht des BMJ hat überdies die mittlerweile verwirklichte Reform des Gerichtsgebührenrechts eine wesentliche Verminderung des Kleinverschleißes an Gerichtskostenmarken und damit auch eine Verwaltungsvereinfachung bei den Kostenmarkenverkaufsstellen der Gerichte mit sich gebracht. Die oft von den Gerichten vertretene Meinung, die Heranziehung des amtlichen Gerichtskostenmarkenverwalters zum Markenverkauf ziehe eine Vermehrung der Planstellen nach sich, hat der RH angesicht der Gerichtsgebührenreform für unbegründet erachtet.

Wie nunmehr beim LG Klagenfurt festgestellt wurde, erfolgte der Verkauf der Gerichtskostenmarken an Parteien ausschließlich durch eine im Gerichtsgebäude befindliche private Kostenmarkenverkaufsstelle, die ihren Markenbedarf entgegen § 267 Abs 4 Geo, wonach im Regelfall ein bloß einmaliger Ankauf von Gerichtskostenmarken je Woche vorgesehen ist, häufig sogar wöchentlich mehrmals beim Gericht deckte.

**64.18.2** Der RH erinnerte an seine bisherigen Überlegungen und legte aus Gründen der Arbeitersparnis dem LG Klagenfurt nahe, diese Ankaufsmöglichkeit wesentlich einzuschränken. Dem BMJ empfahl der RH, die angeführte Bestimmung unter diesem Gesichtspunkt zu überdenken.

**64.18.3** Das LG Klagenfurt sagte eine künftige Beachtung der erwähnten Bestimmung zu. Laut Mitteilung des BMJ seien infolge der angestrebten Einschränkung der privaten Kostenmarkenverkäufer die Verkaufsvergütungen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen.

**64.19.1** In einem Stahlschrank der Verwahrungsstelle des LG Klagenfurt befanden sich drei Haschischpfeifen und rd vier Gramm Haschisch, obwohl laut Eintragung im Standblatt der zuständige Richter am 1. Dezember 1986 die Vernichtung der in die gerichtliche Verwahrung genommenen Gegenstände angeordnet und die beiden damit beauftragten Beamten schriftlich bestätigt hatten, diese durch Verbrennen am 11. Dezember 1986 vernichtet zu haben.

**64.19.2** Der RH beanstandete, daß trotz mehrfacher Überprüfungen der Verwahrungsstelle, nämlich durch den Präsidenten und den Revisor des LG Klagenfurt sowie anlässlich der Amtsnachschaub, nicht aufgefallen war, daß ein bereits seit angeblich mehr als 2 1/2 Jahren vernichteter Beweisgegenstand immer noch vorhanden war, und empfahl deshalb, die Kontrollen wesentlich zu verstärken. Um einerseits das Kontrollsysten wirksamer zu gestalten und andererseits die Verwahrungsbeamten vor ungerechtfertigtem Verdacht zu schützen, ersuchte der RH das BMJ, neuerlich an das BMI heranzutreten um zu erreichen, daß Suchtgifte künftig nur mehr versiegelt dem Gericht übergeben werden dürften. Falls Sucht-

gifte als Beweisgegenstände von anderer Seite als den Sicherheitsbehörden dem Gericht übergeben werden sollten, wäre eine gerichtliche Versiegelung vorzunehmen.

**64.19.3** Das LG Klagenfurt teilte dazu mit, daß jährlich durchschnittlich 50 Beweisgegenstände auf ihre Vollzähligkeit und ordnungsgemäße Verwahrung überprüft würden. Die beiden Beamten seien wegen Verletzung ihrer Dienstpflichten vom Präsidenten förmlich ermahnt worden. Laut Stellungnahme des BMJ sei den Empfehlungen des RH mit einem Erlaß vom 5. April 1990 entsprochen worden.

**64.20** Weitere Feststellungen und Beanstandungen des RH betrafen die Kassensicherheit, die Alarmanlage des Kassenraumes, die Verwahrungsstelle, die Herstellung von Ablichtungen, die Beglaubigungen, das Streitregister, die Aktenbildung und Aktenübersendung an andere Gerichte, den Schreibtischdienst sowie die Dienstaufsicht über die Sprengelgerichte, ferner die Zustellung der Zahlungsaufträge, das ADV-unterstützte Ladungssystem, die Berechnung der Vollzugs- und Wegegebühren sowie die Pfändungsmarken und Quittungshefte der Gerichtsvollzieher, den finanziellen Wirkungsbereich der Gerichte, den Ankauf von Schreibmaschinen, die Unterbringung des BG Feldkirchen, das ehemalige Gerichtsgebäude des BG Obervellach sowie den Archivraum und das Fahrradlager des LG Klagenfurt.

Das LG und BG Klagenfurt sowie das OLG Graz, aber auch - soweit betroffen - das BMJ haben den Empfehlungen des RH überwiegend bereits entsprochen oder deren Verwirklichung in Aussicht gestellt.

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

### a) Nachtrag zu einem Bericht aus einem Vorjahr

#### Hauptzollamt Wien, Gruppe III (Gebundener Verkehr)

**65.1.1** Zu der Empfehlung des RH, jene bei der Buchprüfungsstelle des Hauptzollamtes (HZA) Wien verwendeten Zollwachebeamten, die dort mit Ergebnisausforschungen für bestimmte Anweisungsverfahren befaßt sind, einer wachkörperechten Verwendung zuzuführen (TB 1988 Abs 39.11), äußerte sich nunmehr die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland grundsätzlich ebenso zustimmend, wie zunächst das HZA Wien. Allerdings habe sich das BMF in dieser Angelegenheit wegen bundesweiter Beispielsfolgen die Entscheidung vorbehalten. Dabei wäre auf die bevorstehende Neuregelung der Verwendungsabgrenzung zwischen Zollwachebeamten und Bediensteten der Verwendungsgruppe C (Zolldienst) Bedacht zu nehmen.

**65.1.2** Der RH hat seinen mehrfach geäußerten Standpunkt auch wegen der schon seit langem in Aussicht gestellten Abgrenzungsregelung an das BMF herangetragen.

**65.2** Das HZA Wien sowie die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland erklärten sich nunmehr bereit, den Vorschlägen des RH zur Einschränkung der Zollwach-Hauskontrolle im Hauptgebäude des HZA Wien auf das exekutivdienstlich tatsächlich erforderliche Ausmaß (TB 1988 Abs 39.12) vollinhaltlich zu folgen.

**65.3.1** Der RH berichtete über tiefgreifende Mängel bei der Überwachung des Zolleigenlagerverkehrs (TB 1988 Abs 39.4, 39.5 und 39.13), wodurch diese nach übereinstimmender Beurteilung von RH und BMF weitgehend wirkungslos, jedoch äußerst personalaufwendig war. So waren allein für die Beaufsichtigung der ständig besetzten 35 Zolleigenlager im Bereich des HZA Wien rd 70 Zollwachebeamte eingesetzt.

**65.3.2** Weil sich der unwirtschaftliche Personaleinsatz aufgrund der geänderten Lage an den Ostgrenzen und den dadurch ausgelösten Mehrbedarf an Leistungen von Zollwachebeamten immer drückender auswirkt, erstattete der RH dem BMF im weiteren Schriftwechsel eingehende Vorschläge zur Vorbereitung entsprechender Gesetzesänderungen.

Nach Ansicht des RH sollte ein wesentlicher Teil der von Zollorganen wahrgenommenen Kontrolltätigkeiten den Haltern von Zolleigenlagern übertragen werden, jedoch - bei stichprobenweiser Zollamtaufsicht - weiterhin den Zollbehörden zuzurechnen sein.

Die Tätigkeit als "Beauftragte der Zollverwaltung" würde den Haltern von Zolleigenlagern die Kommissionsgebühren für Amtshandlungen der Zollorgane weitgehend ersparen.

**65.3.3** Das BMF lehnte diesen Vorschlag wegen unscharfer Trennung zwischen hoheitlichem und privatrechtlichem Bereich ab. Nach seinen Vorstellungen wären vielmehr bestimmte Tätigkeiten, deren Ausübung das Zolleigenlagergeschehen hinlänglich überblicken lässt, den Lagerhaltern unter Verzicht auf jeden hoheitlichen Charakter aufzutragen und auch diesen zuzurechnen. Dabei sollten ergänzende zollamtliche Überwachungsstichproben dem Abgabensicherungsanspruch genügen.

**65.3.4** Der RH hat das BMF eingeladen, seine Vorstellungen im einzelnen zu erläutern und hat neuerlich auf die Dringlichkeit der Gesetzesänderung hingewiesen.

**65.4.1** Zur Empfehlung des RH, die durch die Vormerkhaltung der Anweisungspapiere beim HZA Wien verursachte, außerordentlich umfangreiche Belegwirtschaft ADV-unterstützt zu führen (TB 1988 Abs 39.14), hat das BMF nunmehr seine Ablaufvorstellungen bekanntgegeben. Demnach komme aus wirtschaftlichen Gründen nur eine bundesweite Lösung für die Automatisierung des Anweisungsverkehrs in Frage. Diese sei wegen vordringlicher anderer Automationsvorhaben frühestens 1992 zu erwarten. Vor allem müßte nach Ansicht des BMF der Entwicklung des Datenaustausches zwischen Anmeldern und Zollverwaltung, der durch internationale Verpflichtungen erzwungenen Weiterentwicklung bereits automatisierter Aufgaben, wie etwa Zolltarif und Europäisches Einheitspapier, sowie der automatisationsunterstützten Personalbedarfsermittlung der Zollämter der Vorzug gegeben werden.

**65.4.2** Der RH hat neuerlich seinen auf das HZA Wien bezogenen Vorschlag als dringlich bezeichnet und den Schriftwechsel mit dem BMF fortgesetzt.

**65.5.1** Zur Frage einer rechtlichen Lösung des "Selbststellerproblems" (TB 1988 Abs 39.15) hat sich das BMF nunmehr doch geäußert. Demnach stelle sich diese Frage nicht mehr, wenn die durch die Zollgesetz-Novelle 1987, BGBl Nr 663, geänderten Voraussetzungen für das Entstehen der Begleitschein-Ersatzpflicht (§ 119 ZollG), sinngemäß auch zollschuldrechtlicher Maßstab wären.

**65.5.2** Der RH hat gegen diese Auffassung aus grundsätzlichen rechtlichen Erwägungen Bedenken erheben.

### b) Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1987

#### Betriebsprüfungsstellen - Zoll

*Nach Ansicht des RH ist grundsätzlich zu überlegen, welche Stellung diesen Einrichtungen im Behördenaufbau der Zollverwaltung zukommen soll. Der RH erstattete Vorschläge zur sachgerechten Schwerpunktbildung bei allen Arten abgabenbehördlicher Prüfungen anlässlich der Erhebung von Abgaben, wobei insb die Aufgabenbereiche der verschiedenen Behördenebenen sinnvoll voneinander abzugrenzen wären. Als unzureichend erschien die rechtliche Verankerung des Prüfungsverfahrens, welches unübersichtlich und teilweise für die Behandlung der Zollangelegenheiten nicht sachgerecht ist.*

Personalstände der Betriebsprüfungsstellen-Zoll  
(Anzahl der Bediensteten der Verwendungsgruppe B (Zoll) einschließlich zugewiesener Bediensteter in Ausbildung):

	1987	1988	1989/1990
<u>BMF-Abteilung III/4</u>	8 + 2 <sup>+</sup>	8 + 2 <sup>+</sup>	6 + 2 <sup>+</sup>
<u>Finanzlandesdirektionen (FLD):</u>			
FLD für Wien, NÖ und Bgld	16	16	22
FLD für Kärnten	3	3	3
FLD für Oberösterreich	10	7	7
FLD für Salzburg	5	5	7
FLD für Steiermark	3	3	3
FLD für Tirol	5	5	4
FLD für Vorarlberg	3	4	4
Summe (BMF und FLDionen)	53 + 2 <sup>+</sup>	51 + 2 <sup>+</sup>	56 + 2 <sup>+</sup>

<sup>+</sup>) VerwGr A

Vergleichsweise betrug der bundesweite Bruttoabgabenerfolg an Eingangs- und Ausgangsabgaben:

	1987	1988	1989
		in Milliarden S	
	86	95,5	108

**66.1** Der RH überprüfte in den Zeiträumen November/Dezember 1984, November/Dezember 1985 sowie Juni 1986 bis Juli 1987 die Gebarung des BMF sowie der Finanzlandesdirektionen (FLDionen) für Oberösterreich, Salzburg, Kärnten, Steiermark, Tirol sowie für Wien, Niederösterreich und Burgenland, soweit sie mit den Betriebsprüfungsstellen Zoll (BPZ) im Zusammenhang stand.

**66.2** So wie bei den Finanzämtern zur Durchführung von Prüfungen der Abgabepflichtigen eigene Organisationseinheiten bestehen, verfügt auch die Zollverwaltung im Rahmen ihres Behördenaufbaues über vergleichbare Einrichtungen, die den Besonderheiten des Zollverfahrens angepaßt sind.

**66.3** Dieses Erfordernis entstand im wesentlichen ab dem Jahre 1955 aufgrund der Einführung des auf einem internationalen Zollwertkodex beruhenden Systems zur Ermittlung des Warenwerts für Zollzwecke (Wertzollgesetz 1955, BGBl Nr 60). Im Gefolge davon wurde auch der Zolltarif überwiegend auf den Wertzoll als Bemessungsgrundlage umgestellt (Zolltarifgesetz 1958, BGBl Nr 74).

Das Wertzollgesetz 1955 machte die Bewertung der Waren im Zeitpunkt der zollamtlichen Abfertigung in vielen Fällen nicht möglich, sondern ließ bloß eine vorläufige Abgabenfestsetzung zu, was ein nachträgliches Ermittlungsverfahren zur endgültigen Bestimmung ihrer Höhe erforderte.

Dies bewirkte abgabenbehördliche Prüfungen in einem bisher im Zollbereich nicht bekannten Ausmaß. Da sich diese Prüfungsverfahren außerordentlich zeit- und arbeitsaufwendig gestalteten, standen die Vollzugskosten in einem Mißverhältnis zum erzielten Mehrergebnis an Abgaben. Die Begriffsunschärfen des Wertzollgesetzes 1955 bewirkten seine tatsächliche Unvollziehbarkeit.

**66.4** Auch nach der Ablöse der bisherigen Zollwertermittlung durch das ab 1. Jänner 1981 in Kraft getretene Wertzollgesetz 1980, BGBl Nr 221, welches dem GATT-Zollwertkodex folgte und entscheidende Vereinfachungen brachte, blieb das Betriebsprüfungsverfahren der Zollverwaltung bis zur gegenständlichen Gebarungsüberprüfung im wesentlichen auf den Wertzollbereich ausgerichtet, obwohl sich die Prüfungsanlässe erheblich vermindert hatten.

Dies ging zu Lasten vordringlicheren Prüfungsbedarfs in anderen zollrechtlichen Belangen, der sich zwischenzeitlich aufgrund verschiedener verfahrensrechtlicher Änderungen ergeben hatte.

#### Organisatorische Stellung der BPZ in der Finanzverwaltung

**66.5.1** Wie alle abgabenbehördlichen Prüfungen zielen auch derartige Maßnahmen im Zollbereich darauf ab, Art und Umfang bestehender Abgabenansprüche über bloße Erklärungsinhalte der Abgabepflichtigen hinaus sicherzustellen. Der Prüfer tritt dabei als Organ zumindest einer zur Erhebung von Ein- und Ausgangsabgaben zuständigen Abgabenbehörde (in der Regel ein Zollamt) auf, die ihn hiezu schriftlich beauftragt. Seine Prüfungstätigkeit dient der Sachverhaltsermittlung, deren Ergebnis er in Form eines schriftlichen Berichtes der ihn beauftragenden Stelle und jenen Zollbehörden mitteilt, deren Abgabenbescheide durch seine Feststellungen betroffen sein könnten. Diese Behörden sind an seinen Bericht weder hinsichtlich der Tatsachenfeststellungen noch der rechtlichen Würdigung gebunden, sondern haben sie in eigener Verantwortung zu treffen.

Die Tätigkeit des Prüfers sowie die abgabenrechtlichen Folgerungen der auftraggebenden Behörde - also die Umsetzung des Prüfungsergebnisses in bescheidmäßige Abgabenvorschreibungen - sind dem Begriff der Erhebung von Abgaben (§ 49 Abs 2 der Bundesabgabenordnung, BGBl Nr 194/1961 idgF - BAO) zuzuordnen. Für den Zollbereich obliegt diese Erhebungstätigkeit, soweit in den Abgabenvorschriften nichts anderes bestimmt ist, kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung den Zollämtern (§ 14 Abs 1 Z 1 des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes, BGBl Nr 18/1975 idgF - AVOG). Obwohl für die BPZ eine von dieser Regelung abweichende Zuständigkeitsordnung nicht besteht, sind diese organisatorisch den FLDionen und dort den Zoll- und Grenzreferaten eingegliedert.

Darüber hinaus hat sich das BMF die Ausübung von Prüfungstätigkeit durch seine Bediensteten in einigen Fällen vorbehalten bzw an sich gezogen.

Gleich den personell-organisatorisch den FLDionen zugehörigen Organwaltern der BPZ, erhalten auch die als Prüfer auftretenden Bediensteten des BMF von den erhebungszuständigen Abgabenbehörden (Zollämtern) jeweils einen Prüfungsauftrag und werden als Organe dieser Zollämter tätig.

**66.5.2** Der RH äußerte organisationsrechtliche Bedenken gegen diese interne Erfüllungsübernahme erstinstanzlicher Aufgaben durch Organwalter der Abgabenbehörden zweiter Instanz (FLDionen) bzw der Zentralstelle selbst:

(1) Auch wenn Angehörige der BPZ bzw Prüfer der zuständigen Fachabteilung im BMF im Außenverhältnis zu den Abgabepflichtigen für die sie beauftragende Zollbehörde tätig wurden, so stand dies nicht im Einklang mit dem gesetzlich vorgezeichneten Organisationsrahmen der FLDionen als Abgabenbehörden zweiter Instanz bzw des BMF als Zentralstelle (§ 2 Abs 1 AVOG und §§ 2 bis 4 des Bundesministeriengesetzes 1986, BGBl Nr 76).

(2) Es erschien sachlich unbegründet, daß - im Gegensatz zu allen anderen abgabenbehördlichen Prüfungen - Betriebsprüfungen im Zollbereich vielfach durch Organwalter des BMF vorgenommen wurden. Letzteres hätte sich auf die Wahrnehmung der Dienstaufsicht zu beschränken gehabt.

(3) Die Wahrnehmung wesensmäßig erstinstanzlicher Ermittlungsaufgaben durch Bedienstete der FLDionen bzw des BMF erschien als unzweckmäßig, weil deren Berichte von den Zollämtern nicht als Gutachten, sondern als Weisungen aufgefaßt würden, die möglichst lückenlos in bescheidmäßige Abgabenbeschreibungen umzusetzen seien.

(4) Durch die beschriebene Vorgangsweise wurde auch die wünschenswerte Einbeziehung der bei den Hauptzollämtern am Sitz der FLDionen bestehenden Einrichtungen abgabenbehördlicher Aufsicht (insb Buchprüfungsstellen) in die BPZ verhindert.

Zufolge dieser Beurteilung empfahl der RH, die gesamte Tätigkeit der BPZ organisatorisch bei den Hauptzollämtern am Sitz der FLDionen mit Zuständigkeit für den jeweiligen FLD-Bereich anzusiedeln und die FLDionen wie das BMF auch in diesen Angelegenheiten auf ihre Aufgabe als Abgabenbehörden zweiter Instanz bzw Oberbehörde zu beschränken. Als Beispiel hätte der bestehende Organisationsaufbau der Betriebsprüfung für die Finanzämter zu dienen.

**66.5.3** Das BMF bestritt zwar die organisationsrechtlichen Einwände des RH, billigte ihnen aber Berechtigung aus formeller Sicht zu. Dennoch erachtete das BMF die bestehende Organisationsform der BPZ sowie auch die unmittelbare Tätigkeit des BMF für insgesamt vorteilhafter. So gestalte sich der Aktenlauf sowie die nötige Fühlungnahme mit den Fachreferenten der FLDionen, insb bei der Erstellung der Prüfungspläne, einfacher als bei der vom RH vorgeschlagenen Organisationsform.

Die Zugehörigkeit der Betriebsprüfer-Zoll zu Oberbehörden verleihe ihnen vor allem gegenüber Abgabepflichtigen in den Bundesländern größeres Gewicht. Die Verlegung der BPZ zu den Hauptzollämtern würde von den Mitarbeitern der BPZ als berufliche Abwertung angesehen werden, selbst wenn ihre Planstellenbewertung erhalten bliebe. Auch käme den Bediensteten des BMF die unverzichtbare Praxisnähe abhanden. Die zollrechtliche Betriebsprüfung sei wegen der völlig unterschiedlichen Aufgabenstellung mit anderen Betriebsprüfungseinrichtungen nicht vergleichbar.

**66.5.4** Der RH entgegnete, die organisatorische Zugehörigkeit zu einer Oberbehörde rechtfertige wohl kaum eine gestiegerte Selbstwerteinschätzung der Beamtenschaft. Bestehende Personalstrukturen als unwandelbar zu betrachten, würde zu einer Versteinerung der Verwaltung führen und jede zeitgemäße Reform derselben ausschließen. Da die BPZ-Angehörigen nach den Empfehlungen des RH ihre Tätigkeit unverändert, aber im Verband der vom Gesetzgeber zuständig erklärten Behörden ausüben würden, sah der RH keinen Anlaß, ihre besoldungsrechtliche Stellung oder ihre Laufbahnerwartungen zu verschlechtern.

Im übrigen lieferte gerade das bestehende Organisationsmodell der BPZ Beweise für höchst umständliche und teilweise fehlgerichtete Informationsabläufe.

Wenn auch zwischenzeitlich das BMF - zufolge der geäußerten Kritik - die bisher von ihm selbst ausgeübte Prüfungstätigkeit beträchtlich eingeschränkt hatte, blieb seine Bereitschaft zu jederzeitiger, erstinstanzlicher Funktionsübernahme rechtlich nicht zulässig und sachlich ungerechtfertigt.

Der RH verblieb sohin bei seinen Empfehlungen.

#### **Abgrenzung der BPZ-Tätigkeit zu anderen erstinstanzlichen Prüfungseinrichtungen**

**66.6.1** Die schwierige Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den bei den FLDionen eingerichteten BPZ und den Buchprüfungsstellen der Zollämter erforderte im Bereich der FLD für Wien, Niederösterreich und Burgenland in einem Fall einen Zeitaufwand von über vier Jahren für die abgaben- und finanzstrafrechtlichen Feststellungen anlässlich des Verdachtes der Hinterziehung von Importausgleich nach dem Marktordnungsgesetz 1967, BGBl Nr 36/1968, bei der Einfuhr verschiedener Käsesorten.

Auslösend war die zu Unrecht erfolgte Inanspruchnahme der Buchprüfungsstelle des Hauptzollamtes (HZA) Wien durch die dortige Finanzstrafbehörde erster Instanz, welche von Anfang an hätte erkennen müssen, daß ohne Einschaltung der BPZ nicht das Auslangen gefunden werden konnte. Anlaß für die Nachforschungen war die rechtskräftige gerichtliche Verurteilung eines inländischen Käseimporteurs wegen gewerbsmäßiger Hinterziehung von Importausgleich im Ausmaß von über 1 Mill. S. Betreibende bzw steuernde Maßnahmen des mit dieser Angelegenheit in der Folge mitbefaßten BMF fanden nicht statt. Erst der Hinweis des RH während der Gebarungsüberprüfung auf drohende Verjährungsgefahr setzte das Prüfungsverfahren gegen einzelne Käseimporteure wieder in Gang.

In einem Fall sah sich das BMF erst im Jahre 1990 zu Ermittlungen veranlaßt, nachdem es Bemühungen der Buchprüfungsstelle des HZA Wien Ende 1984 zur Prüfung dieser Unternehmung durch die BPZ vom Ergebnis eines Prüfungsverfahrens in bezug auf einen anderen Importunternehmer abhängig gemacht hatte.

**66.6.2** Der RH beanstandete die unzureichende Hilfestellung des BMF und der FLD für Wien, Niederösterreich und Burgenland gegenüber den Unterbehörden.

**66.6.3** Laut Mitteilung des BMF handle es sich um einem Einzelfall ohne verallgemeinerungsfähige Aussagekraft. Es habe jede ihm mögliche Unterstützung der Unterbehörden geleistet; der einmal verfehlt erteilte Auftrag sei nicht mehr behebbar gewesen.

**66.6.4** Der RH verblieb bei seiner Auffassung.

#### **Ablauforganisation sowie Informationssystem der BPZ**

**66.7.1** Die bei den FLDionen errichteten BPZ hatten regelmäßig zeitaufwendige Arbeitspläne, Tätigkeitsberichte sowie Rückstandsausweise zwecks Vorlage an das BMF zu erstellen. Die Auswertung dieser Nachweisungen entsprach nicht der Häufigkeit, mit der sie angefordert wurden; die darin enthaltenen Aussagen fanden nicht immer ihren Niederschlag in angemessenen Dienstaufsichtsmaßnahmen.

Bei der organisatorischen Erfassung, Weiterleitung und Erledigung von Gutachtensanträgen an das BMF traten wiederholt erhebliche Verzögerungen ein, die den Prüfungsverlauf mitunter um Jahre hemmten. Besonders war dies bei den meist aus wertzollrechtlichen Anlässen notwendig gewordenen Prüfungen der Fall, welche der endgültigen Höhe vorläufig festgesetzter Abgaben galten (§ 200 Abs 1 BAO).

Kanzleimäßig erfolgten mehrfache Geschäftszahlvergaben für weitaus einfacher zu erfassende Prüfungsvorgänge. Die Vorgangsweise der zuständigen Fachabteilung des BMF, offene Prüfungsaufträge zunächst nur kanzleimäßig einer Erledigung zuzuführen, den tatsächlichen Prüfungsvollzug aber zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt unter einer anderen Geschäftszahl zu erfassen, vereitelte jede wirksame Rückstandsüberwachung.

Auch bei der schließlichen Bekanntgabe der von den Prüfern des BMF erhobenen Sachverhalte an die Zollämter kam es immer wieder zu Überschneidungen mit nachfolgenden Prüfungsaufträgen, die sich auf längst erledigte Prüfungssachverhalte bezogen.

**66.7.2** Nach Ansicht des RH löste diese Vorgangsweise völlig zwecklose Mehrarbeit aus, welche die mit BPZ-Angelegenheiten befaßten Bediensteten aller Instanzen in unvertretbarem Ausmaß belastete. Diese Mängel ließen auf unzureichende Dienstaufsicht schließen. Der RH erstattete Verbesserungsvorschläge für die Verwaltungsabläufe auf allen Behördenstufen unter besonderer Berücksichtigung verstärkter Rückmeldungsüberwachung. Ebenso legte er dem BMF nahe, das Ausmaß des statistischen Melbungswesens der BPZ einzuschränken.

**66.7.3** Laut Stellungnahme des BMF gehörte die Mehrzahl der Beanstandungen der Vergangenheit an. Soweit dies nicht schon geschehen sei, werde es im wesentlichen den Anregungen des RH folgen, insb die einschlägigen Verfahrensrichtlinien überarbeiten und die statistischen Berichtspflichten der Unterinstanzen zufolge gesteigerten ADV-Einsatzes mindern.

**66.7.4** Da in einigen Fällen noch Klarstellungen des BMF ausstehen, wird der RH die Angelegenheit weiter behandeln.

### Rechtsgrundlagen der BPZ

**66.8.1** Behördliche Aufsichts- und Prüfungsmaßnahmen gegenüber Abgabepflichtigen, die sich auf die Erhebung von Zöllen und zollgleichen Abgaben beziehen, beruhen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Von den finanzstrafrechtlichen und EG-integrationsrechtlichen Sonderbestimmungen abgesehen, finden sich diese vor allem in den §§ 124, 126 sowie 143 bis 153 BAO. Sie betreffen im wesentlichen allgemeine Anordnungen zur Führung von Aufzeichnungen sowie bestimmte Verfahrensregeln. Das Zollgesetz (ZollG) enthält Ermächtigungen für Organe der Zollverwaltung zur Ausübung der sogenannten besonderen Zollaufsicht (§ 26 ZollG). Diese reicht von der Nachschau im Betrieb bis zur Buchaufsicht und enthält auch bestimmte Anordnungsbefugnisse im Interesse der Zollsicherheit. Diese besondere Zollaufsicht greift kraft gesetzlicher Anordnung Platz im Vormerk- und Lagerverkehr sowie im Verkehr der Zollfreizeonen; ebenso ist ihr die Bewilligung der Abgabe von Sammelanmeldungen unter Befreiung von der Stellungspflicht unterworfen. Daneben kann diese amtliche Überwachung von der zur Erteilung von Befreiungen zuständigen Zollbehörde jeweils entsprechend den Bedingungen des Einzelfalls bescheidmäßig angeordnet werden.

**66.8.2** Nach Ansicht des RH erfüllen die erwähnten Bestimmungen der BAO in erster Linie die Bedürfnisse der Finanzämter bei Überprüfung der von ihnen zu erhebenden Abgaben. Selbst die vereinzelt erfolgten Bezugnahmen auf die vielfältigen verfahrensrechtlichen Besonderheiten des Zollbereiches bewirken vielfach Doppelgleisigkeiten in bezug auf die Sonderermächtigungen des § 26 ZollG.

Insb die Regelung der örtlichen Zuständigkeit der Zollämter zur Erhebung von Eingangs- und Ausgangsabgaben, die sich entweder nach dem an sie gerichteten Parteiantrag oder ihrem erstmaligen amtsweigigen Einschreiten richtet (§ 69 BAO), macht die von der BAO geforderte, lückenlose Zuordnung von Prüfungsauftrag und Prüfungstätigkeit zu einer bestimmten Abgabenbehörde unvollziehbar. Bei einem zu überprüfenden Abgabepflichtigen finden sich nämlich nicht notwendigerweise ausschließlich Abgabenbescheide jenes Zollamtes, das den Prüfungsauftrag ausgestellt hat, sondern auch Abgabenbescheide anderer Zollämter, auf die sich jedoch die im Zuge der Prüfung festgestellten Sachverhalte genauso untrennbar mitbeziehen. Fehlt es aber am nötigen, durch den Prüfungsauftrag vermittelten Zurechnungszusammenhang zur erhebungszuständigen Abgabenbehörde, so ist dem gesamten Prüfungsverfahren der rechtliche Boden entzogen. Dementsprechend unwirksam sind auch in deren Verlauf abgegebene Rechtsmittelverzichte oder erstattete Selbstanzeigen.

Auch die Regelungen der BAO, welche neuerliche Prüfungshandlungen in bezug auf denselben Zeitraum nur eingeschränkt zulassen, sind für den Zollbereich mangels regelmäßigen Veranlagungsverfahrens nicht sachgerecht.

Der RH empfahl daher dem BMF, eine den rechtlichen Besonderheiten des ZollG angepaßte, selbständige Verfahrensordnung für alle einschlägigen abgabenrechtlichen Prüfungen festzulegen und um eine Verankerung in diesem Gesetz bemüht zu sein.

**66.8.3** Das BMF ließ einzelne vom RH aufgeworfene Fragen unerörtert und erachtete einige im Auslegungsweg lösbar. Dennoch erkannte es die Empfehlung des RH als grundsätzlich berechtigt an.

Nach Mitteilung des BMF seien Versuche einer rechtlichen Neugestaltung des abgabenbehördlichen Prüfungswesens im Zollbereich am Widerstand der Wirtschaft gegen ein vermeintlich neues Prüfungsinstrument durch die Finanzverwaltung gescheitert.

Das BMF habe bereits eine Neufassung des § 26 ZollG entworfen, welche auch verbesserte Bestimmungen für die BPZ vorsehe und bei der nächsten Änderung des ZollG berücksichtigt werden soll. Inhaltliche Erläuterungen gab das BMF nicht ab.

**66.8.4** Der RH ersuchte, dies nachzuholen und ihm den Zeitplan für die beabsichtigte Gesetzesänderung bekanntzugeben.

### Prüfung der Sammelanmeldungen

**66.9.1** Die Zollgesetz-Novelle 1968, BGBl Nr 78, eröffnete den Abgabepflichtigen die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die Bewilligung zur Abgabe von Sammelanmeldungen unter Befreiung von der Stellungspflicht in Anspruch zu nehmen. Anstatt jede einzelne Sendung einem Zollorgan vorzuführen und die Abgaben hiefür jeweils bescheidmäßig vorgeschrieben zu erhalten, konnten nunmehr innerhalb bestimmter Zeiträume eine Vielzahl von Einzelsendungen desselben Warenempfängers bzw Versenders erklärungsmäßig zusammengefaßt und die darauf insgesamt entfallenden Abgaben von diesem selbst berechnet werden.

Obwohl von Anfang an feststand, daß derartige Sammelanmeldungen nur durch nachträglich vorzunehmende Buchprüfungsmaßnahmen zu überwachen sein würden, wurde die BPZ erst 1978 mit dieser Aufgabe betraut.

Dementsprechend schleppend kam ihre diesbezügliche Tätigkeit in Gang; so stieg die Anzahl der einschlägigen Prüfungsaufträge von bundesweit neun (1984) auf lediglich 15 (1985). Erst 1986 erhöhte sich diese Zahl auf 49; davon entfielen allein 30 auf die BPZ im Bereich der FLD für Wien, Niederösterreich und Burgenland, was auf die Geburungsüberprüfung durch den RH zurückzuführen war.

**66.9.2** Der RH vermißte Anstrengungen des BMF zur Beseitigung dieses jahrelangen Überwachungsmangels. Insb war zu beanstanden, daß das BMF erst Mitte 1986 Richtlinien für die Prüfung von Sammelanmeldungsverkehren, allerdings nur für Teilgebiete, erlassen hatte.

Der RH empfahl die verstärkte Heranziehung der BPZ zur nachträglichen Prüfung von Sammelanmeldungsverkehren. Darüber hinaus erschien dem RH deren Einbeziehung bereits in das Bewilligungverfahren überlegenswert. Weiters drängte er auf die nun schon zwei Jahrzehnte ausstehende Erlassung umfassender Richtlinien.

**66.9.3** Das BMF räumte die mangelnde Inanspruchnahme der BPZ ein. Allerdings hätten die Zollämter wegen befürchteter Einschränkungen ihrer Zuständigkeiten mit Anträgen an die BPZ gezögert. Das BMF habe aber schon 1988 begonnen, dieser Haltung entgegenzuwirken. Die Erlassung der fehlenden Richtlinien sei auch Anliegen des BMF.

Die vom RH vorgeschlagene verstärkte Prüfungstätigkeit sei zu begrüßen, scheitere aber am Mangel an geeignetem Personal.

**66.9.4** Dem hielt der RH entgegen, daß sein vom BMF abgelehnter Vorschlag, die BPZ personell-organisatorisch den Hauptzollämtern einzugliedern, die bei diesen Behörden bereits bestehenden Prüfungseinrichtungen ähnlicher Art für eine Aufgabeneuverteilung nutzbar machen würde. Damit wäre zweifellos ein zweckmäßigerer und wirtschaftlicherer Einsatz des gesamten Fachpersonals unter Einfluß der BPZ möglich.

#### Prüfung der Vormerkverkehre

**66.10.1** Waren, die zu bestimmten, im § 67 ZollG genannten Zwecken bloß vorübergehend in das Zollgebiet ein- bzw aus ihm ausgeführt werden, können dem Vormerkverfahren unterzogen werden. Im Falle ihrer Rückbringung bleiben sie in der Regel abgabenfrei und sind auch von außenhandelsrechtlichen Verkehrsbeschränkungen großteils nicht betroffen. Die Überwachung dieser Vormerkverkehre erfordert nachgängige abgabenbehördliche Prüfungen, vor allem bei den Vormerkverkehren zur Veredlung von Waren, die zur weiteren Be- oder Verarbeitung bestimmt sind. Die hiebei zu berücksichtigenden schwierigen Verarbeitungsvorgänge stellen hohe Anforderungen an das betriebswirtschaftliche Wissen der Prüfer.

**66.10.2** Aus ähnlichen Gründen wie bei Sammelanmeldungsverkehren erlangten aber auch hier die BPZ nicht ihren Stellenwert und lagen im Vergleich zur Häufigkeit wertzollrechtlicher Prüfungen weit zurück.

Besonders nachteilig wirkte sich nach Ansicht des RH das gänzliche Fehlen einer Dienstanweisung für die Durchführung von Prüfungen von Vormerkverkehren aus. Mangels brauchbarer Abgrenzungen ergaben sich regelmäßig Überschneidungen mit der Tätigkeit der Zollämter.

Der RH zeigte auch zahlreiche Fehlleistungen von BPZ-Prüfern aller Behördenstufen auf. Sie ließen häufig mangelndes Verständnis für die Abgrenzung zwischen jenen Feststellungen erkennen, die bei einer Prüfung im Betrieb selbst getroffen werden sollen, und jenen, die unabhängig davon im Zuge der Vormerkabrechnung beim Zollamt der Aktenlage zu entnehmen sind. Der RH empfahl, die ausständigen Richtlinien für die Prüfung von Vormerkverkehren von den betroffenen Fachabteilungen des BMF gemeinsam erarbeiten zu lassen.

**66.10.3** Das BMF hat sich grundsätzlich zustimmend geäußert.

**66.10.4** Einzelheiten bedürfen allerdings wegen unterschiedlicher Auffassungen noch einer Abklärung mit dem RH.

### Liquiditätsprüfungen

**66.11.1** Der RH stellte sehr unterschiedliche Häufigkeiten derartiger Prüfungen fest. Während etwa die BPZ im Bereich der FLD für Wien, Niederösterreich und Burgenland vergleichsweise häufig davon Gebrauch machte, setzten die übrigen FLDionen diese Prüfungsart nur selten oder gar nicht ein.

Wenngleich sich auch durch die Neugestaltung der Sicherstellung im Zollverfahren durch das ZollG 1988 die Anlässe für Liquiditätsprüfungen verringerten, so besteht nach wie vor Bedarf an begründeten Aussagen über Gefährdungen der Einbringlichkeit bzw. die finanzielle Zumutbarkeit von Abstattungslasten auf Eingangsabgabenschuldigkeiten. Äußerst umständlich und zeitraubend war im Bereich der FLD für Wien, Niederösterreich und Burgenland die Vorgangsweise bei der Erteilung von Prüfungsaufträgen bezüglich bewilligter Nachhineinzahlung von Eingangsabgaben (§ 175 Abs 4 ZollG); die für derartige Bewilligungen zuständige sowie für abgabenrechtliche Schlußfolgerungen aus dem Prüfungsbericht berechtigte Fachabteilung der FLD erfuhr von dessen Inhalt nur mittelbar.

**66.11.2** Der RH empfahl daher dem BMF, im Interesse verbesserter Arbeitsabläufe und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für eine überörtlich gleichförmige Vorgangsweise der Zollbehörden in bezug auf die Heranziehung der BPZ zu sorgen.

**66.11.3** Dem hat das BMF vollinhaltlich entsprochen.

**66.12.1** Die aus den Jahren 1978/1979 stammenden Richtlinien für die Durchführung von Liquiditätsprüfungen erwiesen sich zwar als brauchbare Arbeitsgrundlage, ließen aber eine angemessene Bedachtnahme auf allgemein gebräuchliche Hilfsmittel zur Liquiditätsbeurteilung, (Cash-Flow, betriebliche Kennzahlensysteme, Deckungsrechnung) vermissen.

**66.12.2** Der RH empfahl dem BMF die Verbesserung der Prüfer-Richtlinien und deren Ausgestaltung zu einem Leitfaden ("check-list").

**66.12.3** Das BMF sagte zu, den Vorschlägen des RH zu folgen und kündigte Schulungsmaßnahmen hinsichtlich der Bilanzanalyse an, verwies aber auf die Vorrangigkeit der Arbeiten zu den sonst vom RH geforderten Arbeitsanweisungen für die BPZ.

**66.12.4** Zur Frage des Vorranges ist der Schriftwechsel noch im Gange.

**66.13.1** Häufig wurde die BPZ in erkennbar unzureichenden Anlaßfällen eingeschaltet, was erheblichen Verwaltungsaufwand ohne jeglichen Nutzen verursachte.

Andererseits verstanden es Abgabenschuldner mit aushaftenden Rückständen bis zur Millionenhöhe, durch hinhaltende Maßnahmen die Anordnung bzw. den Vollzug von Liquiditätsprüfungen über die Angemessenheit ihrer Teilzahlungen zu verzögern. Dies wurde durch die Vorgangsweise des HZA Wien begünstigt, über viele Monate hindurch Abgabenschuldern formlos Teilzahlungen zuzugestehen, ohne über vorliegende Zahlungserleichterungsansuchen bescheidmäßig abzusprechen und Stundungszinsen vorzuschreiben.

Zufolge dieser Vorgangsweise war es den Abgabepflichtigen möglich, ihre Zahlungen auf lange Dauer ohne nachteilige Folgen (wie etwa Terminverlust oder Widerruf der Zahlungserleichterung) selbst zu bestimmen sowie Stundungszinsen zu ersparen, die erst ab der bescheidmäßigen Bewilligung anfallen.

**66.13.2** Der RH bemängelte diese Vorgangsweise und erarbeitete eingehende Verbesserungsvorschläge, wobei vor allem die Dienststellenleiter der BPZ in höherem Maß tätig werden sollten.

**66.13.3** Das BMF sagte zu, diese Anregungen aufzugreifen.

### Selbstanzeigen

**66.14.1** Aufgrund der Finanzstrafgesetz-Novelle 1985, BGBI Nr 571, tritt die strafbefreiende Wirkung einer Selbstanzeige ua dann nicht ein, wenn die Entdeckung einer Tat, durch die Zollvorschriften verletzt wurden, unmittelbar bevorstand und dies dem Anzeiger bekannt war (§ 29 Abs 3 lit b des Finanzstrafgesetzes). Im Zusammenhang mit zollbehördlichen Prüfungen ist dies nur für fahrlässig begangene Verletzungen von Zollvorschriften bedeutsam, weil für vorsätzliche Finanzvergehen aller Art eine andere Regelung gilt.

Für die in der Regel anläßlich zollbehördlicher Prüfungen gehäuft auftretenden Verdachtsgründe fahrlässig begangener Verletzungen von Zollvorschriften ("Zollvergehen") ist somit im Vergleich zu den bei finanzamtlichen Prüfungen entstandenen Verdachtsfällen fahrlässig außer Acht gelassener sonstiger Abgabenvorschriften ("Steuervergehen") die Erstattung der Selbstanzeige erschwert. Es läßt sich nämlich kaum feststellen, wann die Entdeckung der Tat unmittelbar bevorstand und ob der Geprüfte davon wußte.

Die Rechtslage bewirkt die vermehrte Befassung der Zollämter als Finanzstrafbehörden erster Instanz mit Prüfungsergebnissen der BPZ im Hinblick auf allfällige Fahrlässigkeitsdelikte.

Wegen der zunehmenden Schwierigkeit des Zollwesens ist der Nachweis eines finanzstrafrechtlich bedeutsamen Verschuldens in diesen Fällen meist nur schwer zu erbringen. Der hohe Arbeitsaufwand steht in keinem Verhältnis zum voraussichtlichen Ergebnis und beeinträchtigt die ungleich wichtigere und ergebnisträchtigere Aufklärung schwerwiegender Schmuggel- und Hinterziehungsfälle.

**66.14.2** Da der RH keine Notwendigkeit sah, an die Selbstanzeige fahrlässig begangener zollrechtlicher Finanzvergehen höhere Anforderungen als an die Selbstanzeige fahrlässig begangener "Steuervergehen" zu stellen, empfahl er dem BMF, eine Änderung der bestehenden Gesetzeslage in die Wege zu leiten.

**66.14.3** Das BMF lehnte dies mit dem Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers ab. Es bestritt die Auffassung des RH, wonach die offenkundige Absicht der Finanzstrafgesetz-Novelle 1985 gar nicht auf nachträgliche zollrechtliche Prüfungshandlungen im Betrieb des Abgabepflichtigen gerichtet war, sondern auf zollbehördliche Kontrollschrifte, welche im Zuge der Warenabfertigung erfolgen.

**66.14.4** Der RH verblieb bei seinen Empfehlungen, weil die aufgezeigte Rechtslage den zweckmäßigen und wirtschaftlichen Personaleinsatz erkennbar behindert, ohne vergleichbaren Nutzen zu bringen.

#### Schlußbemerkungen

**66.15** Die auf allen behördlichen Ebenen der Zollverwaltung durchgeführte Gebarungsüberprüfung gab Anlaß zu zahlreichen Empfehlungen vornehmlich organisatorischer Art an das BMF. Bereits aufgrund des vergleichsweise geringen Umfanges, in dem die Vorschläge bisher verwirklicht wurden, ist eine Verbesserung des Wirkungsgrades der BPZ eingetreten. Allerdings hat sich das BMF der vom RH angelegten, grundlegenden organisatorischen Neugestaltung der BPZ verschlossen. Damit ist nach Meinung des RH der aussichtsreichste Versuch, dieses Instrument abgabenrechtlicher Erhebung seiner vollen Leistungskraft entsprechend einzusetzen, bisher unterblieben.

#### c) Sonstige Wahrnehmungen auf dem Gebiete der Finanzverwaltung

##### Dienstenthebung eines Beamten des Hauptzollamtes Wien

**67.1** Der RH hat mehrmals über die Gebarungsauswirkungen der seit April 1981 andauernden Suspendierung eines Zollwachebeamten vom Dienst berichtet. Diese war durch den Verdacht mehrfacher amtsmißbräuchlicher Handlungen ausgelöst worden und mußte bis zur endgültigen strafgerichtlichen Abklärung dieses Vorwurfs aufrecht bleiben (TB 1985 Abs 36; TB 1987 Abs 46; TB 1988 Abs 42).

**67.2** Wie das BMF nunmehr mitteilte, endete das letzte noch anhängige Strafverfahren gegen diesen Bediensteten im März 1990 mit rechtskräftiger Verurteilung wegen des Verbrechens des Amtsmißbrauchs. Damit war das letzte Hindernis zur Geltendmachung des disziplinären Verfolgungsanspruchs - nach rd neunjähriger Dauer - weggefallen (§ 114 Abs 1 und 2 des Beamten-Dienstrechtsge setzes 1979, BGBI Nr 333 idgF - BDG 1979).

**67.3** Im übrigen entfielen die Suspendierungswirkungen unabhängig vom Fortgang des Disziplinarverfahrens mit Ende Juni 1990, weil der Beamte mit diesem Zeitpunkt wegen dauernder Dienstunfähigkeit nach einem Verkehrsunfall über seinen Antrag in den Ruhestand versetzt worden war (§ 14 Abs 1 Z 1 BDG 1979). Der vom Bund getragene, verlorene Gehaltsaufwand belief sich während der Gesamtdauer der Dienstenthebung des Beamten auf rd 1,5 Mill S, was einem Nettoeinkommen von rd 1 Mill S entspricht.

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

### Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989

#### Fernmeldebauamt Graz

Im Verhältnis zur Anzahl der Fernmeldelehrlinge wurde zuviel Lehr- und Aufsichtspersonal eingesetzt. Im Fernmeldebau bestanden hohe Arbeitsrückstände. Ein Bauleiter verursachte durch überhöhte Auftragsvergaben bei Fernmeldebauten der Post- und Telegraphenverwaltung einen Schaden von 25 Mill S. Die Unterbringung einer Kantine im obersten Stock eines Fernmeldebetriebsgebäudes sowie sonstige bauliche Mängel bewirkten anlässlich eines Wassergebrechens einen Sachschaden von 30 Mill S.

Fernsprechhauptanschlüsse - Stand 1988		
Bundesland Steiermark	398 067	vH 13,3
Gesamt - Österreich	3 001 319	
<u>Zuwachs gegenüber Stand 1983:</u>		
Bundesland Steiermark	70 954	21,7
Gesamt - Österreich	453 411	17,8
<u>Warteliste:</u>		
Bundesland Steiermark	6 482	21,4
Gesamt - Österreich	30 227	
<u>Dichte/100 Einw:</u>		
Bundesland Steiermark	33,7	
Gesamt - Österreich	39,5	
Wien	59,8	

#### Allgemeines

**68.1** Das Fernmeldebauamt (FBAU) Graz untersteht unmittelbar der Post- und Telegraphendirektion (PTD) für die Steiermark in Graz. Der örtliche Wirkungsbereich des FBAU erstreckt sich auf das gesamte Bundesland Steiermark.

Die sachliche Zuständigkeit umfaßt im wesentlichen die Planung, Herstellung und Instandhaltung von Fernmeldeaußen- sowie die Planung und Herstellung von Fernmeldeinnenanlagen. Als Besonderheit für ganz Österreich ist dem FBAU ferner eine Lehrwerkstätte und ein Lehrlingswohnheim unterstellt. Diese Einrichtungen dienen der Ausbildung von Fernmeldemontoureuren und Nachrichtenelektronikern für alle Direktionsbereiche mit Ausnahme des Bereiches der PTD für Wien, Niederösterreich und Burgenland in Wien. Diese PTD verfügt über eine eigene Lehrwerkstätte als selbständige Dienststelle.

Die Anzahl der Fernsprechhauptanschlüsse erhöhte sich in der Steiermark um rd 21,7 vH von 327 113 (1983) auf 398 067 (1988). Mit einer Fernsprechdichte von 33,7 Hauptanschlüssen je 100 Einwohner liegt die Steiermark - abgesehen von Wien - am fünften Platz im Vergleich zu den anderen Bundesländern (Salzburg 38,8, Niederösterreich 35,9, Tirol 35,7, Oberösterreich 34,0, Steiermark 33,7, Kärnten 33,5, Vorarlberg 32,9 und Burgenland 29,2).

**68.2.1** Ein Ende 1977 zum Leiter der Verwaltungsabteilung bestellter Beamter übte diese Tätigkeit nicht aus, weil er gleichzeitig Personalvertreter war. Obwohl er die Möglichkeit einer Dienstfreistellung gehabt hätte, versah er weiterhin Dienst als Leiter der Hausverwaltung und Wirtschaftsstelle, welche Teile

der Verwaltungsabteilung waren. Daher war dieser Arbeitsplatz niedriger als die Leitungsfunktion der Verwaltungsabteilung eingestuft.

Der Bedienstete leistete monatlich im Durchschnitt zwischen 40 und 50 Überstunden. Für diese Mehrleistungen lag keine Anordnung durch den Leiter des FBAU vor.

**68.2.2** Der RH beanstandete die jahrelange Verwendung des Bediensteten auf einem seiner dienstrechtlichen Einstufung nicht entsprechenden Arbeitsplatz. Außerdem hätte die Leistung von Überstunden - von Ausnahmefällen abgesehen - einer Anordnung und Kontrolle der Vorgesetzten bedurft.

**68.2.3** Laut Stellungnahme der Generaldirektion (GD) der Post- und Telegraphenverwaltung (PTV) seien die Erhebungen noch nicht abgeschlossen worden.

**68.3.1** Die Lehrwerkstätte verfügte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung über 60 Bedienstete. Hievon waren 56 Mitarbeiter unmittelbar mit Aufgaben der Lehrlingsausbildung befaßt. Da sich die Anzahl der Lehrlinge auf 335 belief, kam im Durchschnitt auf sechs Lehrlinge ein Ausbilder.

**68.3.2** Nach Ansicht des RH stand diese Vorgangsweise nicht im Einklang mit der Verordnung des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie, die ein Verhältnis von 15 Lehrlingen je Ausbilder festlegt. Er empfahl, zumindest acht Lehrlinge einem Ausbilder zuzuordnen.

**68.3.3** Die GD sagte zu, die Empfehlung des RH im Zuge einer vom BMUKS geplanten Neuordnung des Berufsschulunterrichtes zu berücksichtigen.

**68.4.1** Das Lehrlingswohnheim bestand aus einem Haupthaus sowie einer Außenstelle. Für die Betreuung und Beaufsichtigung der Lehrlinge waren 15 Heimaufsichten in einem Turnusdienst vorgesehen, wobei in der Regel zehn Heimaufsichten im Haupthaus und fünf in der Außenstelle eingesetzt waren.

**68.4.2** Nach Ansicht des RH war die Anzahl der im Heimaufsichtsdienst eingesetzten Bediensteten zu hoch. Er empfahl, drei Mitarbeiter von dieser Verwendung abzuziehen, wodurch die Personalkosten um 1,4 Mill S jährlich gesenkt werden könnten.

**68.4.3** Laut Stellungnahme der GD könne durch eine straffere Organisation ein Arbeitsplatz eingespart werden. Im Hinblick auf eine Brandgefahr während der Nachtzeit wurde eine weitere Verringerung des Aufsichtspersonals abgelehnt.

#### Fernmeldeeinrichtungen

**68.5.1** Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in der Bau- und Planungsstelle für Außenanlagen des FBAU 43 Bauvorhaben mit einer Grabenlänge von 395 km vorgemerkt. Ende Jänner 1988 lagen erst für 25 vH der im Bauprogramm 1988 vorgesehenen Bauvorhaben ausgearbeitete Planungsprojekte vor.

**68.5.2** Da der zur ordnungsgemäßen Bauabwicklung erforderliche Vorlauf der Planung von etwa einem Jahr nicht gegeben war, bemängelte der RH die Planungsrückstände.

**68.5.3** Laut Mitteilung der GD sei durch zwischenzeitlich erfolgte organisatorische Maßnahmen die Planungsleistung angehoben worden. Die Bemühungen zur Erreichung eines entsprechenden Planungsvorlaufes würden verstärkt fortgesetzt werden.

**68.6.1** In der Zeichenstelle des FBAU waren die Unterlagen für 165 Bauvorhaben (Herstellung bzw Berichtigung von Lageplänen, von Verzweigerbereichs- sowie von Längen- und Muffenplänen) bis in das Jahr 1981 noch nicht abgeschlossen. Anläßlich der Gebarungsüberprüfung wurde ein Arbeitsrückstand von 28,9 Mannjahren ermittelt.

**68.6.2** Der RH beanstandete das Fehlen von Leistungsvorgaben und empfahl eine wirksame Dienstaufsicht.

**68.6.3** Laut Mitteilung der GD werde von der eingeleiteten Umstellung auf eine ADV-unterstützte Abwicklung des Zeichendienstes eine Steigerung der Arbeitsleistung erwartet. Mangels Planstellen für zusätzliche Arbeitskräfte und angesichts ständig anwachsender Bauleistungen wäre es notwendig, Zeichnerarbeiten, soweit diese nicht fernmeldespezifische Arbeiten beträfen, außer Haus zu vergeben. We-

gen des Fehlens von Leistungsvorgaben sei die Einbeziehung des Zeichendienstes in das ADV-unterstützte Leistungserfassungssystem der Linientechnik geplant. Die Zustimmung der Personalvertretung stehe noch aus.

**68.6.4** Der RH erwiderte, zwischenzeitliche Leistungsvorgaben und deren Kontrolle durch den Leiter der Zeichenstelle wären wohl unerlässlich.

**68.7.1** Bei der Kabelmontage betrug Ende 1987 der Rückstand 105 257 Arbeitsstunden. Das entsprach 48 vH des für das Bauprogramm 1988 veranschlagten Montagezeitbedarfes. Die Anzahl der auf die Herstellung und Umwandlung eines Fernsprechanschlusses wartenden Antragsteller bewegte sich im zweiten Halbjahr 1987 bei einer Jahresarbeitsleistung des FBAU von etwa 25 000 Anschlüssen zwischen 15 618 und 16 131 Anschlüssen. Mehr als die Hälfte aller wartenden Antragsteller, nämlich 8 565, konnten den gewünschten Anschluß wegen Leitungsmangels nicht erhalten.

Bereits anlässlich einer früheren Gebarungsüberprüfung hatte der RH die Vergabe von Kabelmontagearbeiten an private Unternehmungen empfohlen, was jedoch weitestgehend am Einspruch der Personalvertretung scheiterte.

**68.7.2** Der RH empfahl eine Ausweitung der Bauprogramme. Widerstände gegen die Vergabe von Aufträgen würden sich nachteilig auf die Höhe der Teilnehmerherstellungen auswirken.

**68.7.3** Laut Stellungnahme der GD seien die Rückstände in der starken Zunahme fernmeldetechnischer Bauvorhaben und der dadurch gebundenen hohen Kapazitäten im Fernmeldebaudienst begründet. Die Umschaltung der bestehenden Teilnehmer auf die neuen digitalen OES-Ämter sowie die Anpassung alter Netze wirke sich nicht nennenswert auf den Abbau der Warteliste aus. Die Vergabe von Kabelmontagearbeiten an Dritte käme teurer als die Durchführung mit eigenem Personal.

**68.8.1** Im Jahr 1987 waren in der Steiermark 2 900 Kabelfehler zu beheben, wofür 61,9 Mill S aufzuwenden waren. Bei 890 Kabelfehlern mit einem Gesamtbetrag von 8,3 Mill S konnten die Kosten wegen Fremdverschuldens an Dritte weiter verrechnet werden, so daß 53,6 Mill S von der PTV zu tragen waren. Das entsprach einem durchschnittlichen Aufwand von 21 300 S je Fehlerbehebung.

**68.8.2** Der RH regte den Ausbau der Aufzeichnungen über die Kabelfehler (Kabelfehlerstatistik) an, um Kabelschäden durch gezielte Schulung der Bediensteten zu vermeiden und um die Weiterverrechnung von Fremdschäden besser zu kontrollieren.

**68.8.3** Laut Mitteilung der GD werde derzeit an der Einführung einer neuen ADV-unterstützten Kabelfehlerstatistik gearbeitet, wobei die Empfehlungen des RH berücksichtigt würden.

**68.9.1** Bei der Vergebühr von Fernmeldeleitungen für Privatfernmeldeanlagen und sonstige Zwecke bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erhebliche Rückstände. Mitte 1988 waren 39 Arbeitsaufträge aus dem Jahr 1986 noch nicht abgerechnet. Aus dem Jahr 1987 waren insgesamt 316 Arbeitsaufträge noch nicht vergebürt.

**68.9.2** Der RH beanstandete die verspäteten Gebührenvorschreibungen wegen der entstehenden Zinsenverluste.

**68.9.3** Laut Stellungnahme der GD habe sie die PTD Graz auf die Überwachung der Einhaltung der in den Vorschriften vorgesehenen Bearbeitungsfristen hingewiesen.

**68.10.1** Im Bereich des FBAU war es seit etwa 25 Jahren üblich, daß die zum Aufbau von Fernmeldeeinrichtungen eingesetzten Unternehmungen ihren Mitarbeitern zusätzlich zur Mittagspause am Vor- und Nachmittag Kurzpausen von jeweils einer Viertelstunde gewährten. Dies wurde von der PTV jeweils als Arbeitszeit anerkannt und entsprechend vergütet.

**68.10.2** Nach Auffassung des RH erschien die Bezahlung der Kurzpausen nicht gerechtfertigt.

**68.10.3** Nach Mitteilung der GD dürfen die Dienstnehmer mitgebrachte Speisen ohne Beeinträchtigung der Arbeit einnehmen. Da in den Räumen mit Fernmeldeeinrichtungen Verschmutzungsgefahr bestehe, sei der Lebensmittelverzehr in diesen Gebäudeteilen durch die PTV nicht gestattet.

**68.11.1** Im Jahre 1983 kam es mit Unternehmungen zu Unstimmigkeiten, in welchem Ausmaß Leistungen von leitenden Monteuren der PTV anzulasten wären. Die Bauleiter des FBAU weigerten sich auch nach dem Erhalt einer Weisung durch die GD, alle beanspruchten Vergütungen in vollem Umfang anzuerkennen. Die PTD Graz unterstützte diesen Standpunkt und machte insb auch geltend, daß sie in ihrem Bemühen, strenge Maßstäbe bei der Abnahme von Leistungen anzuwenden, unglaublich würde, falls sie die Bauführer zu einer nachträglichen Anerkennung von nicht überprüfbaren Leistungen anweisen müßte.

Trotz des von der PTD vorgebrachten Einwandes wurden in der Folge 45 diesbezügliche Rechnungen in der Gesamthöhe von 385 000 S bezahlt.

**68.11.2** Der RH beanstandete die den einschlägigen Haushaltsvorschriften des Bundes widersprechende Anerkennung von nicht eindeutig belegbaren Leistungen.

**68.11.3** Wie die GD mitteilte, werde nunmehr ein neues Verrechnungsverfahren für den Anteil der Spezialmonteure angewendet.

**68.11.4** Der RH ersuchte in der Angelegenheit um weitere Befassung.

**68.12.1** Schon anlässlich früherer Gebarungsüberprüfungen bei Fernmeldebauämtern hatte der RH die Kostenunterdeckung bei den verrechneten Montagestundensätzen im Nebenstellenanlagenbau beanstandet (TB 1988 Abs 51.12). Zur Zeit der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung hatte der Teilnehmer einen Stundensatz von 288 S zu entrichten, wogegen aufgrund der Arbeitsnachweise jedoch 700 S kostendeckend wären.

**68.12.2** Der RH erinnerte an seine frühere Empfehlung, die Errichtung von Nebenstellenanlagen einzustellen.

**68.12.3** Laut Stellungnahme der GD wären für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit noch weitere Umstände als die Gegenüberstellung von Montagekosten (Einnahmen) zu Personalkosten (Ausgaben) zu berücksichtigen. So würde zB zum Kaufpreis einer Anlage ein Zuschlag von 33 vH für die Ermittlung der monatlichen Überlassungsgebühr hinzugerechnet. In Hinkunft werde eine Kostenrechnung ein genaues Bild über die Wirtschaftlichkeit bieten.

**68.12.4** Der RH ersuchte um Bekanntgabe, wann mit Ergebnissen einer Kostenrechnung zu rechnen sei.

#### **Fernmeldehochbau**

**68.13** In den Jahren von 1983 bis 1987 betragen die Ausgaben für Hochbauvorhaben des Fernmelde-dienstes in der Steiermark mehr als 1 Milliarde S. Der Hochbaudienst der PTD Graz gliederte sich in acht Baubezirke. Jeder Baubezirk wurde in der Regel von einem Bauleiter betreut.

**68.14.1** Die PTD erstattete im Mai 1988 gegen einen ihrer Bauleiter eine Strafanzeige. Der Bediente wurde verdächtigt, zwischen 1981 und 1987 bei der Ausschreibung von Baumeister- und Handwerkerarbeiten sowie bei der Abrechnung von Bauleistungen eine bestimmten Unternehmung begünstigt zu haben. Die Strafanzeige bezog sich auf die Errichtung von drei Wählärmtern mit einem vorläufig festgestellten Schaden von rd 900 000 S. Weitere Fälle der Schädigung wurden nicht ausgeschlossen.

Bereits im Jahre 1984 hatten Vertreter von Bauunternehmungen gegenüber dem Leiter der PTD-Hochbauabteilung einen Verdacht im Sinne der obigen Ausführungen geäußert. Erhebungen der PTD erbrachten jedoch keinen genauen Hinweis auf strafbare Handlungen.

Wie der RH im Zuge der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung erhoben hat, ist es bei den Bauprojekten des angezeigten Bauleiters jahrelang ständig zu Baukostenüberschreitungen zwischen 10 und 60 vH gekommen. Außerdem wurde fast immer ein und dieselbe Bauunternehmung mit der Ausführung beauftragt. Nach diesen Feststellungen war bei wesentlich mehr Projekten, als den in der Strafanzeige angeführten, auf Überzahlungen zu schließen. Die daraufhin von der PTV mit Unterstützung einer anderen PTD durchgeführten Untersuchungen führten zu einer Nachtragsstrafanzeige sowie zu einer schriftlichen Ergän-

zung der Anzeigen. Die nachträglichen Erhebungen der PTD Graz bezogen sich auf 16 Wählämter und drei andere Bauvorhaben und ergaben einen Gesamtschaden von 18,9 Mill S.

**68.14.2** Nach Auffassung des RH hat sich der Schadensfall nur deshalb derart ausweiten können, weil seit Jahren die Dienst- und Fachaufsicht sowie sämtliche Kontrolleinrichtungen der PTV völlig versagten bzw eine auffallende Sorglosigkeit herrschte. Außerdem beanstandete der RH die Vorgangsweise der PTD Graz, die nach der Erstattung der ersten Strafanzeige nur sehr zögernd an der Feststellung des gesamten Schadens gearbeitet hatte.

**68.14.3** Laut Mitteilung der GD sei nach Durchführung einer Hauptverhandlung die Angelegenheit an den Untersuchungsrichter zurückverwiesen worden. In einer neuerlichen Anklageschrift seien alle wesentlichen Anklagepunkte mit Ausnahme einer Exekutionsvereitelung fallengelassen worden. Der Schadensfall werde nunmehr disziplinar- und zivilrechtlich weiterverfolgt. Die Schadenssumme wurde nunmehr mit 25,3 Mill S beziffert.

Hinsichtlich der angesprochenen Aufsichts- und Kontrollpflichten bemerkte die GD, daß die 1984 angeordnete Überprüfung Wettbewerbsvorteile bestimmter Bieter nicht ausschließen konnte. Allerdings wäre der Beweis unrechtfertiger Vorgangsweisen nicht zu erbringen gewesen. Außerdem habe sich in der Folge der damalige Abteilungsleiter mehreren ärztlichen Eingriffen unterziehen müssen.

**68.14.4** Der RH ersuchte um Mitteilung über das Ergebnis der Geltendmachung der Ersatzansprüche.

**68.15.1** Zwischen 1983 und 1988 führten die Bediensteten der Hochbauabteilung der PTD Graz auf der Grundlage von Werkverträgen Planungsarbeiten und die Verfassung von Ausschreibungsunterlagen für ihre Dienststelle durch. Die Tätigkeiten bezogen sich auf Bauvorhaben, die von den Mitarbeitern dienstlich zu betreuen waren. Der RH ermittelte in 28 Fällen eine Gesamtauftragssumme von rd 1 Mill S.

Die Höhe der Honorare richtete sich nach der Gebührenordnung für Architekten, wobei Nachlässe im Ausmaß zwischen 10 und 50 vH gewährt wurden. Über deren Berechnung fehlten jegliche Hinweise.

Noch während der Geburungsüberprüfung wurden von der GD die Auftragsvergaben untersagt und Ermahnungen ausgesprochen. Außerdem kam es zu Abgabennachforderungen (Umsatz- und Einkommensteuer) in Gesamthöhe von über 100 000 S. In drei Fällen wurden Finanzstrafverfahren eingeleitet.

**68.15.2** Neben dem Verstoß gegen dienstrechtliche Vorschriften (Mehrleistungen im eigenen Aufgabenbereich können nur in Form von Überstunden anerkannt werden), rügte der RH auch die fehlende Berufsausübungsberechtigung (Ziviltechniker gesetz und Gewerbeordnung). Er beanstandete auch im Falle der Auftragsvergabe an eigene Bedienstete das Versagen der internen Kontrolleinrichtungen (Dienstaufsicht, Hochbau-Prüfdienst und Buchhaltung).

**68.15.3** Nach Mitteilung der GD sei in einer Dienstanweisung an alle Direktionen die rechtliche Lage klargestellt worden. Bei zulässigen Auftragsvergaben an Bedienstete werde in Zukunft auf die steuerlichen Verpflichtungen aufmerksam gemacht.

**68.16.1** Im September 1987 wurde der Neubau eines Amtsgebäudes für das FBAU in Graz begonnen, weil die bisherige Unterbringung im Bahnhofspostamt in Graz unzulänglich war.

In dem mit 318 Mill S veranschlagten Neubau sollten zwar neben dem FBAU auch andere Dienststellen der PTD (Rundfunkamt, Telefonrechnungsabteilung und Buchhaltung), nicht jedoch die Fernmeldezeugsabteilung und das Lehrlingswohnheim des FBAU untergebracht werden.

Ursprünglich war das Raumangebot für 385 Mitarbeiter ausgelegt. Später wurde diese Anzahl auf 500 erhöht. Zusätzlich wurden Schulungs- und Sozialräume, eine Hauswartwohnung (127 m<sup>2</sup>) sowie Nächtigungszimmer eingeplant.

Aus gestalterischen Gründen sah der Bau eine zweigeschossige Eingangshalle sowie eine Vielzahl von Terrassen vor. Außerdem war zwischen den einzelnen Gebäudeteilen (Haupt- und Sozialtrakt) eine Grünfläche mit einem Kunstteich (200 m<sup>2</sup>) angelegt. Zur Querung des Kunstteiches wurde eine Verbindungsbrücke (6 m Spannweite) errichtet.

**68.16.2** Der RH bemängelte, daß es im Gegensatz zu anderen Bauämtern (zB Innsbruck) nicht gelungen ist, alle Abteilungen dieser Dienststelle gemeinsam unterzubringen. Angesichts der Aufgabenstellung eines Bauamtes erschien dem RH die Errichtung eines Kunstteiches, einer zweigeschossigen Halle und einer Vielzahl von Sozialräumen nicht erforderlich. Die Größe der Hauswartwohnung entsprach nicht den Hochbaurichtlinien der PTV.

**68.16.3** Laut Stellungnahme der GD hätte für die Fernmeldezeugabteilung schon früher eine Baulösung getroffen werden müssen. Beim Neubau wären nur jene Bereiche etwas größer gestaltet worden, die auch der Öffentlichkeitsarbeit (Veranstaltungen und Ausstellungen) dienen würden. Der Kunstteich hätte nur 200 000 S gekostet. Die tatsächliche Größe der Hauswartwohnung (ohne Treppen und Terrassen) betrage 94 m<sup>2</sup> und liege damit knapp über dem in den Hochbaurichtlinien vorgegebenen Rahmen.

**68.17.1** Im Dezember 1985 entstand im Fernmeldebetriebsamt Graz ein Wasserschaden. In einer Betriebskantine, welche im obersten Geschoß (13. Stock) des Gebäudes untergebracht war, trat Wasser aus und richtete an den Fernmeldeeinrichtungen in den darunterliegenden Räumlichkeiten einen Schaden von etwa 30 Mill S an.

Der Amtsleiter hatte bereits jahrelang vor dem Eintritt des Schadens auf bauliche Mängel hingewiesen und sich gegen die Unterbringung der Kantine im obersten Stock ausgesprochen. Diese Befürchtungen wurden durch einen kleineren Wasserschaden (250 000 S) in der Kantine im Frühjahr 1984 bestätigt, wobei zur Zeit der Geburungsüberprüfung der diesbezügliche Schadenersatzprozeß noch nicht abgeschlossen war. Die PTV wartete daher im größeren Schadensfall mit einer Klage noch zu. Die Kantine wurde im Jahr 1989 in ein anderes Gebäude verlegt.

Pächter der Kantine war die Wirtschaftsgemeinschaft der Post- und Telegraphenbediensteten in der Steiermark. Die mit dieser Gemeinschaft getroffene Vereinbarung beinhaltete keine Regelung, wer für Schäden, die durch den Betrieb der Kantine verursacht werden, haftet.

**68.17.2** Der RH bemängelte die Unterbringung der Kantine im obersten Stock eines mit hochwertiger Technik ausgestatteten Gebäudes sowie die mangelhafte Vertragsgestaltung. Er legte nahe, die Pächter zum Abschluß von Schadensversicherungen zu verpflichten.

**68.17.3** Nach Mitteilung der GD seien zwischenzeitlich bauliche Vorkehrungen getroffen worden. Die weiteren Empfehlungen des RH würden berücksichtigt werden.

**68.17.4** Der RH ersuchte ihm, über das Ergebnis der beiden Schadensfälle (250 000 S und 30 Mill S) zu berichten.

## Zum II. ABSCHNITT

**Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen bei  
Kapitalbeteiligungen des Bundes**

**Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen**

a) Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1989

**Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, Wien**

*Die mit einem Anteil von 2,6 vH am Europaverkehr beteiligte Unternehmung konnte ihre Ziele im wesentlichen erreichen. Lediglich die Ertragszielsetzung konnte – insb wegen der teilweise ungünstigen Kostenstruktur und der daraus folgenden Beeinträchtigung bei der Ausweitung von Marktanteilen – nicht in allen Jahren erreicht werden.*

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Umsätze in Mill S (ordentl. Erträge)	5 450	6 055	6 229	5 895	6 411	6 741
Jahresgewinn in Mill S	78,7	78,2	95,9	96,3	91,3	121,1
Anzahl der Flüge	32 916	33 172	32 568	33 959	34 920	35 991
Passagiere in 1 000	1 865	1 982	2 004	1 983	2 229	2 281
Personalstand zum Jahresende	2 780	2 939	3 016	3 063	3 251	3 660

**69.1.1** Von September 1988 bis April 1989 überprüfte der RH die Gebarung der Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs AG, Wien (AUA). Die letzte allgemeine Gebarungsüberprüfung der AUA ist im Jahr 1975 erfolgt (TB 1975 Abs 76).

Die nunmehrige Überprüfung hatte hauptsächlich die Gebarung der Jahre 1983 bis 1988 zum Gegenstand.

**69.1.2** Bei dieser Gebarungsüberprüfung konnte sich der RH von dem in der Regel erfolgreichen Bemühen um eine zweckmäßige, wirtschaftliche und sparsame Gebarung überzeugen. In diesem Gesamtzusammenhang sind die nachstehenden kritischen Überlegungen des RH zu verstehen.

**Rechtsverhältnisse**

**69.2** Für die AUA bestanden verschiedene Sondervorschriften, insb das mehrmals neugefaßte AUA-Rekonstruktionsgesetz, BGBI Nr 94/1962, welches insb Bestimmungen über die Höhe des Grundkapitals und über die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft enthielt.

Das AUA-Rekonstruktionsgesetz wurde mit dem Gesetz über die Teilprivatisierung der AUA, BGBI Nr 594/1987, mit 31. Dezember 1987 außer Kraft gesetzt.

Mit diesem Gesetz wurde weiters der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, Anteile des Bundes an der AUA zu veräußern, jedoch höchstens in dem Ausmaß, daß jedenfalls Aktien im Nennbetrag von 51 vH des Grundkapitals im Eigentum des Bundes verbleiben.

**69.3** Das Grundkapital der AUA, das bis 1985 1 300 Mill S betragen hatte, wurde im Mai 1985 auf 1 800 Mill S erhöht. Diese Kapitalerhöhung wurde in Teilbeträgen bis 1988 einbezahlt. Die Republik Österreich hielt damit rd 99,2 vH des Grundkapitals. Die restlichen 0,8 vH bzw rd 14,5 Mill S verteilten sich auf 22 andere Aktieninhaber.

Nach dem Inkrafttreten des BG über die Teilprivatisierung der AUA beschloß der Hauptgesellschafter Republik Österreich, Aktien im Nennwert von 435 Mill S im Wege der Börse zu veräußern. Der Anteil des Bundes am Grundkapital der AUA betrug somit zum Jahresende 1988 rd 1 350 Mill S bzw rd 75 vH.

Im Oktober 1988 wurde der Vorstand ermächtigt, das Grundkapital mit Genehmigung des Aufsichtsrates um 800 Mill S auf insgesamt 2 600 Mill S zu erhöhen. Ein Teilbetrag von 400 Mill S wurde im Frühjahr 1989 im Wege der Börse begeben. Da die Republik Österreich an diesen Erhöhungen nicht teilnahm bzw teilnehmen wird, wird ihr Anteil am Grundkapital der AUA nur noch rd 51,9 vH betragen.

**69.4** Der Aufsichtsrat der AUA bestand bis 1987 gem § 1 Abs 2 Z 3 lit c des AUA-Rekonstruktionsgesetzes aus 14 Mitgliedern, wobei die Entsendung je eines Beamten des BMF und des BMöWV vorgesehen war. Gemäß § 3 Abs 2 leg cit waren bei Bestellung der weiteren zwölf Mitglieder des Aufsichtsrates das Kräfteverhältnis und die Vorschläge der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien zu berücksichtigen.

Nach Außerkrafttreten dieses Gesetzes zum Jahresende 1987 wurde eine Änderung der Satzung dahingehend beschlossen, daß der Aufsichtsrat nunmehr aus mindestens drei, höchstens jedoch 14 Mitgliedern zu bestehen habe. Im Oktober 1988 erfolgte schließlich eine Herabsetzung dieser Höchstgrenze auf zehn Mitglieder. Seither bestand der Aufsichtsrat der AUA aus zehn von der Hauptversammlung bestellten Mitgliedern und fünf Arbeitnehmervertretern.

**69.5** Der Vorstand der AUA bestand im überprüften Zeitraum aus zwei Mitgliedern. Die im Jänner 1988 beschlossene Satzungsänderung ermöglichte eine Erweiterung des Vorstandes durch die Bestellung von einem oder zwei stellvertretenden Mitgliedern. Von dieser Erweiterungsmöglichkeit wurde bis zum Jahresende 1989 nicht Gebrauch gemacht.

Die bisherigen Vorstandsmitglieder übten ihre Tätigkeit seit 1969 aus. Ihre Funktionsperiode endete zum 30. Juni 1990. Seit 1. Juli 1990 gehören dem Vorstand zwei Mitglieder und zwei stellvertretende Mitglieder an.

**69.6** Im Jahr 1981 hatte der RH die Interne Revision der AUA einer Überprüfung unterzogen. Hierbei war der RH zu der Auffassung gekommen, daß die Interne Revision der AUA die von ihr wahrzunehmenden Aufgaben wirkungsvoll erfüllt und dem für eine solche Organisationseinheit "Interne Revision" vorzugebenden Soll-Zustand bis auf geringfügige Abweichungen entsprach.

Die Interne Revision wurde auch bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung miteinbezogen, wobei der RH feststellte, daß die überprüfte Unternehmung die seinerzeit aufgezeigten Mängel behoben und damit die Wirksamkeit der Internen Revision weiter verbessert hat.

#### Unternehmungspolitik

**69.7.1** Die Grundzüge der Unternehmungspolitik der AUA beruhten auf deren Selbstdarstellung als "die nationale Linienfluggesellschaft Österreichs" und damit als Teil der Verkehrswirtschaft des Landes. Als Ziel der Unternehmung galt die "Bereitstellung sicherer, leistungsfähiger und wirtschaftlicher Verkehrsdiensste, die auf die Bedürfnisse des österreichischen Marktes und auf die Interessen der österreichischen Wirtschaft ausgerichtet sind".

Ihre Verpflichtungen gegenüber Eigentümer, Volkswirtschaft und Arbeitnehmern wollte die Gesellschaft durch die Erwirtschaftung einer angemessenen Rentabilität und durch die Sicherung von Wachstum und Fortbestand der Unternehmung erfüllen.

In Entsprechung der Aufgabenstellung einer Luftverkehrsunternehmung traf die AUA nachstehende Rangordnung ihrer Ziele:

- (1) Gewährleistung der auf hohem technischen Standard beruhenden Sicherheit
- (2) Verlässlichkeit und Gastfreundlichkeit der Verkehrsdienste als Ausdruck der Leistungsfähigkeit
- (3) Wirtschaftlichkeits- und Marktziele

**69.7.2** Der RH erachtete diese Ziele und ihre Reihung als zweckmäßig, schlüssig und für eine Beurteilung der Zielerreichung geeignet, wofür der RH auch das hochentwickelte Informationssystem der überprüften Unternehmung herangezogen hat. Da eine nationale Fluggesellschaft nicht nur in die Volkswirtschaft des eigenen Landes, sondern vor allem in den internationalen Luftverkehrsmarkt eingebunden ist, wird ihre Handlungsfähigkeit vom jeweiligen Marktanteil und von den allgemeinen volks- und gesamtwirtschaftlichen Bedingungen bestimmt.

Der Marktanteil der AUA am Europaverkehr aller europäischen Luftverkehrsgesellschaften – gemessen in Kilometer je Passagier – betrug im überprüften Zeitraum durchschnittlich rd 2,6 vH, der Anteil am weltweiten Luftverkehr belief sich auf rd 0,3 vH. Hierbei war zu berücksichtigen, daß der Bevölkerungsanteil Österreichs innerhalb Europa nur rd 1,7 vH und der Anteil des Bruttonsozialproduktes nur 2,2 vH betrug.

Die selbständigen Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten einer international gesehen so kleinen Luftverkehrsunternehmung wie der AUA sind gering. Dementsprechend haben in der Regel alle Veränderungen im internationalen bzw europäischen Luftverkehr und in gewissem Maß auch jene der österreichischen Volkswirtschaft auf die überprüfte Unternehmung durchgeschlagen.

**69.8** Die Verkehrsleistungen der AUA waren im überprüften Zeitraum 1983 bis 1988 in allen wesentlichen Bereichen steigend:

(1) Die Anzahl der Flüge hat sich von 1983 bis 1988 bei einem Flottenstand von zuletzt 21 Einheiten um 9 vH erhöht, wobei diese Steigerung ausschließlich die Linienflüge betraf, während die Anzahl der Charterflüge leicht rückläufig war. Wegen des Selbstverständnisses der AUA als klassische Linienverkehrsunternehmung betrug der Anteil der Linienflüge zwischen 82 und 86 vH der Gesamtflüge.

(2) Die Anzahl der beförderten Passagiere hat sich um 22 vH erhöht, wobei dieser Zuwachs ebenfalls auf den Linienverkehr zurückzuführen war.

**69.9** Die Ertrags- und Aufwandsentwicklung erlaubte der Unternehmung – so wie in den Jahren seit 1973 – in allen Jahren des überprüften Zeitraumes die Erzielung eines Reingewinnes und die Ausschüttung einer Dividende zwischen 6,5 und 7 vH.

#### **Zielerreichung**

**69.10** Hinsichtlich der Erreichung der Unternehmungsziele der AUA war im einzelnen festzustellen:

(1) Das oberste Ziel der Unternehmung, die Bereitstellung sicherer Verkehrsdienste, konnte vollkommen erreicht werden. Im überprüften Zeitraum hat keine Person bei Inanspruchnahme der Dienstleistungen der AUA ihr Leben eingebüßt oder ernsten Schaden an ihrer Gesundheit genommen.

(2) Die Bereitstellung verlässlicher und gastfreundlicher Verkehrsdienste konnte im Hinblick auf die Regelmäßigkeit des Verkehrs in einem hohen Ausmaß erreicht werden.

Im überprüften Zeitraum 1983 bis 1988 lag die Regelmäßigkeit im Sommer zwischen 99,4 und 99,8 vH, im Winter zwischen 98,5 und 99,2 vH. Die von der Unternehmung zu verantwortenden Ausfälle betrugen jedoch nur einen Bruchteil.

Einer vollkommenen Zielerreichung waren allerdings die Verspätungen hinderlich. Diese stiegen zwischen 1982 und 1988 deutlich an und betrafen im Sommer 1987 bereits 28 vH aller Abflüge und 30 vH aller Ankünfte und im Winter sogar 32 bzw 36 vH. Dennoch zählte die AUA zu den pünktlichsten Linien Europas.

(3) Das Rentabilitätsziel konnte die Unternehmung im überprüften Zeitraum allerdings nur unter Einbeziehung des ao Ergebnisses erreichen.

Die finanzielle Lage der Unternehmung war im gesamten überprüften Zeitraum von hoher Eigenkapitalausstattung und Liquidität gekennzeichnet.

**69.11** Die teilweise ungünstige Kostengestaltung (insb im Personalbereich) konnte durch eine ertragsorientierte Marktauswahl des Liniennetzes weitgehend aufgewogen werden. Ob der unabhängige und selbständige Fortbestand der Unternehmung auch für die Zukunft als gesichert gelten kann, ist nach Auffassung des RH davon abhängig, ob es der Geschäftsleitung gelingt, im Falle möglicher ungünstiger Änderungen der Rahmenbedingungen, wie Deregulationsbestrebungen, Entwicklungen im EG-Bereich, Tarifeinbrüche, Änderungen der Wettbewerbsverhältnisse usw, ihre Unternehmungspolitik rasch genug den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Der bei Luftverkehrsunternehmungen besonders lange Zeitraum bis zum Wirksamwerden einer Entscheidung erschwert allerdings eine zeitnahe Anpassung.

**69.12.1** Das höchste Maß an Aufgabenerfüllung war im Betrachtungszeitraum in den Marktabschnitten

- Linienverkehr Europa West/Nord und
- Linienverkehr Europa Ost und Naher Osten

gegeben, welche aufgrund ertragsbewußter Linienauswahl mehr als 80 vH der Erlöse und mehr als 90 vH der Deckungsbeiträge sicherstellten.

Die größten Wachstumschancen – allerdings mit weitaus geringeren Ertragserwartungen – lagen jedoch im überprüften Zeitraum in den Bereichen Charter-, Langstrecken- und Inlandsverkehr. Diese hat die AUA – nach Ansicht des RH zu spät – erst gegen Ende der 80er Jahre ausreichend genutzt.

**69.12.2** Nach Auffassung des RH waren mehrere unternehmungspolitische Entscheidungen auf die Sicherung des Kapitals bzw auf die Teilnahme am allgemeinen Wachstum gerichtetet.

Diese Auffassung des RH stützt sich auf folgende Sachverhalte:

- (1) Der Marktanteil in Europa betrug in allen Jahren unverändert rd 2,6 vH.
- (2) Alle Entwicklungen verliefen gleichartig zu den anderen europäischen Linien.
- (3) Der Chartermarkt ist gewachsen, der Anteil der AUA gefallen.
- (4) Bei der Abwehr der inländischen Konkurrenzunternehmung hat die Geschäftsführung mehr auf gesetzliche Vorkehrungen als auf marktgerichtete Kampfmaßnahmen vertraut.
- (5) Mitte der 80er Jahre, als im Langstreckenverkehr hohe Zuwachsrate zu verzeichnen waren, verhielt sich die AUA aus Ertragsüberlegungen noch vorsichtig abwartend.
- (6) 93 vH aller Deckungsbeiträge kamen aus zwei Verkehrsbereichen (Europa West/Nord und Naher Osten/Europa Ost).
- (7) Der Inlandsverkehr ist erst nach der Umflottung sprunghaft gestiegen (teilweise bis zum 4-fachen), womit jahrelang ein vorhandener Bedarf nicht abgedeckt bzw ein vorhandener Markt nicht abgeschöpft wurde.
- (8) Das Frachtaufkommen blieb in den Jahren 1986/87 vor allem wegen Kapazitätsengpässen gleich.

Eine dynamische Zielkonzeption wäre hingegen auf eine Vergrößerung des Wachstums bzw des Marktanteiles auszurichten gewesen.

Diese Unternehmungspolitik hat allerdings noch während der Gebarungsüberprüfung durch den RH eine spürbare Richtungsänderung erfahren. Zum Ausdruck kam dies in mehreren Unternehmungsentwicklungen der Jahre 1989 und 1990, wie zB in den zahlreichen internationalen Verflechtungen und Zusammenarbeitsabkommen.

52

**69.12.3** Die überprüfte Unternehmung vertrat die Meinung, daß ihre Unternehmungspolitik im überprüften Zeitraum sehr wohl dynamisch konzipiert war, was insb aus folgenden Beispielen zu erkennen sei:

(1) Trotz zwischenstaatlicher Kapazitätsvereinbarungen von grundsätzlich 50 : 50 beförderte die AUA auf den meisten Strecken mehr als die Hälfte des Aufkommens. Eine weitere Ausweitung konnte im Verhandlungswege nicht erreicht werden.

(2) Das Verhältnis zwischen Verkehrsleistung und den volkswirtschaftlichen Daten ist das zweitbeste der europäischen Liniengesellschaften.

(3) Die Marktposition der AUA konnte trotz schwerwiegender unbeeinflußbarer Faktoren (Dollarkursverfall, Terrorangst, Tschernobyl) gehalten werden.

#### Finanzwirtschaft

**69.13** Die Bilanzsummen der AUA erhöhten sich von 5 003,2 Mill S (1982) um 4 492,4 Mill S bzw 89,8 vH auf 9 495,6 Mill S (1988).

Die bedeutendste aktivseitige Bilanzposition war das Anlagevermögen, das von 3 654,7 Mill S (1982) um 1 966,4 Mill S bzw 53,8 vH auf 5 621,1 Mill S (1988) gestiegen ist.

Das Umlaufvermögen nahm im überprüften Zeitraum wesentlich stärker von 1 102,2 Mill S (1982) um 2 370,3 Mill S bzw 215 vH auf 3 472,5 Mill S (1988) zu.

Dementsprechend verschob sich das Verhältnis Anlagevermögen zu Umlaufvermögen von 76,5 : 23,1 (1982) erheblich zugunsten des Umlaufvermögens auf 59,2 : 36,6 (1988).

Von den Bruttozugängen im Anlagevermögen von 6 459,9 Mill S konnten 4 783,9 Mill S bzw 74,1 vH aus Abschreibungen, Übertragungen stiller Reserven gem § 12 EStG und Abgängen aus dem Anlagevermögen finanziert werden.

**69.14** Die Bilanzwerte der Beteiligungen erhöhten sich bis 1988 auf 125,7 Mill S. Zuletzt war die AUA an zwölf Unternehmungen unmittelbar und an zwei weiteren mittelbar beteiligt. Die AUA konnte im überprüften Zeitraum aus ihren Beteiligungen Gewinne von insgesamt 110,2 Mill S erzielen.

**69.15.1** Die Zunahmen im Umlaufvermögen entstanden bei den Wertpapierbeständen, Kassenbeständen und Bankguthaben, die um 1 890,2 Mill S bzw 355,8 vH auf 2 421,4 Mill S (1988) angestiegen waren.

**69.15.2** Der RH konnte sich vom erfolgreichen Bemühen der AUA um eine Veranlagung ihrer Mittel zu guten Bedingungen überzeugen. Im überprüften Zeitraum wurden Zinsen von insgesamt 84,2 Mill S erzielt.

**69.16** Neben dem Grundkapital in der Höhe von 1,8 Milliarden S hatte die AUA auch bedeutende Rücklagen gebildet, die von 843 Mill S (1982) auf 1 073,6 Mill S (1988) gestiegen sind.

Das Eigenkapital der überprüften Gesellschaft erhöhte sich somit von 1 999,5 Mill S um 995,9 Mill S bzw 49,8 vH auf 2 995,4 vH und erreichte damit 31,5 vH der Bilanzsumme.

**69.17.1** Das Sozialkapital nahm im überprüften Zeitraum von 505 Mill S um 492,9 Mill S bzw 97,6 vH auf 997,9 Mill S zu und stellte damit zuletzt 10,5 vH der Bilanzsumme dar.

Hiebei war für Abfertigungen aufgrund steuerrechtlicher Bestimmungen nur mit rd 589,5 Mill S vorgesorgt, während die tatsächlichen Verpflichtungen 1 067,2 Mill S betrugen. Auch für Pensionszuschußleistungen mit einem Deckungskapital von 164,5 Mill S war wegen ihrer grundsätzlichen Freiwilligkeit und Widerrufbarkeit und der sich daraus ergebenden steuerrechtlichen Unwirksamkeit keine bilanzielle Vorsorge getroffen worden.

**69.17.2** Nach Auffassung des RH sollte erwogen werden, für diese Verpflichtungen – unabhängig von den steuerrechtlichen Bestimmungen – Rückstellungen in ihrem tatsächlichen Ausmaß zu bilden.

**69.17.3** Dazu teilte die AUA mit, daß sie aufgrund eines Fachgutachtens bisher auf die Bildung höherer Rückstellungen verzichtet hätte.

**69.18** Die Verbindlichkeiten (ohne Rückstellungen), nahmen von 1 830,3 Mill S (1982) um 2 912 Mill S bzw 159,1 vH auf 4 742,3 Mill S (1988) zu und stellten zuletzt 49,9 vH der Bilanzsumme dar.

Sie bestanden mit 1 096,3 Mill S bzw 23,1 vH aus kurzfristigen und mit 3 646 Mill S bzw 76,9 vH aus langfristigen Verbindlichkeiten.

**69.19.1** Im Jahr 1986 gelang es der überprüften Unternehmung, eine Anleihe in der Höhe von 150 Mill sfr mit 5,75 vH Verzinsung jährlich von unbestimmter Laufzeit zu begeben ("Ewige Anleihe"; Buchwert 1988: 1 304,1 Mill S). Kündigungsmöglichkeiten seitens der Gläubiger bestanden grundsätzlich nur in Verzugs- und Insolvenzfällen oder im Fall einer unter 51 vH liegenden Beteiligung der Republik Österreich am Aktienkapital der Unternehmung.

Zur Finanzierung von Flugzeugankäufen ging die AUA seit 1987 auch Sale- and lease back-Verträge mit internationalen Konsortien (Buchwert 1988: 1 088,6 Mill S) bei einem Finanzierungsaufwand von ebenfalls beinahe 6 vH ein.

**69.19.2** Beide Finanzierungsformen waren günstig, weil sie mit der Erreichung von Zinsenüberschüssen verbunden waren.

**69.20** Die ordentlichen Aufwendungen stiegen im überprüften Zeitraum von 4 807,6 Mill S (1982) um 1 857,9 Mill S bzw 38,6 vH auf 6 665,5 Mill S (1988).

Den größten Anteil hatte stets der Personalaufwand, der bis 1988 auf 2 032,6 Mill S zunahm und sich zuletzt auf 30,5 vH der ordentlichen Aufwendungen belief.

Die zweitgrößte Aufwandsposition stellten die Bodenorganisations-Fremdkosten dar, die im Berichtszeitraum von 784,3 Mill S (1982) um 351,9 Mill S bzw 44,8 vH auf 1 136,2 Mill S (1988) anstiegen. Sie beinhalteten hauptsächlich die Lande- und Abfertigungsgebühren und stellten zuletzt 16,9 vH der ordentlichen Aufwendungen dar.

Eine gegenteilige Entwicklung nahmen die Aufwendungen für Flugzeugtreibstoffe, die 1982 mit 1 009,1 Mill S bzw 20,9 vH der ordentlichen Aufwendungen den höchsten Wert erreicht hatten und bis 1988 trotz gestiegener Flugleistungen auf 426,8 Mill S bzw nur noch 6,3 vH der ordentlichen Aufwendungen absanken. Dies war sowohl auf die damals rückläufige Entwicklung der Treibstoffpreise als auch auf die erfolgreichen Bemühungen der AUA betreffend Treibstoffeinkauf und -verbrauch zurückzuführen.

**69.21** Die ordentlichen Erträge nahmen von 4 851,7 Mill S (1982) um 1 889,6 Mill S bzw 38,9 vH auf 6 741,3 Mill S (1988) zu. Sie verteilten sich im zuletzt genannten Jahr mit 5 580,7 Mill S bzw 82,8 vH auf Flugerträge und mit 1 160,6 Mill S bzw 17,2 vH auf sonstige Erträge.

**69.22.1** Die AUA konnte im gesamten überprüften Zeitraum Jahresgewinne ausweisen und als Dividende ausschütten, die von rd 80 Mill S (1983) bis auf rd 120 Mill S (1988) anstiegen. Insgesamt betrugen diese Jahresgewinne rd 560 Mill S.

Die Unternehmungsgewinne ergaben sich trotz jeweils negativer Flugbetriebserfolge; diese erreichten mit - 468,7 Mill S im Jahr 1985 den schlechtesten und mit - 70,7 Mill S im Jahr 1987 den vergleichsweise besten Wert. Nach Hinzurechnung des Ergebnisses aus Nebenleistungen und des sogenannten neutralen Ergebnisses (ao Ergebnis, Zinsensaldo usw) wurde die Überleitung zum Unternehmungsgewinn erreicht.

**69.22.2** Wie der RH kritisch vermerkte, waren die letztlich ausgewiesenen Jahresgewinne wesentlich durch steuerliche und bilanzpolitische Maßnahmen, wie Bildung oder Auflösung von Rücklagen, Dotierung der Investitionsfreibeträge, ao Abschreibungen usw, geprägt.

54

**69.23** Das Anlagevermögen der AUA beinhaltete beträchtliche stillen Reserven von zuletzt 2 353,1 Mill S, nach deren Einbeziehung sich ein wirtschaftliches Gesamtkapital in der Höhe von 11 848,7 Mill S (1988) errechnete.

Da die stillen Reserven dem wirtschaftlichen Eigenkapital zuzurechnen waren, entfielen 5 348,5 Mill S bzw 45,1 vH (gegenüber rd 30 vH laut Bilanz) dieses Gesamtvermögens auf wirtschaftliches Eigenkapital.

**69.24** Die Zunahme der Vermögenswerte wurde zu einem erheblichen Teil aus dem Cash-flow finanziert, der zwischen 715,7 Mill S (1983) und 1 410,2 Mill S (1985) betrug; 1988 erreichte er 906,9 Mill S.

Von der Nettoverschuldung von 2 182,8 Mill S (1988) könnte sich die Unternehmung aus eigenem in 2,4 Jahren befreien.

#### Bauliche Investitionen

**69.25** Von Jänner 1979 bis April 1988 erteilte die AUA für den Neubau einer Werft, für Versorgungs-, Personal- und Schulungsgebäude sowie für deren Ver- und Entsorgung Aufträge von rd 977,1 Mill S.

**69.26.1** Für die Planung von Baumaßnahmen und die damit verbundene Erstellung der Statik, Massenberechnung und darauf bezogene Ausschreibung hatte die AUA seit etwa zehn Jahren dieselben Ziviltechniker herangezogen. Ein Wettbewerb wurde wegen der nach Ansicht der AUA nur begrenzten Anzahl von geeigneten Ziviltechnikern nicht durchgeführt.

**69.26.2** Nach Auffassung des RH sollten in Zukunft für entsprechend große Bauvorhaben Planungswettbewerbe ins Auge gefaßt werden. Die Teilnehmer wären hiebei zu verpflichten, die voraussichtlichen Baukosten festzustellen, welche auch als Berechnungsgrundlage für Planungs- und Bauleitungshonorare zu dienen hätten.

**69.27.1** Bei der Vorbereitung ihrer Bauinvestitionen bediente sich die AUA einer langfristigen, rollierenden Planung. Die Berücksichtigung geänderter Benutzerinteressen, neuer technischer Möglichkeiten sowie veränderter Markterfordernisse bewirkte mehrfache Planungsänderungen.

So kam es beim Bau der Werft II infolge einer Veränderung des Bauvolumens zu einer Überschreitung der vorgegebenen Baukosten von 385 Mill S um rd 34,4 Mill S sowie trotz Vereinbarung eines Pauschalhonorars zu einer Erhöhung der Ziviltechnikerkosten um rd 3,85 Mill S auf 56,75 Mill S.

**69.27.2** Der RH bemängelte, daß Planungsleistungen bereits vor Vertragsabschluß erbracht und in der Folge Planung und Bauablauf vor allem durch fehlende und verspätet festgelegte Bedarfssangaben behindert worden waren.

**69.28.1** Für die Errichtung eines Catering- und Crewgebäudes wendete die AUA bis zum Jahresende 1984 rd 289,1 Mill S auf.

**69.28.2** Der RH bemängelte, daß bereits rd 19 Monate nach Bauende des Crewgebäudes die Notwendigkeit einer Gebäudeerweiterung gegeben war. Während der Bauzeit beschlossene Organisationsänderungen bedingten Umplanungen und Ergänzungsmäßignahmen und verursachten eine Erhöhung der vorgesehenen Baukosten um rd 17,2 Mill S bzw 24 vH auf rd 88,2 Mill S.

**69.28.3** Die AUA begründete die Umplanungen mit den internationalen Bestrebungen der Einschränkung von Cateringleistungen und mit Änderungen im Verkehrsaufkommen.

**69.28.4** Der RH empfahl künftig eine genauere Bedarfsermittlung und die Festlegung der rechtlichen und technischen Voraussetzungen noch vor Baubeginn.

**69.29.1** Die AUA vergütete für die Planung und Bauleitung der vom RH überprüften Baumaßnahmen Honorare im Ausmaß von rd 134,1 Mill S; hieraus ergab sich der hohe Anteil von 13,5 vH bis 21 vH an den jeweiligen Herstellungskosten.

**69.29.2** Der RH bemängelte die Höhe dieser Kosten, die sich bei künftigen Investitionsvorhaben unter Berücksichtigung seiner Empfehlungen senken ließen.

**69.30.1** Obwohl laut den Investitionsrichtlinien der AUA grundsätzlich die ÖNORM A 2050 zu beachten war, wurde keine der vom RH überprüften Bauinvestitionen öffentlich ausgeschrieben.

**69.30.2** Der RH bemängelte diese Vorgangsweise und weiters die kurzen Fristen für die Angebotslegung auch bei schwierigen Aufgabenstellungen, welche zur Bildung von Bietergemeinschaften durch eingeladene Unternehmungen und zur Entschärfung des Wettbewerbs führten.

**69.31.1** Die in den Ausschreibungen von der AUA festgelegten Ausführungsfristen bzw hohen Pönalien wurden in Verhandlungen nach der Angebotseröffnung ohne preisliche Auswirkungen abgeändert.

**69.31.2** Der RH verwies auf die verteuernden Wirkungen knapper Terminvorgaben und hoher Verzugsstrafen; er empfahl künftig ausreichende und genaue Zeitvorgaben sowie normengerechte Pönalebestimmungen.

#### **Automationsunterstützte Datenverarbeitung und betriebliches Rechnungswesen**

**69.32** Aufgrund programmtechnischer und personeller Schwierigkeiten wurde der ADV-Bereich der AUA mehrfach umorganisiert.

Seit 1986 waren die Zuständigkeiten klarer verteilt und wurde das zahlenmäßige Verhältnis der leitenden zu den übrigen Mitarbeitern verbessert sowie der auf Führungsprobleme zurückzuführende starke Mitarbeiterwechsel eingedämmt.

**69.33.1** Die Leistungsfähigkeit und die Hauptspeicherkapazität der Datenverarbeitungsanlage wurden mehrfach erhöht, wofür das Betriebssystem gewechselt sowie die mittleren Systeme durch Großsysteme ersetzt wurden.

**69.33.2** Nach Ansicht des RH war im Gegensatz zum Wechsel des Betriebssystems der Umstieg auf Großsysteme nicht notwendig.

**69.33.3** Die AUA führte dies auf die damaligen Entwicklungspläne zurück.

**69.34.1** Da eine Untersuchung ein Mißverhältnis zwischen den technischen Möglichkeiten und den veralteten Programmiermethoden ergeben hatte, bemühte sich die AUA um deren Verbesserung. Die Ende 1977 begonnene Neuprogrammierung des Passagiererlösabrechnungssystems sollte eine schnelle und rasche Information sicherstellen.

**69.34.2** Wegen personeller Schwierigkeiten der AUA und mitarbeitender Softwarefirmen, der Umstellung des Betriebssystems sowie bereits von der Internen Revision aufgezeigter Fehler in der Projektabwicklung mußte das Projekt im März 1987 abgebrochen werden. Dies verursachte – wie der RH kritisch vermeinte – verlorene Aufwendungen von rd 62 Mill S.

**69.34.3** Laut Mitteilung der AUA hätte durch teilweise Nutzung des entwickelten Systems der verlorene Aufwand maßgeblich vermindert werden können.

**69.35.1** Die AUA hatte ein elektronisches Buchungssystem für die Touristik in Auftrag gegeben. Aufgrund von Änderungen des Projektinhaltes und der Unterschätzung des Projektaufwandes ergaben sich unter Berücksichtigung kalkulatorischer Ansätze letztlich Verluste von rd 21 Mill S.

**69.35.2** Der RH beanstandete die unzulängliche Abwicklung dieses Vorhabens.

**69.35.3** Die AUA machte geltend, daß dieses Vorhaben die Zusammenarbeit mit Reiseveranstaltern hätte verbessern sollen.

**69.36.1** Im betrieblichen Rechnungswesen bestand bei der AUA hauptsächlich ein System der fixen Budgetierung, in der alle Ansätze von den Verantwortlichen unmittelbar budgetiert wurden, sowie eine Kostenträgerrechnung in Form der Streckenerfolgsrechnung.

**69.36.2** Nach Ansicht des RH wäre eine Deckungsbeitragsrechnung, welche auf einer Grenzplankostenrechnung beruht, für unternehmerische Entscheidungen besser geeignet, um alle Anforderungen an eine Kostenrechnung erfüllen zu können.

**69.36.3** Die AUA verwies auf den verhältnismäßig hohen Systemaufwand mit erheblichen Mehraufwendungen und die Gefährdung der erreichten Integration der ADV. Sie hätte sich daher für die Einrichtung eines Profit-Center-Systems entschieden.

#### Technik und Verkehr

**69.37.1** Im Zuständigkeitsbereich des Departments Technik lag die sichere, pünktliche und wirtschaftliche Wartung der Luftfahrzeuge der Unternehmung und jener der Vertragspartner. Demzufolge war dieses Department für die Erreichung der Sicherheit als oberstes Unternehmungsziel entscheidend, hatte aber auch zur Verbesserung der Pünktlichkeit beizutragen.

**69.37.2** Die Bereitstellung sicherer Verkehrsdienele mittels einwandfrei gewarteter Fluggeräte konnte gänzlich erreicht werden. Hingegen hätte das Department Technik nach Ansicht des RH die genaue Einhaltung des Flugplanes noch geringfügig verbessern können.

**69.38.1** Die Verspätungen mit mehr als 15 Minuten je 100 verkaufter Abflüge betragen 1983 0,79 vH und stiegen bis 1987 auf 1,03 vH.

Diese Steigerung ergab sich im wesentlichen aus der Umflottung bzw Umstellung von DC-9 auf MD-81. Bei diesen Flugzeugen hatte die AUA als Erstkäufer zwar große Vorteile bei den Zahlungsbedingungen, mußte aber Nachteile wie insb erhöhten Wartungsaufwand in Kauf nehmen.

Die jährliche Anzahl der technischen Verspätungen mit mehr als 120 Minuten stieg im überprüften Zeitraum von 32 auf 40 bzw um 25 vH. Der Höchststand wurde im Jahr 1984 mit 52 erreicht.

Die technischen Stornierungen betragen im gesamten überprüften Zeitraum 112, wobei allein 53 auf das Jahr 1984 entfielen. Die geringsten Ausfälle – nämlich 6 – wurden im Jahr 1987 erreicht.

**69.38.2** Trotz hoher Tagesbetriebszeiten, kurzer Bodenzeiten zwischen den Flügen und vergleichsweise kleiner Flotte zeigte ein Vergleich mit den weltweit eingesetzten insgesamt 527 MD-80 Flugzeugen eine äußerst hohe und deutlich über dem Durchschnittswert gelegene technische Zuverlässigkeit der AUA.

**69.39.1.1** Gemäß ihrer Flottenpolitik ersetzt die AUA einen Flugzeugtyp spätestens nach zehnjähriger Nutzungsdauer durch ein technisch höherwertiges und den Bedürfnissen angepaßtes Nachfolgemodell.

Im Jahr 1977 wurde entschieden, die DC 9-32-Flotte durch Fluggeräte der Type DC 9-80 als Basis- typ der gesamten AUA-Flotte zu ersetzen.

**69.39.1.2** Nach Abschluß dieser Umrüstungsphase prüfte die AUA die Ersatzmöglichkeiten für die zwischen 1975 und 1978 angeschafften DC 9-51-Fluggeräte. Der – wegen der Flotteneinheitlichkeit wünschenswerten – Anschaffung weiterer DC 9-80-Maschinen standen die sich ständig ändernden Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse entgegen:

(1) Das wachsende Verkehrsaufkommen auf stark frequentierten Flugrouten hätte nur durch zusätzliche Flüge mit DC 9-80-Maschinen bewältigt werden können, wobei die Genehmigung ausreichender Anflugzeiten durch sehr stark benutzte Zielflughäfen ungewiß war.

(2) Die beschränkte Reichweite hätte die Ausweitung des Flugangebotes sowohl im Linien- als auch im Charterverkehr behindert.

**69.39.1.3** In Betracht kamen daher nur Flugzeugtypen, die hinsichtlich Fassungsvermögen und Reichweite einen weiteren Ausbau des Streckenangebotes der AUA zuließen. Vor allem aber wollte die überprüfte Unternehmung dem internationalen Bedarf nach größeren Flugzeugen, welche die zunehmende Dichte des Flugverkehrs zu den bisherigen Flugzeiten bewältigen konnten, Rechnung tragen.

Von insgesamt drei möglichen Flugzeugtypen kamen der Airbus A-310 und die Boeing B-767 in die engere Auswahl.

**69.39.1.4** Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile schloß die AUA 1980 mit Airbus Industrie einen Kaufvertrag mit Lieferung März bzw April 1985. Dieser Termin wurde später auf Ende Jänner 1986 erstreckt, so daß der kommerzielle Einsatz ab dem Sommerflugplan 1986 hätte erfolgen können. Wegen der von der AUA als ungünstig beurteilten Entwicklung des Passagieraufkommens in den Folgejahren (1980 bis 1982) wurde im Einvernehmen mit Airbus Industrie der Auslieferungstermin auf Ende 1988 verschoben.

Gleichzeitig kündigte Airbus Industrie eine verbesserte Version an, welche durch Verringerung des Treibstoffverbrauches, Erhöhung des Startgewichtes, Einbau von Zusatztanks und weitere technische Verbesserungen eine größere Reichweite und eine bessere Wirtschaftlichkeit erreichen sollte. Der AUA wurde die Möglichkeit eingeräumt, bis Mitte 1986 den Kaufvertrag auf dieses neue Modell abzuändern.

**69.39.1.5** Da sich gleichzeitig eine steigende Nachfrage im Bereich des Langstreckenverkehrs abzeichnete, erstellte die AUA wiederholte Marktstudien (die zuletzt maßgebliche im Jahr 1985) und wählte die für eine Erweiterung ihres Streckennetzes besonders geeigneten Verkehrsgebiete aus.

**69.39.1.6** Der Aufsichtsrat stimmte der Umwandlung des Flugzeugkaufvertrages mit Airbus Industrie zu. Unter Berücksichtigung der neu geplanten Langstreckendestinationen erfolgte nochmals eine Änderung der Triebwerke, so daß letztendlich die Version A 310-324 gekauft wurde.

Anstelle der ursprünglich geplanten Flugzeugtype, die für den Einsatz im Kurz- und Mittelstreckenbereich mit einer Kapazität von 212 Sitzplätzen ausgelegt war, wurde sohin ein völlig anderes Modell für den Einsatz im Langstreckenverkehr mit einer Kapazität von nunmehr 172 Sitzplätzen angeschafft.

**69.39.2** Auf die 1980 angenommene Entwicklung, daß zusätzliche Landezeiten insb auf stark frequentierten Verteilerflughäfen immer schwieriger zu erhalten sein werden und das Passagieraufkommen zu diesen Zielpunkten stets steigend war und voraussichtlich in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen wird, hat die AUA bei ihrer letztlich getroffenen Investitionsentscheidung nach Auffassung des RH richtigerweise nicht weiter Bezug genommen, weil in der Zwischenzeit durch die Verstärkung des Regionalverkehrs eine Entlastung der Strecken mit hohem Verkehrsaufkommen erkennbar geworden war. Die AUA bediente daher diese Märkte weiterhin mit den kleineren MD-80-Maschinen, um dem Marktbedarf nach vermehrten Flügen an die entsprechenden Zielorte zu entsprechen.

Zusammenfassend gelangte der RH zu der Auffassung, daß die Verschiebung des Auslieferungszeitpunktes und der Ersatz der ursprünglichen Langstreckenversion der Marktentwicklung entsprachen. Die durch die Typenänderung in Kauf genommene Preiserhöhung der beiden Flugzeugzellen – die Triebwerke konnten wegen Typenänderung nicht mehr verglichen werden – betrug nach Berechnungen von Airbus Industrie allein durch Preisindexsteigerungen rd 7,4 Mill US-\$ bzw rd 100 Mill S.

**69.39.3** Hiezu machte die AUA geltend, daß sie durch den späteren Zahlungstermin einen Zinsengewinn in der Höhe von rd 20 Mill S erzielen konnte; der Restbetrag sei durch Kursgewinne weitgehend abgedeckt.

#### Personalwesen

**69.40.1** Der Gesamtpersonalstand der AUA stieg in den Jahren 1982 bis 1988 (jeweils zum Jahresende) von 2 696 Mitarbeitern um 964 bzw 35,8 vH auf 3 660 Mitarbeiter an.

Dieser Anstieg betraf hauptsächlich die Jahre 1987 (+ 188 Dienstnehmer) und 1988 (+ 409 Dienstnehmer) und war im wesentlichen auf die Vorbereitung des schließlich 1989 aufgenommenen Langstreckenverkehrs zurückzuführen.

Im einzelnen war festzustellen, daß die bedeutendsten Zunahmen auf die Bereiche Kommerzielles Department (+ 303 bzw 29,2 vH auf 1 340 Dienstnehmer), Flugbetrieb samt Flugschüler (+ 286 bzw 43,5 vH auf 943 Dienstnehmer) und Technik (+ 165 bzw 38,3 vH auf 596 Dienstnehmer) entfielen.

**69.40.2** Wie der RH kritisch vermerkte, hielten allerdings wesentliche Kennzahlen nicht Schritt mit der Personalvermehrung. So nahmen die Blockstunden im Linien- und Charterverkehr von rd 54 400 (1982) um nur rd 10 500 bzw 19,3 vH auf rd 64 900 (1988) bzw die Anzahl der beförderten Passagiere von rd 1,75 Mill (1982) um rd 0,53 Mill bzw 30,2 vH auf rd 2,28 Mill (1988) zu.

**69.41.1** Der Personalaufwand der AUA stieg von 1 146,4 Mill S (1982) um 886,2 Mill S bzw 77,3 vH auf 2 032,6 Mill S (1988).

Er betrug im Jahre 1982 23,9 vH der gesamten ordentlichen Aufwendungen in der Höhe von 4 807,6 Mill S, stieg in den folgenden Jahren stetig an und erreichte 1988 bereits 30,5 vH der ordentlichen Aufwendungen in der Höhe von 6 665,5 Mill S.

Der Personalstand nahm damit innerhalb der Aufwendungen unverhältnismäßig zu, was teilweise auch auf den damals stark gefallenen Treibstoffkostenanteil (von 21 vH in 1982 auf 6,3 vH in 1988) zurückzuführen war.

**69.41.2** Die Zunahme der Personalkostentangente war trotz der Vergrößerung des Personalstandes (+ 35,8 vH) überwiegend in der Erhöhung der Aufwendungen je Dienstnehmer begründet. Der Durchschnittsaufwand je Beschäftigtem stieg von rd 432 400 S (1982) um rd 164 700 S bzw 38,1 vH auf rd 597 100 S (1988).

**69.42.1** Diesen Erhöhungen standen nur teilweise angemessene Verbesserungen von Unternehmungskennzahlen gegenüber. So stiegen etwa die Erträge je Beschäftigtem nur um 9,1 vH auf rd 1,98 Mill S (1988).

Bei den angebotenen Tonnenkilometern (ATK), nahmen die Erträge je ATK von 11,60 S (1982) um 1,28 S bzw 11 vH auf 12,88 S (1988) zu. Demgegenüber erhöhte sich der Personalaufwand je ATK von 2,74 S (1982) um 1,15 S bzw 41,9 vH auf 3,89 S (1988), womit die Ertragssteigerungen nahezu gänzlich durch Personalaufwandserhöhungen aufgezehrt wurden.

**69.42.2** Der RH führte den übermäßig gestiegenen Personalaufwand auf die Kollektivverträge zurück, welche angesichts der günstigen wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft über dem Verbraucherpreisindex (VPI) gelegene Gehaltserhöhungen (VPI 11,5 vH; AUA 19,5 vH) vorsahen.

**69.42.3** Die überprüfte Unternehmung machte geltend, daß sie selbst mit diesen erhöhten Steigerungen noch unter den Zuwachsrate der Industrieangestellten (26,1 vH) gelegen sei.

**69.43.1** Die überdurchschnittliche Einkommenssituation der Dienstnehmer der AUA läßt sich auch aus Berichten des RH über die durchschnittlichen Einkommensverhältnisse bei Unternehmungen und Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft des Bundes erkennen. In allen Jahren zählte die Unternehmungssparte Luftverkehr zu jenen mit den höchsten Durchschnittseinkommen.

Die Jahreseinkommen aller Bediensteten der AUA stiegen seither um 27,4 vH auf durchschnittlich rd 474 000 S (1988), davon jene der Piloten gar um 33,8 vH auf 1 265 000 S (1988).

**69.43.2** In Anbetracht dieser beträchtlichen Steigerungen der Durchschnittseinkommen bzw der Erhöhungen beim gesamten Personalaufwand empfahl der RH der AUA, in Hinkunft verstärkt um eine Begrenzung der Zunahmen beim Personalaufwand und seines Anteiles am gesamten ordentlichen Aufwand bemüht zu sein.

**69.43.3** Laut Stellungnahme der AUA habe sie auf die an ihr Personal gestellten besonderen Anforderungen sowie die in der internationalen Luftfahrt für einzelne Berufsgruppen aus Wettbewerbsgründen gegebene Vergleichbarkeit der Einkommen Bedacht zu nehmen. Mit ihren Möglichkeiten der Personalplanung, Budgetierung usw sei die AUA auch in der Vergangenheit bestrebt gewesen, die Personalaufwandssteigerungen zu begrenzen und werde diese Bemühungen fortsetzen.

**69.44.1** Bei der AUA bestanden umfangreiche Pensionsregelungen. So erhielten Piloten eine Firmenpension, die seit 1987 höchstens 60 vH (bis dahin 40 vH) des letzten Bruttomonatsentgeltes betrug, wobei Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung angerechnet wurden.

Den übrigen Mitarbeitern gewährte die AUA einen freiwilligen und jederzeit widerruflichen Zuschuß zur gesetzlichen Pension, der mit 15 vH des letzten Bruttomonatsgehaltes begrenzt war.

Die AUA war somit beträchtliche Pensionsverpflichtungen bzw. -zusagen eingegangen. Unter Berücksichtigung der Pensionsverpflichtungen aus Einzelverträgen erreichte das Deckungskapital zum Jahresende 1988 für sämtliche Ansprüche insgesamt 572,9 Mill S. Die laufenden Pensionszahlungen betrugen im genannten Jahr rd 20 Mill S. Dem Deckungskapital mußten 1988 62,7 Mill S zugeführt werden.

**69.44.2** Der RH empfahl der AUA, weitere Anhebungen der maßgeblichen Hundertsätze zu vermeiden, um den steigenden Aufwendungen entgegenzuwirken. So erforderte die 1987 erfolgte Anhebung des Hundertsatzes von 40 auf 60 bei den Pilotenpensionen allein in diesem Jahr einen zusätzlichen Deckungsbedarf in der Höhe von 86,8 Mill S.

**69.44.3** Die AUA wandte ein, daß die Regelung für einen Gutteil der Bediensteten auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmung abgestellt und damit widerrufbar sei. Anhebungen der Hundertsätze seien in absehbarer Zeit nicht vorgesehen; weiters konnte die Geschäftsführung wichtige kollektivvertragliche Verbesserungen bei den Piloten erreichen.

**69.45.1** Besondere Bestimmungen beinhalteten die für die AUA seit 1960 geltenden Kollektivverträge auch hinsichtlich der Abfertigungsregelungen.

(1) Nach 25-jähriger Dienstzeit hatten Angestellte der AUA Anspruch auf eine Abfertigung im Ausmaß von 18 Monatsentgelten, während das Angestelltengesetz nur zwölf Monatsentgelte vorsah.

(2) Weitere Besserstellungen betrafen die Piloten. Nach Vollendung von 25 Dienstjahren betrug die Abfertigung 39 Monatsentgelte, was von der AUA mit der eigenverantwortlichen Altersvorsorge dieses Personenkreises begründet wurde. Demgemäß gebührte im Falle des Anspruches auf Firmenpension Abfertigung nur im gesetzlichen Ausmaß.

(3) Abhängig von der Funktionsdauer konnte der Abfertigungsanspruch leitender Angestellter auf höchstens 36 Monatsbezüge steigen. Im Falle des Wirksamwerdens der Pensionsregelung beschränkte sich der Abfertigungsanspruch allerdings auf das im Angestelltengesetz bestimmte Ausmaß.

(4) Die Abfertigungsansprüche der Dienstnehmer der AUA erreichten im Jahr 1988 957,3 Mill S. Die Abfertigungszahlungen betragen im genannten Jahr 17,9 Mill S; die Abfertigungsrücklage mußte mit 46,5 Mill S dotiert werden.

**69.45.2** Nach Auffassung des RH stellten die in den Kollektivverträgen seit 1960 enthaltenen Bestimmungen über die Höhe der den Dienstnehmern zustehenden Abfertigungsansprüche für die AUA langfristig eine bedeutende Belastung dar und gingen auch über die Absicherungsinteressen und -bedürfnisse der Dienstnehmer hinaus.

#### Absatzwirtschaft

**69.46.1** Die AUA verzeichnete in dem Flugbereich, den sie mit ihrem Streckennetz abdeckte, eine günstigere Passagierentwicklung als die anderen Mitglieder der Gemeinschaft der europäischen Fluggesellschaften, weil sie sowohl eine Marktlücke zu füllen als auch einen Nachholbedarf abzudecken hatte.

Die künftigen Entwicklungen, wie zB die Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa, werden allerdings allen Fluggesellschaften Zutritt zu allen Märkten verschaffen.

Die Möglichkeit einer kleinen Fluggesellschaft wie der AUA liegt – nach internationalen Schätzungen – bei verschärftem Wettbewerb im stark zunehmenden Flugaufkommen (Verdoppelung des Luftverkehrs weltweit bzw. Verdreifachung in Europa).

**69.46.2** Nach Auffassung des RH wird die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der raschen Gewinnerzielung voranzustellen sein. Um den künftigen Anforderungen gewachsen zu sein, werden Fluggesellschaften künftig Partnerschaften einzugehen haben.

60

**69.46.3** Laut Stellungnahme der AUA sei sie – über die seit langem bestehenden Kooperationen hinaus – nach längeren Verhandlungen eine Partnerschaft mit einer größeren europäischen Gruppe eingegangen, welche eine Qualitätsgemeinschaft bilden und Rationalisierungen ermöglichen soll. Diese Gruppe plane ihrerseits eine Zusammenarbeit mit außereuropäischen Gesellschaften.

**69.47** Die AUA war im überprüften Zeitraum im Linienverkehr und im Bedarfsverkehr (Charter) tätig.

Hauptgeschäft war mit rd 74 vH (1983) bzw 79 vH (1988) aller beförderten Passagiere stets der Linienverkehr.

Bearbeitet wurden mehrere unterschiedliche Marktbereiche. Der klassische Markt der AUA war Europa und seit den 80er Jahren Nordafrika sowie der Nahe und Mittlere Osten.

Ab 1989 wurde zusätzlich der Langstreckenbetrieb nach New York und Tokio aufgenommen. Diese beiden sehr stark konkurrenzten Zielorte sollen dabei nach den Plänen der AUA hauptsächlich ein erstes Standbein im Langstreckenbetrieb sein. Sowohl für Asien als auch für Amerika waren Erweiterungen des Streckennetzes geplant, wozu noch Ziele in Ost- und Südafrika kommen sollten.

**69.48** Die ordentlichen Erträge stiegen von 5,4 Milliarden S (1983) um 1,3 Milliarden S bzw 24 vH auf 6,7 Milliarden S (1988); im Jahre 1989 betrugen sie 8,1 Milliarden S.

Der Charteranteil an diesen Umsätzen ging im überprüften Zeitraum von 15,8 vH (1983) auf 12,9 vH (1988) zurück; 1989 waren es nur noch 10,7 vH.

Die eigentlichen Flugerträge – ohne Charterumsätze – stiegen von 3,9 Milliarden S (1983) um 825 Mill S bzw rd 21 vH auf 4,7 Milliarden S (1988). Im Jahre 1989 gab es eine weitere Steigerung auf rd 6 Milliarden S.

**69.49.1** Der Binnen- aber auch der grenzüberschreitende Regionalflugverkehr oblag hauptsächlich der Austrian Air Services, Österreichischer Inlands- und Regionalflugdienst GesmbH (AAS) als 100 vH-Tochtergesellschaft der AUA.

Die Anzahl der durch die AAS beförderten Passagiere nahm von 46 477 (1983) um 4 624 bzw rd 10 vH auf 41 853 (1987) ab. Von 1987 bis 1988 nahmen die Beförderungen um rd 113 vH auf 89 438 zu, das waren rd 4,7 vH aller Linienpassagiere.

**69.49.2** Diese sprunghafte Steigerung des Passagieraufkommens beruhte nach Auffassung des RH hauptsächlich auf einem bis dahin – mangels geeignetem Fluggerät – nicht abgedeckten, wohl aber vorhandenen Marktbedarf an Inlands- und Regionalstrecken.

Durch die Besetzung dieses Marktbereiches soll aber auch das Eindringen von Konkurrenzunternehmungen in den Hoffnungsmarkt des grenzüberschreitenden Regionalflugverkehrs verhindert werden.

**69.50.1** Bei der AUA ist die eine Dienstleistungsunternehmung kennzeichnende unmittelbare Abhängigkeit von allen Einflüssen eines äußerst schwierigen Marktes stark ausgeprägt.

Noch während der örtlichen Gebarungsüberprüfung wurden einige organisatorische Änderungen vorgenommen, um ein auch international weitgehend übliches Produkt-Management-System mit personeller Produktverantwortlichkeit zu schaffen.

**69.50.2** Der RH bezeichnete diesen Schritt wegen der sich in den nächsten drei bis fünf Jahren erheblich verschärfenden Wettbewerbslage als zweckmäßig.

**69.51.1** Bei der AUA wurde einer quantitativen Aussage über das Unternehmungsziel - soweit möglich - der Vorzug gegeben. Dieser Zwang im Zusammenwirken mit dem grundsätzlichen Selbstverständnis der AUA als Linienfluggesellschaft gab jedoch - obwohl mittel- oder langfristig durchaus wünschenswert - nur einen engen Rahmen ab. Die bisherige organisatorische Vorgangsweise in den Bereichen Marketing und Planung war mehr von gesicherten Erfahrungswerten beherrscht als von schöpferischen Neuerungen.

**69.51.2** Nach Ansicht des RH wurde durch die bewußte Betonung des Rechenbaren die Möglichkeit auf Ausweitungen in neue Bereiche eingeschränkt. Die AUA hätte verstärkt und organisatorisch verankert Grundsatzüberlegungen über weitere Standbeine anstellen müssen.

**69.52.1** Die bisherige Beteiligungs- und Diversifikationspolitik der AUA beschränkte sich auf dem Flugbetrieb vor- bzw nachgelagerte Bereiche.

**69.52.2** Nach Meinung des RH sollten diese Maßnahmen vor allem ablaufverbessernd wirken. Darüber hinaus vermißte der RH weiterführende Diversifikations- und strategische Überlegungen.

Der RH empfahl der AUA, die Einsetzung einer Studiengruppe zur Untersuchung zusätzlicher Markt-möglichkeiten auch in neuen Geschäftsfeldern.

Nach der Stellungnahme der AUA hätten ihre bisherigen fallweisen Diversifikationsüberlegungen keine erfolgträchtigen Vorhaben ergeben. Dessenungeachtet würde in Hinkunft jede sich bietende Möglichkeit, etwa in Osteuropa, genutzt werden. Allerdings würde sie ihre Überlegungen bewußt auf die dem Flugbetrieb angelagerten Bereiche begrenzen.

**69.53.1** Der Vorrang des Linienverkehrs hat auch die Auswahl der Flugzeuge und Besatzungen be-stimmt.

Die Umorganisation des kommerziellen Departments bedingte eine zusätzliche verstärkte Ausrich-tung auf den Kunden.

**69.53.2** Der RH empfahl der AUA, ihre Marketingpolitik (Marktforschung, Kooperationen bzw Mar-ketingharmonisierungen und Diversifikationen) schriftlich zu formulieren.

**69.53.3** Die AUA sagte zu, in Hinkunft alle Marketingüberlegungen schriftlich formulieren zu wollen.

**69.54** Die AUA hat auf ihren Märkten eine beachtenswerte Stellung erreicht.

Die Zahl der beförderten Passagiere im Linienverkehr nahm von 1 411 457 (1983) um 464 769 (rd 33 vH) auf rd 1 876 226 (1988) zu. 1989 wurden 2 069 677 Passagiere befördert.

**69.55.1** Die wegen der Entwicklungen in der EG zu erwartenden starken Veränderungen im Luft-fahrtbereich werden eine weitere Verschärfung der Wettbewerbsbedingungen für vor allem kleinere Luft-fahrtgesellschaften bewirken. Betroffen werden wesentliche und damit wirtschaftlich bedeutsame Be-reiche der Luftfahrt, wie bspw die Tarifgestaltung, Änderungen in der Kapazitäts- und Einnahmenauf-teilung sowie auch die Freigabe von Flugrechten sein.

Die seit 1987 international erkennbare verstärkte Bewegung in der gesamten Luftfahrtwirtschaft zielt auf die Bestandssicherung der europäischen Luftfahrtunternehmungen im härter werdenden Wettbewerb.

**69.55.2** Nach Meinung des RH wird aus unternehmungspolitischen und wirtschaftlichen Gründen eine starke Einbindung in die verkehrs(luftfahrt)politischen Maßnahmen der EG unumgänglich sein, was auch eine freizügigere Handhabung, zB bei der Erteilung von Flugrechten, nach sich zieht.

Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang, daß bis April 1989 bei der AUA nur Willenserklärungen, Abgrenzungsforderungen und Wünsche nach Ausnahmeregelungen vorlagen.

Der RH empfahl der AUA eine planerische Verarbeitung des vorhandenen Fachwissens, um eine wirtschaftlich vertretbare Einbindung der AUA und damit der österreichischen Luftfahrtinteressen in den europäischen Binnenmarkt zu erleichtern. Die "Konzentration der Kräfte" sollte alle österreichischen Luft-fahrtunternehmungen umfassen. Ebenso wichtig wäre auch eine weitgehende Marketingharmonisierung mit den österreichischen Flughäfen.

**69.56.1** Die AUA betrieb Marktforschung hauptsächlich mittels hauseigener Abteilungen. Schwer-punktmäßig war deren Tätigkeit produktbezogen. Dazu wurden auf der Suche nach neuen Strecken

Marktlückenstudien durchgeführt. Ebenso wurden aber auch bestehende Flugverbindungen untersucht. Weiters wurden kundenorientierte Untersuchungen angestellt. Eine Studie über Geschäftsreisende wurde 1971 und dann erst wieder 1987 durchgeführt.

**69.56.2** Die Befragungen waren nach Meinung des RH in mehrfacher Hinsicht problematisch, weil keine statistisch gesicherte Auswahl der Befragten getroffen werden konnte. Damit war die Aussagekraft dieser Untersuchungen nicht abgesichert. Mangels Vergleichbarkeit der Untersuchungen konnte die Entwicklung der Erhebungsergebnisse nicht verlässlich angegeben werden.

Der RH empfahl der AUA, die kundendienstorientierten Abteilungen weitestgehend von administrativen Lasten zu befreien und vermehrt kundenbezogene Marktforschung zu betreiben. Unter Hinweis auf den überhälfthigen Anteil an Geschäftsreisenden empfahl der RH diesbezüglich vermehrte Untersuchungen, weil diese über die betroffenen Gruppen zu wenig oft gemacht wurden.

Nach Auffassung des RH hätte die AUA auch die mit der Flugabwicklung befaßten Bereiche vermehrt erforschen sollen. Nach Meinung des RH wäre zur Beratung und auch zur Durchführung einzelner Projekte die Heranziehung unabhängiger Marktforschungsunternehmungen vorteilhaft.

**69.56.3** Laut Stellungnahme der AUA seien seit Mitte 1989 mehrfach auch unabhängige Stellen für Untersuchungen herangezogen worden. Ebenso seien die von der Internen Revision aufgezeigten Mängel bei der Abteilung Kunden- und Bodendienste durch organisatorische Änderungen behoben worden.

**69.57** Die Werbeausgaben der überprüften Unternehmung stiegen von 78,4 Mill S (1983) um rd 63,9 Mill S bzw 81,5 vH auf 142,3 Mill S im Jahre 1988. In diesem Jahr wurden rd 9,5 Mill S der Gesamtsumme für die Börseneinführung aufgewendet und auch die Vorlaufwerbung für die Langstrecken finanziert.

**69.58.1** Die AUA bediente sich seit dem Jahre 1969 für die Planung und Durchführung ihrer Werbemaßnahmen einer Werbeagentur.

Im seinerzeitigen Vertrag war ein an den Verbraucherpreisindex gebundenes Pauschalhonorar vereinbart.

**69.58.2** Der RH kritisierte die Pauschalierung und die Wertsicherung sowie die trotz wiederholter Mängel und Beanstandungen während eines Zeitraumes von 20 Jahren erfolgte Beauftragung derselben Agentur, obwohl die Interne Revision schon 1983 Konkurrenzpräsentationen vorgeschlagen hatte.

**69.58.3** Laut Stellungnahme der AUA habe sie Mitte 1989 die Agenturleistungen neu ausgeschrieben, was zur Beauftragung einer anderen Werbeunternehmung ab dem Jahr 1990 geführt hätte.

**69.59** Die Öffentlichkeitsarbeit der AUA gab keinen Grund zu Beanstandungen. Die konzeptive Grundlage ist berufsmäßig und den Gegebenheiten gut angepaßt ausgearbeitet.

Die Maßnahmen und Zielsetzungen dieser Organisationseinheit richten sich vorwiegend an den Flugkunden der AUA direkt, aber auch indirekt durch Kontakte mit den Massenmedien.

**69.60.1** In der Öffentlichkeitsarbeit der AUA bereitete die Erfassung von Zielgruppen des technischen, sozialen, wirtschaftlichen und legislativen Umfeldes Schwierigkeiten. Eine konzeptive Erfassung dieser Bereiche, die fast ausschließlich in der Verantwortung der Geschäftsleitung liegen, konnte vom RH jedoch nicht festgestellt werden.

**69.60.2** Der RH empfahl der AUA eine entsprechende Ergänzung ihres Konzeptes für die Öffentlichkeitsarbeit.

#### Austrian Airtransport

**69.61** Die Austrian Airtransport, Österreichische FlugbetriebsgesmbH (AAT), eine Tochtergesellschaft der AUA, ist ausschließlich im Charterbereich tätig. Seit der letzten Gebarungsüberprüfung durch den RH (1975) sind an der AAT die AUA mit 80 vH und die Österreichische Verkehrsbüro AG mit 20 vH beteiligt. Die Gesellschaft setzt für ihre Flüge hauptsächlich Flugzeuge der AUA ein.

**69.62.1** Das Verhältnis zwischen AUA und AAT regelte im wesentlichen das Zusammenarbeitsübereinkommen aus dem Jahre 1973. Die AAT stand in unmittelbarem und außergewöhnlich engem Zusammenhang mit ihrer Muttergesellschaft. Der Linienvorrang als Verpflichtung wird durch die Charternotwendigkeit als wirtschaftliche Kapazitätsausnutzung ergänzt. Die Aufgabe der AAT war es, einen Beitrag zur bestmöglichen Auslastung der für beide Bereiche zur Verfügung stehenden Kapazitäten zu leisten.

**69.62.2** Der RH kritisierte das Fehlen über das Zusammenarbeitsübereinkommen hinausgehender Festlegungen einer eigenständigen Unternehmungspolitik der AAT. Diese hätten nach Meinung des RH zwangsläufig zu einem Überdenken der auf den Charterbereich ausgerichteten Zielsetzungen führen müssen, weil das rasche Marktwachstum innerhalb des überprüften Zeitraumes zu einer Verdoppelung des österreichischen Flugtouristikmarktes geführt hatte.

Der RH empfahl der AAT, gemeinsam mit der AUA eine Unternehmungspolitik und die zugehörigen Vorgangsweisen auszuarbeiten, die ein marktgerechtes Verhalten ermöglichen.

**69.62.3** Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung entfalle das Wachstum des Charterverkehrs überwiegend auf ausländische Fluggesellschaften (insb spanische und englische) mit einer vergleichsweise günstigeren Kostenstruktur. Für eine stärkere Teilnahme Österreichs wäre – in Erman gelung anderer Möglichkeiten – die Anschaffung von zusätzlichem, auf die Bedürfnisse des Charterverkehrs ausgerichtetem Fluggerät erforderlich gewesen, was neben der Kapitalkostenbelastung auch das enge Verhältnis zwischen Linien- und Charterbetrieb gestört hätte, weil der Bedarfsluftverkehr sehr saisonabhängig ist und in den Wintermonaten ein starker Kapazitätsüberhang entstanden wäre.

**69.62.4** Der RH verblieb unter Hinweis auf die stark geänderten äußeren Marktverhältnisse bei seinem Standpunkt, daß Anpassungen der Zielsetzung und der Vorgangsweise erforderlich gewesen wären.

**69.63** Die ordentlichen Erträge stiegen im überprüften Zeitraum – aufgrund des konkurrenzbedingten Preisverfalls – lediglich um 1,4 vH und betrugen 1988 rd 873 Mill S. Dies bedeutete nicht nur eine Stagnation, sondern – bezogen auf die Verbraucherpreise – einen realen Verlust von 113,7 Mill S bzw rd 13 vH. Im Jahre 1989 war ein Rückgang auf 867 Mill S zu verzeichnen.

Die Passagierzahlen bei der AAT nahmen gegenüber 1983 um 1,2 vH ab. Im Jahre 1988 wurden 494 000 Passagiere befördert. 1989 waren es 522 936 Passagiere.

**69.64** Der Gesamtmarkt, in dem sich die überprüfte Unternehmung bewegte, nahm jedoch gleichzeitig stark zu. Das Aufkommen des Bedarfsluftverkehrs in Österreich stieg von 825 462 (1983) stetig auf 1 568 726 Passagiere (1988); dies bedeutet eine Zunahme um 90 vH. Im Jahre 1989 war eine weitere Steigerung auf 1 778 529 Beförderungen zu verzeichnen.

Der Marktanteil der AAT sank von 60 vH (1983) auf 29 vH (1989). Damit hatte die AAT am Marktwachstum nicht teilgenommen.

**69.65.1** Im Jahre 1986 verlor die AAT ihren drittgrößten Kunden an einen Mitbewerber.

**69.65.2** Die erfolgreichen Bemühungen der AAT, als Ersatz in vergleichsweise kurzer Zeit andere Kunden zu gewinnen, ließen den RH auf den bisher nicht abgedeckten Bedarf des österreichischen Reisemarktes und die Möglichkeit eines wesentlich größeren Marktanteiles der AAT schließen. Daher erblickte der RH nicht im stark wachsenden Markt, sondern in der verkaufbaren Kapazität den Engpaß der AAT.

**69.66.1** Der Chartermarkt wurde von der AUA als Risikomarkt angesehen, obwohl seit spätestens 1983 die Marktentwicklung und die Marktforschung ein starkes Wachstum annehmen ließen.

**69.66.2** Wie der RH kritisch vermerkte, ist die AUA diesen Hinweisen nicht nachgegangen und hat auch keine eingehenden Untersuchungen angestellt.

**69.66.3** Nach Mitteilung der AUA läge die Verantwortung für die Marktforschung vorrangig bei den Reiseveranstaltern, für welche sie nur einen Teil der Gesamtleistung, nämlich die Flugbeförderung, be-

64

reitstelle. Darüber hinaus erschien der AUA die bedingungslose Ausweitung des Marktanteiles der AAT um jeden Preis nicht als erstrebenswertes Ziel.

**69.66.4** Dem hielt der RH entgegen, daß sich seine Kritik vorrangig gegen den Umstand gerichtet hatte, einen stark wachsenden Markt keinen Analysen unterzogen zu haben.

**69.67.1** Der Planungsausschuß des Aufsichtsrates hatte schon 1984 die angesetzte Kapazitätssteigerung von 1,5 vH als zu gering in Frage gestellt. Die Marktentwicklung wies in diesem Zeitraum Steigerungsraten zwischen 10 vH und 14 vH auf.

Die AUA hat ihre vorsichtige Einschätzung mit dem bekannt gewesenen Auftreten eines neuen inländischen Konkurrenten begründet. Überdies erschien ihr eine zeitnahe Nutzung des Wachstums des Chartermarktes wegen der für die Flugzeugbeschaffung und Pilotenausbildung erforderlichen Vorlaufzeiten nicht möglich.

**69.67.2** Nach Ansicht des RH waren spätestens seit 1983 deutliche Hinweise auf ein erhebliches Wachstum des Chartermarktes vorhanden, welcher nach internationalen Marktforschungsergebnissen auch in den kommenden 15 Jahren weiter zunehmen soll. Der Standpunkt der AUA erschien dem RH auch deshalb nicht stichhaltig, weil ihm bis zum Abschluß der Gebarungsüberprüfung keine ausreichenden Untersuchungen dieses Geschäftsbereiches vorgelegt werden konnten.

### Ausblick

**69.68** Auf Einladung des RH, die wirtschaftliche Entwicklung der AUA seit Beendigung der Gebarungsüberprüfung und die Zukunftserwartungen kurz darzustellen, teilte der Vorstand mit:

#### "1. Geschäftsentwicklung 1989/1990

Im Geschäftsjahr 1989 haben Austrian Airlines im Linien- und Charterverkehr 2 592 613 Passagiere, das entspricht einer Steigerung um 13,7 vH, befördert.

Im Linienverkehr wuchs die Zahl der Passagiere um 15,8 vH. Mit 2 069 677 Passagieren wurde dabei erstmals die Zweimillionengrenze überschritten. Insgesamt ist diese positive Entwicklung sowohl auf die erfolgreiche Aufnahme des Langstreckenverkehrs als auch auf ein erfreuliches Wachstum im Mittelstreckenverkehr zurückzuführen.

Äußerst positiv entwickelte sich auch das Luftfrachtaufkommen. Die höhere Frachtkapazität der beiden Langstreckenflugzeuge des Typs Airbus A 310 erlaubte es, die Frachtbeförderung im Linienverkehr, gemessen in Tonnenkilometern, gegenüber 1988 um 87,1 vH und damit noch erheblich stärker als die Passagierbeförderung, zu steigern.

Auch im Charterverkehr ist es 1989 zu einer deutlichen Verkehrszunahme gekommen. Mit 522 936 Passagieren wurde das Beförderungsvolumen um 5,9 vH gesteigert.

Die beschriebene Verkehrsentwicklung fand im Geschäftsjahr 1989 in einer Erhöhung der Verkehrsleistungen um 23,1 vH ihren Niederschlag. Auch die Nichtflugerträge konnten gegenüber dem hohen Niveau von 1988 noch um 7,7 vH gesteigert werden, wobei vor allem Technische Dienstleistungen sowie Duty Free Shop- und Bordverkäufe zu diesem Anstieg führten.

Das Gesamtergebnis vor Steuern und Rücklagenbewegungen stieg gegenüber 1988 um 27,8 vH auf 407 Mill S. Nach Inanspruchnahme der höchstzulässigen Investitionsbegünstigungen, der Berücksichtigung von Rücklagenbewegungen und der Verrechnung der Ertragssteuern wurde im Geschäftsjahr 1989 ein Jahresgewinn von 153,2 Mill S ausgewiesen.

In den Monaten März und April 1990 erfolgte der Abtausch der letzten in der Austrian-Flotte verbliebenen DC-9-32- Flugzeuge gegen drei neue Flugzeuge der Type MD-87SR. Damit sank das durchschnittliche Flottenalter im 2. Quartal 1990 auf 4,5 Jahre.

In den ersten sieben Monaten des laufenden Geschäftsjahres wurden 1 573 897 Passagiere, das waren um 8,5 vH mehr als im Vergleichszeitraum des Vorjahres, befördert.

Getragen wurde dieser Zuwachs von der Entwicklung im Linienverkehr, wo 1 282 718 Passagiere (+ 12,2 vH) die Dienste von Austrian Airlines in Anspruch nahmen. Der Charterverkehr zeigt eine stagnierende Tendenz.

Weitere Zuwachsrate, nämlich um 35,4 vH mehr als im Vorjahreszeitraum, konnten im Frachtverkehr erzielt werden.

Einen gewissen Unsicherheitsfaktor stellt derzeit die aktuelle Situation in der Golf-Region dar, welche sowohl steigende Treibstoffpreise als auch den zumindest zeitweiligen Ausfall bestimmter Linienflugverbindungen bedeutet. Dennoch wird auch für 1990 wieder ein entsprechend positives Ergebnis erwartet.

## 2. Ausblick auf die nächsten Jahre

Auch über das Jahr 1990 hinaus ist nach übereinstimmenden Prognosen von IATA und AEA mit einem stabilen Wachstum des Flugverkehrs von etwa 6 vH jährlich zu rechnen. Der Wettbewerb der Fluggesellschaften um den Passagier wird sich bedingt durch die Liberalisierung innerhalb der EG und die fortschreitende europäische Integration im Gegenzug ebenfalls erhöhen.

Dadurch ist mit einem Stagnieren der Einheitserträge zu rechnen. Diesen Herausforderungen soll sowohl mit internen Produktivitätssteigerungen und vor allem mit einer Kooperationsstrategie begegnet werden.

Austrian Airlines, Finnair und Swissair haben am 3. Mai 1990 eine umfangreiche Zusammenarbeit unter der Bezeichnung "European Quality Alliance" beschlossen. Der Jahresumsatz der genannten Gruppe liegt bei weit über 100 Mrd S, es werden mehr als 30 Mill Passagiere im Jahr befördert und rd 80 000 Mitarbeiter beschäftigt; insgesamt verfügt die Gruppe über rd 250 Flugzeuge. Im Rahmen dieses Zusammenschlusses sollen in den Bereichen Kundendienst, Marketing, Verkauf und Technik Interessen und Abläufe abgestimmt und dadurch ein optimales Produkt im Interesse der Kunden, aber auch im eigenen Interesse, erstellt werden. Die Kooperation soll hohe Synergie-Effekte erbringen.

1991 und 1992 wird es durch die Aufstockung der Langstreckenflotte um je eine Einheit zu einer Verdichtung und Erweiterung des Langstreckenverkehrs kommen. Vorgesehen ist die Aufnahme neuer Linienverbindungen nach Nordamerika, Asien und Afrika. Im Mittelstrecken- und Regionalverkehr soll es in den nächsten fünf Jahren ebenfalls zu maßvollen Produktivitätserhöhungen kommen.

Die langfristige Planungsrechnung (bis 1995) weist jährliche positive Ergebnisse aus."

## Gemeinnützige Wohnbaugesellschaft der Stadt Linz/Donau GesmbH, Linz

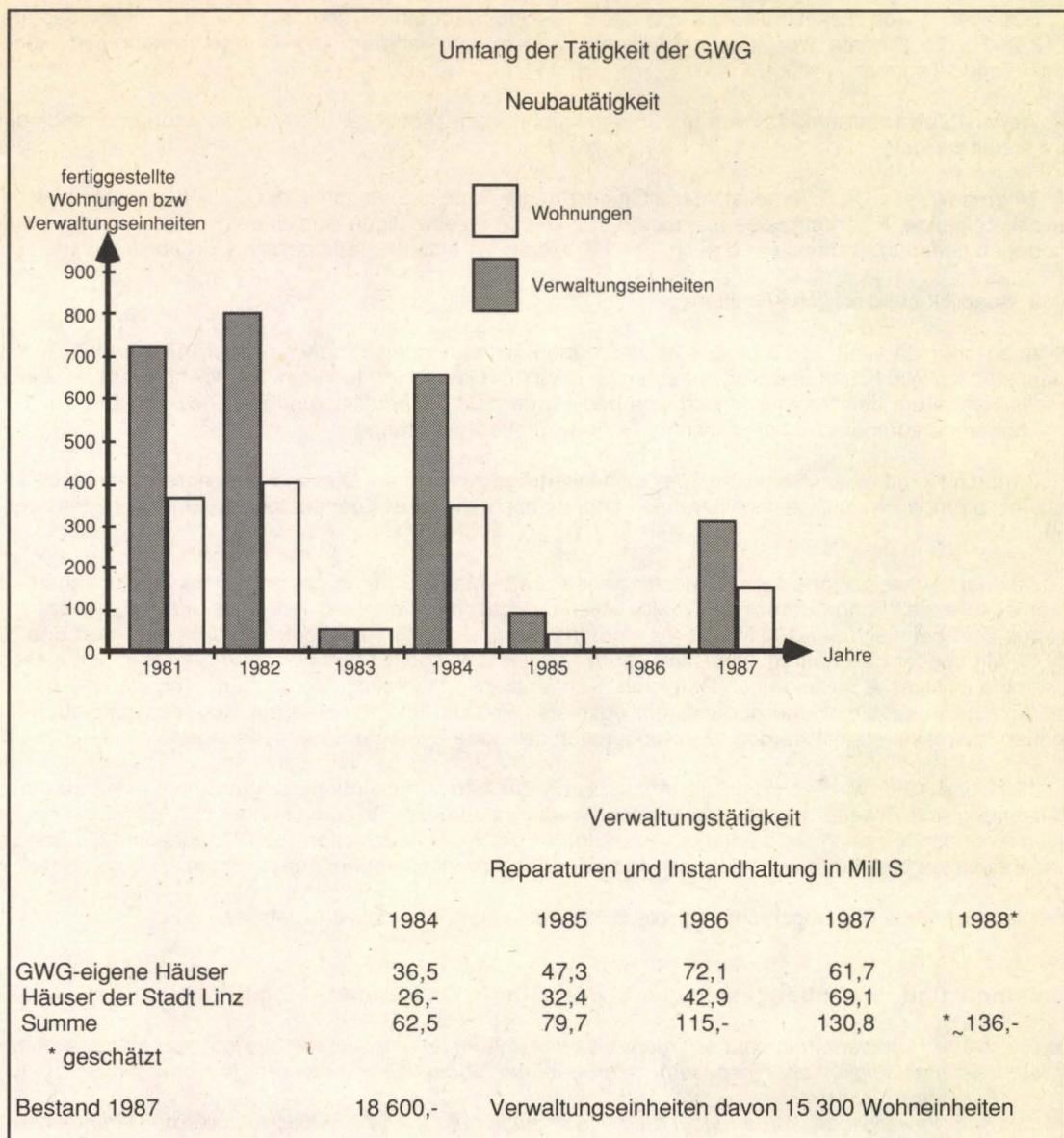
*Die überprüfte Unternehmung baut seit mehr als zehn Jahren an einem städtebaulich zwar interessanten, für ihre Leistungsfähigkeit aber insgesamt zu großen und für die Mieter zu teuren Bauvorhaben.*

*Bei den Auftragsvergaben wurde regelmäßig gegen die in der ÖNORM A 2050 festgelegten Grundsätze ordnungsgemäßer Beschaffung verstoßen.*

**70.1** Der RH hat im Jahre 1989 einige Teilbereiche der Gebarung der Gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft der Stadt Linz/Donau GesmbH, Linz (GWG), hinsichtlich der Jahre 1981 bis 1989 überprüft.

Das Stammkapital der Gesellschaft betrug zum Zeitpunkt der Beendigung der Überprüfung am 11. Juli 1989 3 Mill S. Die Stadt Linz war mit einem Anteil von 85 vH an der Gesellschaft beteiligt. Je 5 vH des Stammkapitals hielten die Allgemeine Sparkasse, die Bank für Oberösterreich und Salzburg sowie das Land Oberösterreich.

Da die Bank für Oberösterreich und Salzburg dem Konzern der Creditanstalt-Bankverein angehört, an welcher Gesellschaft die Republik Österreich, vertreten durch den Bundesminister für Finanzen mehrheitlich beteiligt ist, erfolgt nachstehend inhaltsgleich mit der Berichterstattung an den Gemeinderat der Stadtgemeinde Linz bzw an den Landtag des Bundeslandes Oberösterreich eine Darstellung des Prüfungsergebnisses an den Nationalrat.



#### Großinstandsetzung und Instandhaltung

##### Ausschreibung von Großinstandsetzungen

**70.2.1** Großinstandsetzungen wurden von der GWG nicht öffentlich ausgeschrieben, Aufträge im Umfang bis zu 30 000 S wurden freihändig vergeben. Für Arbeiten über diesem Wert fanden beschränkte Ausschreibungen statt.

**70.2.2** Der RH empfahl, für Großinstandsetzungen allgemeine Regeln über die Art der Angebotseinholung zu erlassen.

##### Angebotsbedingungen

**70.3.1** Die Ausschreibungsbedingungen der GWG für Instandhaltungsarbeiten waren auf die Neubautätigkeit abgestellt, für Instandsetzungsarbeiten daher nur eingeschränkt oder gar nicht anwendbar.

**70.3.2** Der RH empfahl, diese Bedingungen neu zu fassen.

#### *Angebotseröffnung*

**70.4.1** Die im Zuge von Ausschreibungen der GWG einlangenden Angebote wurden nicht bei Einlagen in ein Verzeichnis eingetragen, sondern gesammelt und erst bei der Angebotseröffnung in die Niederschrift aufgenommen. Diese enthielt keinen Hinweis darauf, daß die Angebote bis zur Angebotseröffnung ordnungsgemäß verschlossen waren. Das Formblatt über die Niederschrift enthielt auch Eintragungsmöglichkeiten für "Verspätete Anbote, die noch zugelassen werden".

**70.4.2** Nach Ansicht des RH bot die aufgezeigte Vorgangsweise keine Gewähr für die ordnungsgemäß Ermittlung eines Best- oder Billigstbieters durch eine Ausschreibung. Er erinnerte an die einschlägigen Bestimmungen der ÖNORM A 2050, derzufolge nach Ablauf der Angebotsfrist eingelangte Angebote (siehe auch das Angebot für die Gartengestaltung Goethestraße 6 vom 19. August 1986) als solche zu kennzeichnen und auszuscheiden wären. Weiters wären alle Teile so zu kennzeichnen, daß ein nachträgliches Auswechseln feststellbar wäre. Der RH empfahl, in den Ausschreibungsbedingungen festzulegen, daß Preisnachlässe nur dann berücksichtigt werden, wenn sie im Leistungsverzeichnis selbst und nicht bloß im Begleitschreiben angeführt sind. Die bei Angebotseröffnung verlesenen Preise dürfen nicht durch andere Schriftstücke oder Zusagen verändert werden.

#### *Aufbewahrung von Gegenangeboten*

**70.5.1** In einigen Fällen waren die Angebote der bei Ausschreibungen der GWG nicht zum Zug gekommenen Firmen unauffindbar. Wegen der fehlenden Gegenangebote konnte nicht geklärt werden, ob im Auftragnehmerangebot vorgenommene handschriftliche Ausbesserungen auch in den Vergleichsangeboten enthalten waren oder ob eine einseitige Bevorzugung dieses Bieters vorlag.

**70.5.2** Der RH empfahl, künftig für eine geordnete Aufbewahrung auch der Gegenangebote für die Dauer der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist Sorge zu tragen.

**70.5.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters bestand vor 1989 keine Anweisung über die Vorgangsweise bei Angebotsannahme und Auftragsvergabe. Die im Neubaubereich angewandten Bedingungen wurden auch bei der Großinstandsetzung verwendet. Mit Jahresbeginn 1990 wurde schriftlich die Anwendung der städtischen "Vergabeordnung" angeordnet.

Die sich daraus ergebenden Auswirkungen sowie die Empfehlungen des RH werden in Zukunft berücksichtigt werden.

#### *Ausschließlichkeitsvertrag für Kunststofffenster*

**70.6.1** Seit Jahren veranlaßte die GWG den Austausch alter Holzfenster gegen Kunststofffenster. Die Kosten hiefür betrugen jährlich zwischen 7 und 11 Mill. S. Die Lieferung erfolgte durch eine einzige Erzeugerfirma aufgrund einer im Jahre 1977 abgeschlossenen Ausschließlichkeitsvereinbarung.

Vor dem genannten Vertragsabschluß hatte die GWG sechs Angebote eingeholt und sich für die derzeitige Lieferfirma entschieden. Die eingeholten Angebote waren hinsichtlich der angebotenen Fenstergrößen und der tatsächlichen Lieferungen nicht vergleichbar. Das Angebot der beauftragten Firma konnte nicht vorgelegt werden, auch waren keine anderen Unterlagen vorhanden, welche die ausschließliche Auftragung hätten sachlich rechtfertigen können.

**70.6.2** Der RH empfahl, den Austauschvertrag der Fenster zu kündigen und die mit dem Austausch der Fenster zusammenhängenden Leistungen öffentlich auszuschreiben.

**70.6.3** Hiezu teilte der Bürgermeister mit, daß der Exklusivvertrag 1989 einvernehmlich aufgelöst wurde.

#### *Kunststofffenstereinbau bei der Wohnanlage Derflingerstraße*

**70.7.1** Trotz des vorerwähnten Ausschließlichkeitsvertrages führte die GWG für die Wohnanlage Derflingerstraße 4, 8, 8a und 8b im Jänner 1987 eine beschränkte Ausschreibung zur Lieferung von Kunststofffenstern als Ersatz der alten Fenster durch. Das Leistungsverzeichnis hiefür wurde von jener auch zur Angebotslegung eingeladenen Firma erstellt, mit welcher der angeführte Ausschließlichkeitsvertrag bestand. Die "Technischen Vorbemerkungen" waren teilweise auf die Erzeugnisse dieser Firma abgestellt, teilweise unvollständig.

In der Folge wurden drei Firmen zum Einreichen von Angeboten eingeladen und gaben jeweils ein Angebot ab. Die planende Firma war Billigstbieter und erhielt den Auftrag. Dabei verlangte die GWG, vor der Fertigung der Fenster das Einvernehmen mit dem Bauamt der Stadt Linz herzustellen. Nach Auftragserteilung erfolgte eine teilweise Leistungsänderung (statt dreifach- zT zweifachverglaste Fenster). Trotz dieser deutlichen Verringerung des Leistungsumfanges kam es durch den Einbau der nur zweifachverglosten Fenster zu einer nur unbedeutenden Kostensenkung.

**70.7.2** Nach Auffassung des RH kann bei Heranziehung eines Bieters zur Erstellung des Leistungsverzeichnisses nicht die Möglichkeit ausgeschlossen werden, daß Ausschreibungsbedingungen zugunsten dieses Bieters gestaltet werden. Der Ersteller eines Leistungsverzeichnisses sollte daher grundsätzlich als Bieter bei diesem Projekt nicht zugelassen werden. Im vorliegenden Fall bestand aber wegen des vorhin erwähnten Ausschließlichkeitsvertrages die Verpflichtung, bei Austausch Fenster nur bei dieser Vertragsfirma zu bestellen. Es wäre daher rechtlich gar nicht möglich gewesen, eine andere Firma zu beauftragen. Dies war zweifellos auch den Konkurrenten bekannt, weshalb ein echter Preiswettbewerb nicht erwartet werden konnte.

Die erst im Auftragsschreiben auferlegte Verpflichtung, vor der Fertigung der Fenster das Einvernehmen mit dem Bauamt herzustellen, erschien nicht sinnvoll. Es hätte schon vor Erstellung des Leistungsverzeichnisses geklärt werden müssen, welche Fensterarten für den Einbau in Frage kommen.

Nach Ansicht des RH war im Hinblick auf den beschriebenen Sachverhalt die Auftragsvergabe nicht als ordnungsgemäß zu bezeichnen, zumal teilweise etwas anderes (dreifachverglaste Fenster) ausgeschrieben als geliefert (zweifachverglaste Fenster) worden war.

**70.7.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters müßten trotz vorhandener Bestrebungen, Leistungsverzeichnisse durch GWG-Techniker zu erstellen, diese aus zeitlichen und fachtechnischen Gründen von Firmen erstellt werden.

**70.7.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht und meinte, der Umfang der Leistung wäre grundsätzlich vor der Ausschreibung festzulegen. Danach wäre ausschließlich jene Leistung auszuschreiben, die auch bestellt werden soll.

#### *Leistungsverzeichnisse*

**70.8.1** Fallweise wichen die von der GWG bezahlten Rechnungen deutlich von den Leistungsverzeichnissen ab, was auf deren unzulängliche Erstellung schließen ließ. Beispielsweise wurden für die Erneuerung einer Elektro-Steigleitung sowohl gattungs- als auch mengenmäßig andere Materialien verrechnet als angefragt bzw angeboten worden waren. Die im Angebot laut Leistungsverzeichnis mit 195 000 S enthaltenen Verteileranlagen kosteten wegen obiger Abweichungen schließlich 304 000 S (plus 56 vH). Auch bei anderen gleichartigen Elektroarbeiten waren die verrechneten Kosten für die Verteileranlagen beträchtlich höher als im Leistungsverzeichnis angegeben.

**70.8.2** Der RH bemängelte die Vorgangsweise als nicht der ÖNORM A 2050 entsprechend. Zufolge mangelhafter Leistungsbeschreibungen war es nicht möglich, den Bestbieter zu ermitteln und die tatsächlich entstehenden Kosten vorherzusehen.

**70.8.3** Der Bürgermeister stellte für die Zukunft eine Änderung der Leistungsverzeichnisse in Aussicht.

#### *Gleichzeitige Ausschreibung eines größeren Arbeitsumfanges*

**70.9.1** Im Jahre 1985 hat die GWG für mehrere Finanzierungseinheiten (Mietverrechnungskreis) eine Ausschreibung von Fassadenverkleidungen zwecks Verbesserung der Wärmedämmung durchgeführt. Davon wurden nur die Arbeiten für eine Finanzierungseinheit an den Billigstbieter A vergeben. Der gleiche Bieter A war bei einer anderen Finanzierungseinheit zweitgereihter Bieter, erhielt jedoch auch diesen Auftrag, nachdem er mit einem nachträglichen Preisnachlaß den dortigen Billigstbieter unterboten hatte. Auch bei einer dritten Finanzierungseinheit schaltete die GWG den dortigen Billigstbieter aus, indem sie den Drittbieter B zu einem nachträglichen Preisnachlaß veranlaßte. Auf gleiche Weise erhielt B auch bei der vierten Finanzierungseinheit als Drittbieter den Auftrag.

Ebenfalls im Juli 1985 schrieb die GWG die Fassadenverkleidung bei einer weiteren Finanzierungseinheit aus. Ende September 1985 gewährte der zweitgereihte Bieter einen Nachlaß von 3,1 vH, war damit preisgünstiger als der ursprüngliche Billigstbieter und erhielt den Auftrag. Die gem Pkt 4.4 der ÖNORM A 2050 unzulässigen Preisverhandlungen wurden damit begründet, daß bei Vergabe der Aufträ-

ge auf die Arbeitskapazität der Bieter Rücksicht genommen werden mußte. Beispielsweise hätte ein Bieter bereits bei vier Häusern den Fassadenverkleidungsauftrag erhalten und hätte daher mit weiteren Arbeiten, für die er ebenfalls Billigstbieter gewesen war, nicht mehr beauftragt werden können.

Bei der im Mai 1987 vorgenommenen beschränkten Ausschreibung der Dachneudeckung von 55 Häusern boten fünf Firmen die Leistung an. Da der Billigstbieter diesen Arbeitsumfang nicht allein ausführen konnte, erhielt er nur die Hälfte der Arbeiten übertragen. Mit der anderen Hälfte wurde der an zweiter Stelle gereihte Bieter beauftragt, nachdem er einen Nachlaß gewährt und damit das Preisniveau des Billigstbieters erreicht hatte. Laut Auskunft des zuständigen Technikers war auch dieser Arbeitsumfang noch so groß, daß Subunternehmer herangezogen werden mußten.

**70.9.2** Der RH empfahl, Arbeiten künftig nur in jenem Umfang auszuschreiben, der vom Auftragnehmer innerhalb der verlangten Fertigstellungfrist kapazitätsmäßig auch bewältigt werden kann.

**70.9.3** Der Bürgermeister teilte hiezu mit, die erforderlichen Ausschreibungen hätten im Hinblick auf das Auslaufen der Förderung zum 31. Dezember 1984 innerhalb kürzester Zeit durchgeführt werden müssen. Da die Zusicherungen rasch erteilt worden seien und die Mieter auf ehesten Durchführung gedrängt hätten, habe sich die GWG zur sofortigen Auftragsvergabe veranlaßt gesehen.

Da der jeweilige Billigstbieter, teilweise auch der Zweitbieter, aufgrund zu geringer Kapazität nicht alle Aufträge habe übernehmen können, hätten die Aufträge an Zweit- bzw. Drittbieter vergeben werden müssen. Dies sei mit Kenntnis des jeweiligen Billigstbieters und mit Zustimmung der Oberösterreichischen Landesregierung geschehen. Der Auftrag sei vom jeweiligen Auftragnehmer zum Billigstbieterpreis ausgeführt worden. Es habe sich daher nicht um Ausschaltung der Billigstbieter, sondern um einen ausdrücklichen Verzicht derselben wegen nicht ausreichender Kapazität gehandelt.

#### Wärmedämmaßnahmen

**70.10.1** Im April 1987 führte die GWG eine beschränkte Ausschreibung zur Fassadenrenovierung von 55 Häusern durch, wobei den Auftrag der Billigstbieter erhielt. Die Preise für einzelne Teilleistungen dieser Firma wichen von den Preisen der übrigen Firmen stark ab - für eine Reihe von Positionen hatte der Auftragnehmer nur 1 bis 5 vH der Preise der übrigen Bieter eingesetzt. Es handelte sich dabei fast ausschließlich um Alternativpositionen, von denen die Firma vermutlich annahm oder wußte, daß diese Ausführungsart nicht gewählt werden würde. Wie ein Preisvergleich der Angebotssummen ohne die genannten Positionen ergab, wäre der bisherige zweitgereihte Bieter zum Billigstbieter geworden.

**70.10.2** Nach Ansicht des RH wäre das Angebot des Auftragnehmers daher als Spekulationsangebot zu betrachten und wegen unangemessener Preiskalkulation auszuscheiden gewesen.

**70.11.1** Bei einer anderen beschränkten Ausschreibung für Wärmedämmung hat die GWG die Firmen eingeladen, neben den geplanten Ausführungsarten auch eine frei wählbare Variante anzubieten. Die Angebotseröffnung war am 28. November 1985. Am 2. Dezember 1985 bot ein Bieter eine weitere Variante zur Ausführung an, die, in den Vergleich einbezogen, als zweckmäßigste Ausführungsart bezeichnet wurde. Der Auftrag erging an diesen Bieter unter Verwendung dieser Variante. Die darauf an diese Firma vergebenen Aufträge erreichten bis Februar 1987 einen Gesamtwert von rd 14 Mill S.

**70.11.2** Nach Ansicht des RH wäre es erforderlich gewesen, für die nach der Angebotsfrist vorgelegte Firmenvariante Gegenangebote der anderen Firmen in Form einer neuerlichen Ausschreibung einzuholen. Die tatsächlich durchgeführte Leistung war daher nie ausgeschrieben, sondern bei wirtschaftlicher Betrachtung freihändig vergeben worden. Daß hiebei durchaus billigere Preise zu erzielen gewesen wären, zeigt die Tatsache, daß jene Firma, welche die erwähnte weitere Variante um 428 S/m<sup>2</sup> angeboten hatte, im Juli 1986 bei einem anderen Objekt der GWG für dieselbe Ausführungsart nur 153 S/m<sup>2</sup> verlangte und die Arbeiten zu diesem Preis auch abrechnete.

Der RH empfahl, künftig genauer auf ordnungsgemäße Ausschreibung und Angebotswahl für den Zuschlag zu achten. Nur dadurch kann, dem Sinn des Wohnungsgemeinnützigeingesetzes BGBl Nr 139/1979 idgF (WGG) entsprechend, den Wohnungsbesitzern bestmögliche Wohnqualität bei geringstmöglichen Kosten gewährleistet werden.

**70.11.3** Hiezu teilte der Bürgermeister mit, die Auftragsvergabe sei wegen des Zeitdrucks (um die Wärmedämmaßnahmen noch im bevorstehenden Winter wirksam werden zu lassen) sowie zwecks Einsparung von Kosten gegenüber der Ausschreibung in der beschriebenen Art erfolgt. Der angeführte Preis-

70

vergleich wäre nicht zielführend, weil die zweitgenannten Einheitspreise deutlich unter einem angemessenen Preis gelegen seien.

**70.11.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, daß die tatsächlich durchgeführte Leistung freihändig vergeben worden war. Wenn die GWG den von der gleichen Firma sechs Monate später verlangten Preis als "unter einem angemessenen Preis" liegend bezeichnete, hätte sie das "Unterangebot" ausscheiden müssen. Im übrigen nahm der RH zur Kenntnis, daß die GWG seinen Empfehlungen auf Verbesserung der Ausschreibungen zwischenzeitlich weitgehend nachgekommen ist.

#### *Preisverhandlungen*

**70.12.1** Die GWG hat die Maler- und Anstreicherarbeiten bei 15 Häusern mit einem Auftragswert von über 500 000 S im Oktober 1984 an den zweitgereihten Bieter vergeben, nachdem dieser einen Preisnachlaß von 5 vH gewährt hatte. Die Fassadeninstandsetzung bei denselben Objekten mit einer Auftragssumme von rd 340 000 S wurde dem drittgereihten Bieter übertragen, der durch einen Nachlaß von 9 vH den ursprünglichen Billigstbieter nachträglich unterboten hatte.

**70.12.2** Der RH beanstandete diese Vorgangsweise, weil gemäß ÖNORM A 2050 der Auftraggeber während des Vergabeverfahrens mit den Bietern grundsätzlich nicht verhandeln darf, insb nicht zur Erlangung von Preisnachlässen. Nach Ansicht des RH führen Preisverhandlungen auf längere Sicht eher zu höheren Preisen, weil die Firmen die Spanne für Preisverhandlungen in ihr Angebot einbauen. Außerdem würden Firmen, die nach Preisverhandlungen ausscheiden, künftig weniger bereit sein ein Angebot zu legen. Dies würde eine Einengung des Wettbewerbs bedeuten.

**70.12.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters sei bei allen Baulosen dieselbe Firma Billigstbieter, aber nicht in der Lage gewesen, termingemäß alle Arbeiten durchzuführen, so daß zwecks termingerechter Abwicklung Preisverhandlungen mit anderen Firmen geführt worden seien. Da die Billigstbieter in die Entscheidungsfindung eingebunden gewesen seien, wäre der Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung der Bieter wohl beachtet worden.

#### *Einzelne Planungsmängel*

**70.13.1** Im November 1985 führte die GWG eine Ausschreibung über Wärmedämmung durch, in deren Bedingungen darauf hingewiesen wurde, daß wegen der bereits fertiggestellten Stiegenhausmalerei der Auftragnehmer für Beschädigungen und Verschmutzungen zu haften habe. Bei einem Teil der Häuser traf dieser Hinweis allerdings nicht zu.

**70.13.2** Der RH beanstandete daher die angeführte Ausschreibungsbedingung, weil sie in jedem Falle ein höheres Preisniveau bewirkte.

**70.13.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters sei zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht vorhersehbar gewesen, daß sich die Fertigstellung der bereits in Auftrag gegebenen Malerarbeiten so lange hinauszögern würde.

**70.13.4** Der RH erwidierte, zweckmäßigerweise hätte die Stiegenhausmalerei erst nach der Wärmedämmung der Dachbodendecke durchgeführt werden sollen. Ein preiserhöhender Hinweis auf Haftung für Beschädigung der neuen Malerei wäre dann entbehrlich gewesen.

**70.14.1** Bei einem Bauvorhaben hat die GWG die Fertigstellung von Elektrosteigleitungen für Anfang April 1985 vereinbart. Zum gleichen Zeitpunkt war auch das Ausmalen der Stiegenhäuser vorgesehen. Die Stemm- und Verputzarbeiten sollten Ende März 1985 fertiggestellt werden. Nach den eingesehenen Bautagesberichten wurde tatsächlich mit den Elektrikerarbeiten im Juni 1985 und mit den Stemmarbeiten im Juli 1985 begonnen. Der Maler begann seine Arbeit erst im Oktober 1986 und war im März 1987 fertig.

**70.14.2** Nach Auffassung des RH hätten durch bessere Terminplanung sowie Arbeitskoordination die mit Preiserhöhungen verbundenen Verzögerungen vermieden werden können.

**70.15.1** Im Zuge der Wärmeisolierung von Decken über den Garagen stellte sich heraus, daß die GWG die Notwendigkeit einer Erneuerung der Elektroinstallation übersehen hatte. Sie sah sich daher veranlaßt, diese Elektroarbeiten mit einem Kostenaufwand von 60 000 S ohne Einholung eines aufgegliederten Angebotes als Sofortmaßnahme zu vergeben.

**70.15.2** Zusammenfassend empfahl der RH, bei der Planung auf eine sinnvolle zeitliche Abfolge der einzelnen Leistungen zu achten.

#### *Terminüberschreitungen*

**70.16.1** In einem Auftragschreiben vom Juni 1986 hat die GWG für Fassadenrenovierungsarbeiten als Fertigstellungstermin März 1987 festgesetzt. Nach den "Allgemeinen Rechtlichen Auftragsbedingungen" war je Arbeitstag der Terminüberschreitung ein Pönale von rd 3 900 S zu bezahlen. Die Arbeiten wurden erst im Herbst 1987 beendet, ein Pönale aber nicht abgezogen.

**70.16.2** Der RH äußerte Bedenken gegen diese Vorgangsweise. Da sich ein Pönale in der Kalkulation kostenerhöhend auswirkt, sollte es gem ÖNORM A 2050 nur dann vereinbart werden, wenn die Überschreitung des Erfüllungstermines für den Auftraggeber von erheblichem Nachteil wäre. Den Bietern wäre in einem solchen Fall jedoch bereits in der Ausschreibung und nicht erst im Zeitpunkt der Auftragsvergabe der Endtermin zu nennen.

#### *Preiserhöhungen*

**70.17.1** Die Ausschreibungsbedingungen der GWG für Maler- und Anstreicherarbeiten sahen vor, daß angebotene Einheitspreise und Pauschale ein Jahr als Festpreise gelten sollten. Im Oktober 1984 wurde aufgrund einer Ausschreibung vom August 1984 eine Malerfirma beauftragt und hiebei die Fertigstellung der Arbeiten für Anfang April 1985 ausbedungen sowie vereinbart, daß die angebotenen Preise als Festpreise zu gelten hätten.

In ihrer Schlußrechnung führte die Malerfirma als Leistungszeitraum Oktober 1986 bis März 1987 an und begehrte Preiserhöhungen von 7,28 vH (Malerarbeiten) bzw 7,16 vH (Anstreicherarbeiten).

Wie aus einem Aktenvermerk ersichtlich war, hätten die Arbeiten wegen Verzögerungen bei den vorangegangenen Elektroarbeiten frühestens Mitte März 1986 begonnen werden können, der Arbeitsbeginn war aber auf Wunsch der Malerfirma weiter verschoben worden. Es wurde daher vereinbart, nur 50 vH der Preiserhöhung, somit rd 17 100 S anzuerkennen.

**70.17.2** Nach Ansicht des RH waren aufgrund der Ausschreibungsbedingungen die Preise bis August 1985 (1 Jahr ab Angebotserstellung) als Festpreise anzusehen. Die Firma hatte die Preiserhöhungen jedoch ab April 1985 berechnet. Für die Zeit nach August 1985 hätten die Index-Werte aber nur 3,53 vH (Malerarbeiten) bzw 3,18 vH (Anstreicherarbeiten) betragen, sich daher lediglich eine Erhöhung von rd 15 800 S ergeben. Die der Firma zugebilligte Hälfte hätte daher nur rd 7 900 S (statt 17 100 S) betragen dürfen. Der RH empfahl, künftig bereits bei der Ausschreibung Preisgleitregeln eindeutig festzulegen und bei der Berechnung auf das im Angebot angeführte Verhältnis von Arbeit zu Sonstigem zu achten.

**70.17.3** Der Bürgermeister sagte dies für die Zukunft zu.

#### *Ziviltechniker-Leistungen*

**70.18.1** Bei Instandsetzungsmaßnahmen bediente sich die GWG des öfteren eines Ziviltechnikers. Laut Vereinbarung aus dem Jahre 1984 waren als Honorar für die Ausübung der örtlichen Bauaufsicht 2 vH der Baukosten vereinbart. Bei Abrechnung seiner Leistungen im Zusammenhang mit Instandsetzungsarbeiten für die Absiedlung einer Firma von einem Abbruchgrundstück verrechnete der Ziviltechniker mit dem Hinweis, er habe zusätzliche Leistungen (Verhandlung mit Firmen, Behörden, Beratung) erbracht, nicht den vorgenannten Hundertsatz von rd 3 620 S, sondern für angegebene 27 Stunden einen Zeitaufwand von 9 180 S. Wann und wofür diese Stundenleistungen erbracht wurden, war nicht erkennbar.

**70.18.2** Nach Ansicht des RH wäre ein solcher Nachweis erforderlich gewesen, zumal weitere Honorarrechnungen dieses Auftragnehmers ebenfalls stundenweise Leistungen im Zusammenhang mit demselben Abbruchprojekt zum Gegenstand hatten und ebenfalls bezahlt wurden.

**70.18.3** Der Bürgermeister sagte für die Zukunft eine entsprechend ausreichende Dokumentation zu.

### Verwaltungsaufwand

#### Repräsentationsausgaben

**70.19.1** Im Jahre 1987 hat die GWG für drei Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens Weihnachtsgeschenke um rd 18 000 S eingekauft.

**70.19.2** Nach Ansicht des RH war es nicht Aufgabe einer gemeinnützigen Gesellschaft, Geschenke an Personen zu vergeben, die aufgrund ihrer Stellung zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungswesens verpflichtet sind. Er empfahl, die Verteilung von dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung und ihrer Amtsträger abträglichen Geschenken an politische Funktionäre und Beamte zu unterlassen.

**70.19.3** Laut Mitteilung des Bürgermeisters seien die Repräsentationsausgaben ab 1988 eingestellt worden.

#### Mitgliedsbeiträge

**70.20.1** Die GWG zahlte jährlich 3 000 S an eine parteiorientierte Interessenvertretung sowie 1 200 S an einen Verein.

**70.20.2** Der RH empfahl, solche Zuwendungen als dem Zweck gemeinnütziger Wohnbauunternehmen widersprechend zu unterlassen.

**70.20.3** Der Bürgermeister stellte dies ab 1990 in Aussicht.

### Neubautätigkeit – Auwiesen

**70.21** Die GWG errichtete in den Jahren 1980 bis 1987 durchschnittlich jährlich 380 Verwaltungseinheiten, davon rd 200 Wohnungen. Im wesentlichen wurden Neubauten im Stadterweiterungsgebiet Auwiesen errichtet.

#### Grunderwerb und Bebauungskonzept

**70.22.1** Nach dem Erwerb von Grundflächen eines von der Schließung bedrohten Betriebes erwarb die GWG in den frühen achtziger Jahren auch die anschließenden Wiesen und Felder. Der GWG-Eigentümer Stadt Linz stellte die zum Liegenschaftsankauf erforderlichen Mittel jeweils als Darlehen zur Verfügung; die Umwidmung auf Wohngebiet erfolgte jeweils erst nach Erteilung der Baubewilligung.

**70.22.2** Nach Auffassung des RH wäre es seitens der Stadt notwendig gewesen, das Stadterweiterungsgebiet Auwiesen durch einen zeitgerecht beschlossenen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan einer entsprechenden Wohnbebauung zuzuführen. Die Bevorzugung der GWG hatte zur Folge, daß Wohnungen nur in dem Maß errichtet wurden, als der GWG Förderungsmittel zugeteilt wurden. Die anderen im Raum Linz tätigen gemeinnützigen Wohnbauträger mußten mangels verfügbarer Liegenschaften ihre Bauaktivität in die Randgemeinden von Linz verlagern. Bei zeitgerechter Flächenwidmung und Verkauf der Grundstücke an mehrere Wohnbauträger hätten alle 3 000 Wohnungen bereits seit fünf Jahren fertiggestellt sein können; durch die vom GWG-Eigentümer gewählte Lösung ist die Fertigstellung der Gesamtbebauung frühestens in zehn Jahren zu erwarten.

Der RH beanstandete die Bevorzugung der GWG beim Liegenschaftserwerb, wodurch die Errichtung von rd 3 000 Wohnungen unnötigerweise verzögert wurde. Die schleppende Flächenwidmungsplanung der Stadt Linz war bereits anlässlich einer Gebarungsüberprüfung der Stadtgemeinde im Jahre 1986 vom RH beanstandet worden.

**70.22.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters hätten weder ein freier Wettbewerb noch ein früherer Abschluß des Flächenwidmungsplanes zur rascheren Verwirklichung des Bauvorhabens führen können, weil die oberösterreichische Wohnbauförderung über keine ausreichenden Mittel verfügte. Daher erscheine die Beanstandung des RH, daß die Errichtung von rd 3 000 Wohnungen unnötigerweise verzögert wurde, nicht gerechtfertigt. Im übrigen wäre - entgegen der Auffassung des RH - die Flächenwidmungsplanung äußerst zeitaufwendig und schwierig gewesen, also keinesfalls verzögert worden. Seit Mitte 1989 bestünden Bestrebungen, die noch vorhandenen Flächen durch ein gemeinsames Projekt mehrerer Wohnbauträger innerhalb von drei Jahren zu verbauen.

**70.22.4** Der RH erwidierte, die Auffassung der Stadt Linz, weder freier Wettbewerb noch früherer Abschluß des Flächenwidmungsplanes hätten - mangels ausreichender Wohnbauförderungsmittel - zu

einer rascheren Verwirklichung der Bauvorhaben geführt, sei nur dann schlüssig, wenn man als wesentliche Ursache für die schleppende Zuteilung der Förderungsmittel die Nichterfüllung von Förderungsvoraussetzungen ausklammert. Der RH nahm aber zur Kenntnis, daß zugunsten einer rascheren Herstellung der restlichen 1 000 Wohnungen künftig auch die Finanzkraft anderer Wohnbauträger herangezogen werden soll.

**70.23.1** Die Planung der Bebauung des Stadterweiterungsgebietes Auwiesen führte zu einer zwar städtebaulich interessanten, jedoch an die Grenze der Förderbarkeit gehenden Lösung. Die GWG vermochte damit den Bedarf ihrer im Vergleich zu den Wohnungswerbern anderer Wohnbauträger finanziell besonders schwachen Kundschaft nicht zu decken. Wie die große Zahl von Ansuchen um Wohnbeihilfe erkennen ließ, haben für mehr als die Hälfte der Haushalte die finanziellen Belastungen das zumutbare Maß überschritten.

**70.23.2** Nach Ansicht des RH waren Baukosten, die an der Höchstgrenze der Förderungswürdigkeit liegen, nur für Wohnungswerber vertretbar, deren Einkommen an der Obergrenze für begünstigte Personen liegen. Wohnungswerber, deren Einkommen weit unter diesen Grenzen liegen, benötigen hingegen Wohnungen, deren Bau- und Betriebskosten deutlich unter den förderbaren Höchstgrenzen liegen.

Da die Förderung der Neubautätigkeit und die Zuschüsse zu den Mieten (Wohnbeihilfe) aus einem gemeinsamen Budgetansatz des Landes gespeist werden, vermindert ein zusätzlicher Geldbedarf für Wohnbeihilfe die verfügbaren Mittel für Neubauten nachhaltig. Die Errichtung neuer Wohnungen, die vorhersehbar hohe Wohnbeihilfen nach sich ziehen, stand daher nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit und der Sparsamkeit. Der RH beanstandete, daß dieses städtebauliche Projekt nicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Wohnungswerber abgestimmt wurde.

**70.23.3** Laut Stellungnahme der GWG sei zwar die Mieterauswahl aufgrund der Einkommensstruktur der vorgemerkteten Wohnungssuchenden schwierig, jedoch stünde es jedem Wohnungssuchenden frei, welchen Wohnungsaufwand, gleich ob mit oder ohne Inanspruchnahme einer Wohnbeihilfe, er auf sich nähme.

**70.23.4** Der RH erwiderte, die Wechselwirkung von Wohnbauförderung und Wohnbeihilfe sollte keinesfalls übersehen werden.

#### *Standorteignung und Grundbeschaffung*

**70.24.1** Das Stadterweiterungsgebiet Auwiesen liegt an der südlichen Stadtgrenze von Linz, am linken Traunufer zwischen dem Autobahnzubringer zur Westautobahn und der Brücke der Bundesstraße 1 über die Traun (Ebelsberger Brücke). Es liegt in der Einflugschneise des Flughafens Linz/Hörsching.

Die Nähe zu großen Verkehrsängern und die Besonderheiten der Wasserläufe ergeben in Verbindung mit der häufigen Inversionswetterlage eine nur durchschnittliche Eignung des Gebietes Auwiesen als Wohngebiet. Die vergleichsweise hohe Luftfeuchtigkeit dieses Gebietes begünstigte die Algenbildung an den Fassaden. Die Baugrundverhältnisse verteuerten die Errichtungskosten, weil wegen des hohen Grundwasserstandes Unterkellerungen nicht möglich waren.

**70.24.2** Nach Ansicht des RH wären diese Standortnachteile bei der Festlegung eines angemessenen Grundpreises zu berücksichtigen gewesen. Der RH beanstandete die mangelhafte wirtschaftliche Sorgfalt beim Erwerb des Neubaugebietes.

**70.24.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters seien die insgesamt gezahlten Grundpreise als angemessen zu bezeichnen. Darüber hinaus sei das Wohngebiet durch umfangreiche Grünflächen und Kleingartenanlagen sowie durch eine Sportanlage sowohl von der Bundesstraße als auch von der Mühlkreisautobahn getrennt. Es liege außerdem in keiner der für den Militärflugplatz Hörsching ausgewiesenen Lärmzonen. Die häufige Inversionslage stelle eine klimatische Besonderheit der Stadt Linz dar, welche sich nicht nur auf Auwiesen beschränke, sondern große Teile des Linzer Zentralraumes umfasse.

**70.24.4** Der RH erwiderte, die durch eine Sportanlage vorgenommene Trennung des Wohngebietes von der Autobahntrasse erweise sich als Beispiel einer städtebaulichen Fehlplanung. Es wäre höchst unzweckmäßig, die Ausübung einer die Körperfunktionen besonders steigernden Tätigkeit (Sport und Leichtathletik) an Orten vorzusehen, die in besonders hohem Maß durch Schadstoffe belastet seien. Im übrigen sei die im wesentlichen aus Rasenflächen bestehende Sportanlage wenig geeignet, Schadstoffemissionen zu mindern. Der Hinweis, Auwiesen liege nicht in einer der mit Verordnung des BMLV ausge-

wiesenen Lärmzonen, gehe nach Ansicht des RH ins Leere, weil diese Vorschriften nicht dem Emissions- schutz von Wohngebäuden dienen. Die Lärmbelästigung durch startende und landende Flugzeuge werde hingegen durch die - in der Ausschreibung enthaltenen - Notwendigkeit besonders schalldämmender Fenster untermauert.

#### *Bebauungsplanung*

**70.25.1** Dem zur Erarbeitung eines Bebauungsvorschlages durchgeführten Architektenwettbewerb hat die GWG als Planungsvorgabe lediglich den Umfang des zur Bebauung vorgesehenen Gebietes zu- grundegelegt. Die Beachtung des hohen Grundwasserstandes bzw die Berücksichtigung des Werkskan- nales für das Wasserkraftwerk waren nicht gefordert. Die Beachtung des Gebotes der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit wurde weder hinsichtlich der Errichtungs- noch hinsichtlich der Betriebskosten verlangt.

**70.25.2** Nach Ansicht des RH führte die unzureichende Festlegung von Planungsmerkmalen dazu, daß vorwiegend baukünstlerische Gesichtspunkte für die Projektauswahl bestimmend waren. Infolgedes- sen ist auch einem Projekt mit hohem technischen Aufwand und den daraus sich ergebenden hohen Ko- sten der Vorzug gegeben worden.

**70.25.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters sei den Wettbewerbsteilnehmern mitgeteilt worden, daß die Verwirklichung mit Mitteln der Wohnbauförderung erfolgen werde, weshalb den Grundlagen des Wohnbauförderungsgesetzes entsprochen werden müsse.

**70.25.4** Der RH erwiderte, die bloße Vorgabe der nach den Wohnbauförderungsgesetzen zulässigen Höchstkosten sei zuwenig, um im Rahmen eines Ideenwettbewerbs die wirtschaftlich zweckmäßigen Lösungen zu erhalten.

#### *Wohnungsgrundrisse*

**70.26.1** Die Grundrißgestaltung der Wohnungen in der Anlage Auwiesen hat die GWG dem freien Er- messen des planenden Architekten überlassen. So liegen in einem Fall die Küchen im Untergeschoß unter Gehsteigniveau, in der Erstplanung waren überhaupt fensterlose Küchen vorgesehen.

**70.26.2** Der RH beanstandete die mangelnde nutzergerechte Planung. Zur Vermeidung von Umpla- nungen, neuerlichen Baubewilligungsverfahren und Ausführungsänderungen ("Sonderwünsche") wäre es zweckmäßig gewesen, rechtzeitig auf der Beachtung baugesetzlicher Vorschriften zu bestehen.

**70.26.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters seien die vom Architekten geplanten Wohnungstypen im Entwurf stadium von einer städtischen Wohnungskommission begutachtet und mit den Bedürfnis- sen der Wohnungssuchenden abgestimmt worden. Bei einer im Jahre 1983 erfolgten Umplanung sei das Projekt abgeändert worden.

**70.26.4** Der RH erwiderte, die GWG könne sich nicht durch Begutachtung der Entwürfe durch eine städtische Wohnungskommission ihrer Verantwortung entziehen. Zumindest die Einhaltung baurechtli- cher Vorschriften sollte gewährleistet sein. Die Umplanung wäre entbehrlich gewesen, wäre die GWG ihren Pflichten von vornherein ausreichend nachgekommen.

#### *Beauftragung von Bediensteten des Magistrates*

**70.27.1** Die GWG beauftragte zwei Bedienstete des Magistrates Linz mit den Kaufverhandlungen, der Vermessung und Herstellung von Vermessungsplänen sowie der grundbürgerlichen Abwicklung des Vorhabens Auwiesen.

**70.27.2** Der RH erachtete es als grundsätzlich nicht vertretbar, Bedienstete einer Gemeinde mit einer Nebenbeschäftigung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches zu beauftragen.

**70.27.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters würden in Hinkunft, um mögliche Interessenkollisio- nen hintanzuhalten, keine Magistratsbediensteten nebenberuflich beschäftigt werden.

#### *Dachbegrünung*

**70.28.1** Die tonnenartig gewölbten Dächer der Häuser des Bauabschnittes Auwiesen II/3 sollten mit Rasenziegeln begrünt werden. Wegen der zu hohen Kosten wurde bloß eine Bekiesung ausgeführt. Diese mußte durch zahlreiche Barrieren gestützt werden, um an den gewölbten Flächen nicht abzurutschen bzw fortgespült zu werden. Die besonders hohen Kosten dieser Dachkonstruktion waren vorhersehbar.

**70.28.2** Da durch die Materialänderung die dieser eigenartig gestalteten Dachkonstruktion zugeschriebenen besonderen Eigenschaften wie Verbesserung des Kleinklimas ohnedies verloren gegangen wären, wäre nach Ansicht des RH die Dachkonstruktion kostengünstiger mit Blech- oder Ziegeldeckung herzustellen gewesen.

**70.28.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters wäre eine Ziegel- bzw. Blecheindeckung zu teuer gekommen bzw. der architektonische Gedanke des Planers verfälscht worden.

**70.28.4** Der RH erwiderte, allein die Kosten der Rasenziegel wären so hoch gewesen wie für ein vergleichbares Ziegeldach samt Dachstuhl. Überdies wäre es angesichts der knappen Mittel der Wohnbauförderung nicht sinnvoll, geförderte Wohnungen zu errichten, die aufgrund besonderer Architektur nur unter Gewährung hoher Wohnbeihilfen vermietbar sind.

#### **Sonstige Feststellungen**

##### *Ausschreibung bei Neubauvorhaben*

**70.29.1** Zur Preisermittlung für Baumeister- und Professionistenarbeiten führte die GWG beschränkte Ausschreibungen durch. Der Bieterkreis sollte dadurch auf ausreichend leistungsfähige Unternehmungen beschränkt werden. Ingenieurleistungen wurden freihändig vergeben. Die Einschränkung des Bieterkreises konnte nicht verhindern, daß gerade bei Bauten mit auffällig vielen Baumängeln nicht mehr auf den jeweils Ausführenden zurückgegriffen werden konnte.

**70.29.2** Nach Ansicht des RH ließen sich auch Leistungen der Technischen Büros mit wirtschaftlichem Erfolg dem Preiswettbewerb unterziehen. Er empfahl, größere Aufträge nach öffentlicher Ausschreibung an den Bestbieter zu vergeben. Nur ein umfassender Wettbewerb unter gleichen Bedingungen bietet nämlich Gewähr dafür, die verlangten Leistungen zu möglichst günstigen Bedingungen zu erhalten.

**70.29.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters sei der Kritik des RH bereits entsprochen worden. Arbeiten ab 1 Mill S würden seit 1989 öffentlich ausgeschrieben.

##### *Bieterauswahl*

**70.30.1** Die GWG sah in den "Auftragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen" ua vor, die Massen der anzubietenden Leistungen beliebig zu ändern oder Leistungen überhaupt entfallen zu lassen. Die Vergaben erfolgten nach Preisverhandlungen, die mitunter mit erheblichen Ausführungsänderungen gegenüber dem Leistungsverzeichnis verbunden waren.

**70.30.2** Nach Ansicht des RH brachte die GWG mit den genannten Vertragsbedingungen zum Ausdruck, daß sie sich die freihändige Vergabe der Aufträge vorbehält und die Ausschreibung nur zur Erkundung des Preisniveaus, nicht aber als Grundlage für die Vergabe durchführt. Eine derartige Vorgangsweise stand aber nicht im Einklang mit der ÖNORM A 2050. Infolge der Vorgangsweise der GWG war zudem nicht nur ein höheres Preisniveau, sondern auch ein geringeres Interesse geeigneter Bieter zu gewärtigen.

**70.30.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters seien sämtliche Ausschreibungen zum Zwecke des Abschlusses eines Werkvertrages vorgenommen worden. Es wäre aber rechtlich bedenklich, sich Anbietern gegenüber durch Ausschreibung ausdrücklich zu verpflichten. Eine Gefahr von Auswirkungen auf Preise werde nicht gesehen, es seien jedoch Bestrebungen im Gange, bei Vergaben in Zukunft die ÖNORMEN zu beachten. Ob von Bieterverhandlungen künftig abgesehen werden könne, sei derzeit nicht erkennbar.

**70.30.4** Hiezu erwiderte der RH, die Bedenken der Stadt Linz gegen eine vertragliche Vereinbarung der ÖNORM A 2050 ließen erkennen, daß der GWG wohl die Möglichkeit offen gehalten werden sollte, entgegen förderungsrechtlichen Bestimmungen auf die Einhaltung der ÖNORM A 2050 zu verzichten.

##### *Preisverhandlungen*

**70.31.1** Die Auftragsvergabe der GWG erfolgte im allgemeinen aufgrund der Ergebnisse von Preisverhandlungen. Diese hatten zumeist umfangreiche Ausführungsänderungen zur Folge.

Die Baumeisterarbeiten für den Bauteil Auwiesen II/3 sind überhaupt nicht ausgeschrieben, sondern (im Zuge von Verhandlungen) vereinbart und dann freihändig vergeben worden.

**70.31.2** Der RH beanstandete aus grundsätzlichen Überlegungen Preisverhandlungen bei der Vergabe von Bauleistungen, weil sie den Zweck der Ausschreibung vereiteln. Bei Preisverhandlungen wäre nicht das Angebot für den Zuschlag ausschlaggebend, sondern das Verhandlungsgeschick gegenüber dem Auftraggeber. Aus diesem Grund könnte dann nämlich auch eine für den "Verhandlungsspielraum" ausgeweitete Kalkulation nicht ausgeschlossen werden.

Der RH bemängelte weiters die ungenaue Erfassung der erforderlichen Leistungen in den Leistungsverzeichnissen, wodurch die wahre Kostenstruktur der Angebote verschleiert wurde. Die Baumeisterarbeiten wurden in anderem Umfang und anderer Qualität in Auftrag gegeben als ursprünglich ausgeschrieben. Die Leistung des Auftragnehmers war daher nicht mit der ausgeschriebenen Leistung, der Gesamtpreis des Auftragnehmers nicht mit den Gesamtpreisen der Mitbieter vergleichbar.

**70.31.3** Laut Stellungnahme des Bürgermeisters hätten Preisverhandlungen durchgeführt werden müssen, weil aufgrund der Angebotseröffnung die Gesamtbaukosten höher waren als die Limitkosten der Wohnbauförderung. Eine neuerliche Ausschreibung wäre aber wegen des Zeitdrucks nicht möglich gewesen. Das Erfordernis von Preisverhandlungen werde von der zuständigen Abteilung der Landesregierung sowie vom Landesgesetzgeber anerkannt, es sei somit klar vorgegeben, daß in Linz bzw Oberösterreich durch ÖNORM-gerechtes Vorgehen nicht die niedrigsten Preise zu erzielen seien.

Seit Sommer 1989 würden öffentliche Ausschreibungen vorgenommen.

**70.31.4** Der RH erwidierte, angesichts der von der GWG selbst verschuldeten schleppenden Zuteilung der Förderungsmittel könnte von Zeitdruck keine Rede sein. Im übrigen irre die Stadt Linz, wenn sie meine, durch "Preisverhandlungen" würden die Bieter einander "herunterlizitieren". Ein optimales Preis/Leistungsverhältnis werde nur dann erreicht, wenn jeder Bieter wisse, daß die Bestimmungen der ÖNORM A 2050 genau beachtet werden, der ermittelte Bestbieter den Auftrag erhält und die weiteren Bieter in späteren Verhandlungen keine Möglichkeit haben, trotz schlechterer Angebote den Zuschlag zu erhalten. Der RH nahm aber zur Kenntnis, daß trotz der Ausführungen des Bürgermeisters seit Sommer 1989 öffentliche Ausschreibungen vorgenommen werden.

#### Weitere Feststellungen

**70.32** Darüber hinaus traf der RH Feststellungen in den Bereichen Datenverarbeitung, Wohnungsvergabe und Hausbesorger.

#### b) Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1991

##### Bank für Tirol und Vorarlberg AG, Innsbruck, und Bank für Kärnten und Steiermark AG, Klagenfurt

**71.1** Mit Schreiben vom 7. Jänner 1991 bzw 14. Feber 1991 teilte der RH der Bank für Tirol und Vorarlberg AG (BTV) bzw der Bank für Kärnten und Steiermark AG (BKS) seine Absicht mit, die Gebarung der Bank in den Jahren 1979 bis 1990 zu überprüfen.

**71.2** Die Bankleitungen erklärten darauf schriftlich, daß ihrer Auffassung nach der RH nicht berechtigt sei, die Gebarung dieser Banken zu überprüfen, weil es an inhaltlicher Sinnhaftigkeit einer derartigen Kontrolle mangle. Da keine tatsächliche Beherrschung weder unmittelbar noch mittelbar durch eine öffentliche Gebietskörperschaft bestünde, fehle jede Einflußnahme, die über die aktienrechtlichen Möglichkeiten hinausgehe.

Auch namhafte österreichische Verfassungsjuristen würden diesen Standpunkt vertreten, der Vorstand sehe sich daher verhalten, die Durchführung der angekündigten Gebarungsüberprüfung abzulehnen.

**71.3** Der RH versuchte am 13. Feber 1991 bzw 6. März 1991 an Ort und Stelle, die Überprüfung der genannten Banken vorzunehmen. Der jeweilige Vorstand wiederholte hiebei seine Ansicht und erklärte, eine Vornahme von Überprüfungshandlungen nicht zuzulassen. Eine Aushändigung der von den Organen des RH verlangten Unterlagen betreffend die Gebarung der Banken wurde von den Vorständen verweigert.

Als Begründung wurde geltend gemacht, daß nach der ausdrücklichen Zielsetzung der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1977 eine Überprüfung durch den RH nur dort stattfinden sollte, wo ein beherrschender Einfluß der öffentlichen Hand auf Unternehmungen vorliege. Dies sei jedoch weder bei der BTV noch bei der BKS oder deren Schwesterbank, der Bank für Oberösterreich und Salzburg der Fall. Auch unter Berücksichtigung der aktienrechtlichen Beteiligungsverhältnisse läge die Voraussetzung für eine Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht vor. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes hinsichtlich der Prüfungsunterworfenheit der Bank für Oberösterreich und Salzburg sei für die BTV bzw BKS einerseits nicht bindend und stehe andererseits sowohl mit der Zielsetzung des Gesetzes als auch mit der bisherigen ständigen Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofes im Widerspruch.

**71.4** Der RH hat seine Zuständigkeit zur Überprüfung der BTV bzw BKS aus dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, KR1/87-19 vom 29. November 1989, abgeleitet, worin seine Prüfungszuständigkeit bezüglich der Bank für Oberösterreich und Salzburg festgestellt wurde.

Nach Ansicht des RH haben die nunmehr angesprochenen Banken in der Sache selbst keine rechtlichen Überlegungen vorgebracht, die geeignet gewesen wären, seinen Standpunkt in Frage zu stellen. Im übrigen hatten die BTV bzw BKS selbst anlässlich der vom RH durchgeführten Querschnittsüberprüfung der Einrichtungen der Internen Revision bei öffentlichen Unternehmungen (TB 1989 Abs 53.1) die erbetenen Unterlagen anstandslos übersandt und damit wohl auch die Zuständigkeit des RH anerkannt.

**71.5** Der RH wird die Bundesregierung entsprechend in Kenntnis setzen und sodann einen zweiten Versuch am Sitz der BTV bzw BKS vornehmen. Sollte auch dies erfolglos sein, wird der RH an den Verfassungsgerichtshof zur Feststellung seiner Zuständigkeit zur Überprüfung der Gebarung der BTV bzw BKS gem Art 126a B-VG herantreten.

## Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten

### Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1990

#### Innovationsagentur GesmbH, Wien

Die Unternehmung wird sparsam, zweckmäßig und zielbewußt geführt. Das Unternehmungsziel besteht darin, jungen Unternehmungen den Zugang zu neuen Ideen und Technologien sowie die Eroberung und Behauptung entsprechender Märkte zu ermöglichen. Nach Ansicht des RH werden die zur Verfügung stehenden Förderungsmittel nicht ausreichen, um den zu fördernden jungen Unternehmungen ein ausreichendes Eigenkapital zu gewährleisten. Der RH empfahl daher, neue Wege der Förderung zu beschreiten.

	1985	1986	1987	1988	
Aufwendungen		in Mill S			
Personalaufwand	1,6	6,0	7,0	5,5	
Sachaufwand	2,2	5,4	6,7	5,2	
Absetzung für Abnutzung	1,2	0,6	0,4	0,4	
Darlehenszuzahlungen	-	-	2,8	1,7	
Summe	5,0	12,0	16,9	12,8	
Erträge aus Förderungszuwendungen					
- BMwA	6,2	10,2	13,6	11,5	
- Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft	0,4	1,3	1,5	1,6	
- Österreichischer Arbeiterkammertag	0,4	1,4	1,6	1,7	
Summe	7,0	12,9	16,7	14,8	

#### Rechtliche Verhältnisse

**72.1** Der Nationalrat beschloß mit Bundesgesetz vom 14. Juni 1984 die Errichtung der Innovationsagentur Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Innovationsagentur). Die Wahrnehmung der privatwirtschaftlichen Aufgaben des Bundes nach diesem Bundesgesetz wurde dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten übertragen.

Die Gesellschaft wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 6. August 1984 gegründet und in das Handelsregister eingetragen. Das Stammkapital von 500 000 S wird zu 51 vH vom Bund, zu je 20 vH von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und dem Österreichischen Arbeiterkammertag sowie zu je 4,5 vH von der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund gehalten.

Im Herbst 1987 fand ein Wechsel in der Geschäftsführung statt.

**72.2** Gegenstand der Unternehmung ist die Innovationsvermittlung, Innovationsberatung und Innovationskoordination unter Heranziehung bestehender Einrichtungen zum Nutzen der österreichischen Wirtschaft. Dies soll insb erreicht werden durch:

- Aufbau und Ausbau einer Technologieinformation,
- Herstellung der Voraussetzungen für einen Technologietransfer,
- Anbieten eines anwendungsorientierten Innovationsservice, wobei der gesamte Innovationsprozeß (Forschung, Entwicklung sowie innovative Gesichtspunkte von Pilotprojekten, großtechnische Versuche, Fertigungsüberleitung und Vermarktung) in den Unternehmungen aktiv unterstützt und diese über Technologien, Forschungen und Forschungsergebnisse informiert werden,

- Vermittlung von Kontakten zwischen Forschung und Entwicklung, Produktions- und Vertriebseinrichtungen, Förderungs- und Finanzierungsinstitutionen.

**72.3** Der gesamte Aufwand wird durch Gesellschafterzuschüsse abgedeckt, wobei 50 vH des Personalaufwandes vom Bund und je 25 vH des Personalaufwandes von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und vom Österreichischen Arbeiterkammertag getragen werden.

Der gesamte Sachaufwand, einschließlich der Investitionen und der Kosten der Darlehensgewährungen, wird vom Bund getragen.

### Projektförderung

**72.4** Die Innovationsagentur versuchte, im Rahmen von Betreuungsverträgen die Erfinder mit interessierten Unternehmungen in Verbindung zu bringen, um die Patentverwertung zu ermöglichen. Auf diese Weise wurden bereits beträchtliche Erfolge erzielt.

### Programm zur Förderung von Unternehmungsgründungen

**72.5.1** Die Geschäftsführung des dem BMÖWV unterstehenden Innovations- und Technologiefonds (dessen Geschäftsführung vom ERP-Fonds wahrgenommen wird) beauftragte mit Vertrag vom 17. Juli 1989 die Innovationsagentur, im Namen und für Rechnung des Bundes ein Unternehmungsgründungsprogramm durchzuführen. Dieses Programm beinhaltet im wesentlichen umfangreiche Beratungsleistungen sowie die Gewährung von verlorenen Zuschüssen und begünstigten Darlehen.

**72.5.2** Der RH hielt die Zielsetzung dieses Programmes für richtig. Er bezweifelte jedoch, daß die vorhandenen Förderungsinstrumente ausreichen werden, um Jungunternehmern, die im wesentlichen nur über eine wertvolle Idee verfügen, den Aufbau einer erfolgreichen Unternehmung zu ermöglichen, wie dies volkswirtschaftlich sinnvoll wäre.

Nach Ansicht des RH kann die Gefahr, daß trotz eines erheblichen öffentlichen Aufwandes Unternehmer mit wertvollen innovativen Ideen aus Kapitalmangel scheitern, nicht ausgeschlossen werden. Damit geht nicht nur die Innovation für die Volkswirtschaft verloren. Es entsteht auch für die öffentliche Hand ein Schaden im Ausmaß der gewährten Zuschüsse und Darlehen.

Der RH empfahl daher, Erfinder mit Unternehmerinteressen dadurch zu unterstützen, daß die Innovationsagentur mit dem Erfinder zusammen eine GesmbH gründet. Die Innovationsagentur müßte dabei allein oder zusammen mit dem Erfinder oder allfälligen Partnern das notwendige Gesellschaftskapital aufbringen und die Geschäftsführung oder zumindest Mitgeschäftsführung der Gesellschaft übernehmen. Dies wäre auch deshalb besonders wichtig, weil die Förderungswerber trotz vorliegender aussichtsreicher Ideen oder Patente meist nicht die nötigen kaufmännischen Fähigkeiten haben, um einen Betrieb zu leiten und ein Produkt erfolgreich vermarkten zu können.

Im Rahmen ihrer Geschäftsführertätigkeit könnte die Innovationsagentur ihre Verbindungen und Erfahrungen bestmöglich in die neue Unternehmung einbringen. Diese Unterstützung wäre so lange fortzusetzen, bis die

- Hereinnahme von privatem Risikokapital (Hereinnahme einer Risikokapitalgesellschaft),
- der ganze oder teilweise Verkauf an eine bereits bestehende Unternehmung oder
- die selbständige Lebensfähigkeit (nach erfolgtem Aufbau eines eigenen Managements)

möglich ist. Die Innovationsagentur sollte sodann ihre Gesellschaftsanteile verkaufen. Aus den Verkaufsgewinnen der erfolgreichen Gesellschaften wären die im Rahmen dieses Projektes anfallenden Verluste abzudecken und nach Möglichkeit Gewinne zu erzielen, die weiteren Förderungsfällen zugute kommen könnten.

Der RH empfahl ferner, zur Gewinnung geeigneter Mitarbeiter den von der Innovationsagentur gestellten Geschäftsführern im Falle eines späteren Verkaufsgewinnes eine angemessene Erfolgsbeteiligung zu gewährleisten.

Zur Aufbringung des notwendigen Anfangskapitals empfahl der RH, der Innovationsagentur entsprechende Mittel aus dem Forschungs-Förderungsfonds und aus ERP-Mitteln zur Verfügung zu stellen.

**72.5.3** Laut Stellungnahme des Aufsichtsrates wäre die Innovationsagentur in diesem Bereich Auftragnehmer des ERP-Fonds und an den Richtlinienerlaß und das Innovations- und Technologiefondsge setz, BGBl Nr 603/1987, gebunden. Eine Verbesserung der Aktion werde nach Vorliegen von Erfahrungen sicher vorgenommen werden, sei aber nicht unmittelbare Aufgabe der Organe der Innovationsagentur.

**72.5.4** Der RH erwidierte, bei jungen Unternehmungen, die neue Produkte anbieten, werde der wirtschaftliche Erfolg wohl erst in Jahren sichtbar. Die Innovationsagentur sollte nicht erst abwarten, wie sich die betreuten Firmen entwickeln, sondern ständig um eine Verbesserung des Programmes bemüht sein.

#### **Sonstige Angelegenheiten**

**72.6.1** Die Innovationsagentur hat bis zum Herbst 1987 unverhältnismäßig hohe zinsenlose Bezugsvorschüsse insb an den damaligen Geschäftsführer gewährt. Ferner wurden Reisekostenvorschüsse so frühzeitig in großer Höhe ausbezahlt und so spät abgerechnet, daß fast ständig eine Summe von mehr als 100 000 S nicht abgerechnet war, was einem weiteren zinsenfreien Darlehen gleichkam. Außerdem waren die Reisekosten der Geschäftsführung - insb wegen der häufigen Verwendung von Flugzeugen für Dienstreisen innerhalb Österreichs - unangemessen hoch.

**72.6.2** Diese vom RH bemängelten Vorgangsweisen wurden jedoch vom derzeitigen Geschäftsführer gleich nach seiner Amtsübernahme unterbunden.

**72.7** Weitere Prüfungsfeststellungen des RH betrafen das Schulprogramm, dessen Einstellung vom Aufsichtsrat beschlossen wurde, sowie den Aufbau der Technologieinformation und die Abwicklung der Patentförderung.

Wien, im März 1991

Der Präsident:

Dr. Tassilo Broesigke