

Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes

**Verwaltungsjahr
1996**

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

Fax (00 43 1) 712 49 17

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Österreichische Staatsdruckerei

Herausgegeben:

Wien, im April 1998

**Nachtrag zum
Tätigkeitsbericht
des Rechnungshofes
über das Jahr 1 9 9 6**

VORBEMERKUNGEN**A**

Vorlage an den Nationalrat	1
Darstellung der Prüfungsergebnisse	1

ZUM ALLGEMEINEN TEIL

Dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion;	
Erfüllung der "Maastricht"-Konvergenzkriterien	3
Betrieblicher Umweltschutz	11

ZUM BESONDEREN TEIL**BKA****Bundeskanzleramt**

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung;	
Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	15
Wiener Festwochen	19

BMwA**Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten**

Planung und Erweiterung der Technischen Universität Wien,	
Fakultät für Maschinenbau	33
Liegenschaftsverwaltung durch Bundesdienststellen	
und durch die BundesimmobiliengesmbH	45
Bundesmobilienvverwaltung	61
Innovationsagentur GesmbH	67

BMAGS**Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales**

Bezüge, Gebühren und Honorare der	
Ärzte an öffentlichen Krankenanstalten	73

BMF**Bundesministerium für Finanzen**

Finanzamt St Pölten	85
Finanzamt Lilienfeld	89
Versandverfahren beim Zollamt Nickelsdorf;	
Abgabenerhebung beim Hauptzollamt Wien	91
Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG	99
Post und Telekom Austria AG; Direktion Innsbruck	111
Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank GesmbH	119
Lenzing AG	129
CA Immobilien Invest AG	145
ST Liegenschaftsverwertungs AG	151
Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG	155

Seite

B

BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung	
	Kommando Luftraumüberwachung	161
	Lagerbewirtschaftung	167
BMLF	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft	
	Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Schutzwaldsanierung	171
BMUJF	Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie	
	Umweltförderung im Ausland	185
	Schulbuchaktion	195
BMUK	Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten	
	Schulärztlicher Dienst	203
BMWV	Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr	
	EU-Mittel im Bereich von Wissenschaft und Forschung; Aufbau- und Ablauforganisation sowie Kontrollsysteme	211
	Psychiatrische Versorgung Österreichs	217
	Bezüge, Gebühren und Honorare der Ärzte an Universitätskliniken	235
	Fernmeldebüro für Tirol und Vorarlberg	249
Anhang	Entscheidungsträger	
	Wiener Festwochen	255
	BundesimmobiliengesmbH	257
	Innovationsagentur GesmbH	258
	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs AG (ASFINAG)	259
	Post und Telekom Austria AG	261
	Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-GesmbH	262
	Lenzing AG	263
	CA Immobilien Invest AG	264
	ST Liegenschaftsverwertungs AG	265
	Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH	265

Vorbemerkungen**1****Vorbemerkungen****Vorlage an den Nationalrat**

Wie bereits in den vergangenen Jahren üblich, legt der RH dem Nationalrat im Nachtrag zum Jahrestätigkeitsbericht einige Prüfungsergebnisse vor, die zum Redaktionsschluß des Hauptberichtes über das Jahr 1996 (1. September 1997) noch nicht abgeschlossen waren.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung von überprüften Dienststellen und Unternehmungen zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der im Zeitpunkt der Drucklegung dieses Nachtrages geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien.

ZUM ALLGEMEINEN TEIL**Dritte Stufe der
Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion;
Erfüllung der "Maastricht"-Konvergenzkriterien****Allgemeines**

Der für die EU maßgebliche Vertrag von Maastricht sieht die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion vor. Der Europäische Rat (die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU) legte im Dezember 1995 in Madrid den Beginn der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion mit 1. Jänner 1999 fest. Als Voraussetzung für die Teilnahme müssen die Mitgliedstaaten die im Vertrag von Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien (Konvergenz ist die Annäherung bzw die Übereinstimmung der wirtschaftlichen Rahmenverhältnisse in den Mitgliedstaaten der EU) erfüllen. Die Konvergenzkriterien dienen als Maßstab für eine ausreichend stabile wirtschaftliche und finanzpolitische Entwicklung. Der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs wird Anfang Mai 1998 auf der Grundlage vorgängiger Prüfungen durch die Kommission, das Europäische Statistische Amt und das Europäische Währungsinstitut auf Empfehlung des Rates (Wirtschafts- und Finanzminister) entscheiden, welche Mitgliedstaaten bereits ab 1. Jänner 1999 an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ("Euro") teilnehmen können.

Nach Anhörung des BMF erachtet der RH die nachstehende Darstellung der Erfüllung der Konvergenzkriterien durch Österreich für angezeigt.

Konvergenzkriterien**Preisstabilität**

Die während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate jener drei Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis aufweisen.

Wechselkurse

Ein Mitgliedstaat muß zumindest in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung die im Rahmen des Europäischen Währungssystems vorgesehenen normalen Bandbreiten ohne starke Schwankungen eingehalten haben und darf innerhalb dieses Zeitraumes gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates nicht abgewertet haben.

Konvergenzkriterien

4

Zinsen Der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz darf im Verlauf von einem Jahr vor der Prüfung nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem jener drei Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.

Öffentliche Verschuldung Der Nettofinanzierungssaldo (jährliches Defizit) der öffentlichen Finanzen darf im Normalfall nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betragen. Der öffentliche Schuldenstand darf 60 % des BIP nicht übersteigen, wobei auch eine hinreichend rückläufige Entwicklung anerkannt wird.

Gemeinschaftsrechtliche Ermittlung der öffentlichen Verschuldung

Grundlagen Vorgaben zur Ermittlung des öffentlichen Defizits, des öffentlichen Schuldenstandes und des BIP enthalten das dem Vertrag von Maastricht beigefügte Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sowie verschiedene gemeinschaftsrechtliche Verordnungen auf der Grundlage der Konzepte des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

Der Begriff "öffentlich" bedeutet demzufolge, zu jenen staatlichen Einrichtungen (Bund, Bundesländer, Gemeinden, Gemeindeverbände, Bundesfonds, Kammern, Sozialversicherungsträger und Hochschulsektor, nicht jedoch Bundes-, Landes- und Gemeindebetriebe) gehörig, die als Kerntätigkeit nicht-marktbestimmte Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen bzw Umverteilungsmaßnahmen vornehmen (Kostendeckungsgrad etwa 50 % oder weniger). Dienstleistungen gelten hingegen als marktbestimmt und damit als nicht-öffentlich, wenn durch deren Verkauf eine Kostendeckung von etwa 50 % oder mehr erzielt wird (Überwiegens-Regel).

Öffentliches Defizit Im "Maastricht"-Defizit werden zusätzlich zum sachlich und zeitlich modifizierten Finanzierungsdefizit (Defizit, das durch Kredit- bzw Finanztransaktionen gedeckt werden muß) des Bundessektors (Bund, Bundesfonds, Hochschulsektor und bis 1996 ASFINAG) die Finanzierungsdefizite bzw -überschüsse der Länder und Gemeinden sowie der Kammern und Sozialversicherungsträger berücksichtigt.

Die Ermittlung des öffentlichen Defizits ("Maastricht"-Defizit) laut dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (bzw laut der den EU-Bestimmungen angepaßten österreichischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) zeigt die nachstehende Überleitungstabelle:

Konvergenzkriterien

5

Überleitungstabelle

Rechenvorgang	1993	1994	1995	1996	1997
	in Mrd S (gerundet)				
Ausgaben (Bund, Allgemeiner Haushalt)	699,7	731,4	764,5	754,8	832,6
Einnahmen (Bund, Allgemeiner Haushalt)	– 601,4	– 626,6	– 646,6	– 665,4	– 765,4
Abgang des Bundeshaushalts	98,2	104,8	117,9	89,4	67,2
plus: Tilgungsersätze ÖIAG	1,5	1,3	4,3	1,9	–
plus/minus: für das Finanzierungsdefizit nicht relevante Positionen des Bundeshaushalts (zB Rücklagen, Darlehen, Wertpapiere; saldiert)	1,8	– 16,9	2,5	10,6	1,6
plus/minus: zeitliche Abgrenzung (zB Abgabefälligkeiten)	– 6,1	17,8	– 9,2	1,7	– 4,5
plus: Haftungen, Abschreibungen	0,8	0,7	0,4	0,6	0,7
ergibt: Finanzierungsdefizit des Bundes	96,2	107,7	115,9	104,2	65,0
plus: Finanzierungsdefizit: Bundesfonds, Hochschulsektor, ASFINAG (bis 1996)	5,2	1,3	–	2,9	0,7
minus: Finanzierungsüberschuß: Bundesfonds, Hochschulsektor, ASFINAG	–	–	– 0,6	–	–
ergibt: Finanzierungsdefizit des Bundessektors	101,4	109,0	115,3	107,1	65,7
minus: Finanzierungsüberschuß der Länder ohne Wien	– 14,7	– 6,8	– 2,8	– 8,7	– 5,9
plus: Finanzierungsdefizit der Kammern	–	0,4	–	–	–
minus: Finanzierungsüberschuß der Kammern	– 0,8	–	– 1,0	– 0,8	– 0,6
plus: Finanzierungsdefizit der Gemeinden einschließlich Wien	3,7	9,5	8,8	–	2,9
minus: Finanzierungsüberschuß der Gemeinden einschließlich Wien	–	–	–	– 0,7	–
plus: Finanzierungsdefizit der Sozialversicherungsträger	–	–	1,1	–	–
minus: Finanzierungsüberschuß der Sozialversicherungsträger	– 0,2	– 1,3	–	– 0,9	–
ergibt: Finanzierungsdefizit des Staates als "Maastricht"-Defizit	89,4	110,9	121,3	96,0	62,1

Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt (statistische Differenzen dem jeweiligen Sektor zugeordnet); Bundesrechnungsabschlüsse; BMF; Rundungsdifferenzen möglich

Konvergenzkriterien

6

Öffentliche Schulden

Öffentliche Schulden im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen sind jene des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der Sozialversicherungseinrichtungen sowie bestimmter ausgegliederter Rechtsträger (außerbudgetäre Finanzierungen).

Der Schuldenbegriff umfaßt neben den öffentlichen Finanzschulden (Verbindlichkeiten, denen Geldmittel als Gegenleistung gegenüberstehen) auch Verbindlichkeiten aufgrund von Lieferungen und Leistungen sowie Verbindlichkeiten aus Finanzierungsleasing.

Maßnahmen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin

Allgemeines

Gemäß dem Vertrag von Maastricht hat die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Entwicklung der Haushaltslage und des öffentlichen Schuldenstandes) der Mitgliedstaaten zu überwachen.

Verantwortlichkeit der Regierungen

Laut dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sind die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Verfahrens für die Defizite des (gesamten) Staatssektors verantwortlich; sie haben weiters zu gewährleisten, daß die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich die Erfüllung der Verpflichtungen laut dem Vertrag von Maastricht ermöglichen.

Nach Ansicht des RH kommt deshalb die Verantwortung gegenüber der EU für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin aller Gebietskörperschaften der Bundesregierung zu; dies erfordert eine wirksame innerstaatliche Koordinierung der Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden.

Meldepflichten gegenüber der Kommission

Die Mitgliedstaaten haben vor dem 1. März und vor dem 1. September jeden Jahres die Höhe der geplanten und tatsächlichen öffentlichen Defizite sowie die öffentlichen Schuldenstände der Kommission mitzuteilen (sogenannte "budgetäre Notifikation"). Österreich ist seiner Meldepflicht zum ersten Mal Ende Februar 1995 nachgekommen.

Konvergenzprogramm

Wegen der übermäßigen Verschuldung Österreichs erstellte das BMF im Mai 1995 ein gemeinschaftsrechtlich erforderliches mehrjähriges Programm, das die für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion notwendige dauerhafte Konvergenz gewährleisten sollte (Konvergenzprogramm). Im Mai 1996 wurde eine Neuauflage des Konvergenzprogrammes veröffentlicht; eine Aktualisierung erfolgte im Oktober 1997.

Laut Konvergenzprogramm sei die Erfüllung der Konvergenzkriterien hinsichtlich der Preis- und der Wechselkursstabilität sowie der Zinsen nach vorliegenden Schätzungen problemlos möglich.

Das Ziel der Neuauflage des Konvergenzprogrammes war die Senkung des gesamten öffentlichen Defizits auf unter 3 % des BIP bis 1997 und für die Folgejahre.

Konvergenzkriterien**7**

Der budgetäre Effekt des Konsolidierungsprogrammes wurde für 1996 mit 65,2 Mrd S (davon 60,3 Mrd S Bundeshaushalt) und für 1996 und 1997 mit insgesamt 113,4 Mrd S (davon 100,0 Mrd S Bundeshaushalt) berechnet. Dabei sollte der Konsolidierungsbedarf zu zwei Drittel durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite (Einsparungen) und zu einem Drittel durch einnahmenseitige Maßnahmen (Mehreinnahmen) bedeckt werden.

Laut Konvergenzprogramm waren die geschätzten Wachstumsraten des BIP der nächsten Jahre selbst bei einem gesamten öffentlichen Defizit von 3 % des BIP zu niedrig, um bis 1998 eine Senkung der Verschuldung bewirken zu können. Eine Absenkung der Verschuldungsquote sollte im Jahr 1997 durch vermögensbezogene Maßnahmen — in erster Linie Privatisierungserlöse und Forderungsverkäufe — erreicht werden.

Koordinierung der Konsolidierungsmaßnahmen

Der Bund, die Länder und die Gemeinden waren bestrebt, im Wege politischer Vereinbarungen Maßnahmen zur Erreichung der Voraussetzungen der Teilnahme Österreichs an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu koordinieren.

Übereinkommen

Zwecks Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite kamen der Bund, die Länder und die Gemeinden im Mai 1995 überein, die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen primär auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte und durch Vermeidung von Mehrbelastungen zu setzen.

**Finanzausgleichs-
beratungen**

Anlässlich von Beratungen der Finanzausgleichspartner wurde im Februar 1996 vereinbart, das zulässige öffentliche Defizit der Länder und Gemeinden für 1997 mit maximal 0,3 % des BIP (das waren nach Schätzungen für das BIP 1997 rd 7,5 Mrd S) zu begrenzen. Für den Bund ergab sich daraus ein nicht zu überschreitender Anteil am öffentlichen Defizit von 2,7 % des BIP.

**Österreichischer
Stabilitätspakt**

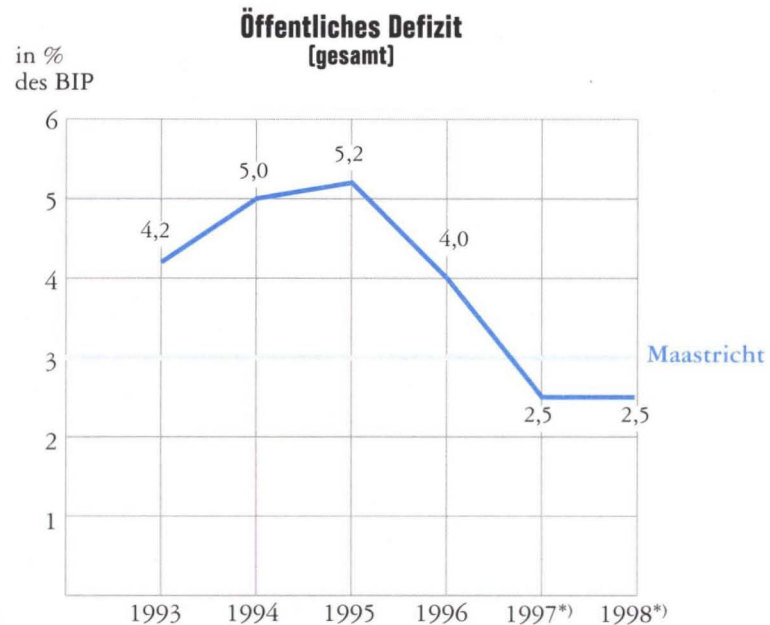
Bund, Länder und Gemeinden beabsichtigen, zwecks Umsetzung der gemeinschaftsrechtlich erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und deren Überwachung bis Jahresende 1998 eine Vereinbarung betreffend einen "österreichischen Stabilitätspakt" zu schließen.

Erreichungsgrad

Von den Konvergenzkriterien hat Österreich im Februar 1998 jene bezüglich der Preisstabilität, der Wechselkurse und des Zinsniveaus — unbeschadet weiterer Prüfungen und nachbegleitender politischer Entscheidungen durch Einrichtungen und Organe der EU — formell erfüllt.

Konvergenzkriterien**8**

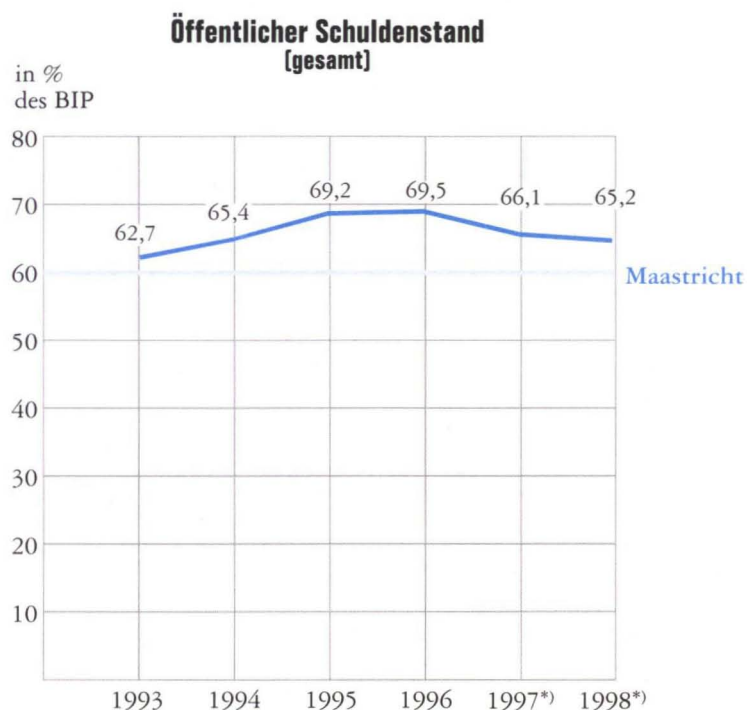
Hinsichtlich des Kriteriums der öffentlichen Verschuldung stellt sich die Entwicklung unterschiedlich dar:



*) Schätzungen

Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt, BMF

Die Konsolidierungsbemühungen Österreichs bewirkten einen Rückgang des öffentlichen Defizits des Bundessektors von 4,9 % (1995) auf 2,7 % (1997) sowie des gesamten öffentlichen Sektors von 5,2 % (1995) auf 2,5 % (1997). Somit erfüllt Österreich formell das Kriterium der öffentlichen Neuverschuldung; zu dieser günstigen Entwicklung haben Haushaltsüberschüsse der Länder beigetragen.



*) Schätzungen

Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt, BMF

Konvergenzkriterien**9**

Durch vermögensbezogene Maßnahmen konnte der öffentliche Schuldenstand des gesamten öffentlichen Sektors von 69,2 % (1995) auf 66,1 % (1997) gesenkt werden.

Laut Österreichischem Statistischem Zentralamt hatte im Jahre 1997 der Bundessektor einen Anteil am öffentlichen Schuldenstand von 58,5 % des BIP, die Länder von 2,5 % und die Gemeinden von 5,0 % des BIP erreicht. Sohin hatten zwar die Gebietskörperschaften zusammen im Jahre 1997 die höchstzulässige Verschuldung von 60 % des BIP überschritten, wiesen jedoch ab dem Jahre 1996 die geforderte rückläufige Entwicklung auf.

Ausblick

Für die Teilnehmer an der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion besteht eine vertragliche Verpflichtung, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, um insbesondere eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand zu erreichen.

Die Kommission überprüft die Einhaltung der Haushaltsdisziplin insbesondere anhand der Kriterien der öffentlichen Verschuldung. Ob ein übermäßiges Defizit besteht, entscheidet der Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission und nach Prüfung der Gesamtlage.

Im Falle eines übermäßigen öffentlichen Defizits kann der Rat sowohl dem betreffenden Mitgliedstaat binnen einer bestimmten Frist umzusetzende Sanierungsmaßnahmen auftragen als auch sonstige Maßnahmen anordnen (zB Überprüfung der Darlehenspolitik der Europäischen Investitionsbank gegenüber diesem Mitgliedstaat, Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage dieses Mitgliedstaates bei der EU, Verhängung von Geldbußen).

Im Rahmen der EU wurden detaillierte Sekundärrechtsregeln für die Teilnehmer an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion vereinbart ("Stabilitäts- und Wachstumspakt"):

- (1) Der durchschnittliche Wert für das öffentliche Defizit soll mittelfristig auf unter 3 % des BIP ("close to balance") abgesenkt werden;
- (2) die Wirtschaftspolitiken sollen im Hinblick auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte koordiniert werden ("Stabilitätsprogramme", "Frühwarnsystem");
- (3) der Überwachungsmechanismus ("excessive deficit procedure") soll beschleunigt und präzisiert werden.

Diese vom Gedanken der Nachhaltigkeit geprägten gemeinschaftsrechtlichen Zielbestimmungen richten sich zwar an den Bund als verantwortlichen Ansprechpartner der EU, sind aber für alle Budgetautoritäten im Gesamtstaat (einschließlich der Parlamente auf Landesebene) maßgeblich, weswegen zur Einhaltung dieses gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätspaktes eine verstärkte Zusammenarbeit der österreichischen Gebietskörperschaften erforderlich ist.

Konvergenzkriterien**10****Schluß-
bemerkungen**

Der RH anerkennt die — im wesentlichen im Ergebnis erfolgreichen — Bemühungen der österreichischen Gebietskörperschaften zur Erfüllung der "Maastricht"-Konvergenzkriterien als förmliche Voraussetzung für die Teilnahme Österreichs an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, wenn auch seitens der EU über die Teilnehmerstaaten letztlich nicht nur aufgrund der Erfüllung der ökonomischen Kriterien, sondern auch nach politischen Gesichtspunkten entschieden werden wird. Die innerösterreichische Umsetzung der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zur mittelfristigen nachhaltigen Budgetkonsolidierung wird jedoch nicht (allein) durch einnahmenseitige Budgetkonsolidierungen, sondern vorwiegend durch Maßnahmen zur Beseitigung langjähriger struktureller Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte, insbesondere durch eine konsequent umzusetzende Reform der Ausgabenseite, möglich sein.

Betrieblicher Umweltschutz

Vorbemerkungen

Österreich hat sich bereits 1984 im Rahmen eines Bundesverfassungsgesetzes zum umfassenden Umweltschutz bekannt. Demzufolge mißt der RH dem Umweltschutz bei seinen Gebarungsüberprüfungen öffentlicher Unternehmungen entsprechende Bedeutung zu und hat etwa in seinen Prüfungsaussagen betreffend die Lenzing AG (NTB 1990, NTB 1996), die Salzburger Flughafen BetriebsgesmbH (TB 1991), die Glanzstoff Austria AG (NTB 1991), die Verbundgesellschaft (WB Reihe Bund 1993/5), die Umweltmaßnahmen verstaatlichter Unternehmungen im Raum Linz (TB 1993), die Österreichisches Forschungszentrum Seibersdorf GesmbH, die Gemeinschaftskraftwerk Tullnerfeld GesmbH (TB 1994) und die VOEST-ALPINE Erzberg GesmbH (TB 1995) zu diesem Thema Stellung bezogen. Generell stellte der RH ein steigendes Umweltschutzbewußtsein fest; die Bereitschaft zur konkreten Umsetzung einzelner Maßnahmen war jedoch nach Dringlichkeit und Finanzkraft unterschiedlich.

Nachstehend faßt der RH ihm bedeutsam erscheinende Aspekte auf dem Gebiet des betrieblichen Umweltschutzes zusammen, die bereits teilweise einen entsprechenden Niederschlag in Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen gefunden haben.

Ziel des betrieblichen Umweltschutzes

Ziel des betrieblichen Umweltschutzes ist die weitestgehende Beachtung von Umweltaspekten bei allen betrieblichen Maßnahmen. Der RH überprüft die Einhaltung diesbezüglicher gesetzlicher Vorschriften und die Übereinstimmung innerbetrieblicher Vorgaben mit den von den Unternehmungen jeweils gesetzten Umweltzielen. Darüber hinaus ist der RH bestrebt, zur stetigen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes beizutragen. Ein dafür erforderliches, jederzeit überprüf- und nachvollziehbares Umweltmanagement sollte letztlich auch zu einer Erhöhung der Produktions- und Kosteneffizienz führen.

Grundlagen und Normen für ein Umweltmanagementsystem

Die gemeinschaftsrechtliche Umweltverordnung EMAS (Environmental Management and Audit Scheme) soll auf europäischer Ebene eine einheitliche Systematisierung des Umweltschutzes in den Unternehmungen — auf freiwilliger Basis — ermöglichen. Österreich legte mit dem Umweltgutachter- und Standorteverzeichnisgesetz begleitende Regelungen dazu fest. Parallel entwickelte die International Standard Organisation die internationale Norm ISO 14001 über Umweltmanagementsysteme, welche 1996 als Europäische Norm angenommen wurde.

Nach Ansicht des RH wäre eine verstärkte Ausrichtung des Umweltmanagements öffentlicher Unternehmungen an die Umweltverordnung EMAS bzw an die Norm ISO 14001 wünschenswert. Demzufolge sollten eine standortbezogene Umweltpolitik bzw die von den Unternehmungen jeweils daraus abgeleiteten Umweltziele schriftlich festgelegt und im Rahmen eines betrieblichen Maßnahmenprogrammes umgesetzt werden. Umweltpolitik, -ziele und -programme wären in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und neuen Situationen anzupassen. Die dazu erforder-

Betrieblicher Umweltschutz**12**

lichen Umweltbetriebsprüfungen mit der Erfassung aller Umweltauswirkungen am Standort und insbesondere der Stoff- und Energieströme könnten durch die Unternehmungen selbst bzw durch externe Experten vorgenommen werden. Zur Information der Öffentlichkeit wären die ermittelten Daten von den Unternehmungen im Rahmen von Umwelterklärungen bekanntzugeben. Ein positives Überprüfungsergebnis des Betriebes und der Umwelterklärung durch einen unabhängigen Umweltgutachter führt zur Eintragung in das Standorteverzeichnis umweltgeprüfter Unternehmungen.

**Ökonomische
Anreize eines
Umweltmanage-
mentsystems**

Neben einer stetigen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes können Unternehmungen durch die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems nach Auffassung des RH auch nachstehende ökonomische Vorteile erzielen:

- (1) Energieeinsparungen; geschlossene Kreisläufe von Chemikalien und Abfallvermeidung bewirken ein Absinken der Kosten.
- (2) Die Festlegung der Zuständigkeiten und Abläufe der betrieblichen Abfallwirtschaft bewirkt neben der organisatorischen auch eine ökonomische Optimierung.
- (3) Die Verringerung des Schadensrisikos kann niedrigere Versicherungsprämien zur Folge haben.
- (4) Die Verbesserung des Image bewirkt meist Wettbewerbsvorteile.
- (5) Die Verringerung der Gefahr von versteckten Umweltrisiken kann zu einer besseren Bewertung der Unternehmung durch Kreditgeber und Aktionäre führen.
- (6) Die laufende Dokumentation erleichtert die Entlastungsbeweisführung bei etwaigen Umwelt-Haftpflichtfällen.

**Berücksichtigung
externer Effekte**

Externe Effekte liegen vor, wenn durch Tätigkeiten eines Wirtschaftssubjektes (Produktion von Gütern, Konsum, Straßenverkehr ua) positive oder negative Einflüsse auf andere Wirtschaftssubjekte (Drittwirkungen) ausgehen, deren Kosten aber nicht die Verursacher, sondern Dritte bzw die Allgemeinheit — auch etwa die zukünftigen Generationen — zu tragen haben ("soziale Kosten"). Die aus der Wirtschaftstätigkeit erzielten Leistungsentgelte decken oft nicht die tatsächlichen, unter Einbeziehung der externen Effekte erwachsenden volkswirtschaftlichen Gesamtkosten, weil die — gleichsam am Markt vorbeilaufenden — externen Kosten nicht in die Preiskalkulationen der Anbieter einfließen. Durch ihre Abwälzung auf die Allgemeinheit kommt es zu preisverzerrenden Wettbewerbsnachteilen für umweltfreundliche Produkte. Es kann dadurch zu einer Überbeanspruchung bestimmter Ressourcen bzw zu einer Unterversorgung mit bestimmten umweltfreundlicheren Gütern kommen. Die Auswirkungen externer Effekte erstrecken sich von der Veränderung des Klimas, der Minderung von Verfügungsrechten heutiger und zukünftiger Generationen bis hin zu negativen Auswirkungen auf immaterielle Werte und landschaftsästhetische Gesichtspunkte.

Im Sinne der vom RH stets begrüßten Kostenwahrheit kommt — weiterhin unbestritten — der Forderung nach einer verursachergerechten Zuordnung der Kosten externer Effekte (Internalisierung sozialer Kosten) immer stärkere Bedeutung zu, wenngleich die Umsetzung dieser Forderung schwierig ist. Ungeachtet erheblicher wissenschaftlicher Anstrengungen und einer steten Verbesserung des Wissensstandes bereiten das Erkennen, die Quantifizierung und die Bewertung externer Effekte Probleme. Nach Ansicht des RH sollte der aktuelle Wissensstand über quantifizierbare externe Effekte nicht nur von den Unternehmungen genutzt, sondern auch vom Gesetzgeber und von öffentlichen Entscheidungsträgern berücksichtigt werden, um bei Entscheidungen Meinungsunterschiede und strittige Annahmen bezüglich alternativer Handlungsmöglichkeiten offenzulegen und die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern.

Lenkungs- instrumente

Nach Ansicht des RH erfordert ein wirksamer betrieblicher Umweltschutz eine besondere Auseinandersetzung mit der Berücksichtigung externer Effekte unter Einbeziehung diesbezüglicher Lenkungsinstrumente. Die nachstehenden Handlungsmöglichkeiten sollen dies verdeutlichen:

(1) Die Nichtberücksichtigung externer Effekte verzerrt das Kosten-Preis-Gefüge und bewirkt vor allem, daß umweltbelastende Technologien bzw Produkte durch gesamtwirtschaftlich gesehen unechte, nämlich nur einzelwirtschaftlich lukrierte Kostenvorteile meist die besseren Marktchancen haben. Die Produktion und der Konsum von mit negativen externen Effekten behafteten Wirtschaftsgütern führen zu Umweltschäden, deren nachträgliche Beseitigung teilweise dem Steuerzahler als soziale Kosten aufgebürdet wird.

Auch die Bereitstellung und der Verbrauch von Energie sind oft mit erheblichen Umweltbelastungen verbunden; im Vergleich dazu wären Energieeinsparungsmaßnahmen ökologisch positiv zu bewerten. Während Umweltressourcen vielfach keinen Eigentümer haben, der einen Preis für ihre Belastung verlangt, müssen ökologisch handelnde Betriebe und Haushalte die höheren Kosten für Energieeinsparungsmaßnahmen tragen.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Chancengleichheit für umweltfreundliche Produkte und energiesparende Maßnahmen wird von manchen darin gesehen, eine Öko- oder Energiesteuer einzuführen und deren Einnahmen in den Dienst umweltpolitischer Ziele zu stellen. Solch ein Steuersystem verlagert die externen Umweltkosten von der Allgemeinheit bzw öffentlichen Hand zum Erzeuger, Handel und Konsumenten. Die erforderlichen ordnungspolitischen Maßnahmen sollten — schon aus Wettbewerbsgründen — EU-weit abgestimmt bzw ein gesellschaftspolitischer Konsens herbeigeführt werden.

(2) Im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Energiedienstleistungen zu minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten wurde in den USA das Konzept des "Integrated Resource Planning" entwickelt. Darin stehen nicht — wie bisher — alleine die angebotsseitigen Energieerzeugungsmöglichkeiten im Vordergrund, sondern gleichwertig die Handlungsmöglichkeiten des Konsumenten. Dieser benötigt in erster Linie nicht einen bestimmten Energieträger (Strom, Öl oder Gas), sondern eine Ener-

Betrieblicher Umweltschutz**14**

giedienstleistung, zB eine warme Wohnung. Ziel des "Integrated Resource Planning" ist es, diesen Bedarf im Zuge einer volkswirtschaftlich optimalen Kombination von minimalen Kosten und größtmöglicher Umweltschonung (zB kleinere Heizleistung bei mehr Wärmedämmung) abzudecken.

Nach Ansicht des RH stehen der verstärkten Erschließung von Energieeinsparungsmöglichkeiten Hemmnisse entgegen. Diese betreffen auf der Verbraucherseite ua Informationsdefizite, zu geringe Sparanreize durch Tarifgestaltungen, mangelndes Kapital, mangelndes Interesse bei Eigentümern von Miethäusern (deren Mieter die Energierechnungen zahlen) und die meist lange Lebensdauer der genutzten, "traditionellen" Technologien und Materialien, die nur eine langsame "natürliche" Verbreitung von Einspartechnologien zulassen. Weiters gibt es für Energieversorgungsunternehmen kaum Anreize, Maßnahmen zur Senkung der Nachfrage bzw des Nachfragezuwachses nach Energie zu setzen.

**Zusammenfassung
und Ausblick**

Im Hinblick auf einen verbesserten betrieblichen Umweltschutz sollte die öffentliche Hand nach Ansicht des RH die maßgebenden Rahmenbedingungen — unter Bedachtnahme auf die dargestellten Handlungsmöglichkeiten der Einbeziehung externer Effekte — schaffen. In diesem Zusammenhang erachtet der RH künftig die Berücksichtigung von Wertverlusten, die aus einer verminderten Nutzungsmöglichkeit der Umwelt in Zukunft entstehen, für angebracht. In Ergänzung zu bestehenden volkswirtschaftlichen Rechenwerken sollten Bemühungen in Richtung einer umweltökonomischen Gesamtrechnung verstärkt werden. Letztlich regt der RH an, im Rechnungswesen der Unternehmungen die Möglichkeit der genauen Erfassung von Kosten für den betrieblichen Umweltschutz vorzusehen.

ZUM BESONDEREN TEIL

Bereich des Bundeskanzleramtes

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung;
Teilnahme an der Prüfung des
Europäischen Rechnungshofes

Das österreichische System der Förderungsverwaltung im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung erfolgte durch das Zusammenwirken von Bund und Ländern als Maßnahmen-träger mit verschiedenen Projektträgern als Abwicklungsstellen.

Der RH erachtete eine unkoordinierte Mehrzahl an Prüfungshand-lungen von verschiedenen Förderungsgebern für die einzelne Un-ternehmung als unvertretbar. Die Organisation der Förderungsab-wicklung bewirkte für die Förderungsnehmer zum Teil einen hohen Arbeitsaufwand.

Die Haftung bei Direktförderungen der Kommission war unklar.

Ziel 1-Gebiet Burgenland *) in Mrd S			
Gesamtmittel (1995 bis 1999) einschließlich Europäischer Sozialfonds und Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	Europäischer Fonds für regionale Ent- wicklung	Nationale Beteiligung (Bund, Land, Gemeinden)	Private
11,2	1,5	3,8	5,2
*) Quelle: Einheitliches Programmplanungsdokument 1995 bis 1999			

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1
- Der Europäische Rechnungshof überprüfte im November 1996 die Finan-zierungsmaßnahmen (Interventionen) des Europäischen Fonds für regio-nale Entwicklung in bezug auf das Ziel 1, Burgenland. Er nahm dabei Prüfungshandlungen bei geförderten Unternehmungen vor allem aus dem Industrie- und Umweltbereich vor, die der RH in Form einer eigen-ten Gebarungsüberprüfung begleitete. Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Juli 1997 nahmen das BKA im Dezember 1997 und die Bur-genländische Landesregierung im November 1997 Stellung. Der RH gab seine Gegenäußerung im Dezember 1997 ab.

16

Allgemeines

- 2 Unter einem Ziel 1–Gebiet versteht man eine Region mit erheblichem Entwicklungsrückstand. Als solche wurde das Burgenland von der EU im Rahmen des Einheitlichen Programmplanungsdokuments 1995 bis 1999 gefördert.

Die Abwicklung erfolgte im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung durch das BKA (Mittelanforderung bei der EU–Kommission, Mittelweiterleitung und Monitoringstelle), die Bundes– und Landesdienststellen als Maßnahmenträger (Förderungsstellen) und die Unternehmungen als Projektträger.

Monitoring–
Systeme

- 3.1 Das nach deutschem Vorbild vom ERP–Fonds verwendete Monitoring–System diente der aktuellen Dokumentation des finanziellen Umsetzungsstandes auch des Ziel 1–Programmes der EU. Es umfaßte rd 2 000 Projekte.

Die Regionalmanagement Burgenland GesmbH verwendete jedoch eine andere Software, die für eine Ziel 1–Region eines anderen Staates (Flevoland) erfolgreich war, um mit diesem Programm die Projekte von drei EU–Strukturfonds einheitlich darzustellen und laufend zu begleiten. Beide Systeme enthielten Daten über dieselben Projekte; die Datenerfassung und –verarbeitung erfolgte jedoch getrennt.

- 3.2 Der RH empfahl eine Annäherung der Systeme, um einen direkten Datenaustausch zu ermöglichen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei die Umstellung für eine vergleichsweise geringe Anzahl von Ziel 1–Projekten mit hohen Kosten verbunden.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei eine direkte Datenübermittlung nunmehr möglich, aber zur Vermeidung von Fehlerquellen bisher unterblieben.

- 3.4 Der RH entgegnete, daß bereits in der Planungsphase ein direkter Datenaustausch anzustreben gewesen wäre.

Förderungs–
organisation

- 4.1 Die mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanzierten Projekte wurden national aus verschiedenen Förderungsquellen finanziert (etwa Regionale Innovationsprämien, Förderungen des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft, des ERP–Fonds sowie laut Burgenländischem Wirtschaftsförderungsgesetz). Dies erforderte im Einzelfall den Abschluß von bis zu vier Förderungsverträgen durch den jeweiligen Förderungsnehmer. Abgesehen von supranationalen Einrichtungen der EU (Kommission, Europäischer Rechnungshof) oblag die Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung auch den nationalen Förderungsgebern, wobei verschiedentlich Koordinationsmängel (zB Mehrfachprüfungen in zeitlich kurzer Abfolge) bestanden.
- 4.2 Der RH empfahl, die Tätigkeit der nationalen Stellen abzustimmen, um die damit verbundenen administrativen Belastungen vor allem für die geförderten Klein– und Mittelunternehmungen zu verringern.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei die Kommission bestrebt, sowohl die Prüfpläne ihrer Generaldirektionen untereinander als auch mit jenen der Mitgliedstaaten abzustimmen.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die Förderungsstellen des Landes um einen für sie und für die jeweils überprüfte Unternehmung geringstmöglichen Aufwand bemüht. Ferner werde eine größtmögliche Akkordierung der Prüfungsvorhaben mit anderen Förderungsstellen angestrebt.

Haftung bei Direktförderungen

- 5.1 Der Europäische Rechnungshof vertrat die Auffassung, daß auch in Fällen direkter Förderungsverträge der Kommission mit nationalen Projektträgern eine Behörde des betreffenden Mitgliedstaates für die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel hafte. Das BKA hegte gegen diese Rechtsauffassung Bedenken und trat in der Folge schriftlich an die zuständige Generaldirektion der Kommission mit dem Ersuchen um Klärung heran.
- 5.2 Nach Ansicht des RH fehlten innerstaatliche Regelungen über die Tragung von Rückforderungen oder Anlastungen durch die Kommission. Er begrüßte die Initiative des BKA und empfahl, mit den betroffenen Ressorts Problemlösungen zu erarbeiten.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BKA werde es um die eindeutige Klärung dieser offenen Frage bemüht sein.*

Schluß- bemerkungen

- 6 Ungeachtet bestehender Mängel im Bereich des Monitoring und der Förderungsorganisation sowie offener Probleme hinsichtlich der Haftung bei Direktförderungen war es nach Ansicht des RH dem BKA und dem Land Burgenland einvernehmlich insgesamt gelungen, durch eine geeignete Ablauforganisation die Voraussetzungen für die Umsetzung der im Ziel 1-Programmplanungsdokument 1995 bis 1999 vorgegebenen Entwicklungsziele und Strategien zu schaffen.

Wiener Festwochen

Nach Ansicht des RH bestanden hinsichtlich der personellen Zusammensetzung von Organen der Wiener Festwochen vielfach Interessenkollisionen, weil dieselben Personen gleichzeitig beim Förderungsgeber und beim Förderungsnehmer tätig waren.

Förderungszuwendungen wurden nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechend angewiesen.

Da nicht alle Leistungen der Vereinigten Bühnen Wien GesmbH abgegolten wurden, war der tatsächliche Bedarf der Wiener Festwochen an Förderungszuwendungen höher als ausgewiesen.

Der durchschnittliche Eigendeckungsgrad der Wiener Festwochen war im Vergleich mit anderen großen österreichischen Festivals gering. Zahlreiche Vorstellungen wiesen einen sehr hohen Zuschußbedarf je zahlendem Besucher auf.

Die Verwertung von Rechten aus Produktionen erfolgte verwaltungsaufwendig und ohne Zugrundelegung eines branchenüblichen Entgelts.

Laut einer Analyse bestehe ein Potential von 1 Mill kulturinteressierter Wiener. Von 1993 bis 1996 wurden zwischen 35 000 und 64 000 Karten abgegeben.

	1993	1994	1995	1996
	in Mill S			
Bilanzsumme	17,1	34,4	32,5	19,3
Aufwendungen	163,6	189,2	175,2	210,1
Umsatzerlöse	158,6	185,4	156,4	190,6
Förderungszuwendungen	102,0	116,1	96,8	117,4
<i>davon Bund</i>	7,2	6,0	6,0	6,3
<i>Stadt Wien</i>	94,0	109,3	90,0	110,2
<i>Sonstige</i>	0,8	0,8	0,8	0,9
	Anzahl			
Personal	23	22	22	24
Vorstellungen *	74	99	111	179
Abgegebene Karten *	35 000	54 000	53 000	64 000
* ohne Orgelfestival, Festival Tanz 94 und Vorstellungen, bei denen Karten durch andere Theaterunternehmungen aufgelegt wurden.				

20**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im Oktober und November 1996 den Verein Wiener Festwochen (Wiener Festwochen). Die Prüfungsmitteilungen wurden im Juni 1997 den Wiener Festwochen, dem BKA und der Stadt Wien zugeleitet. Zu den im August, September und Oktober 1997 eingelangten Stellungnahmen gab der RH im Dezember 1997 seine Gegenäußerungen ab.

Allgemeines**Rechtsverhältnisse**

- 2 Der Verein Wiener Festwochen wurde 1984 zur Veranstaltung von Festwochen und Veranstaltungen ähnlicher Art gegründet. Als Spielstätten wurden vor allem das Theater an der Wien und Räumlichkeiten im Museumsquartier genutzt.

Organe des Vereines sind die Mitgliederversammlung, das Kuratorium (Vorstand), der Präsident, der Intendant (ab 1997 künstlerische Leitung), der Generalsekretär, der Kassier, die Rechnungsprüfer und das Schiedsgericht.

Organe

- 3.1 Als Organe der Wiener Festwochen waren teilweise Personen tätig, die gleichzeitig maßgeblich an der Gewährung von Förderungszuwendungen an die Wiener Festwochen mitwirkten.
- 3.2 Nach Ansicht des RH bestanden angesichts der gleichzeitigen Tätigkeit von Personen einerseits als Organe der Wiener Festwochen und andererseits als Vertreter der fördernden Gebietskörperschaften Interessenkollisionen.
- 3.3 *Die Wiener Festwochen vermochten keine Interessenkollision zu erkennen, weil die Ausübung der Funktionen in den Organen ehrenamtlich erfolgte.*
- 3.4 Der RH entgegnete, seinen Bedenken wurde mittlerweile durch die Aufnahme von Unvereinbarkeitsbestimmungen in die Statuten der Wiener Festwochen Rechnung getragen.

**Zielerreichung und
externe Effekte**

- 4.1 Zweck des Vereines ist die Durchführung kulturell hochwertiger und innovativer Festwochen und Veranstaltungen ähnlicher Art, die geeignet sind, das Ansehen der Stadt Wien als Pflegestätte der Kultur zu wahren und zu mehren und damit auch für den Besuch der Stadt im In- und Ausland zu werben.
- 4.2 Der RH vermißte eine Aussage über konkrete Zielsetzungen.
- 4.3 *Die Wiener Festwochen haben als konkrete Ziele die künstlerische und wirtschaftliche Kompetenz, die Steigerung der Besucher und Einnahmen, die Festigung der Präsenz in Wien, die internationale Tourismusförderung, die Erhöhung der Akzeptanz im In- und Ausland und das Erkennen der (Stamm)Kundenbedürfnisse hervor-*

Allgemeines

21

- 5.1 Laut einer 1996 im Auftrag der Stadt Wien erstellten Analyse über die Zufriedenheit und Akzeptanz des Kulturangebotes und der Kulturförderungspolitik bestehe ein Potential von 1 Mill kulturinteressierter Wiener ab 16 Jahren. Die Wiener Festwochen hätten einen Bekanntheitsgrad von 98 % und würden von 51 % der Kulturkonsumenten besucht werden.
- 5.2 Der RH zeigte das Fehlen von quantifizierten Daten über die Bedeutung der Wiener Festwochen für Wirtschaft, Tourismus sowie für Kulturträger und Kulturschaffende auf.
- 5.3 *Nach Ansicht der Wiener Festwochen wäre das Medienecho ein wichtiger Gradmesser für die erfolgreiche Bewerbung des Festivals im In- und Ausland. Die Wiener Festwochen würden je Saison Aufträge in Millionenhöhe an heimische Wirtschaftsbetriebe vergeben; Gastronomie und Hotellerie würden im besonderen von den Wiener Festwochen profitieren. Die Wiener Festwochen würden den Wien-Tourismus beleben und weltweit Werbeträger für die Stadt Wien sein.*
- 5.4 Der RH verkannte keineswegs die Bedeutung des Medienechos für ein Festival, vermißte jedoch weiterhin quantifizierte Daten. Weiters gab er zu bedenken, daß die Umwegrentabilitätsrechnung in der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedlich bewertet werde, weil bisher vielfach noch nicht hinreichend geklärt sei, ob kulturelle Veranstaltungen Geldschöpfung zur Folge hätten oder ob nur eine zeitliche und/oder örtliche Verschiebung vorhandener Mittel stattfinde.

Rechnungswesen

Förderungs-
zuwendungen

- 6.1 Die Wiener Festwochen erhielten zur Durchführung des Spielbetriebes und verschiedener Festivals sowie für Investitionen 102 Mill S (1993), 116,1 Mill S (1994), 96,8 Mill S (1995) und 117,4 Mill S (1996) an Förderungszuwendungen. Zwischen 92 % und 94 % der Förderungszuwendungen stammten von der Stadt Wien, der Rest vom Bund und von Interessenvertretungen. Aufgrund nicht bedarfsgerechter Anweisung von Förderungsmitteln wiesen die Wiener Festwochen in den Rechnungsabschlüssen Bankguthaben zwischen 0,3 Mill S (1993) und 23,1 Mill S (1994), während der Geschäftsjahre fallweise bis über 90 Mill S aus, was annähernd der Höhe der jährlichen Förderungszuwendungen entsprach.
- 6.2 Der RH empfahl den Förderungsgebern, Förderungsmittel künftig nur aufgrund eines Zahlungsplanes und des tatsächlichen Bedarfes anzuweisen.
- 6.3 *Das BKA und der Wiener Stadtsenat sagten dies zu.*

Bilanzen

- 7.1 Die Bilanzen enthielten keine Rückstellungen für Pensionen und Anwartschaften auf Pensionen sowie für Abfertigungen. Außerdem wurde das Anlagevermögen trotz jährlicher Anschaffungen zwischen 2,2 Mill S und 7,5 Mill S nur mit rd 5 000 S ausgewiesen.

22

- 7.2 Der RH beanstandete, daß die Bilanzen kein getreues Bild der Vermögens- und Ertragslage der Wiener Festwochen vermittelten. Er empfahl, künftig in den Bilanzen die Rückstellungen und das Anlagevermögen nach handelsrechtlichen Vorschriften auszuweisen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der Wiener Festwochen wären sie aufgrund keiner gesetzlichen Bestimmung zur Bilanzierung verpflichtet.*
- 7.4 Der RH entgegnete, die Bundesabgabenordnung verpflichte die Wiener Festwochen zur Buchführung. Die Bilanz 1996 wies erstmals Personalrückstellungen aus.

Kartengebarung

Auslastung

- 8 Hinsichtlich der Auslastung war festzustellen:

(1) Die Auslastung der Vorstellungen der Wiener Festwochen betrug von 1993 bis 1996 zwischen 81 % und 85 %. Zwischen 12 % und 15 % der Karten wurden unentgeltlich abgegeben.

(2) Beim Festival Tanz 94 wurden 41 Vorstellungen mit einer Auslastung von 68 % abgehalten, beim Festival Tanz 96 39 Vorstellungen mit einer Auslastung von 74 %. 1994 wurden 16 % der Karten unentgeltlich abgegeben, 1996 15 %.

Unentgeltlich und ermäßigt abgegebene Karten

- 9.1 Hinsichtlich der unentgeltlich bzw. ermäßigt abgegebenen Karten war festzustellen:

(1) Die Anzahl der Freikarten für Vorstellungen der Wiener Festwochen verringerte sich von 3 600 (1994) auf 3 200 (1996). Hingegen stieg die Anzahl der Freikarten beim Festival Tanz von 1 600 (1994) auf 1 900 (1996).

(2) Die Anzahl der Pressekarten erhöhte sich von 2 800 (1994) auf 3 600 (1996), beim Festival Tanz von 1 200 (1994) auf 1 500 (1996).

(3) Die Anzahl der zum Preis von 70 S vor allem an Künstler abgegebenen Regiekarten erhöhte sich von 2 700 (1994) auf 3 300 (1996), beim Festival Tanz von 600 (1994) auf 1 000 (1996).

- 9.2 Der RH stellte fest, daß die Wiener Festwochen trotz einer Auslastung von über 80 % lediglich zwischen 58 % und 68 % der möglichen Erlöse aus dem Kartenverkauf erzielten, was neben den gewährten Ermäßigungen vor allem darin begründet lag, daß Frei- und Regiekarten überwiegend aus den höchsten Preiskategorien gewährt wurden. Beim Festival Tanz wurden zwischen 52 % (1994) und 53 % (1996) der möglichen Erlöse aus dem Kartenverkauf erzielt.

Zur Steigerung der Kartenerlöse regte der RH an, die Anzahl der Frei- und Regiekarten durch nachvollziehbare Regelungen zu verringern, diese nicht mehr aus den teuersten Preiskategorien auszugeben und interessierten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens nur noch ein Vorbezugsrecht für Kaufkarten einzuräumen.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der Wiener Festwochen sei die Vergabe von unentgeltlichen und ermäßigten Karten mündlich geregelt. Die Abgabe von Regiekarten sei 1997 reduziert worden.*
- 9.4 Der RH entgegnete, aus Gründen der Nachvollziehbarkeit sollte die Vergabe von unentgeltlichen und ermäßigten Karten schriftlich geregelt werden.

Personalangelegenheiten

Ehemalige
Intendantin

- 10.1 Mit der im November 1984 bestellten Intendantin wurde im Oktober 1987 ein neuer Dienstvertrag bis 31. Oktober 1991 abgeschlossen. Für die Tätigkeit wurde ein Gehalt von 87 000 S vierzehnmal jährlich sowie eine Anwartschaft auf einen Ruhebezug vereinbart.

Die Intendantin wurde für die Dauer ihrer Tätigkeit als Amtsführende Stadträtin für Kultur (ab Dezember 1987) unter Entfall der Bezüge karenziert und in weiterer Folge von der Generalversammlung zur Präsidentin der Wiener Festwochen gewählt.

Am 29. November 1996 endete die Tätigkeit der karenzierten Intendantin als Amtsführende Stadträtin für Kultur. Nach Wegfall des für die Karenzierung maßgeblich gewesenen Sachverhalts wollte die Intendantin diese Funktion wieder sowie die einer Präsidentin der Wiener Festwochen weiter ausüben. Am 19. Februar 1997 einigten sich die Organe der Wiener Festwochen auf eine einvernehmliche Auflösung des Dienstverhältnisses als Intendantin. In weiterer Folge legte diese auch ihr Amt als Präsidentin der Wiener Festwochen nieder.

- 10.2 Nach Ansicht des RH wäre die gleichzeitige Ausübung der Funktionen als Präsidentin und Intendantin der Wiener Festwochen wegen des Zusammentreffens von Dienstgeber- und Dienstnehmereigenschaft in einer Person unzulässig gewesen. Außerdem hätte angesichts der 1996 erfolgten Bestellung von drei Bereichsleitern, denen vertraglich ua die eigenständige Leitung und Gestaltung ihres jeweiligen Bereiches zugesichert worden war, keine Notwendigkeit für die Funktion eines Intendanten bestanden, abgesehen davon, daß diese für die Wiener Festwochen mit zusätzlichen finanziellen Belastungen verbunden gewesen wäre.

Ehemaliger Intendant

- 11.1 Mit dem 1991 bestellten Intendanten wurde vertraglich ein Gehalt von 90 000 S vierzehnmal jährlich sowie die Anwartschaft auf einen Ruhebezug nach einer effektiven Dienstzeit von zehn Jahren vereinbart. In den Teilbereichen Tanz und Musiktheater wurde der Intendant durch zwei mittels Werkvertrages beschäftigte, weitgehend selbständig tätige Bereichsleiter unterstützt. Da diese beiden Künstler zusammen jährlich zwischen 0,8 Mill S und 0,9 Mill S an Honoraren erhielten und der Intendant 1,5 Mill S (1993 und 1994), 1,6 Mill S (1995) und 1,1 Mill S (1996) als Gehalt bezog, lagen die Aufwendungen für die künstlerische Leitung der Wiener Festwochen 1993 bis 1996 jährlich zwischen 1,9 Mill S und 2,5 Mill S.

Ende August 1996 beendete der Intendant sein Dienstverhältnis, womit kein Anspruch auf einen Ruhebezug entstand.

Personalangelegenheiten

24

- 11.2 Nach Ansicht des RH war das Gehalt des lediglich für einen Festspielbetrieb mit einer Spieldauer von rd sechs Wochen verantwortlichen Intendanten großzügig. Weiters war es nicht Aufgabe der mit Förderungsmitteln unterstützten Wiener Festwochen, den Bediensteten neben der gesetzlichen noch eine zusätzliche Altersvorsorge zu gewähren, zumal die Gehaltshöhe des Intendanten eine Eigenvorsorge ermöglicht hätte.

Der RH empfahl, bei Vertragsverhandlungen mit leitenden Angestellten hinsichtlich der Höhe des Gehaltes künftig Zurückhaltung zu üben sowie keine zusätzliche Altersvorsorge zu vereinbaren.

- 11.3 *Die Wiener Festwochen erwiderten, daß die Durchführung des Festivals Tanz nicht in die künstlerische Zuständigkeit des Intendanten gefallen wäre und der Bereichsleiter Musik in diesem Zeitraum lediglich dramaturgischer Mitarbeiter des Intendanten gewesen sei.*

- 11.4 Der RH wies darauf hin, daß die Wiener Festwochen als Veranstalter des Festivals Tanz auftraten, die Zugehörigkeit der 1996 bestellten Bereichsleiterin Tanz zur künstlerischen Leitung der Wiener Festwochen unbestritten sei und aufgrund des Vertrages mit dem Bereichsleiter Musik dieser zur künstlerischen Leitung zu zählen wäre.

Ehemaliger
Bereichsleiter

- 12.1 Der Intendant der Vereinigten Bühnen Graz wurde vertraglich mit der künstlerischen Leitung, der Dramaturgie und der Pressearbeit für die Festivals Tanz betraut. In einer Zusatzvereinbarung wurde festgelegt, daß die Wiener Festwochen die für die Programmgestaltung der Festivals Tanz anfallenden Aufwendungen bis zu 260 000 S je Jahr nach Vorlage von Belegen bezahlen.

Die Wiener Festwochen bezahlten von 1993 bis 1996 insgesamt 1,9 Mill S an Honoraren und Spesenabgeltung.

Spesenabrechnungen für zwei Jahre wurden vom Bereichsleiter erst über Betreiben des RH vorgelegt. Insgesamt leisteten die Wiener Festwochen rd 1 Mill S an Spesenersätzen, denen auch nach Meinung der Wiener Festwochen keine ordnungsgemäßen Abrechnungen zugrunde lagen.

- 12.2 Der RH empfahl, künftig Spesen nur nach Erhalt einer ordnungsgemäßen und vertragskonformen Abrechnung zu ersetzen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme der Wiener Festwochen sei es aufgrund der langjährigen, mittlerweile beendeten Zusammenarbeit gelungen, die bestehenden Meinungsdivergenzen über wechselseitige Ansprüche dahingehend zu vergleichen, daß von keiner Seite weitere Zahlungen zu leisten wären.*
- 12.4 Für den RH war der nunmehr geschlossene Vergleich, der im Widerspruch zur ursprünglichen Auffassung der Wiener Festwochen stand, äußerst unbefriedigend.

Personalangelegenheiten

25

Bereichsleiter

- 13.1 Im Februar und März 1996 wurden als Nachfolger für den Intendanten drei eigenverantwortliche Bereichsleiter für Schauspiel, Musiktheater und Tanz mittels Werkverträgen bestellt:
- (1) Die Leiterin des Bereiches Tanz wurde für 1997 bis 2000 zu einem Honorar von insgesamt 2,2 Mill S sowie Spesenersatz verpflichtet.
- (2) Der Bereichsleiter für Musik wurde für 1996 bis 1999 zu einem jährlichen Honorar von 0,5 Mill S verpflichtet.
- (3) Der Bereichsleiter für Schauspiel hat von 1998 bis 2000 jährlich drei Theaterprojekte zu realisieren, mindestens zwei eigene Inszenierungen herauszubringen sowie die Wiener Festwochen künstlerisch zu beraten. Als Honorar wurden 4,6 Mill S vereinbart; eigene Inszenierungen sollen mit jeweils 0,7 Mill S abgegolten werden. Weiters wurde für den Vertragszeitraum ein Spesenkonto von 1,4 Mill S eingeräumt.
- 13.2 Der RH stellte fest, daß die Bestellung dreier Bereichsleiter mit einem Jahresaufwand von 2,2 Mill S bis 2,4 Mill S mit keinem erhöhten finanziellen Aufwand verbunden ist, zumal bereits vorher neben dem Intendanten zwei Bereichsleiter beschäftigt wurden. Allerdings ist das dem Bereichsleiter Schauspiel eingeräumte Spesenkonto von 1,4 Mill S äußerst großzügig.
- 13.3 *Nach Mitteilung der Wiener Festwochen erhielten die Bereichsleiter keine Tagesdiäten ausgezahlt.*
- 14.1 Dem Bereichsleiter Schauspiel wurde im Werkvertrag für jede Produktion ein Budgetrahmen von 3 Mill S für die sogenannten Künstlerkosten garantiert, die bei Überschreitung durch Einsparungen bei einer anderen Produktion ausgeglichen werden konnten. Die Künstlerkosten überstiegen 1994 lediglich bei einer und 1995 bei zwei Produktionen 3 Mill S.
- 14.2 Die Entscheidungsgrundlagen für die Bewilligung des Betrages von 3 Mill S waren für den RH nicht nachvollziehbar.
- Der RH empfahl, finanzielle Rahmenbedingungen erst nach Vorliegen von Entscheidungsgrundlagen vertraglich festzulegen.
- 14.3 *Die Wiener Festwochen gaben an, daß Programminhalte erst Ende 1996 vorzulegen waren.*

Generalsekretär

- 15.1 Mit dem Generalsekretär wurde 1993 ein Dienstvertrag auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und ein Monatsgehalt von 85 000 S sowie eine Anwartschaft auf einen Ruhebezug vereinbart. 1993 und 1994 erhielt der Generalsekretär je 1,2 Mill S, 1995 und 1996 je 1,4 Mill S.
- 15.2 Nach Ansicht des RH waren sowohl das Gehalt des Generalsekretärs als auch die Ruhebezugsregelung äußerst großzügig.

Personalangelegenheiten

26

Der RH empfahl, künftig das Gehalt des Generalsekretärs nicht mehr automatisch analog den Bezügen der Wiener Landesbediensteten anzuheben und statt dessen Leistungskomponenten in die Gehaltsbemessung einzu beziehen. Weiters wies der RH auf die Absicht der Stadt Wien hin, künftig keine Ruhebezugsregelungen mehr zu vereinbaren.

- 15.3 *Das Kuratorium der Wiener Festwochen bestätigte im August 1997 den bestehenden Vertrag mit dem Generalsekretär.*

Verwaltungspersonal 16.1 Beim Verwaltungspersonal fielen von 1993 bis 1996 zwischen 4 300 und 3 300 Überstunden an, für die zwischen 0,5 Mill und 0,9 Mill S aufgewendet wurden.

- 16.2 Der RH anerkannte die Anstrengungen der Wiener Festwochen, die Anzahl der Überstunden im Verwaltungsbereich zu verringern. Allerdings stieg die Anzahl der Überstunden von 1995 bis 1996 von 3 300 auf 4 200 wieder an.

Der RH empfahl, die Anzahl der Überstunden zu verringern, eine generelle Regelung über die Abgeltung geleisteter Überstunden zu erlassen und mit Bediensteten, die regelmäßig zeitliche Mehrleistungen erbringen, künftig All-in-Verträge abzuschließen.

- 16.3 *Die Wiener Festwochen bemerkten, daß trotz höherer Produktivität die Anzahl der Überstunden zurückgegangen sei. Darüber hinaus wären die Wiener Festwochen bestrebt, Überstunden vermehrt in Freizeit abzugelten.*

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, künftig durch eine Neustrukturierung der Förderungsmittel verstärkt ökonomische Belange im Personalbereich zu berücksichtigen.

Eigendeckungsgrad 17.1 Die Wiener Festwochen stellten in den Rechnungsabschlüssen 1993 bis 1996 den Eigendeckungsgrad mit 38 % bzw 39 % dar.

- 17.2 Nach Ansicht des RH wären für die Ermittlung des Eigendeckungsgrades die gesamten Kosten für die Nutzung des Theaters an der Wien und die die Aufwendungen übersteigenden Förderungsmittel der Stadt Wien für den Ankauf von Verwertungsrechten zu berücksichtigen. Weiters wären die Aufwendungen nur jener Produktionen zu berücksichtigen, bei denen die Wiener Festwochen Veranstalter waren.

Mit dem sich daraus ergebenden Eigendeckungsgrad für 1993 bis 1996 zwischen 22 % und 32 % wiesen die Wiener Festwochen den schlechtesten Wert der drei größten österreichischen Festspiele auf, was auch auf die geringe Sitzplatzkapazität, die höhere Anzahl an Produktionen und die niedrigeren Kartenpreise zurückzuführen war.

Der errechnete Eigendeckungsgrad entsprach im wesentlichen dem eines Mehrspartentheaters einer Landeshauptstadt, wobei zu berücksichtigen war, daß die Wiener Festwochen keinen Ganzjahresbetrieb führten, über kein ständig beschäftigtes technisches Personal verfügten und nicht die vollen Herstellungskosten der Produktionen zu tragen hatten.

Eigendeckungsgrad

27

17.3 *Die Wiener Festwochen entgegneten, es sei infolge des künstlerischen Qualitätsanspruches und der Programmrichtlinien nicht legitim, die Produktivität und Wirtschaftlichkeit mit dem Eigendeckungsgrad zu argumentieren. Ein Vergleich mit anderen Festspielen sei nicht zulässig, weil bei diesen keine Mietzahlungen für die Spielstätten anfallen würden und diese während ihrer Spielzeit keiner Konkurrenz ausgesetzt wären. Schließlich sei ein Festival mit 33 Produktionen und 179 Vorstellungen (1996) grundsätzlich nicht mit einem Landestheater mit Ganzjahresbetrieb zu vergleichen.*

17.4 Der RH erwiderte, daß der Eigendeckungsgrad einer aus öffentlichen Mitteln geförderten Kulturunternehmung eine wesentliche betriebswirtschaftliche Kennzahl darstelle, die künstlerische Qualitätskriterien keinesfalls ersetze, sondern ergänze. Auch bei anderen Festspielen würden hohe Beträge für die Anmietung von Spielstätten anfallen und in den Regionen der vergleichbaren Festspiele sei durchaus auch eine hohe Anzahl an mitbewerbenden Sommerfestspielen tätig.

Bezüglich der von den Wiener Festwochen vermeinten Unzulässigkeit eines Vergleiches mit einem Landestheater teilte der RH mit, daß dieses beispielsweise in der Spielzeit 1995/96 bei 238 Vorstellungen und 200 000 zahlenden Besuchern einen Eigendeckungsgrad von 22 % aufwies und 507 Mitarbeiter, davon 213 Techniker, ganzjährig beschäftigt wurden.

Veranstaltungen

Eröffnungs-
veranstaltung

18.1 Die Wiener Festwochen führten jährlich bei freiem Eintritt eine Eröffnungsveranstaltung am Rathausplatz durch, wofür zwischen 6,6 Mill S und 10,3 Mill S aufgewendet wurden. Die Stadt Wien leistete für den Ankauf der Verwertungsrechte dieser Veranstaltung jährlich zwischen 6 Mill S und 8,8 Mill S.

Den engagierten Künstlern wurden einschließlich der Abgeltung der Verwertungsrechte teilweise großzügige Honorare gewährt. So erhielt beispielsweise 1993 ein Burgtheaterschauspieler für die Moderation der Eröffnungsveranstaltung eine Gage von 0,3 Mill S; 1994 wurde mit zwei bekannten Künstlern für fünf Gesangsnummern ein Honorar von 1 Mill S vereinbart. 1995 erhielt ein Orchester für die Aufführung einer Symphonie 3,2 Mill S und 1996 eine bekannte Opernsängerin für die Darbietung eines Liedes 0,6 Mill S.

18.2 Der RH anerkannte die Notwendigkeit des Engagements bekannter Künstler, wies aber auf die finanziellen Auswirkungen der Honorarvereinbarungen hin. Weiters vermerkte der RH kritisch, daß den Opernsängern 1994 bereits für zwei Proben ein volles Vorstellungshonorar bezahlt wurde, obwohl eine Abgeltung in diesem Umfang erst ab der Mitwirkung bei 12 Proben tagen üblich war.

18.3 *Die Wiener Festwochen entgegneten, der Marktwert dieser Künstler liege über den üblichen Abendgagen; es sei fast immer gelungen, mit den Künstlern günstige Verträge abzuschließen.*

18.4 Der RH erwiderte, auch bei der Verpflichtung von Spitzenkünstlern für die Eröffnungsveranstaltung sollten ökonomische Gesichtspunkte nicht vernachlässigt werden.

Veranstaltungen**28**

Vorstellungen im
Theater an der Wien
und im Museums-
quartier

- 19.1 Hinsichtlich der von 1993 bis 1996 durchgeführten Vorstellungen war festzustellen:

Theater an der Wien	Koproduktionen	Gastspiele	Eigenproduktion
Anzahl der Vorstellungen	38	31	3
Abgang je Vorstellung in Mill S	1,8	0,6	1,1
Deckung der Aufwendungen durch Erträge in %	26	27	3
Anzahl der zahlenden Besucher	29 503	26 224	451
Zuschuß je zahlendem Besucher (gerundet in S)	2 300	800	7 100

Museumsquartier	Koproduktionen	Gastspiele	Eigenproduktionen
Anzahl der Vorstellungen	99	82	7
Abgang je Vorstellung in Mill S	0,5	0,2	0,6
Deckung der Aufwendungen durch Erträge in %	20	22	11
Anzahl der zahlenden Besucher	46 902	24 959	2 555
Zuschuß je zahlendem Besucher (gerundet in S)	1 000	700	1 600

Die 1994 abgehaltenen 41 Vorstellungen des Festivals Tanz verursachten mit einem Deckungsgrad von 14 % einen Zuschußbedarf von 1 200 S je zahlendem Besucher; bei den 39 Vorstellungen des Festivals Tanz 1996 reduzierte sich der Zuschußbedarf bei einem Deckungsgrad von 24 % auf 900 S, was ua auf die Erhöhung der Kartenpreise zurückzuführen war.

- 19.2 Der RH bemerkte, daß der Zuschußbedarf je zahlendem Besucher beim Theater an der Wien aufgrund der geringen Sitzplatzkapazität und der geringen Anzahl an Vorstellungen vor allem im Bereich der Musiktheaterproduktionen höher war als bei anderen österreichischen Festspielen.

Der RH empfahl, bei der Spielplangestaltung künftig auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Gastspielen und Koproduktionen zu achten, Eigenproduktionen nur ausnahmsweise anzusetzen und neben künstlerischen Gesichtspunkten auch die wirtschaftlichen Auswirkungen zu berücksichtigen.

- 19.3 Die Wiener Festwochen teilten mit, daß versucht werden würde, unter Wahrung der Programmrichtlinien und des künstlerischen Qualitätsanspruches durch ein breites Programmangebot und die Kombination von Eigen- und Gemeinschaftsproduktionen sowie Gastspielen eine wirtschaftliche Ausgewogenheit herzustellen. Eine isolierte Betrachtung einzelner Spielstätten oder Produktionen sei jedoch nicht zielführend.

Nach Mitteilung des BKA sollten im gesamtösterreichischen Bundesinteresse, das auf den international hohen Rang österreichischen Kunstschaffens bezogen ist, künstlerisch wertvolle Eigenproduktionen auch künftig das Profil der Wiener Festwochen prägen.

Programme und Festwochenkataloge

- 20.1 Hinsichtlich der Abendprogramme und Festwochenkataloge war festzustellen:

(1) 1993 standen den Aufwendungen für Abendprogramme von 1,3 Mill S Erlöse von 0,5 Mill S gegenüber, was einen Deckungsgrad von 38 % bedeutete. 1996 verschlechterte sich der Deckungsgrad bei Aufwendungen von 1,7 Mill S und Erlösen von 0,4 Mill S auf 24 %.

(2) Die Aufwendungen für den Festwochenkatalog waren durchschnittlich nur zu 10 % durch Erlöse gedeckt.

(3) Zwischen 40 % und 63 % der aufgelegten Programme wurden verkauft. Vom Festwochenkatalog wurden 1996 lediglich 1 229 Stück (25 %) der Auflage entgeltlich abgesetzt, in den Vorjahren waren es rd 36 %.

(4) Druckaufträge wurden von den Wiener Festwochen in der Regel ohne Ausschreibung immer an dieselbe Druckunternehmung vergeben.

- 20.2 Der RH beanstandete, daß sich sowohl das Verhältnis zwischen Aufwendungen und Erlösen als auch das zwischen Auflage und entgeltlicher Abgabe der Abendprogramme und des Festwochenkatalogs laufend verschlechtert hat.

Da nach Ansicht des RH beim Festwochenkatalog und den Programmen zumindest Kostendeckung anzustreben wäre, sollten Aufmachung und Auflage überdacht, die Verkaufspreise gegebenenfalls neu festgesetzt sowie Preisangebote anderer Druckunternehmungen eingeholt werden.

- 20.3 *Nach Ansicht der Wiener Festwochen seien die Publikationen vor allem ein Werbemittel und ein zentrales Instrument der Öffentlichkeitsarbeit. Insbesondere gelte dies für den Festwochenkatalog. 1997 seien die Herstellungskosten für die Abendprogramme wesentlich reduziert worden. Druckaufträge würden in der Regel ausgeschrieben, Angebote regelmäßig eingeholt werden.*

- 20.4 Der RH erwiderte, die Mehrheit der vorgelegten Kostenvoranschläge stammte erst aus 1997.

Nutzung des Theaters an der Wien

- 21.1 Die Vereinigte Bühnen Wien GesmbH stellte den Wiener Festwochen ohne schriftliche Vereinbarung jährlich das Theater an der Wien für einen Zeitraum von 7,5 Wochen zur Verfügung. Die Wiener Festwochen erstatteten dafür lediglich die verursachten Mehrdienstleistungen des bühnentechnischen Personals von 5,3 Mill S bis 10,2 Mill S je Spielzeit. Weitere variable Kosten und anteilige Fixkosten wurden nicht ersetzt. Der Vereinigte Bühnen Wien GesmbH entstanden durch die Bespielung des Theaters an der Wien durch die Wiener Festwochen jährlich Kosten zwischen 30 Mill S und 35 Mill S.

30

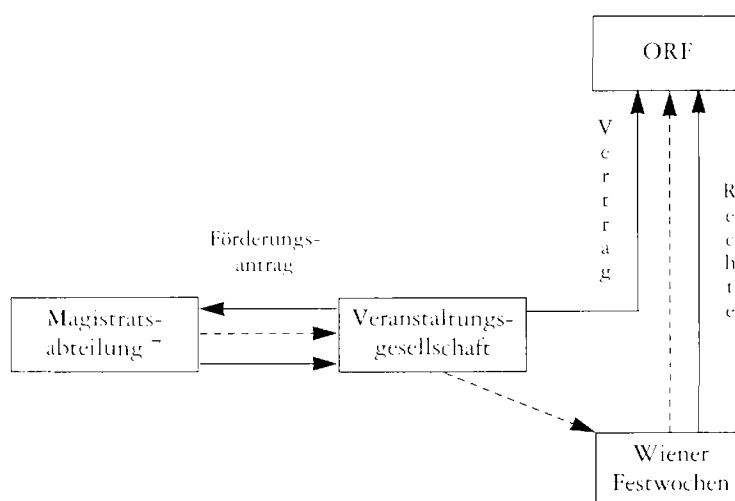
- 21.2 Der RH beanstandete, daß keine schriftlichen Mietverträge abgeschlossen wurden und keine dem Grundsatz der Kostenwahrheit entsprechende Verrechnung von Leistungen zwischen zwei Förderungsempfängern der Stadt Wien erfolgte.

Der RH empfahl, künftig die Kosten für die Nutzung des Theaters an der Wien nach dem Verursacherprinzip zu verrechnen, wodurch die Wiener Festwochen eine Planungs- und Entscheidungsgrundlage erhielten.

- 21.3 *Der Wiener Stadtsenat sagte dies zu.*

Verwertungsrechte

- 22.1 Die Wiener Festwochen wiesen in den Rechnungsabschlüssen 1993 bis 1996 aus der Weitergabe von Fernseh- und Rundfunkrechten Erlöse zwischen 29,5 Mill S und 40,2 Mill S aus. Die Ablauforganisation zwischen der Stadt Wien, der Vereinigte Bühnen Wien – Kulturmanagement- und VeranstaltungsgesmbH (Veranstaltungsgesellschaft), dem Österreichischen Rundfunk (ORF) und den Wiener Festwochen stellt sich wie folgt dar (der Geldfluß ist strichliert dargestellt):



Die Veranstaltungsgesellschaft stellte nach Vorgesprächen mit den Wiener Festwochen einen Förderungsantrag an die Stadt Wien, die Förderungsmittel für den Ankauf von Verwertungsrechten an Produktionen mit thematischem Bezug auf Wien zur Nutzung für Fernseh- und Hörfunksendungen genehmigte.

Die Veranstaltungsgesellschaft schloß für jede vorgesehene Produktion nach erfolgter Autorisierung durch die Wiener Festwochen, bei denen die Urheberrechte verblieben, einen Vertrag mit dem ORF über die Aufzeichnung und den Umfang der übertragenen Rechte ab.

Die Veranstaltungsgesellschaft überwies die eingegangenen Förderungsmittel an die Wiener Festwochen, die damit die Urheberrechtsansprüche der Künstler abgolt und teilweise Aufzeichnungskosten des ORF übernahmen. Der ORF verpflichtete sich lediglich 1996 zur Leistung einer Vergütung von 5,7 Mill S.

Verwertungsrechte

31

- 22.2 Der RH empfahl, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf die Veranstaltungsgesellschaft als Vermittler zwischen der Stadt Wien und den Wiener Festwochen bzw dem ORF zu verzichten. Weiters war es nach Kenntnis des RH unüblich, Verwertungsrechte überwiegend unentgeltlich zu überlassen und darüber hinaus noch Aufzeichnungskosten an den ORF zu bezahlen.

Die Verwertung der Produktionen sollte künftig direkt durch die Wiener Festwochen erfolgen, wobei der ORF ein marktgerechtes Entgelt für die Überlassung von vermögenswerten Rechten leisten sollte.

- 22.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte mit, den Empfehlungen des RH ab 1998 durch eine Neukonstruktion zu entsprechen.*

- 23.1 Die Stadt Wien stellte jährlich zwischen 31,1 Mill S und 31,8 Mill S zuzüglich USt an Förderungsmitteln für den Ankauf von Verwertungsrechten mit thematischem Bezug zu Wien zur Verfügung. Nach Abzug der Aufwendungen verblieb den Wiener Festwochen jährlich ein Überschuß zwischen 19,4 Mill S und 25,9 Mill S.

- 23.2 Der RH stellte fest, daß die Wiener Festwochen bis zu mehr als das Fünffache des für die Abgeltung der Rechte bzw der Aufzeichnungskosten notwendigen Betrages an Förderungsmitteln erhielten. Da gemäß den jeweiligen Beschlüssen des Gemeinderates der Stadt Wien die Förderungsmittel für den Ankauf von Verwertungsrechten von Produktionen genehmigt wurden, war der RH der Ansicht, daß den darüber hinaus gewährten Mitteln kein Leistungsaustausch gegenüberstand und sie auch nicht der Umsatzsteuerpflicht unterlagen.

Der RH empfahl, künftig nur die für den Ankauf der Verwertungsrechte notwendigen Mittel als Förderung (unechter Zuschuß) anzuweisen. Weitere von den Wiener Festwochen benötigte Förderungsmittel wären durch eine Erhöhung der Jahresförderung bereitzustellen und im Rechnungsabschluß auszuweisen.

Der RH hat den steuerrechtlichen Sachverhalt der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland bekanntgegeben.

Weitere
Feststellungen

- 24 Weitere Feststellungen des RH betrafen den Aufwand für Premierenfeiern und Werbung, die Dokumentation bestimmter Tätigkeiten der Kassiere und der Rechnungsprüfer, die Höhe der freien Rücklagen, Verbesserungsmöglichkeiten im Kassenwesen, Rechteabgeltungen, die Dienstverhältnisse beim technischen Personal und dem Publikumsdienst, die Entwicklung der Anzahl der Spielstätten, Produktionen und Vorstellungen, die Koproduktion von Konzerten, die Gestaltung von Verträgen sowie die kurzfristigen bzw nachträglichen Abschlüsse von Verträgen mit Koproduktionspartnern und Gastspieltheatern.

32Schluß-
bemerkungen

25 Der RH hob abschließend folgende Empfehlungen hervor:

(1) Förderungsmittel wären nur im notwendigen Umfang anzufordern bzw anzuweisen und sollten widmungsgemäß verwendet werden.

(2) Aus Gründen der Kostenwahrheit sollten alle Leistungen der Vereinigte Bühnen Wien GesmbH abgegolten werden.

(3) Hinsichtlich der Verwertung von Rechten sollten eine verwaltungsökonomischere Abwicklung gewählt, nur tatsächlich in Anspruch genommene Rechte abgegolten und mit den Rundfunk- und Fernsehanstalten branchenübliche Entgelte vereinbart werden.

Bereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten

Planung und Erweiterung der Technischen Universität Wien, Fakultät für Maschinenbau

Seit rd 80 Jahren konnte das Ziel, einen Neubau für die Fakultät für Maschinenbau der Technischen Universität Wien auf den Aspanggründen in Wien 3 zu errichten, nicht verwirklicht werden. Dieses Bauvorhaben stand wegen neuer Standortüberlegungen am Beginn einer vierten Planung.

Bis Dezember 1996 betrugen die Aufwendungen für die beiden letzten Wettbewerbe und die Grundstücksbereithaltung rd 181 Mill S; dieser Betrag wäre im Falle der Errichtung der Fakultät für Maschinenbau am neuen Standort in der Donau-City ein verlorener Aufwand.

Die bisherige Projektverfolgung war wenig effizient. Die örtliche Aufteilung der Fakultät für Maschinenbau auf 13 Standorte erforderte nach Ansicht des RH dringende Entscheidungen.

Die Budgetvorsorge für das Projekt war mangelhaft. Die Übertragung der Liegenschaft Aspanggründe an die BundesimmobiliengesmbH war mit einem Entgelt des BMWV für die Grundstücksbereithaltung von rd 51 Mill S (Stand Ende 1996) verbunden. Die BundesimmobiliengesmbH steigerte die Planungsqualität des Vorwurfes und verringerte weitgehend erfolgreich die Kosten des Projektes.

Für den seit dem Jahr 1995 aus Finanzierungsüberlegungen von der Technischen Universität Wien angestrebten Wechsel des Standortes in die Donau-City gab es keine Entscheidungsgrundlagen.

Projektbeteiligte

bis Juni 1993	BMwA, vertreten durch die Bundesbaudirektion Wien
seit Juli 1993	BundesimmobiliengesmbH
für	BMWV und Technische Universität Wien

Projektentwicklung

April 1919	Ankauf der Liegenschaft Aspanggründe für die Erweiterung der damaligen kk Technischen Hochschule Wien
1920	1. Wettbewerb
1972	2. Wettbewerb
1989	3. Wettbewerb
Februar 1990	Erste Grobkostenschätzung der Baukosten in Höhe von 2 115 Mill S ohne USt
Juni 1993	1. Vorentwurf
Jänner bis Juni 1994	2. Vorentwurf
Juli 1995	Machbarkeitsstudie über die Errichtung einer ersten Bauetappe mit Baukosten von rd 1 Mrd S ohne USt
1995/96	Überlegungen der Technischen Universität Wien betreffend die Errichtung der Maschinenbau fakultät auf dem Standort Donau-City

Aufwendungen

Dezember 1996	in Mill S (gerundet)
Planungen bei Projektabbruch	130
Reservierungsentgelt	51

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 1996 die Gebarung des BMwA, der Bundesbaudirektion Wien und der BundesimmobiliengesmbH sowie des BMWV und der Technischen Universität Wien hinsichtlich der Planung für den Neubau einer Fakultät für Maschinenbau. Zum Prüfungsergebnis vom April 1997 nahmen die überprüften Stellen im Juli und August 1997 Stellung. Der RH gab seine Gegenäußerungen im Dezember 1997 ab.

Prüfungsgegenstand war im wesentlichen der 3. Wettbewerb (1989) zur Errichtung eines Neubaus für die Fakultät für Maschinenbau der Technischen Universität Wien auf den Aspanggründen in Wien 3 und die planerische Fortsetzung des siegreichen Wettbewerbsprojektes.

Standort
Aspanggründe

- 2.1 Im April 1919 erfolgte der erste Ankauf einer Liegenschaft im Bereich des Aspangbahnhofes in Wien 3 (Aspanggründe) für die Erweiterung der damaligen kk Technischen Hochschule Wien durch einen Neubau.

Für die Freimachung des Areals A (rd 77 800 m²) in den Siebzigerjahren, für den Erwerb des Areals B (rd 35 400 m²) und darauf befindlicher Superädifikate sowie für deren teilweise Adaptierung zahlte der Bund bis Dezember 1996 rd 379 Mill S. Ein Leitprojekt oder Standortkonzept lag nicht vor. Die Übertragung der Liegenschaft Aspanggründe an die BundesimmobiliengesmbH berechnete diese, für die Dauer der Grundstücksbereithaltung ein Reservierungsentgelt zu verrechnen. Das BMWV zahlte für die Aspanggründe seit dem dritten Quartal 1993 ein Reservierungsentgelt von monatlich rd 988 000 S (ohne Indexsteigerung und USt).

Laut Entwurf eines Raum- und Standortkonzeptes der Bundesbaudirektion Wien vom Juni 1986 sollte ein Neubau auf den Aspanggründen "für die nächsten 30 bis 50 Jahre" eine geordnete Raumpolitik der Technischen Universität Wien ermöglichen.

Seit dem Abbruch der dritten Planung für die Aspanggründe (1995) stellte das BMWV diesen Standort für den Neubau in Frage. Die Technische Universität Wien überlegte, die Fakultät für Maschinenbau in der sogenannten Donau-City in Wien 22 zu errichten und durch einen Verkaufserlös des Areals A teilweise zu finanzieren. Im Dezember 1996 war die Fakultät für Maschinenbau auf 13 Standorte aufgeteilt.

- 2.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Bundesbaudirektion Wien hinsichtlich eines geordneten Standortkonzeptes. Er bemängelte aber die ineffiziente Aufteilung der Lehr- und Forschungsaktivitäten der Fakultät für Maschinenbau auf zahlreiche Standorte und die seit rd acht Jahrzehnten unterbliebene Verbesserung der Raumnöte durch einen Neubau.

Er empfahl dem BMWV, für die weitere Planung ein mittel- und langfristig verbindliches Standortkonzept für die Technische Universität Wien auf der Grundlage eines aktuellen Universitätsentwicklungskonzeptes zu erarbeiten.

Der RH kritisierte weiters, daß trotz des beträchtlichen Reservierungsentgeltes das BMWV die weitere Nutzung der Aspanggründe nicht endgültig geklärt hatte. Er empfahl, die erforderlichen Entscheidungen zu treffen.

Nach Ansicht des RH würde eine Veräußerung des Areals A den Verzicht der Technischen Universität Wien auf ihre langfristige Erweiterung in zentraler Lage und damit verbunden auf eine Verringerung der Anzahl der Standorte bedeuten sowie der beim Ankauf erfolgten Widmung widersprechen.

Standort Aspanggründe

36

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei der Neubaubedarf durch die Hallenadaptierungen verringert worden; bei größeren Vorhaben werde es ein Gesamtkonzept geben.*

Laut Stellungnahme des BMWV seien die Aspanggründe entweder unmittelbar als Bauplatz oder mittelbar durch Lukrierung des Liegenschaftswertes unverzichtbar für die Begründung eines neuen Fakultätsstandortes. Es sei um die Streichung des Reservierungsentgeltes bemüht und erachte eine sorgfältige weitere Entscheidungsfindung für notwendig.

Laut Stellungnahme der Technischen Universität Wien würden ab Juli 1997 Rationalisierungsmaßnahmen von den Technischen Universitäten in Graz und in Wien entwickelt.

- 2.4 Der RH entgegnete dem BMWV, ein Neubau hätte durch eine entsprechende Prioritätensetzung und eine realistische Bedarfsplanung bewirkt werden können.

Dem BMwA erwiderte der RH, als Grundlage der bisherigen Gesamtaufwendungen fehle ein Gesamtkonzept.

Wettbewerbe

Entwicklung

- 3.1 Nach einem 1. Wettbewerb (1920) und den kurz nach Baubeginn (1921) eingestellten Arbeiten folgte im Jahr 1972 der 2. Wettbewerb für den Neubau von Institutsgebäuden. Die Baubewilligung wurde 1977 erteilt; 1980 wurde das Projekt wegen überhöhter Raumforderungen abgebrochen. Durch diesen Wettbewerb und die folgenden Planungsaufträge entstanden Aufwendungen von rd 27 Mill S.
- 3.2 Der RH verwies auf den verlorenen Aufwand. Seiner Ansicht nach sollten Planungen erst nach Klärung der Voraussetzungen für eine längerfristige Ausführung von Bauvorhaben beauftragt werden. Der RH empfahl, für künftige Neubauprojekte Standort- und Finanzierungskonzepte zu erarbeiten.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMwA habe das damalige BMWF die Errichtung des Institutsgebäudes auf den Freibausgründen als dringender erachtet.*

Wettbewerb 1989

Raum- und Funktionsprogramm

- 4.1 Aufbauend auf dem Wettbewerb des Jahres 1972 übermittelte die Technische Universität Wien im Juli 1983 dem damaligen BMWF den Raumbedarf der Fakultät für Maschinenbau, der Technischen Versuchs- und Forschungsanstalt sowie einzelner Institute der Fakultät für Bauingenieurwesen. Das damalige BMWF befürwortete im August 1983 diese Forderungen als Maximalprogramm. Das von der Technischen Universität Wien im Mai 1988 vorgelegte Raum- und Funktionsprogramm (Nettonutzfläche rd 71 600 m²) fand nach Freigabe durch das damalige BMWF Eingang in die Wettbewerbsbedingungen. Wiederholte Überarbeitungen dieses Raum- und Funktionsprogrammes in der Vorentwurfsphase erhielten vom damaligen BMWF keine Genehmigung.

Wettbewerbe

Für den Alternativvorschlag Donau-City verringerte die Technische Universität Wien die im Raum- und Funktionsprogramm enthaltene Nettanutzfläche auf rd 34 100 m². Dies entsprach den im März 1996 dargelegten Anforderungen der Institute. Rund 31 000 m² Nutzfläche sollten Instituten und fakultätsbezogenen Funktionen dienen; die — im Gefolge des Wettbewerbes stetig verringerte — übrige Nutzfläche war für soziale Funktionen (rd 1 500 m²) und Administration (rd 1 600 m²) vorgesehen. Diesen Planzahlen stand im Dezember 1996 eine von der Fakultät für Maschinenbau genutzte Fläche von rd 18 600 m² gegenüber.

- 4.2 Der RH beanstandete, daß die unterbliebene Prüfung des Raum- und Funktionsprogrammes zu unwirtschaftlichen Planungsabläufen, Terminabweichungen und Verzögerungen bei der Genehmigung des Vorentwurfes führte. Nach Ansicht des RH lag eine wesentliche Ursache für das letztlich unfinanzierbare Bauvorhaben darin, daß das Raum- und Funktionsprogramm über die Raumanforderungen der Fakultät für Maschinenbau hinaus auch andere universitäre Bereiche einbezog.

Er empfahl, Raum- und Funktionsprogramme bereits vor einem Wettbewerb festzulegen. Eine Beschränkung des Raum- und Funktionsprogrammes von vornherein auf den Kernbereich der Fakultät für Maschinenbau hätte nach Ansicht des RH die Chancen der Verwirklichung des Projektes wesentlich verbessert.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMWV sei ein maximaler Flächenrahmen wegen des Veränderungsbedarfes während einer mehrjährigen Planungsphase zweckmäßiger.*

Laut Stellungnahme der Technischen Universität Wien habe sie bei der ausdrücklich auf die Minimalerfordernisse der maschinenbautechnischen Institute beschränkten Variante Donau-City bewußt betriebliche Nachteile (zB das Auspendeln der Studierenden zu Pflichtveranstaltungen auf andere Standorte) in Kauf genommen.

Flächenökonomie

- 5.1 Der zweistufige baukünstlerische Wettbewerb im Jahr 1989 hatte laut Ausschreibung ua nachstehende Zielvorgaben:

- Gliederung in Bauetappen,
- Aufzeigen von Erweiterungsmöglichkeiten und Nutzungsflexibilität und
- Einfügung der Baumassen in das städtebauliche Umfeld.

Die Jury setzte sich über die bei der Vorprüfung aufgezeigten Abweichungen einzelner Projekte von den Wettbewerbsbedingungen hinweg, bevorzugte städtebauliche Gesichtspunkte und empfahl das siegreiche Projekt ohne zweite Wettbewerbsstufe zur Ausführung. Laut Bericht der Vorprüfung war beim Siegerprojekt zB eine Gliederung in Bauetappen kaum denkbar.

Wettbewerbe

38

Eine Beurteilung des Vorentwurfs des Siegerprojektes ergab ein ungünstiges Flächenverhältnis von Gebäudeoberflächen im Verhältnis zu den Nutzflächen. Ein von der BundesimmobiliengesmbH beauftragtes Bauprojektberatungsbüro hielt den Verkehrsflächenanteil in den Bauteilen entlang der Erschließungszone von mehr als 40 % für zu hoch und empfahl einen Wert von rd 35 %. Trotz verschiedener Optimierungsmaßnahmen stellte die Projektsteuerung im Schlußbericht zum zweiten Vorentwurf weiterhin einen zu hohen Anteil der Verkehrsflächen an den Netto-Grundrißflächen fest.

- 5.2 Der RH kritisierte die fehlende Beachtung von flächenwirtschaftlichen Gebäudekennwerten und der als Wettbewerbskriterium festgelegten Umsetzung in Bauetappen. Er empfahl dem BMwA, die Wirtschaftlichkeit der eingereichten Wettbewerbsprojekte zu prüfen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMwA seien Vorprüfungen und Kennzahlen problematisch; eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsprüfung sei wegen der erwarteten zweiten Wettbewerbsstufe verfrüht.*
- 5.4 Der RH entgegnete, eine verspätete Auseinandersetzung mit den Kennwerten eines Bauwerkes führe üblicherweise zu weitreichenden Änderungen der Planung und damit zu Mehrkosten. Das Ergebnis von Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollte als wesentliches Kriterium bei der Juryentscheidung berücksichtigt werden.

Haustechnik

Energieversorgungskonzept

- 6.1 Im März 1991 wies ein im Auftrag der Technischen Universität Wien erstelltes Gutachten die Wirtschaftlichkeit einer alternativen Eigenenergieversorgung (Kosteneinsparung von rd 17,8 Mill S je Jahr) gegenüber dem Strom- und Fernwärmebezug bei den Stadtwerken aus. Im November 1992 legten die Haustechnikplaner ein ähnlich innovatives Konzept vor. Eine kombinierte Versorgungsvariante sah den Energiebezug teils aus einem eigenen Blockheizkraftwerk, teils durch elektrische Energie aus dem öffentlichen Netz vor. Als nachteilig waren zwar höhere Gesamt-Haustechnikkosten gegenüber der Einzelversorgungsvariante, dennoch war aber eine jährliche Energiekosteneinsparung von rd 5 Mill S zu erwarten. Ein Beratungsgremium aus Vertretern des BMwA, des damaligen BMWF und der Projektsteuerung stimmte im Juli 1993 dieser Innovation zu.

Die geschätzten Haustechnikkosten betrugen im Juli 1993 rd 897 Mill S. Nach Übernahme des Bauprojektes im Juli 1993 verzichtete die BundesimmobiliengesmbH — ohne Kenntnis des Gutachtens aus dem Jahr 1991 — gänzlich auf das Innovationsprojekt zugunsten einer konventionellen Energieversorgung mit Fernwärmeanschluß. Die Haustechnikplaner begehrteten wegen der umfangreichen Änderungen für eine Planungsfortsetzung Mehrkosten von rd 620 000 S einschließlich USt. Die im Planervertrag vorgesehene Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde nicht durchgeführt.

Haustechnik**Bauvorhaben
Technische Universität Wien,
Fakultät für Maschinenbau****39**

- 6.2 Der RH bedauerte, daß das Neubauvorhaben nicht auch für innovative Energieversorgungssysteme genutzt wurde.

Der RH empfahl, in Hinkunft insbesondere dann gezielte Variantenvergleiche durchzuführen, wenn Voruntersuchungen Hinweise auf die Wirtschaftlichkeit von Innovationssystemen ergeben.

Er empfahl der BundesimmobiliengesmbH, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch bei ihren Bauprojekten durchzuführen und innovative Energieversorgungsanlagen in die Planung einzubeziehen.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMwA und der BundesimmobiliengesmbH stünden innovative Haustechnikprojekte erfahrungsgemäß im Widerspruch zur Kostensenkung. Wegen der weit überhöhten Prognosekosten sei es den Haustechnikplanern nicht möglich gewesen, ein gleichermaßen innovatives wie wirtschaftliches Projekt zu erarbeiten.*
- 6.4 Der RH entgegnete, daß die Kostenverringerungen durch die BundesimmobiliengesmbH nicht im Widerspruch zu einem wirtschaftlichen Innovationsprojekt stünden.

Finanzplanung**Baukostenschätzung**

- 7.1 Die Bundesbaudirektion Wien prüfte die erste Grobkostenschätzung der Planer (rd 2 115 Mill S ohne USt) vom Februar 1990 dahingehend, ob die Kosten je Kubikmeter umbauten Raumes einem Vergleich insbesondere mit dem Bauvorhaben Freihausgründe standhielten. Nach der ersten Grobkostenschätzung wurden für die Planer weder ein Kostenrahmen noch Vorgaben über einen Qualitätsstandard, etwa durch Anführung von Beispielsprojekten, festgelegt.

Die BundesimmobiliengesmbH übernahm das Bauvorhaben im Juli 1993; sie versagte dem 1. Vorentwurf die Freigabe (veranschlagte Baukosten rd 2 900 Mill S ohne USt) und veranlaßte dessen Überarbeitung mit dem Ziel einer Kostensenkung.

Die Einsparungsvorschläge der BundesimmobiliengesmbH führten im 2. Vorentwurf zu einer Verringerung der geschätzten Baukosten auf rd 2 600 Mill S (ohne USt). Die BundesimmobiliengesmbH erblickte im Jänner 1995 wegen überhöhter Kosten- und Massenansätze der Architekten und der Projektsteuerung ein weiteres Einsparungspotential von rd 294 Mill S. Die Obergrenze der Baukosten sollte daher einschließlich einer Reserve 2 500 Mill S (ohne USt) betragen.

- 7.2 Der RH vermißte eine kritische Bewertung der Kosten- und Qualitätsziele im Vorfeld und während der Vorentwurfsphase bis zur Übergabe an die BundesimmobiliengesmbH.

Der RH empfahl dem BMwA, künftig den Planern bereits bei der Grundlagenermittlung für ein Projekt klare Vorgaben zu erteilen.

Österreichische Nationalbank

40

7.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei einer Verringerung der geschätzten Baukosten das bis zur Übergabe an die BundesimmobiliengesmbH geforderte Raum- und Funktionsprogramm entgegengestanden.*

7.4 Der RH entgegnete, die BundesimmobiliengesmbH hätte zur Verringerung der geschätzten Baukosten im wesentlichen auf kostenintensive planerische Elemente verzichtet.

Projektfinanzierung

Finanzielle Bedeckung

8.1 Das BMwA stellte bei geschätzten Baukosten von mehr als 2 000 Mill S vorerst insgesamt 40 Mill S für Teile der Planungsphase bereit. Im August 1992 erweiterte das BMwA den Finanzierungsrahmen auf 125 Mill S; dies entsprach dem geschätzten Mittelbedarf für die Planung bis zur Erteilung der Baubewilligung. Das haushaltsrechtlich gebotene Einvernehmen mit dem BMF wurde nicht hergestellt.

8.2 Der RH bemängelte, daß die Finanzierung des Bauvorhabens mangels Zustimmung des BMF von Projektbeginn an ungesichert war.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei das BMF mit einer Grobkostenschätzung befaßt gewesen und hätte seine Zustimmung erteilt.*

8.4 Der RH entgegnete, das BMF hätte die Bedeckung durch Mittel des BMwA vorausgesetzt und sich die weitere Befassung vorbehalten.

Miteinsatz

9.1 Eine Aufstellung vom Oktober 1992 über Investitionsvorhaben auf dem Universitäts- und Hochschulsektor im Zeitraum 1993 bis 2000 beinhaltete den Neubau der Fakultät für Maschinenbau der Technischen Universität Wien auf den Aspanggründen unter Berücksichtigung von 3 700 Mill S Herstellungskosten, eines jährlichen Entgelts an die BundesimmobiliengesmbH von 436 Mill S und eines voraussichtlichen Fertigstellungstermins im Jahr 1998.

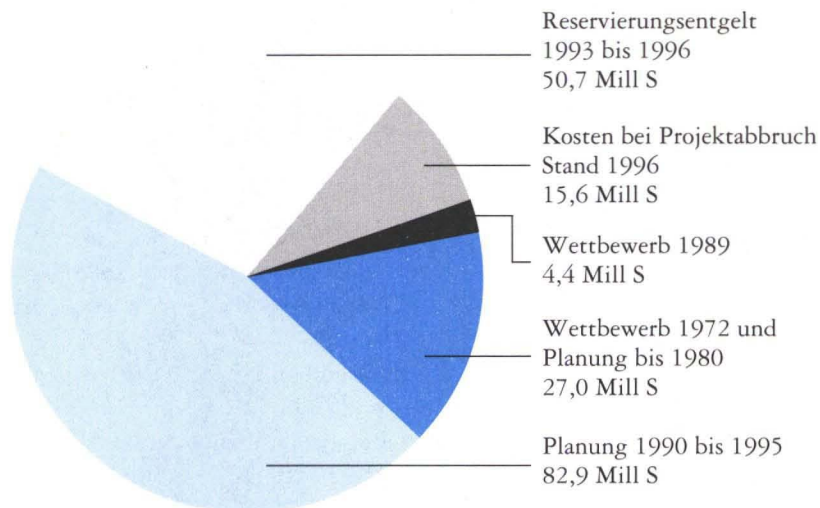
Die vereinbarte Erstellung eines verbindlichen Mietangebotes der BundesimmobiliengesmbH an das damalige BMWF unterblieb, weil — ungeachtet der verringerten Kostenschätzung — die Nichtverwirklichung des Bauvorhabens aus finanziellen Gründen zu erwarten war. Im voraussichtlichen Finanzierungsbedarf für Bau- und Raumbeschaffungsmaßnahmen (1995 bis 2005) wurde das Bauvorhaben nicht weiter berücksichtigt.

Finanzplanung

Bauvorhaben
Technische Universität Wien,
Fakultät für Maschinenbau

41

Die nachstehende Darstellung zeigt die für das Bauvorhaben bis Dezember 1996 entstandenen Aufwendungen (insgesamt rd 181 Mill S einschließlich USt):



- 9.2 Der RH stellte fest, daß bei einem Projektabbruch insgesamt rd 181 Mill S als verlorener Aufwand zu betrachten wären und empfahl, Projekte nur nach Abklärung der Finanzierung in Angriff zu nehmen.

- 9.3 Laut Stellungnahmen des BMwA und des BMWV sei das gesetzliche Reservierungsentgelt kein verlorener Aufwand; es fließe laut BMWV größtenteils wieder dem Bund zu.

Laut Stellungnahme des BMWV sei nach der Übertragung des Projektes an die BundesimmobiliengesmbH die Bedeckung der Investitionskosten zu Lasten der verfügbaren Mittel nicht möglich gewesen. Deshalb habe es erwogen, für die angemessene räumliche Versorgung der Technischen Universität Wien zusätzliche Mittel aus der Verwertung der Liegenschaft Aspanggründe in die Projektfinanzierung einzubringen.

- 9.4 Der RH erwiderte, das Reservierungsentgelt wäre ein projektbezogener Aufwand.

Machbarkeitsstudie

- 10.1 Eine Studie der Projektsteuerung (1995) erarbeitete Lösungsansätze für die Realisierung des Bauvorhabens in drei Baustufen, wovon die erste das von der BundesimmobiliengesmbH vorgegebene Kostenlimit (1 000 Mill S) erfüllte. Dieser Bauabschnitt genüge in funktioneller Hinsicht nicht den Erfordernissen der Technischen Universität Wien. Bei der Kostenermittlung ging die Studie von einem nach Ansicht der BundesimmobiliengesmbH um 15 % bis 20 % überhöhten Kostenansatz von 20 000 S ohne USt je m² Brutto-Grundrißfläche aus. Das damalige BMWF hatte zu der Machbarkeitsstudie nicht Stellung genommen.

42

- 10.2 Der RH bemängelte die fehlende Entscheidung des damaligen BMWF über den weiteren Projektverlauf, obwohl die Unfinanzierbarkeit des Projektes in der ursprünglichen Größenordnung bereits seit über zwei Jahren feststand und unter Federführung der BundesimmobiliengesmbH weitreichende Kosteneinsparungen überlegt wurden.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMWF habe es zu Lasten seiner Mittel auch kein verkleinertes Projekt auf den Aspanggründen verwirklichen können.*

Neue Finanzierungsüberlegungen

- 11.1 Der Projektstillstand führte dazu, daß die Technische Universität Wien aus eigener Initiative einen neuen Standort für die Fakultät Maschinenbau im Bereich der Donau-City in Wien 22 erwog.

Die Erwägungen knüpften an die nachstehenden Gegebenheiten an:

(1) Ein Übereinkommen zwischen dem Bund und der Stadt Wien vom Mai 1996 ("30-Milliarden-Schilling-Paket") sah innerhalb von zehn Jahren den Bau universitärer Einrichtungen auf dem Gelände der Donau-City vor; das Land Wien war verpflichtet, die Liegenschaft sowie das Basisbauwerk dem Bund kostenlos zu übereignen.

(2) Das geplante Verbauungsvolumen für die Ansiedelung universitärer Einrichtungen betrug 365 000 m³, wobei insbesondere ein Neubau einer Wirtschaftsuniversität ins Auge gefaßt wurde.

Laut den Überlegungen der Technischen Universität Wien würde durch eine Beschränkung des Bauvorhabens auf Institute der Fakultät für Maschinenbau eine Verringerung des Raumbedarfs und eine Kostensenkung erreicht. Der Alternativvorschlag vom September 1996 ging von Errichtungskosten von 1 103 Mill S aus. Die kostenlose Bereitstellung des Bauplatzes sowie die Verwertung der Liegenschaften Aspanggründe und Engerthstraße sollten den Finanzierungsbedarf auf rd 554 Mill S vermindern. Konkrete Angebote zur Liegenschaftsverwertung lagen nicht vor.

Im November 1996 richtete die BundesimmobiliengesmbH eine Anfrage an die EU-Kommission, um zu klären, inwieweit bei einem Neubau auf dem Areal der Donau-City die für das Projekt auf den Aspanggründen bereits beauftragten Planer ohne einen neuerlichen Wettbewerb oder ein neuerliches Vergabeverfahren beauftragt werden könnten. Die EU-Kommission antwortete im Februar 1997, es wären abermals ein Architektenwettbewerb durchzuführen und die Planerverträge auszuschreiben.

- 11.2 Der RH beanstandete das Fehlen notwendiger Entscheidungsgrundlagen für die weitere Vorgangsweise hinsichtlich des Konzeptes Donau-City. Er empfahl eine umfassende Kosten-Nutzen-Untersuchung unter Einbeziehung des verlorenen Aufwandes sowie die Sicherstellung der Finanzierung durch einen Verkauf von Teilen der Aspanggründe.

- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMwA habe es mit der Vorentwurfsplanung wesentliche Grundlagen für die innere Organisation und Funktion erarbeitet.*
- 11.4 Der RH entgegnete, bei Nichtverwirklichung des Neubauprojektes auf den Aspanggründen wären die bisherigen Planungen nicht verwertbar; allfällige Grundstückserlöse wären auch vor der Übertragung an die BundesimmobiliengesmbH erzielbar gewesen.

Schluß-
bemerkungen

- 12 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

Das BMWV und die BundesimmobiliengesmbH sollten

- (1) die Planung auf den Aspanggründen fortführen und
- (2) vor einer allfälligen Entscheidung für den Standort Donau-City eine umfassende Kosten-Nutzen-Untersuchung vornehmen sowie die Finanzierung sicherstellen.

Das BMWV sollte

- (1) ein mittel- und langfristiges Standortkonzept für die Technische Universität auf der Grundlage eines Universitätsentwicklungskonzeptes erarbeiten und
- (2) ein verbindliches Raum- und Funktionsprogramm auf der Grundlage der erarbeiteten Konzepte einer neuen Fakultät für Maschinenbau erstellen.

Das BMwA sollte

das Ergebnis von Wirtschaftlichkeitsprüfungen bei Juryentscheidungen von Wettbewerben berücksichtigen.

Die BundesimmobiliengesmbH sollte

- (1) die Wirtschaftlichkeit von Innovationssystemen untersuchen und
- (2) innovative Energieversorgungsanlagen in die Planungen einbeziehen.

44

Liegenschaftsverwaltung durch Bundesdienststellen und durch die BundesimmobiliengesmbH

Dem BMwA oblag grundsätzlich die Verwaltung aller Bauten und Liegenschaften des Bundes. Die Gründung der BundesimmobiliengesmbH im Jahre 1992 verfolgte das Ziel, die Immobilienbewirtschaftung des Bundes an privatwirtschaftliche Gegebenheiten anzugleichen.

Insgesamt 33 Dienststellen des BMwA verwalteten im Jahr 1995 rd 133 Mill m² Grundfläche, 61 Mill m³ Rauminhalt und 9 Mill m² Nutzfläche. Die sechs unmittelbaren Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung verwalteten über 60 % des Liegenschaftsbestandes, während weniger als 40 % der Liegenschaftsverwaltung von den restlichen 27 Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung in der Auftragsverwaltung des BMwA wahrgenommen wurden. Die Liegenschaftsverwaltung der BundesimmobiliengesmbH umfaßte die Liegenschaften im Fruchtgenuß sowie die zur Verwertung übernommenen Mietwohngebäude.

Mit der BundesimmobiliengesmbH wurde für das gesamte Bundesgebiet neben der Bundesgebäudeverwaltung eine zusätzliche Organisation geschaffen. Dabei bedienten sich die BundesimmobiliengesmbH und ihre Tochtergesellschaften für die eigentliche Liegenschaftsverwaltung insbesondere der Dienststellen der unmittelbaren Bundesverwaltung und privater Hausverwaltungen.

Ein Kennzahlenvergleich der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung zeigte eine enorme Streuung und dokumentierte insgesamt einen zu hohen Personal- und Verwaltungsaufwand. Im Vergleich mit privaten oder gemeinnützigen Hausverwaltungen erschien die Wirtschaftlichkeit in weiten Bereichen nicht gegeben.

Das BMwA nahm seine Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion nicht ausreichend wahr, um bei allen Dienststellen die Effizienz der Liegenschaftsverwaltung zu garantieren.

Das Liegenschaftsmanagement war nicht immer dem Ziel eines höchstmöglichen Nutzens für den Bund untergeordnet. Die Bestandgabe von bundeseigenen Objekten verfolgte erst in letzter Zeit das Ziel einer Ertragsmaximierung.

Die Auswertung aller Aufwendungen des Bauten- und Nutzerresorts für eine Liegenschaft oder ein Gebäude bestand nicht, auch lagen sonst keine gesamtheitlichen Betrachtungen vor. Längerfristige Perspektiven für die Gebäudeerhaltung fehlten zum überwiegenden Teil ebenso wie eine Abschätzung der dafür zu erwartenden Aufwendungen.

Im Vergleich mit der Liegenschaftsverwaltung durch Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung war die Hausverwaltung durch die BundesimmobiliengesmbH überwiegend effizienter.

Organisation										
Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung	Anzahl	Wien	Nieder- österreich	Burgen- land	Salz- burg	Ober- österreich	Steier- mark	Kärnten	Tirol	Vor- arlberg
Bundesgebäudeverwaltung I	8		NÖ	Bgld	Sbg	OÖ	Stmk	Ktn	Tirol	Vbg
	7		Wien, NÖ und Bgld		Sbg	OÖ	Stmk	Ktn	Tirol	Vbg
	8		NÖ	Bgld	Sbg	OÖ	Stmk	Ktn	Tirol	Vbg
	4		Wien		Linz		Graz		Innsbruck	
Bundesgebäudeverwaltung II	4				Salzburg		Graz	Klagenfurt	Innsbruck	
Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland	1	Burg- haupt- mann- schaft Wien	Bundes- baudirektion Wien							
Burghauptmannschaft Wien	1									
Summe	33									
Verwaltung des BMwA:								unmittelbar		
								Auftragsverwaltung		

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September 1995 bis März 1996 und von Mai bis Juli 1996 die Liegenschaftsverwaltung durch Bundesdienststellen sowie durch die BundesimmobiliengesmbH und ihre Tochtergesellschaften. Das Prüfungsergebnis über die Liegenschaftsverwaltung durch Bundesdienststellen wurde im August 1996, jenes über die Liegenschaftsverwaltung der BundesimmobiliengesmbH im November 1996 vorgelegt. Die Stellungnahmen des BMwA, der BundesimmobiliengesmbH und des BMLV erfolgten zwischen Dezember 1996 und August 1997, der RH gab seine Gegenäußerungen im Dezember 1997 ab.

Organisation der Liegenschaftsverwaltung des BMwA

2.1 Dem BMwA oblag die Verwaltung aller Bauten und Liegenschaften des Bundes einschließlich der Angelegenheiten des staatlichen Hochbaues, soweit sie nicht in die Zuständigkeit eines anderen Bundesministeriums fallen. Die Gesamtheit aller Organisationseinheiten, die der Erfüllung dieser Aufgaben dienen, ist die Bundesgebäudeverwaltung.

Die organisatorischen Grundlagen bildeten die im Jahre 1932 erlassenen "Grundzüge der Bundesgebäudeverwaltung", die im wesentlichen unverändert in Geltung stehen.

Organisation

47

Nach dem Aufgabenbereich ist zwischen

– den ausschließlich Verwaltungsaufgaben erfüllenden Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung I (Präsidenten der Oberlandesgerichte, Finanzlandesdirektionen und Landesschulräte) sowie

– den sowohl Verwaltungsaufgaben als auch die bautechnische Betreuung erfüllenden "Bauverwaltungsdienststellen" zu unterscheiden. Von diesen waren die Bundesbaudirektion Wien, die Burghauptmannschaft Wien und die vier Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung II dem BMwA unmittelbar unterstellt, während die Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung I (Landeshauptmänner) in der mittelbaren Bundesverwaltung (Auftragsverwaltung) tätig wurden. Die Zuweisung einzelner Liegenschaften zur Bundesgebäudeverwaltung I oder Bundesgebäudeverwaltung II erfolgte nach dem "an verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten orientierten Ermessen des BMwA".

2.2 Der RH zeigte kritisch die Vielzahl von 33 Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung für die Liegenschaftsverwaltung des BMwA auf, wofür je Bundesland bis zu sechs Dienststellen tätig waren. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine bisherigen Empfehlungen zur Neuorganisation der Bundesgebäudeverwaltung. Er erinnerte, daß er seit 1972 die Zweckmäßigkeit zweier Bundesgebäudeverwaltungen (I und II) in Frage stellt, weil sie gleichgelagerte, lediglich organisatorisch getrennte Aufgaben wahrzunehmen haben.

2.3 *Das BMwA stellte fest, daß eine Zusammenlegung der Bundesgebäudeverwaltungen I und II aus Gründen des Föderalismus seit zwei Jahrzehnten unmöglich sei, der politische Trend einer Zusammenlegung entgegenlaufe und kleinere Organisationsstrukturen spezifischen Aufgaben besser angepaßt werden könnten. Der Gesetzgeber hätte durch das Bundesgesetz über die Errichtung einer BundesimmobiliengesmbH und die Verfügung über bundeseigene Liegenschaften einschließlich Mietwohngebäuden die Grundlage für eine gänzliche Neuorganisation der Bundesgebäudeverwaltung geschaffen.*

2.4 Der RH sah in seiner Empfehlung zu einer Neuorganisation der Bundesgebäudeverwaltung keinen Widerspruch zu kleinen Organisationsstrukturen.

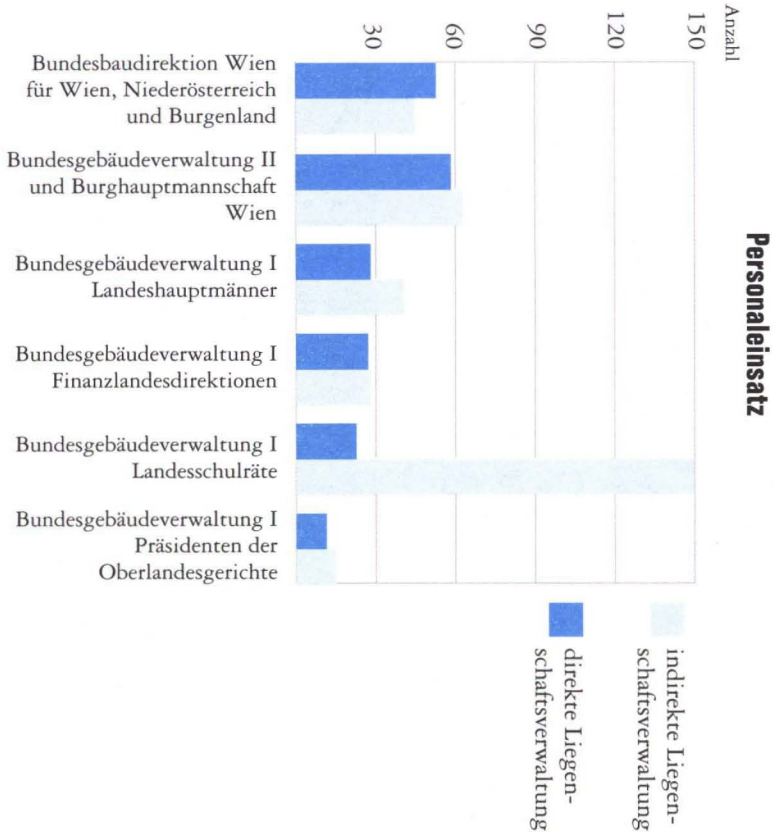
Personaleinsatz
und –kosten der
Bundesgebäude-
verwaltung

3.1 Bei allen Dienststellen waren nur einzelne Bedienstete ausschließlich für die Liegenschaftsverwaltung eingeteilt, der überwiegende Teil war auch mit anderen Aufgaben betraut. Im Jahre 1994 waren in der Bundesgebäudeverwaltung–Liegenschaftsverwaltung demnach insgesamt 543 Bedienstete (umgerechnet auf Vollbeschäftigung) tätig, wofür allein die Personalkosten rd 211 Mill S jährlich betrugen.

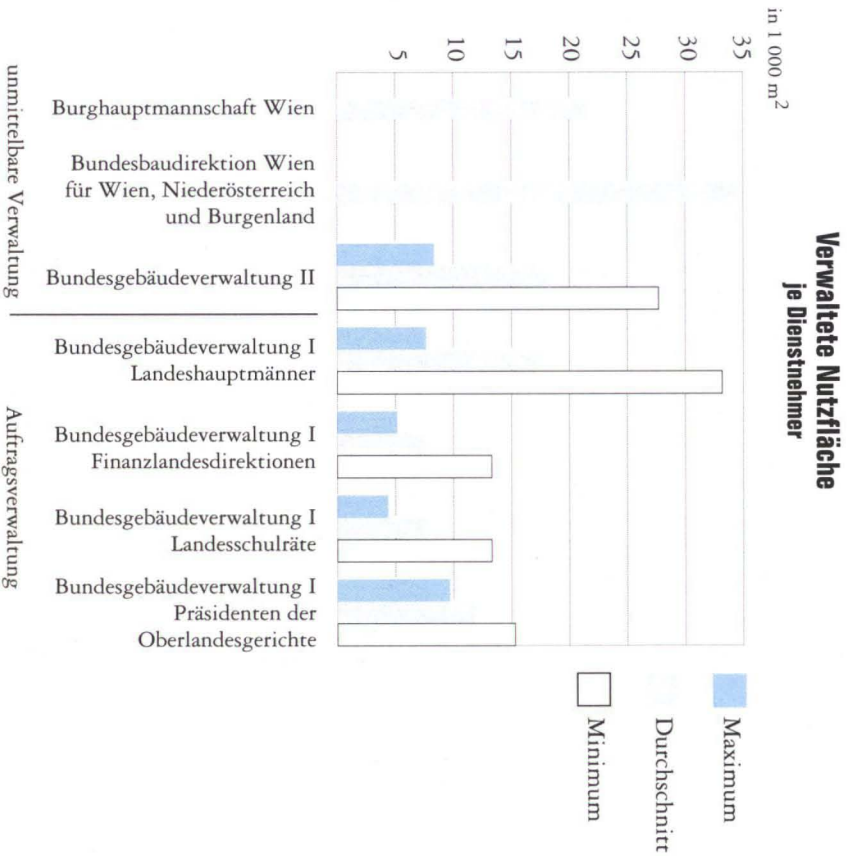
Der Personaleinsatz umfaßte die Aufbauorganisationen der Dienststellen als direkte Liegenschaftsverwaltung und die örtlichen Gebäudeverwalter mit allfälligen Hilfskräften als indirekte Liegenschaftsverwaltung:

Personaleinsatz und -kosten
der Bundesgebäudeverwaltung

48



Im Vergleich sowohl gleichartiger Dienststellen als auch aller Dienststellen untereinander bestanden erhebliche Abweichungen:



Liegenschaftsverwaltung

Personaleinsatz und -kosten
der Bundesgebäudeverwaltung

49

Der Vergleich allein des für die Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung ermittelten reinen Personalaufwandes mit dem gesetzlichen Verrechnungssatz für private Hausverwaltungen (Oktober 1994: 29,60 S/m²) ergab für 23 (rd 70 %) der Dienststellen wesentlich höhere Werte. Der Verwaltungsaufwand betrug bei der Bundesgebäudeverwaltung II Innsbruck 3 730 S je Verwaltungseinheit gegenüber dem für gemeinnützige Wohnbaugesellschaften als wirtschaftlich geltenden Richtsatz von 1 884 S (1994).

- 3.2 Der RH verwies auf die Differenzen der Kennzahlen zwischen den einzelnen Bundesgebäudeverwaltungen. Die Wirtschaftlichkeit der Liegenschaftsverwaltung durch die Bundesgebäudeverwaltung erschien ihm im Vergleich mit privaten und gemeinnützigen Hausverwaltungen zumeist nicht gegeben.

Zur Ausschöpfung der Einsparungspotentiale empfahl er dem BMwA:

(1) Die Erstellung und Weiterverfolgung von Kennzahlen als wesentliches Kontroll- und Steuerungsinstrument für die Aufgabenerfüllung sowohl im Ressort als auch für deren Vergabe nach außen.

(2) Eine Änderung der Organisationsstruktur zur Kostensenkung der Liegenschaftsverwaltung durch eine Reduzierung der Verwaltungsdienststellen. Als wirtschaftlichste Variante erschien dem RH je Bundesland eine einzige Dienststelle der Bundesgebäudeverwaltung.

- 3.3 *Das BMwA verwies auf das günstige Ergebnis der ihm direkt unterstellten Dienststellen mit teilweiser Unterschreitung der Verwaltungshonorarsätze laut dem Mietrechtsgesetz. Den Personalkosten stellte es rd 350 Mill S theoretische Verwaltungskosten entsprechend den Honorarsätzen des Mietrechtsgesetzes gegenüber und leitete daraus eine wesentlich günstigere Eigenverwaltung ab. Bezüglich der ihm nicht unmittelbar unterstellten Dienststellen fehle ihm jede Möglichkeit der Beeinflussung.*

- 3.4 Der RH entgegnete, der hohe Anteil von Flächen mit geringerer Verwaltungsintensität (wie zB bei Kasernen) lasse einen Vergleich mit der aufwandsintensiven Verwaltung von Wohnhäusern bzw den Schluß einer kostengünstigeren Eigenverwaltung nicht zu.

Organisation der
Bundesimmobilien-
gesmbH

- 4.1 Die im Dezember 1992 gegründete Gesellschaft stand zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich und wies zum Jahresende 1996 ein Stammkapital von 80 Mill S auf. Ziel dieser bundesgesetzlichen Organisationsänderung war ua die Angleichung der Immobilienbewirtschaftung des Bundes an privatwirtschaftliche Gegebenheiten sowie die Kostenvahrheit der Raumbewirtschaftung.

Die BundesimmobiliengesmbH gründete im Oktober 1993 die BundesimmobiliengesmbH-LiegenschaftsverwertungsgesmbH für den Erwerb, die Vermietung und die Verwaltung von Liegenschaften mit bundeseigenen Mietwohngebäuden. Für deren Hausverwaltung beschäftigte die BundesimmobiliengesmbH gewerbliche Hausverwaltungen. Im Bereich der Liegenschaftsverwaltung trat die Bundesimmobilien-gesmbH-BauträgergesmbH als Organisator und Makler für den Verkauf

Organisation der BundesimmobiliengesmbH

50

der Liegenschaften auf. Diese wickelte auch Mieterinvestitionen, in der Regel über die Bundesbaudirektion Wien und die Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung II, ab.

- 4.2 Der RH verwies auf das Spannungsverhältnis zwischen der von der BundesimmobiliengesmbH zu vertretenden privatwirtschaftlich orientierten Interessenlage und jener des Bautenressorts. Überdies wurden durch die Ausgliederung weitere Parallelstrukturen zur bestehenden Organisation der Bundesgebäudeverwaltung geschaffen. Als wesentliche Verbesserung anerkannte der RH, daß den Nutzern nunmehr marktähnliche Mieten in Rechnung gestellt wurden. Die volle Entfaltung der Marktmechanismen gemäß den Zielsetzungen des BundesimmobiliengesmbH-Gesetzes war jedoch nicht gegeben, weil die BundesimmobiliengesmbH als monopolähnlicher Anbieter und der Bund als monopolistischer Nachfrager wirkten.
- 4.3 *Das BMwA erachtete die Organisationsausgliederung als aufgabenorientiert und die Monopolstellung der BundesimmobiliengesmbH wegen der überwiegend nicht marktüblichen Anforderungen für den Bund als vorteilhaft.*
- 4.4 Der RH entgegnete, es könne nicht von einer aufgabenorientierten Organisationsgliederung gesprochen werden, weil beide Organisationen gleiche Tätigkeiten ausüben.

Externe Verwaltungen der BundesimmobiliengesmbH

- 5.1 Im Bereich Wien verwaltete gemäß dem auf fünf Jahre ab Übergabe der jeweiligen Liegenschaft befristeten Kontrahierungszwang im BundesimmobiliengesmbH-Gesetz die Bundesbaudirektion Wien vorerst weiterhin die im Fruchtgenußrecht der BundesimmobiliengesmbH befindlichen Schulen und Universitäten. Die BundesimmobiliengesmbH schloß auch mit der Bundesgebäudeverwaltung I Steiermark und den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung II Hausverwaltungsverträge ab. Trotz Verrechnung des gesetzlichen Verwaltungshonorarsatzes legte die Bundesbaudirektion Wien im September 1995 die Hausverwaltung der der BundesimmobiliengesmbH übertragenen Wohngebäude wegen mangelnder Kostendeckung und aus Organisationsgründen zurück. In der Folge übernahmen private Hausverwaltungen um geringeres Honorar diese Agenden.

Laut Fruchtgenußrahmenvertrag waren die Verwaltungskosten für sämtliche Liegenschaften in der nach den Bestimmungen des Mietrechtsgesetzes festgelegten Höhe von 32,80 S zu verrechnen. Im September 1996 waren noch nicht alle Hausverwaltungen bereit, dem Wunsch der BundesimmobiliengesmbH nach Reduktion des Verwaltungshonorars auf 24,60 S zu folgen. Mangels einer Kosten- und Leistungsrechnung der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung II und eines umfassenden Kostennachweises der Bundesbaudirektion Wien konnte keine Aussage darüber getroffen werden, ob die der BundesimmobiliengesmbH verrechneten Verwaltungshonorare kostendeckend sind.

- 5.2 Die Fortführung der Liegenschaftsverwaltung und Baubetreuung von öffentlichen Gebäuden durch die Bundesbaudirektion Wien und Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung II hielt der RH für zweckmäßig. Er empfahl den Dienststellen aber einen Kostennachweis bei Vollkosten,

Liegenschaftsverwaltung

Externe Verwaltungen der
BundesimmobiliengesmbH

51

um eine Entscheidungsgrundlage für die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu erhalten. Der RH merkte weiters an, daß der Verwaltungsaufwand für die der BundesimmobiliengesmbH übertragenen Liegenschaften im Fruchtgenuß ungefähr gleich hoch wie in der Bundesverwaltung war, so daß diesbezüglich keine besonderen Einsparungen durch die BundesimmobiliengesmbH eingetreten waren. Allerdings lag die Effizienz der Liegenschaftsverwaltung durch die BundesimmobiliengesmbH im allgemeinen über jener der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sollten die Überdeckung durch das Verwaltungshonorar und die Unterdeckung im Bereich der Baubetreuung durch Verhandlungen mit der BundesimmobiliengesmbH und dem BMWV bereinigt werden. Es habe eine internationale Consulting-Unternehmung beauftragt, die Möglichkeiten der Effizienzsteigerung in der Bundesgebäudeverwaltung zu untersuchen. Der Ausbau der Kostenrechnung und die Nachkalkulation bezüglich der für die BundesimmobiliengesmbH erbrachten Leistungen sei beabsichtigt.*

Die BundesimmobiliengesmbH sagte eine Verfeinerung der Kostenrechnung zu.

Strukturelle
Rahmen-
bedingungen

- 6.1 Die Verwaltungsdienststellen verfügten über unterschiedliche EDV-Ausstattungen; insbesondere die Dienststellen der Auftragsverwaltung nutzten die Applikationen des BMwA teilweise nicht. Einige Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung wendeten Ressourcen für parallele Systementwicklungen auf.
- 6.2 Der RH legte dem BMwA eine vermehrte Wahrnehmung seiner Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben nahe. Hiezu empfahl er:
- (1) Eine generelle Bereinigung der Vorschriften und eine Reduzierung auf wesentliche Grundsatzerlässe, diese jedoch für alle Dienststellen im Volltext EDV-unterstützt abfragbar.
- (2) Die Liegenschaftsdatenbank vermehrt als Managementinstrument einzusetzen, hierfür jedoch säumige Dienststellen zu einer vollständigen Dateneingabe anzuhalten.
- (3) Die doppelte Datenerfassung im Mietenberechnungssystem und in der Haushaltsverrechnung des Bundes sollte durch eine Systemüberarbeitung vermieden und eine einheitliche Anwendung des Mietenberechnungssystems sowie die lückenlose Erfassung aller Objekte veranlaßt werden.
- 6.3 *Das BMwA wies auf die fehlenden Einflußmöglichkeiten bezüglich der EDV-Ausstattung gegenüber seinen Verwaltungsdienststellen hin, sagte jedoch zu:*
- (1) *die Erlaßsammlung im Bedarfsfall weiter zu bereinigen,*
- (2) *entsprechende Lösungen für die Weiterentwicklung der Liegenschaftsdatenbank vorzunehmen sowie die Dienststellen vermehrt in die Wartung und Nutzung der Liegenschaftsdatenbank einzubinden und*
- (3) *das Mietenberechnungssystem mit der Haushaltsverrechnung zu verknüpfen sowie den noch nicht angeschlossenen Dienststellen das neue Programmpaket anzubieten.*

52

Haushaltsmäßige
Belange

- 7.1 Bei den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung bestanden wiederkehrende Mängel in haushaltsmäßigen Belangen:

(1) Bei der ressortbezogenen Ausgaben- und Einnahmengerbung waren Überschneidungen bei der objektbezogenen Gebarung zwischen dem Bauten- und dem jeweiligen Nutzerressort, aber auch zwischen den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung festzustellen. Einnahmen aus Miet- und Pachtzinsen in der Höhe von rd 3,8 Mill S waren nicht auf den Haushaltsansätzen des BMwA, sondern auf jenen von Nutzerressorts vereinnahmt.

(2) Die Vorschriften für Gebühren von Gemeindecinrichtungen, Wasser, Kanal usw wurden zumeist ohne Kostenvergleiche als "amtlich" richtig angesehen. Demgegenüber bestanden bedeutende Einsparungspotentiale durch Umstellung der Altpapierentsorgung (0,5 Mill S), durch Überprüfung der Stromlieferverträge bei drei Dienststellen (6,2 Mill S) sowie durch Übertragung der Müllentsorgung an eine private Unternehmung (jährlich rd 1,6 Mill S ab dem Jahre 1996).

(3) Eine liegenschafts- oder gebäudebezogene Zusammenstellung aller Aufwendungen war in der Haushaltsverrechnung nicht vorgesehen und war bei keiner Dienststelle existent.

(4) Die Liegenschaftsbestandrechnung war nur bedingt geeignet, das verwaltete Bundesvermögen richtig darzustellen. Beispielsweise hatten drei Dienststellen Aktualisierungsdefizite bis in das Jahr 1978; einzelne Erfassungen der Veränderungen im Baubestand dauerten bis zu 18 Jahre; ein Dienstgebäude einer Bundesgebäudeverwaltung wurde erst nach neun Jahren in die Vermögensrechnung des Bundes aufgenommen.

- 7.2 Der RH gelangte zwecks Erreichung einer größeren Kosten- und Budgetwahrheit zusammenfassend zu folgenden Empfehlungen:

(1) Für einen Überblick über die Liegenschaftsverwaltung ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eine klare Ausgaben-systematik erforderlich.

(2) Wegen der besonderen Schwierigkeiten der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung bei der Unterscheidung der Bestand- und Betriebswartung sollte eine Neufassung der ressortinternen Richtlinien erfolgen.

(3) Zur Vereinheitlichung der Verwaltungspraktiken bei der Liegenschaftsbestandrechnung sollte ein Leitfaden ausgearbeitet werden.

(4) Sämtliche Einsparungspotentiale sollten ausgeschöpft werden.

- 7.3 *Das BMwA stellte die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die vermehrte Kosten- und Budgetwahrheit durch strikte Trennung der Gebarung der Ressorts, Überlegungen zu einer einheitlichen Vorgangsweise der Verwaltungsdienststellen sowie die verstärkte Durchsetzung der geltenden Vorschriften in Aussicht.*

Liegenschaftsverwaltung

53

Zuordnung der
Gebäudewerte

- 8.1 Gemäß Vertragslage zwischen dem Bund und der BundesimmobiliengesmbH wachsen Bauten, die von der Gesellschaft auf Liegenschaften des Bundes errichtet werden, nach Fertigstellung dem Eigentum des Bundes zu. Dennoch hat die BundesimmobiliengesmbH diese Investitionen im Anlagevermögen ihrer Bilanz aktiviert; in der Vermögensrechnung des Bundes fehlen demnach für den Zeitraum von 1993 bis 1996 diese Investitionswerte von rd 8,25 Mrd S.
- 8.2 Der RH vertrat die Ansicht, daß die Gebäudewerte nicht in die Bilanz der BundesimmobiliengesmbH, sondern in die Vermögensrechnung des Bundes aufzunehmen wären.
- 8.3 *Das BMwA und die Gesellschaft vertraten die Ansicht, daß die Beteiligung des Bundes an der Gesellschaft in die Vermögensrechnung des Bundes aufgenommen werden sollte. Die Aktivierung durch die Gesellschaft wäre wegen der allgemeinen Kreditgestion und wegen der wirtschaftlichen Eigentümerschaft über die Neubauten zwingend erforderlich.*
- 8.4 Der RH entgegnete, vertragsgemäßer Eigentümer sei der Bund; eine Doppelaktivierung wäre nicht zulässig. Er empfahl, diese Problematik mit den Eigentümervertretern zu lösen.

Liegenschafts-
management

- 9.1 Auf Anfrage meldeten die Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung dem RH unbebaute Grundstücke im Ausmaß von rd 1,2 Mill m², leerstehende Gebäude und Gebäudeteile im Ausmaß bis zu rd 10 000 m² sowie vor 1977 freigemachte und seitdem ungenutzte Wohngebäude und einzelne Wohnungen. Hinsichtlich von Grundstückstransaktionen war ua festzustellen:
 - (1) Im Zusammenhang mit einem Grundstückserwerb in St Pölten wurden vermeidbare Mehrausgaben von rd 6,3 Mill S für eine Grundfläche in Kauf genommen, deren Nutzen zum Erwerbszeitpunkt nicht absehbar war.
 - (2) Die Ankäufe von Liegenschaften ohne absehbare Umsetzung eines Bauvorhabens und die unbefriedigenden Erlöse aus dem Verkauf, weil neben den verlorenen Planungsaufwendungen auch noch der zwischenzeitliche Geldwertverlust hingenommen werden mußte.
 - (3) Vermeidbare Kosten in der Höhe von rd 3,6 Mill S für den nicht notwendigen Ankauf einer Liegenschaft, die bereits im Flächenwidmungsplan als Bodenfundstätte ausgewiesen war und nach dem Ankauf unter Denkmalschutz gestellt wurde.
 - (4) Einen Einnahmenentfall von rd 1,1 Mill S durch prekaristische Überlassung von Kleingärten an Bedienstete des Bautenressorts, zumal eine Umsetzung des geplanten Schulbauvorhabens nicht möglich war.
- 9.2 Der RH beanstandete angesichts der teilweise seit Jahrzehnten ungenutzten Objekte die mangelnde Koordination des BMwA mit den Nutzerressorts. Er regte die Hinterfragung der Bedarfsanmeldungen durch Aktualisierung und Konkretisierung der Nutzerwünsche an und empfahl, entbehrliche Liegenschaften zu veräußern. Um nicht in 33 Dienststellen

Liegenschaftsmanagement

54

gleichgelagerte Organisationen bereitstellen zu müssen, regte er weiters an, die vermehrten Veräußerungsaktivitäten zumindest auf Bundesländerebene zu bündeln.

- 9.3 *Das BMwA verwies auf den Ressortbedarf, der oftmals eine Veräußerung von Liegenschaften blockierte, und führte als Nachweis seiner Bemühungen die vermehrten Liegenschaftsverkäufe der vergangenen Jahre an.*

Weiters wies das BMwA die Kritik des RH bezüglich mangelnder Koordination zurück und verwies auf laufende Sitzungen mit den anderen Ressorts. Besonders komplizierte Verkaufsverhandlungen hätte es selbst geführt. Die verlorenen Planungsaufwände in St Pölten seien die Folge einer Änderung der Nutzerkonzeptionen. Bezüglich des Schulbauvorhabens teilte das BMwA mit, daß in der Verkaufsfage zuletzt eine Einigung mit dem Generalpächter habe erzielt werden können.

Ausschöpfung
mietrechtlicher
Möglichkeiten

- 10.1 Wegen der unterbliebenen Ausschöpfung mietrechtlicher Möglichkeiten durch das BMwA sind Mietentgänge entstanden und/oder zu erwarten:

(1) Aufgrund eines im Juni 1989 außer Kraft gesetzten Erlasses des damaligen BMBT vom März 1982 waren die Höchstgrenzen des Mietrechtsgesetzes bei Neuvermietungen um ein Drittel zu verringern. Aus dieser Vermietpraxis errechnete der RH alleine für die im Mietenrechnungssystem des Bundes registrierten Mietverträge aus dieser Zeit für das Jahr 1995 einen Einnahmenverzicht von rd 18 Mill S.

(2) Das BMwA ordnete erst 1989 die Führung einer Hauptmietzinsabrechnung laut dem Mietrechtsgesetz 1982 an; diese ist Voraussetzung für die Erhöhung des Hauptmietzinses, wenn Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen in der Mietzinsreserve der letzten zehn Jahre keine Deckung finden. Dieser Anordnung waren einige Dienststellen im Jahre 1995 noch nicht nachgekommen. Dementsprechend gering war die Anzahl solcher Verfahren, die nur von der Bundesgebäudeverwaltung I Steiermark für fünf Wohnobjekte angestrengt worden waren.

(3) Seit Jahresbeginn 1982 konnte für davor abgeschlossene Mietverträge ein Erhaltungsbeitrag für absehbare Erhaltungsarbeiten eingehoben werden. Das BMwA verfügte diese Einhebung erst ab dem Jahre 1993. Die Einhebung wurde selbst dann nicht durchgängig vorgenommen.

- 10.2 Der RH kritisierte die schleppende bzw unterbliebene Ausschöpfung mietrechtlicher Möglichkeiten durch das Bautenressort.

- 10.3 *Laut Mitteilung des BMwA sei die Vermietung von Bundeswohnungen über viele Jahre hinweg nicht auf Gewinn gerichtet gewesen. Die Beschränkung des Hauptmietzinses sei im Einvernehmen mit dem BKA und BMF geschehen und hätte ebenso wie die verspätete Verrechnung eines Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrages sozialen Erwägungen bei der Wohnversorgung der Bundesbediensteten gedient. Hinsichtlich der Erhöhung des Hauptmietzinses seien zeit- und verwaltungsaufwendige Vorarbeiten erforderlich gewesen und sei die Problematik gemischt genutzter Wohnobjekte aufgetreten.*

**Verkauf von
Bundeswohnungen
an die Bundes-
immobiliengesmbH**

11.1 Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Veräußerung bestimmter vom Bund verwalteter Mietwohnobjekte an die zu gründende BundesimmobiliengesmbH wies das BMwA im April 1991 die Bundesbaudirektion Wien und die Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung II zur Prüfung der Veräußerbarkeit von Wohnungen an. Von dieser Prüfung waren Wohngebäude mit hohen Anteilen an Natural- oder Bundesnutzung ausgenommen.

11.2 Generell stellte der RH dazu kritisch fest:

(1) Die von den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung I verwalteten Wohnobjekte blieben außer Betracht.

(2) Die Ertragslage aus der Bestandgabe der Wohnungen wurde nicht ausreichend berücksichtigt und bestehende Nutzungsstrukturen wurden hingenommen.

(3) Die mit der Vorauswahl beauftragten Bediensteten bezogen ihre — zur Übertragung geeigneten — Wohnungen nicht in das Prüfungsverfahren ein.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei der Wohnungsbestand der Dienststellen der Auftragsverwaltung aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht einbezogen worden, weil er nur 15 % des Gesamtvolumens dargestellt hätte. Zudem sei eine rasche Umsetzung des BundesimmobiliengesmbH-Gesetzes geboten gewesen, was nur durch Konzentration auf wenige Dienststellen hätte sichergestellt werden können. Den Vorwurf, die beauftragten Bediensteten hätten die von ihnen bewohnten Objekte der Vorauswahl entzogen, wies es zurück.*

11.4 Der RH sah keinen Anlaß, 15 % des Wohnungsbestandes unberücksichtigt zu lassen.

**Dienst- und
Naturalwohnungen**

12.1 Die Grundvergütung für Dienstwohnungen beträgt 50 % und jene für Naturalwohnungen 75 % jenes Betrages, den der Bund bei Neuvermietung der Baulichkeit üblicherweise erhalten würde; dieser war allerdings auf zwei Drittel des möglichen Hauptmietzinses beschränkt. Diese Begünstigung der Nutzer derartiger Wohnungen wurde erst mit Jahresbeginn 1991 aufgehoben.

Im Bereich des BMLV und des BMI als die anzahlmäßig größten Nutzer solcher Wohnungen waren rd 1 200 Wohnungen an pensionierte Bedienstete oder deren Hinterbliebene vergeben. In einer Wohnanlage stellte die Mehrheit der 46 Naturalwohnungsnehmer den Antrag zum käuflichen Erwerb ihrer Wohnungen. Das BMLV wies dieses Ansinnen mit dem dringenden Bedarf für die örtliche Garnison zurück.

12.2 Der RH vermerkte, daß durch diese Verrechnungspraxis allein für die im Mietenberechnungssystem erfaßten Wohnungen dem Bund jährliche Vermögensverluste von rd 1,2 Mill S zugefügt wurden.

Dienst- und Naturalwohnungen

56

Der RH bezweifelte auch den immer wieder geltend gemachten Bedarf an zusätzlichen Dienst- und Naturalwohnungen, weil der Entzug und die Zuweisung der Wohnungen an aktive Bedienstete gesetzlich vorgesehen ist. Er empfahl die Ausarbeitung entsprechender Maßnahmen mit den Nutzerressorts.

- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei die Vorschreibung der Vergütung von Dienst- und Naturalwohnungen vom jeweiligen Nutzerressort auf Grundlage der vom BKA festgelegten Richtlinien erfolgt. Es hob die Bemühungen zur bundesweiten Verringerung der Dienst- und Naturalwohnungen hervor, weil diese für den Bund unwirtschaftlich seien. Die Bewirtschaftung dieser Wohnungen falle jedoch in den Kompetenzbereich der jeweiligen Nutzerressorts und wäre von diesen zu vertreten.*

Das BMLV verwies auf einen bundesweiten Fehlbestand von rd 700 Wohnungen und machte geltend, daß seit 1. Jänner 1987 bei der Versetzung von Bediensteten in den Rubestand die Wohnung aus sozialen Erwägungen nur bis auf Widerruf weiterbelassen werde. Dadurch wären die Rubestandsbediensteten verstärkt zu einer alternativen Wohnversorgung angehalten, und die Naturalwohnungen des Bundes wären nach relativ kurzer Zeit wieder verfügbar.

- 12.4 Dem BMLV entgegnete der RH, daß Bedienstete bis zu dreißig Jahren Nutzer derartige Wohnungen waren.

Gäste- und Fremdenzimmer des Bundes

- 13.1 Die 33 Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung hatten jährlich Aufstellungen über Anzahl und Nutzung der Gästezimmer anzufertigen. Die Erstellung war nicht einheitlich, kaum vergleichbar und wenig aussagekräftig. Laut einer bundesweiten einheitlichen Erhebung des RH waren diese Räumlichkeiten von 1992 bis 1994 insgesamt unter 20 % ausgelastet.
- 13.2 Der RH empfahl eine drastische Verminderung der Gästezimmer und die Streichung solcher Räumlichkeiten bei der Genehmigung von Raum- und Funktionsprogrammen.
- 13.3 *Das BMwA stellte eine Straffung dieser Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten in Aussicht.*

Verwaltung von Bestandverträgen

- 14.1 Hinsichtlich der von den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung übernommenen Wohnobjekte hatte die BundesimmobiliengesmbH-LiegenschaftsverwertungsgesmbH aufgrund von Eindrücken bei Wohnungsbesichtigungen, Meldebestätigungen usw die Vermutung, daß diese Wohnungen nicht zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses der Mieter verwendet wurden. Verschiedentlich gelang eine Bereinigung der Mietverhältnisse durch einvernehmliche Kündigungen oder Erhöhung der Mietzinse; teilweise wurden Gerichtsverfahren anhängig, bei denen die Mieter obsiegten. Bei einer punktuellen Überprüfung von drei Wohnobjekten der Bundesgebäudeverwaltung stellte der RH in allen drei Fällen unberechtigte Weitergaben von Wohnungen fest.

Liegenschaftsverwaltung

Verwaltung von
Bestandverträgen

57

Die Überprüfung der Mietverhältnisse zahlreicher Geschäftsraummieten machte ebenfalls Versäumnisse der Vorverwaltung offenbar. Die BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH konnte durch Neuabschlüsse sowie Änderungen und Anpassungen der von den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung einstmals geschlossenen Verträge bei Plakatwänden, Stellplätzen usw Mehreinnahmen von rd 5,8 Mill S (Stand September 1996) erzielen.

14.2 Der RH bemängelte die zahlreichen Versäumnisse der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung bei der Wohnungsverwaltung und empfahl dem BMwA die Überprüfung und gegebenenfalls Bereinigung der von den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung verwalteten Mietobjekte unter Ausschöpfung der mietrechtlichen Bestimmungen.

14.3 *Das BMwA verwies darauf, daß die Wohnungsverwaltung viele Jahre der Unterbringung von Bundesbediensteten unter Berücksichtigung sozialer Komponenten gedient habe. Der Vorwurf von Versäumnissen könne daher nicht hingenommen werden, zumal die Hauptaufgabe der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung nicht im Bereich der Mietverhältnisse liege. Das BMwA gab an, daß es trotz der Schwierigkeiten bei der Feststellung von für das Mietverhältnis bedeutsamen Veränderungen laufend bemüht sei, Mietzinse anzubeben. Deswegen wäre der Bund als Vermieter auch in der Öffentlichkeit massiv angegriffen worden.*

14.4 Der RH verwies auf die unterschiedliche Handhabung der Vermietungen durch Bundesdienststellen und durch private Rechtsträger.

Bundesgebäude-
verwaltung I
Niederösterreich

15.1 Die Dienststelle hat die Mietzinsvorschriften für das Jahr 1994 nur teilweise den Mietern zur Zahlung vorgeschrieben, jene für das Jahr 1995 unterblieben gänzlich. Ebenso hat die Dienststelle Vorschriften des Pachtschillings für die Jahre 1994 und 1995 unterlassen. Der RH errechnete auf Grundlage der Vorschriften 1993 einen Einnahmenentgang von rd 2,6 Mill S. Darüber hinaus stellte er fest, daß bei spezifischen Objekten in Baden kein Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag eingehoben worden war.

15.2 Der RH sah in dem von der Dienststelle ins Treffen geführten Personal-mangel kein geeignetes Argument zur Vernachlässigung einnahmewirksamer Erledigungen und kritisierte die Unterlassung der Miet- und Pachtvorschriften. Im Hinblick auf die drohende Verjährung von Forderungen empfahl er die umgehende Behebung der Versäumnisse.

15.3 *Das BMwA berichtete von einer Aufarbeitung der Fehlbestände, die einen weiteren Einnahmenentgang abgewendet hätte. Durch die verstärkte Verschreibung der Miet- und Pachtzinse wären Einnahmensteigerungen im Jahr 1996 von rd 1,4 Mill S und im Jahr 1997 von 2,4 Mill S (ohne Dezember) erzielt worden.*

58

Verwertung von
Liegenschaften

- 16.1 Durch geschickte Verkaufsverhandlungen und umfassende Verkaufsvorbereitungen erzielte die BundesimmobiliengesmbH gute Verkaufserlöse. Beispielsweise stellte die BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH nach Vorbereitungen für den Verkauf einer Liegenschaft in Salzburg durch die Bundesgebäudeverwaltung II fest, daß Wohnungen um 1,5 Mill S saniert worden waren. Diese Investitionen waren beim geplanten Verkauf nicht berücksichtigt worden.
- 16.2 Der RH begrüßte die Bemühungen der BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH zur nachträglichen Sanierung der Fehler bei der Verkaufsvorbereitung. Er führte die besseren Verkaufserlöse der BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH auf den eindeutig formulierten Gesetzesauftrag zurück.

Angesichts weiterer Bestrebungen zum Verkauf von unbeweglichem Bundesvermögen empfahl er dem BMwA, der BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH weitere Liegenschaften zur Verwertung zu übertragen. Weiters regte er an, das Verkaufsverfahren bei den Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung jenem der BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH anzugleichen. Zudem sollte eine Verwaltungsvereinfachung im Bundesbereich durch Wegfall von Berichtsvorlagen und Anfragen bei der Zentralstelle und durch Einschaltung eines öffentlichen Notars bei der Vertragserrichtung vorgenommen werden.

- 16.3 *Das BMwA sagte dies zu.*

Verwertung von
Dienst- und
Naturalwohnungen

- 17.1 Unter den an die BundesimmobiliengesmbH verkauften Wohnungen befanden sich insgesamt 242 Naturalwohnungen; 234 davon nutzte alleine das BMLV. Die Nutzerressorts der restlichen acht Wohnungen unterstützten die Verwertungsbemühungen der BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH durch Rückgängigmachung des Ressortbedarfes bzw durch Umwandlung der Räume in Mietwohnungen. Im Bereich des BMLV wurden hingegen bis zum Zeitpunkt der Überprüfung lediglich drei Wohnungen verkauft.

Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen wurde als Berechnungsgrundlage für die Grundvergütung der Kategoriezins und nicht der Richtwertzins herangezogen. Die Vergütung ist von der Dienstbehörde des Wohnungnehmers festzusetzen.

- 17.2 Der RH sah in der Vorgangsweise des BMLV eine gegen den gesetzlichen Verwertungsauftrag gerichtete Vorgangsweise. Er empfahl der BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH, die Naturalwohnungsnutzer über die Möglichkeit eines Wohnungsankaufes zu informieren. Zudem regte er an, die Berechnung der Vergütung nach dem Richtwertzins vorzunehmen, wodurch Mehreinnahmen von zumindest einem Drittel der bisherigen Wohnungsvergütung erwartet werden könnten.

Liegenschaftsverwaltung

59

- 17.3 *Das BMLV sah den geringen Verwertungserfolg in der Bundesimmobilien-gesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH selbst begründet und verwies auf die damaligen Richtlinien des BKA, wonach für die Berechnung der Grundvergütung die Kategoriemiete heranzuziehen war.*

Die BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH berichtete von Verhandlungen mit dem BMLV mit dem Ziel, das Kaufinteresse der Natural-wohnungsnutzer zu befriedigen, und von seinen Bemühungen, gemeinsam mit dem BKA eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Neuregelung bei der Festsetzung der Naturalwohnungsvergütung zu erreichen.

- 17.4 Der RH entgegnete dem BMLV, es habe seinen Bediensteten sogar Anfragen über einen Wohnungsankauf bei der BundesimmobiliengesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH untersagt.

Schluß- bemerkungen

- 18 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

(1) Die Bundesgebäudeverwaltung sollte neu organisiert werden, wie dies der RH seit 1972 empfiehlt.

(2) Je Bundesland wäre eine einzige Dienststelle der Bundesgebäudeverwaltung in unmittelbarer Bundesverwaltung einzurichten. Diese Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung sollten zur entgeltlichen Leistungserbringung berechtigt werden.

(3) Aufgrund der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der BundesimmobiliengesmbH sollte diese in die zukünftigen Organisationsüberlegungen einbezogen werden.

Das BMwA sollte

(1) durch intensive Weiterbildung der Bediensteten die Umstellung auf ein modernes Liegenschaftsmanagement erreichen;

(2) zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Liegenschaftsverwaltung bei allen Dienststellen eine Kosten- und Leistungsrechnung einrichten;

(3) die Verwaltungsleistungen der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung für die BundesimmobiliengesmbH hinsichtlich ihrer Kostendeckung überprüfen;

(4) Kennzahlen erarbeiten und als Steuerungsinstrument verwenden;

(5) strukturelle Maßnahmen für eine effizientere Liegenschaftsverwaltung hinsichtlich der Erlaßsammlung, eines Hausverwaltungsprogrammes, der Liegenschaftsdatenbank, des Mietenberechnungssystems, der Haushaltsverrechnung sowie der Dokumentation von Gebäuden und Liegenschaften treffen;

Schlußbemerkungen

60

(6) für unbebaute Liegenschaften und leerstehende Objekte bestehende Bedarfsmeldungen bei den Nutzern kritisch hinterfragen und entbehrliche Liegenschaften veräußern;

(7) Möglichkeiten zur Ausnützung einnahmenwirksamer Bestimmungen des Mietrechtsgesetzes wahrnehmen;

(8) bundeseigene Wohnobjekte verstärkt nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zur Veräußerung auswählen, um zu vermeiden, daß Mietobjekte, die langfristig einen Gewinn abwerfen, lediglich wegen eines einmaligen Erlöses abgegeben werden;

(9) die zum Verkauf vorgesehenen Objekte der Bundesimmobilien-gesmbH–LiegenschaftsverwertungsgesmbH zur Verwertung übertragen, soweit diese nicht im Rahmen der Bundesgebäudeverwaltung effizient gewährleistet ist;

(10) eine Bedarfshinterfragung und die Reduzierung von Dienst- und Naturalwohnungen betreiben;

(11) die Aktualisierung der Bestandverträge zwecks Festsetzung marktkonformer Bestandzinse betreiben;

(12) die Anzahl der Gästezimmer im eigenen Bereich vermindern und ihre Evidenz einheitlich regeln.

Die BundesimmobiliengesmbH sollte

bei Dienst- und Naturalwohnungen die rechtlichen Möglichkeiten zu deren verstärkter Verwertung ergreifen und insbesondere deren Nutzer vermehrt in die Verwertung einbinden;

die BundesimmobiliengesmbH und das BMwA sollten

die strittige Frage einer Aktivierung der von der BundesimmobiliengesmbH errichteten Bauprojekte lösen.

Bundesmobilienverwaltung

Die Aufgaben der Bundesmobilienverwaltung wurden vom BMwA im Jahr 1981 festgelegt. Der tatsächliche Tätigkeitsbereich wich jedoch erheblich davon ab. Weitreichende Entscheidungs- und Genehmigungsvorbehalte des BMwA wirkten sich nachteilig auf den Dienstbetrieb der überprüften Stelle aus und schränkten die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung ein.

Die Generalsanierung des Gebäudekomplexes in Wien 7 und der Zubau eines Mobiliemuseums kosteten rd 250 Mill S. Die Gestaltung des zukünftigen Museumsbetriebes war bei Fertigstellung des Bauvorhabens im Oktober 1997 noch offen.

Rund 84 % der schätzungsweise insgesamt rd 162 000 Objekte der Bundesmobilienverwaltung waren inventarisiert, rd 17 % der Objekte waren mit modernen Methoden erfaßt. Die Aufzeichnungen über die verliehenen Objekte waren unvollständig.

Revisionen der Bundesmobilienverwaltung bei Leihnehmern ergaben Inventarverluste von rd 9 Mill S. Lediglich rd 9 700 S konnten als Ersatz hereingebracht werden.

Bei — vom RH veranlaßten — Revisionen kam Mobiliar im geschätzten Wert von mehr als 1 Mill S zutage, welches bereits vor Jahren aus dem Inventar ausgeschieden worden war.

Der Designwettbewerb "Tafelservice für die Republik Österreich" verursachte Aufwendungen von rd 1,2 Mill S, blieb aber ohne verwertbares Ergebnis.

	1993	1994	1995	1996	1997
	Anzahl				
Personal	49	47	45	42	43
	Anzahl (gerundet)				
Verwaltete Objekte			162 000		
davon in Depots			135 000		
verliehen, vermietet			19 000		
Ausstellungsstücke in der Silberkammer			8 000		
Inventarmäßig erfaßte Objekte			136 000		
davon mit modernen Methoden erfaßt (Fotografie, EDV, Beschreibung)			27 000		
Quelle: Schätzungen der Bundesmobilienverwaltung, April 1997					

62

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von März bis April 1997 die Gebarung der Bundesmobilienvverwaltung und der zuständigen Organisationseinheit des BMwA. Das Prüfungsergebnis wurde im August 1997 dem BMwA übermittelt. Zu der im November 1997 eingelangten Stellungnahme gab der RH im Dezember 1997 eine Gegenäußerung ab.

Aufgaben

- 2.1 Das BMwA legte die Aufgaben der Bundesmobilienvverwaltung zuletzt im Jahr 1981 fest. Demnach oblagen der Bundesmobilienvverwaltung die Verwaltung, Pflege und Instandhaltung des ehemaligen kaiserlichen sowie des hofärarischen Mobiliars und der kunstgewerblichen Gegenstände. Aus diesen Beständen waren die Obersten Organe des Bundes und die österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland auszustatten sowie Mobiliar und kunstgewerbliche Gegenstände für museale und andere im Bundesinteresse gelegene Zwecke bereitzustellen. Weniger wertvolle Möbel und Objekte konnten gegen Entgelt vermietet werden. Ausgewählte Möbel und kunstgewerbliche Gegenstände waren im Rahmen der eigenen Dienststelle in Schausammlungen auszustellen.

Die tatsächliche Tätigkeit der Dienststelle wich von dieser Aufgabenfestlegung insofern ab, als der Betrieb von Schausammlungen weitgehend entfiel, weil die Betriebsführung der Silberkammer in der Wiener Hofburg bereits 1994 der Schloß Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH übertragen worden war und die Schausammlung des ehemaligen Hofmobiliendepots in Wien 7 seit 1993 wegen Bauarbeiten geschlossen war. Hingegen wurde die unentgeltliche Bereitstellung von Leihgaben für die Organisatoren in- und ausländischer Ausstellungen ein Aufgabenschwerpunkt der überprüften Dienststelle, der 1997 bereits 6,5 Planstellen beanspruchte.

- 2.2 Der RH beanstandete die Diskrepanz zwischen der überkommenen Aufgabenfestlegung und der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei eine aktualisierte Aufgabenfestlegung erst nach Wiedereröffnung des Mobiliendepots sinnvoll.*

Aufgaben-
abgrenzung

- 3.1 Das BMwA hat zwar bestimmte Aufgabengebiete der Bundesmobilienvverwaltung übertragen, sich jedoch gleichzeitig in jedem Einzelfall die Genehmigung vorbehalten, weswegen der Leiter der Bundesmobilienvverwaltung kaum eigenständig entscheiden konnte. Eine längerfristige Personaleinsatzplanung war nicht möglich. Die zahlreichen einzelfallbezogenen Weisungen führten überdies zu unwirtschaftlichen Verwaltungsabläufen.
- 3.2 Der RH kritisierte, daß sich die Aufgabenabgrenzung nachteilig auf den Dienstbetrieb der Bundesmobilienvverwaltung und deren eigenverantwortliche Erfüllung der Aufgaben auswirkte. Nach Ansicht des RH kam durch die weitgehende Einflußnahme des BMwA diesem auch die

Verantwortung für die teilweise mangelhafte Aufgabenerfüllung der Bundesmobilienvverwaltung zu. Allerdings hielt der RH seitens der Bundesmobilienvverwaltung mehr Initiative zur selbständigen Aufgabenerledigung für wünschenswert.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMwA arbeite es an einer neuen Aufgabenabgrenzung; dabei sollen die Vorschläge des RH Berücksichtigung finden.*

Mobilienmuseum

- 4.1 Eine Generalsanierung des gesamten, in Wien 7 gelegenen Gebäudekomplexes für die Verwaltung, die Depots und die Werkstätten der Bundesmobilienvverwaltung, verbunden mit der Schaffung ausreichender Depotflächen, wurde bereits 1982 begonnen. 1990 entschied das BMwA, einen Zubau für ein zukünftiges Mobilienmuseum zu errichten. Die Kosten des gesamten Bauvorhabens betrugen rd 250 Mill S.

Die Teileröffnung des Museumsbetriebes war für Juni 1998 vorgesehen; die Schausammlung wies vor ihrer Schließung durchschnittlich nur rd 4 000 Besucher und rd 100 000 S Einnahmen jährlich auf.

Ungeachtet frühzeitiger Hinweise der Bundesmobilienvverwaltung auf die Vergrößerung der Ausstellungsflächen und den dadurch erforderlichen zusätzlichen Personalbedarf stand bereits 1992 fest, daß die überprüfte Dienststelle Planstellen nicht in ausreichender Anzahl erhalten würde, so daß andere Lösungen für den Betrieb des Museums zu suchen waren.

Im Juli 1995 sicherte das BMwA der Schloß Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH für den Fall der Übertragung der Betriebsführung des Mobilienmuseums zu, daraus entstehende Verluste mit den Gewinnen aus dem lukrativen Schauraumbetrieb in der Wiener Hofburg ausgleichen zu können.

Bei Fertigstellung des Bauvorhabens im Jahr 1997 entschied das BMwA, daß der Betrieb des Museums der Schloß Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH übertragen werden soll. Eine diesbezügliche vertragliche Einigung war noch ausständig.

- 4.2 Der RH beanstandete, daß zwar das Bauvorhaben für eine breite museale Nutzung vorgesehen war, jedoch bei dessen Fertigstellung der Betrieb und der jährliche Finanzierungsbedarf des Museums noch ungeklärt waren. Die Verzögerungen ergaben sich nach Ansicht des RH aus der Schwierigkeit, Interessenten für eine wirtschaftlich tragbare Lösung zu finden. Er stellte fest, daß das BMwA durch die einseitige Zusage gegenüber der Schloß Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH seinen Verhandlungsspielraum geschwächt hatte.

Der RH empfahl, in Hinkunft bereits vor der Inangriffnahme von Bauvorhaben deren zweckentsprechende Nutzung einschließlich der Finanzierung und Betriebsführung sicherzustellen und die baulichen Entscheidungen im Einklang damit zu treffen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMwA werde es die bisherigen Erfahrungen und Probleme bei der Vertragsgestaltung mit der Schloß Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH berücksichtigen.*

64

Inventarisierung

- 5.1 Rund 84 % der schätzungsweise insgesamt rd 162 000 Objekte der Bundesmobilienvverwaltung waren inventarisiert; rd 17 % der Objekte waren mit modernen Methoden (Fotografie, EDV) erfaßt. Revisionen der Bundesmobilienvverwaltung ergaben Inventarverluste von rd 9 Mill S. Lediglich rd 9 700 S konnten als Ersatz hereingebracht werden.

Das BMwA unterstützte die Bundesmobilienvverwaltung bei der Bereinigung ihrer Inventaraufschreibungen kaum. Notwendige Entscheidungen unterblieben oft jahrelang.

- 5.2 Der RH bemängelte die bereits anlässlich von Gebarungsüberprüfungen in den Jahren 1948 und 1978 festgestellte unvollständige Inventarisierung der Objekte. Er empfahl, die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Inventarisierungsmaßnahmen zu schaffen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei neben einer Organisationsstraffung auch zusätzliches Personal erforderlich.*
- 5.4 Der RH erwiderte, die jahrzehntelange Säumigkeit sei nicht ausschließlich im Personalmangel begründet.

Kontrolle der Leihgaben

- 6.1 Laut neueren Aufzeichnungen der Bundesmobilienvverwaltung waren 45 österreichische Vertretungsbehörden im Ausland und weitere 153 Stellen Leihnehmer von Objekten der überprüften Dienststelle. Daneben existierten allerdings noch Aufschreibungen über seit Jahrzehnten nicht mehr existente Leihnehmer. Die Bundesmobilienvverwaltung konnte die genaue Anzahl der Leihnehmer und der verliehenen Gegenstände nicht angeben.

Die Bundesmobilienvverwaltung führte in den letzten zehn Jahren bei 105 Leihnehmern Kontrollen an Ort und Stelle durch. Bei Weiterführung der Kontrolltätigkeit im bisherigen Umfang ist die Beendigung der körperlichen Erstrevisionen im Jahre 2006 zu erwarten.

- 6.2 Der RH bemängelte, daß der überprüften Stelle eine gesicherte Aussage über die Anzahl der Leihnehmer und die ihnen überlassenen Objekte nicht möglich war. Er regte eine Intensivierung der Revisionstätigkeit und eine Verbesserung der EDV-Unterstützung der Revisionsorgane an. Nach Ansicht des RH könnte der Personalbedarf für eine Verstärkung der Revisionstätigkeit kurzfristig durch organisatorische Änderungen in der Bundesmobilienvverwaltung sowie durch eine Reduzierung der personalintensiven Verleihung von Objekten für in- und ausländische Ausstellungen gedeckt werden.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMwA seien sämtliche Leihnehmer und Leihgaben aus alten Aufzeichnungen ersichtlich. Eine nachweisbare Aussage sei jedoch nur aus den neuen Unterlagen ab 1981 möglich.*

Revisionsergebnis

- 7.1 Bei — vom RH veranlaßten — Revisionen durch Organe der Bundesmobilienvverwaltung im April 1997 wurden 44 Objekte (Schätzwert rd 1 Mill S) von im Jahre 1989 als fehlend gemeldeten 114 Objekten sowie weitere kunsthistorisch besonders wertvolle Stücke, die ebenfalls als Fehlbestand ausgewiesen waren, wieder aufgefunden.
- 7.2 Der RH betonte die Bedeutung der Revisionen vor Ort. Er empfahl der Bundesmobilienvverwaltung, die Revisionsergebnisse dahingehend auszuwerten, daß besonders wertvolle Stücke von den Leihnehmern zurückverlangt und die von Bundesdienststellen entliehenen Objekte in deren Inventar übertragen werden. Allen anderen Leihnehmern wären solche Objekte zum Kauf anzubieten bzw eine marktgerechte Miete zu verrechnen.
- 7.3 *Das BMwA sagte dies zu.*

Tafelservice für die Republik Österreich

- 8.1 Die Bundesmobilienvverwaltung stattete Empfänge des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers mit historischem Tafelgeschirr und Tischwäsche aus. Beschädigungen und Verluste reduzierten den historischen Bestand. Im März 1994 wurde auf Initiative der damaligen Staatssekretärin im BMwA, Dr Maria Fekter, das Österreichische Institut für Formgebung mit der Durchführung eines Designwettbewerbes als Grundlage für die Neuanschaffung eines zeitgemäßen Tafelgeschirrs für Repräsentationszwecke der Republik beauftragt. Die Kosten dieses Wettbewerbes wollte das Institut über Sponsoren aufbringen. Unter den Juroren befanden sich Designer von Weltrang. Das Ergebnis lag im September 1994 vor. Für den Wettbewerb wurden rd 1,2 Mill S aufgewendet.

Da der Designwettbewerb auf künstlerische Aspekte besonderen Wert legte, trat dessen eigentlicher Zweck in den Hintergrund. Nach Vorliegen des Ergebnisses unterblieben die Weiterentwicklung des bestgereihten Wettbewerbsmodells und die Herstellung von Kopien des historischen Geschirrs aus Kostengründen. Das Bundeskanzleramt und später Bundespräsident Dr Thomas Klestil nahmen von der Verwendung des Wettbewerbsentwurfes Abstand. Die Neuanschaffung eines Serienmodells wurde daher zur Diskussion gestellt.

Im Dezember 1995 erwarb das BKA 130 Gedecke eines Serienmodells einer Wiener Porzellanmanufaktur im Gesamtwert von rd 1,3 Mill S. Die Präsidentschaftskanzlei griff für ihre Empfänge weiterhin auf das historische Geschirr zurück. Die dabei durch Schäden entstandenen Verluste betrugen rd 205 000 S (1995) und rd 117 000 S (1996).

- 8.2 Der RH bemängelte die Vorgangsweise bei der Durchführung des Designwettbewerbes und vermißte die Einforderung der Kostendeckungszusage des Wettbewerbsorganisations. Letztlich blieb ein verlorener Aufwand für den Wettbewerb von rd 1,2 Mill S und ein Gipsmodell des Siegerentwurfes für die Schausammlung in der Silberkammer. Mit diesem Betrag hätten 140 Gedecke in der Preiskategorie des schließlich angeschafften Serienmodells erworben werden können. Der RH empfahl dem BMwA, der Präsidentschaftskanzlei die Eigenausstattung mit repräsentativem Geschirr nahezulegen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei zu bedauern, daß die Wettbewerbsergebnisse von der Präsidentschaftskanzlei und dem BKA nicht angenommen wurden.*

66Schluß-
bemerkungen

9 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMwA

- (1) die Aufgaben der Bundesmobilienvverwaltung und ihre Abgrenzung neu festzulegen;
- (2) die personalintensive Verleihung von Objekten für in- und ausländische Ausstellungen einzuschränken;
- (3) eine Entscheidung über die Führung und die wirtschaftliche Verantwortung des Schauraumbetriebes des zukünftigen Mobiliens-museums zeitgerecht zu treffen;
- (4) für eine ordnungsgemäße Inventarisierung der Objekte zu sorgen;
- (5) den Personaleinsatz im Bereich Inventarverwaltung zu verbessern und
- (6) die Revisionstätigkeit zu intensivieren und deren Ergebnisse zielgerichtet auszuwerten.

Innovationsagentur GesmbH

Die Innovationsagentur GesmbH beschäftigte sich vor allem mit der Unterstützung von Unternehmungsgründungen im Bereich neuer Technologien durch Beratung beim Unternehmensaufbau und eine auf die Startphase zugeschnittene Finanzierung. Dafür erhielt sie Mittel aus dem Innovations- und Technologiefonds. Daneben entfaltete die überprüfte Unternehmung weitere Aktivitäten, die in einem Zusammenhang mit Innovationen oder Unternehmungsgründungen standen. Sie war bemüht, ihre Breitenwirkung durch geeignete Öffentlichkeitsarbeit und neue Geschäftsfelder (Investorenpool) zu verbessern. Durch den geplanten Ausbau der Patentförderung sollten weitere Synergien erzielt werden.

Die Innovationsagentur GesmbH erfüllte die ihr übertragenen Aufgaben sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig. In den letzten Jahren konnte sie ihre Produktivität deutlich steigern.

Die geplante Ausweitung der Geschäftstätigkeit erforderte nach Ansicht des RH organisatorische Änderungen zur Entlastung des Geschäftsführers.

Die in Abstimmung mit dem Bund als Mehrheitseigentümer erstellte Planung 1997/98 stimmte nicht mit der im "Bericht zur Reform der österreichischen Technologiepolitik" der Innovationsagentur GesmbH zugedachten Rolle überein.

Geschäftsjahr	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
	in Mill S						
Aufwand	16,5	15,5	16,4	16,2	16,3	17,3	24,6
Gesellschafterzuschüsse							
Republik Österreich	8,9	8,9	8,5	8,3	8,0	8,5	11,7
Wirtschaftskammer Österreich	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,0
Österreichischer Arbeiterkammertag	1,5	–	–	–	–	–	–
Summe der Gesellschafterzuschüsse	11,8	10,4	10,0	9,8	9,5	10,0	12,7
sonstige Erträge	4,7	5,1	6,4	6,4	6,8	7,3	11,9
	Anzahl						
durchschnittlicher Personalstand	9	8	7	8	8	8	11
Die Geschäftsjahre enden abweichend vom Kalenderjahr jeweils am 31. März.							

68

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im April und Mai 1997 die Gebarung der Innovationsagentur GesmbH in Wien. Die überprüfte Unternehmung verzichtete auf eine Stellungnahme zu den im Oktober 1997 übermittelten Prüfungsmitteilungen. Die Stellungnahme des BMwA langte im Jänner 1998 im RH ein. Der RH erstattete im Jänner 1998 seine Gegenäußerung.

**Eigentums-
verhältnisse**

- 2 Die Gründung der Innovationsagentur GesmbH erfolgte 1984; die nachstehende Darstellung zeigt die seit 1992 geltende Verteilung des Stammkapitals von 500 000 S auf die Gesellschafter:

	Anteil am Stammkapital in %
Republik Österreich	51
Bürges Förderungsbank GesmbH	20
Wirtschaftskammer Österreich	20
Österreichischer Gewerkschaftsbund	4,5
Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs	4,5

Die Bürges Förderungsbank GesmbH hatte die Anteile vom früheren Gesellschafter Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (vormals Österreichischer Arbeiterkammertag) übernommen. Die Eigentumsrechte des Bundes nahm das BMwA wahr.

Organe**Geschäftsführer**

- 3.1 Der seit Anfang September 1991 tätige Geschäftsführer war hauptberuflich einer der Geschäftsführer der Bürges Förderungsbank GesmbH und leitete die Innovationsagentur GesmbH nebenberuflich. Hiefür erhielt er von der Bürges Förderungsbank GesmbH eine Zulage in der Größenordnung von 15 % seines Jahreseinkommens, die die überprüfte Unternehmung rückvergütete.

Es gab keine Regelung über das Ausmaß der Arbeitsleistung des Geschäftsführers. Da Zwischenhierarchien zur Entlastung des Geschäftsführers fehlten, war die ordnungsgemäße Erfüllung der Geschäftsführungsaufgabe nur durch extrem hohen persönlichen Einsatz oder zu Lasten der Tätigkeit in der Bürges Förderungsbank GesmbH möglich. Es war geplant, die Aufgaben der Innovationsagentur GesmbH auszuweiten und auch deren Personalstand aufzustocken.

- 3.2 Nach Ansicht des RH war das Arbeitsausmaß des Geschäftsführers höher, als es in der Zulage zum Ausdruck kam. Er erblickte längerfristig die Gefahr einer nicht sachdienlichen Arbeitsüberlastung. Der RH empfahl, organisatorische Voraussetzungen zur Entlastung des Geschäftsführers zu treffen und im Sinne der Kostenwahrheit den Aufteilungsschlüssel des Geschäftsführergehaltes der tatsächlichen Arbeitsbelastung anzupassen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei als erster Schritt zu einer Reorganisation der Leitungsebene etwa an die Bestellung eines Assistenten der Geschäftsführung oder eines Prokuristen gedacht.*

- Aufsichtsrat**
- 4.1 Anlässlich einer Änderung des Gesellschaftsvertrages im April 1996 wurde die Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder von zehn auf sechs gesenkt, wobei dem Bund drei und den anderen Gesellschaftern (ausgenommen der Bürges Förderungsbank GesmbH) je ein Aufsichtsrat zukam.
- 4.2 Der RH begrüßte diese Änderung im Hinblick auf die Unternehmungsgröße und eine effiziente Abwicklung der Sitzungen. Er vermerkte allerdings die überproportionale Vertretung der Minderheitsgesellschafter im Aufsichtsrat.
- Finanzierung**
- 5.1 Wegen der Senkung des von der Wirtschaftskammer Österreich zu leistenden Gesellschafterzuschusses und der Erweiterung der Aufgaben der Innovationsagentur GesmbH erhöhte sich der Gesellschafterzuschuß des Bundes auf 11,7 Mill S. Der Bund, der lediglich 51 % der Anteile an der überprüften Unternehmung hielt, deckte im Geschäftsjahr 1996/97 rd 90 % der Gesellschafterzuschüsse ab. Weitere Beiträge leistete der Bund durch die Abgeltung von Beratungsleistungen (rd 3 Mill S jährlich), die die Innovationsagentur GesmbH für die Förderungswerber erbrachte. Die übrigen Gesellschafter leisteten keine Beiträge.
- 5.2 Der RH vermerkte das Ungleichgewicht der finanziellen Dotierungsleistungen der Gesellschafter.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMuA sei die Höhe des Bundesmittelanteils durch die überwiegend im Auftrag des BMuA gesetzten Aktivitäten der Innovationsagentur GesmbH begründet.*
- Unternehmensgegenstand**
- 6 Laut Gesellschaftsvertrag ist der Gegenstand der überprüften Unternehmung die Innovationsvermittlung, –beratung und –koordination unter Heranziehung bestehender Institutionen zum Nutzen der österreichischen Wirtschaft.
- Unternehmungspolitik**
- Zielerreichung**
- 7.1 Seit der letzten Gebarungsüberprüfung durch den RH (1990) konnte die Innovationsagentur GesmbH ihre Produktivität deutlich steigern. Mit im wesentlichen gleichbleibender Mitarbeiteranzahl wurden bei gleichbleibenden Kosten und gegenüber den Jahren 1987 und 1988 deutlich verringerten und dann stagnierenden Gesellschafterzuschüssen wesentlich mehr Projekte abgewickelt.
- Rationalisierungseffekte erreichte die überprüfte Unternehmung durch Nutzung von Synergien mit der Bürges Förderungsbank GesmbH. Ein kompletter Personalaustausch führte zu einer Senkung der Personalkosten. Nicht zuletzt trug die Teilzeitgeschäftsführung zur Kostenentlastung bei.
- 7.2 Die Innovationsagentur GesmbH erfüllte ihre Aufgaben sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig.

Unternehmungspolitik

70

Positionierung

- 8.1 Der auf Absichtserklärungen des Mehrheitseigentümers beruhende Tätigkeitsplan für das Geschäftsjahr 1997/98 sah eine Personalaufstockung mit Mitteln der "Technologiemilliarde" vor. Damit sollten verstärkte Aktivitäten auf den Gebieten der Patentverwertung und Technologiebewertung ermöglicht werden.

Der im Auftrag der Bundesregierung erstellte Bericht zur Reform der österreichischen Technologiepolitik sah hingegen die Eingliederung der Innovationsagentur GesmbH in den Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft — mit künftigem Schwerpunkt Gründerförderung — vor. Die Patentförderung sollte einer unabhängigen und marktwirtschaftlich agierenden Unternehmung obliegen.

- 8.2 Der RH stellte die mangelnde Übereinstimmung der Pläne hinsichtlich der künftigen Stellung der Innovationsagentur GesmbH in der österreichischen Förderungs- und Technologielandschaft fest. Nach Ansicht des RH wäre eine übersichtlichere und weniger zersplitterte Förderungslandschaft grundsätzlich zu begrüßen. Bei einer allfälligen Änderung wäre darauf zu achten, daß das gut funktionierende Förderungssystem für Jungunternehmer nicht beeinträchtigt wird.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMwA stelle der Bericht zur Reform der österreichischen Technologiepolitik ein ausgezeichnetes Konzept für die künftige Strukturierung und Ausrichtung dieses Politikfeldes dar; auf dessen Grundlage würden das BMWV und das BMwA derzeit ein Umsetzungskonzept finalisieren. Dies bedeute aber nicht die Umsetzung aller Einzelvorschläge. Die Innovationsagentur GesmbH solle daher auch in der neustrukturierten Technologielandschaft ihre vielfältigen Aufgaben in der bisherigen Organisationsform erfüllen.*

Geschäftsbereiche

Seedfinancing

Geschäftliche Entwicklung

- 9.1 Hauptgeschäftszweig der Innovationsagentur GesmbH war die Umsetzung des Seedfinancing-Programmes des Innovations- und Technologiefonds. Dieses dient der Unterstützung von Unternehmungsgründungen im Bereich neuer Technologien durch eine spezielle Startfinanzierung und Beratung beim Unternehmungs Aufbau. Außerdem kann eine Förderung zur Prüfung des Marktpotentials bzw der technischen und kommerziellen Verwertbarkeit von Geschäftsideen in der Vorgründungsphase erfolgen.

Insgesamt wurden von 1989 bis 1996 74 Förderungswerber über Darlehen und Zuschüsse finanziert. Der Buchwert der Investments in Form von Seedfinancing-Kapital (kumulierte Kapitalauszahlungen abzüglich Tilgungen und Verlusten) betrug zum Jahresende 1996 95 Mill S. Außerdem betreute die Innovationsagentur GesmbH 21 Projekte in einem Vorstadium der Firmengründung.

- 9.2 Die günstige Entwicklung war auf das Engagement des Geschäftsführers, die zielgerichtete Aufgabenerfüllung seiner neuen Mitarbeiter und auf Änderungen in Art und Umfang des Mitteleinsatzes (überwiegend rückzahlbare Darlehen anstelle von Zuschüssen) zurückzuführen.

Geschäftsbereiche

71

Fondsmittel

- 10.1 Die für das Seedfinancing-Programm erforderlichen Beträge (rd 30 Mill S jährlich) entstammten dem Innovations- und Technologiefonds, der die Mittel nach Freigabe durch die Innovationsagentur GesmbH direkt an die Förderungswerber überwies. Zurückfließende Mittel kamen dem Innovations- und Technologiefonds zugute.
- 10.2 Bei Unterbleiben einer grundsätzlichen Änderung der Förderungslandschaft erachtete der RH die Teilhabe der Innovationsagentur GesmbH am Erfolg der betreuten Betriebe für zweckmäßig. Etwa könnte zB die Verwaltung der Förderungsmittel der Innovationsagentur GesmbH übertragen und ihr die Lukrierung der Rückflüsse ermöglicht werden. Dies würde den verwaltungsaufwendigen Umweg über den Innovations- und Technologiefonds vermeiden und den Aufbau einer Selbstfinanzierung der überprüften Unternehmung ermöglichen, die in Hinkunft Gesellschafterzuschüsse obsolet werden ließe.

Die Aufrechterhaltung der vom RH anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 1990 abgegebenen Empfehlung, die überprüfte Unternehmung mit entsprechenden Mitteln auszustatten, um gemeinsam mit den Unternehmern Gesellschaften mit beschränkter Haftung gründen zu können (Beteiligung durch Mitunternehmerschaft auf Zeit), erschien ihm unter den geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr notwendig.

- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMwA werde der Vorschlag des RH hinsichtlich der Rückflußfinanzierung aus dem Seedfinancing-Programm außerordentlich begrüßt und im Zuge der Gespräche zur Neustrukturierung der österreichischen Technologiepolitik auch verfolgt. In einzelnen Fällen sei das Eingehen von Beteiligungen notwendig. Hiedurch könnten bei guter Entwicklung der Unternehmungen zusätzliche Mittel zur Refinanzierung des Programmes lukriert werden. Ein um Beteiligungen angereichertes Seedfinancing trage zur Abdeckung eines bisher vernachlässigten Marktsegmentes bei und optimiere die internen Synergien zum "Investorenpool".*

Investorenpool

- 11.1 Die Innovationsagentur GesmbH führte seit Jänner 1997 im Rahmen ihres neuen Geschäftsfeldes "Investorenpool" innovative Klein- und Mittelbetriebe der österreichischen Wirtschaft, die Beteiligungskapital und auch Know-how suchten, auf unkomplizierte Weise mit Investoren, die über Kapital und Erfahrung verfügten, zusammen.
- 11.2 Der RH anerkannte, daß die Innovationsagentur GesmbH erfolgreich bemüht war, durch Marketingaktivitäten potentielle Zielgruppen wirksam anzusprechen.

Patentkreditförderung

- 12.1 Die Innovationsagentur GesmbH unterstützte österreichische Erfinder und Patentanmelder durch Zuschüsse zu den Kosten von Patent- und Gebrauchsmusteranmeldungen im Ausland. Ab dem Geschäftsjahr 1997/98 sollte die Patentkreditförderungsaktion in eine Patentverwertungsagentur nach amerikanischem Vorbild eingegliedert werden. Diese Agentur sollte an Wissenschaftler, Forscher und Erfinder herantreten und versuchen, Patente, Erfindungen sowie Forschungs- und Entwicklungsergebnisse zu verwerten bzw zur Marktreife zu führen.

Geschäftsbereiche

72

- 12.2 Der RH begrüßte dieses Projekt als Schritt in die richtige Richtung. Für den Fall einer erfolgreichen Entwicklung könnte nicht nur die österreichische Wirtschaft belebt, sondern auch ein positives Signal hinsichtlich der Zusammenarbeit von Universitäten und Klein- und Mittelbetrieben im Anwendungs- und Verwertungsbereich neuer Erfindungen gesetzt werden.
- Wettbewerbe
- 13.1 Neben ihren Hauptgeschäftsfeldern führte die überprüfte Unternehmung für verschiedene Auftraggeber die Wettbewerbe "JUGEND INNOVATIV", "Staatspreis für Innovation" und "ECODESIGN" durch.
- 13.2 Nach Ansicht des RH wickelte die überprüfte Unternehmung die Wettbewerbe professionell ab. Er empfahl der Innovationsagentur GesmbH, darauf zu achten, daß ihre beschränkte Kapazität nicht durch Public-Relations-Aktivitäten, die wie etwa der "ECODESIGN"-Wettbewerb nur in einem entfernten Zusammenhang mit dem Kerngeschäft stehen, überbeansprucht wird.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMwA solle der "ECODESIGN"-Wettbewerb weiterhin durchgeführt werden, weil sich daraus zahlreiche Synergieeffekte zum Wettbewerb "JUGEND INNOVATIV" und zum Seedfinancing-Programm ergäben.*
- Volkswirtschaftliche Bedeutung
- 14.1 Die von den jährlich rd zehn Förderungsfällen im Hauptgeschäftsbereich Seedfinancing ausgehenden Beschäftigungswirkungen waren relativ unbedeutend. Die Förderungen betrafen jedoch in der Regel spezialisierte Unternehmungen im Hochtechnologiebereich, die einen überdurchschnittlich hohen Exportanteil aufwiesen. Die geringe Anzahl der geförderten Unternehmungen war weniger auf die begrenzten Ressourcen der Innovationsagentur GesmbH als auf den Mangel geeigneter Projekte zurückzuführen.
- 14.2 In Anbetracht des geringen Aufwandes überwogen nach Ansicht des RH die von der Innovationsagentur GesmbH durch Information, Beratung und Förderung ausgelösten volkswirtschaftlichen Effekte die Kosten.
- Schlußbemerkungen
- 15 Zusammenfassend empfahl der RH
- (1) der Innovationsagentur GesmbH,
 - die Konzentration auf die bisherigen Geschäftsfelder beizubehalten,
 - (2) dem Bund als Mehrheitseigentümer,
 - die Leitung durch einen Teilzeitgeschäftsführer zu überdenken,
 - die Innovationsagentur GesmbH auch finanziell in die Erfolge einzubinden und
 - auf eine übersichtlichere Förderungslandschaft hinzuwirken.

Bereich des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Bezüge, Gebühren und Honorare der Ärzte an öffentlichen Krankenanstalten

Das Krankenanstaltengesetz des Bundes überließ die Sondergebührenregelung weitgehend der Ausführungsgesetzgebung der Länder.

Die bundes- und landesgesetzliche Festlegung der unterschiedslosen medizinischen Versorgung der Patienten der allgemeinen Klasse und der Sonderklasse führte zur Frage, auf welche Leistung ein ärztlicher Honoraranspruch in der Sonderklasse zu stützen war.

Nach Auffassung des RH stand ein Honoraranspruch der Ärzte gegenüber den Patienten mit dem Krankenanstaltengesetz des Bundes, das eine direkte Rechtsbeziehung nur zwischen Anstaltsträger und Patienten vorsah, nicht im Einklang. Gegen Landesgesetze, die einen unmittelbaren ärztlichen Honoraranspruch festlegten, bestanden verfassungsrechtliche Bedenken.

Die zusätzlichen Sonderklasseentgelte für Anstaltsträger und Ärzte waren geeignet, Anreize zu einer stationären Krankenversorgung zu schaffen, und standen damit der gesundheitspolitisch erwünschten Verminderung der kostenintensiven stationären Krankenversorgung entgegen.

Die Sondergebühren (ärztlichen Honorare) bildeten einen wesentlichen Teil der Einkommen der Spitalsärzte.

Den Vertrag über Honorare der Spitalsärzte schloß in den meisten Bundesländern die ärztliche Standesvertretung.

Die Verpflichtung zur Abgabe eines Honoraranteiles an den Anstaltsträger war länderspezifisch verschieden. Einzelne Länder verzichteten darauf.

Die Regelungen über die Honoraraufteilung zwischen dem Primararzt und den mitarbeitenden Ärzten waren länderspezifisch ebenfalls uneinheitlich.

Neben dem Honorar erhielten die Ärzte in den meisten Bundesländern einen Anteil an den meist nicht kostendeckenden Ambulanzgebühren der Sozialversicherungsträger.

Von den privaten Krankenversicherungen ausgewiesenes Finanzierungsvolumen für Ärztehonorare (1996)		
Bundesland	Honorare in Mill S	
	brutto ¹⁾	netto ²⁾
Burgenland	33	33
Kärnten	318	131
Niederösterreich	258	252
Oberösterreich	872	538
Salzburg	509	246
Steiermark	640	340
Tirol	584	470
Vorarlberg	191	124
Wien ³⁾	1 973	1 144
Summe	5 378	3 278

1) Summen der Honorare aller Krankenanstalten eines Bundeslandes einschließlich der den Anstalten zustehenden Honoraranteile.

2) Honorare, die den Ärzten nach Abzug aller dem Rechtsträger nach dem jeweiligen Krankenanstaltengesetz des Bundes zustehenden Honoraranteile verbleiben. Die Beträge gelten nur für Krankenanstalten, die vom Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds bezuschußt werden, und enthalten die Mehrwertsteuer.

3) Allgemeine öffentliche Krankenhäuser (öffentliche Sonderkrankenhäuser), gemeinnützige Krankenhäuser und Sanatorien.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Jahr 1995 Teilgebiete der Gebarung der Krankenanstalten aller Bundesländer betreffend die Bezüge, Gebühren und Honorare der Spitalsärzte und berichtete hierüber im November 1997 den Landtagen (ausgenommen Wien).

Soweit durch das Überprüfungsergebnis die Zuständigkeit des Bundes für das Krankenanstaltenwesen berührt war, übermittelte der RH die betreffenden Prüfungsfeststellungen im Juni 1997 dem BMAGS. Zu der im Oktober 1997 abgegebenen Stellungnahme des BMAGS gab der RH im Dezember 1997 seine Gegenäußerung ab.

Zu diesem Prüfungsgegenstand aus der Sicht der Universitätskliniken siehe auch den diesbezüglichen Beitrag beim Bereich des BMWV.

Allgemeines

2 Spitalsärzte bezogen ihre Einkünfte in der Regel

- (1) aus dem Dienstverhältnis mit dem Anstaltsträger,
- (2) aus Sondergebühren (Arzthonorar und Ambulanzgebührenanteile) und
- (3) aus der Führung einer Ordination.

Begriffs- bestimmungen

3 Unter Sondergebühren werden besondere Entgelte verstanden, die neben der Pflegegebühr (Leistungsabgeltung für die allgemeine Gebührenklasse) für im Gesetz definierte Leistungen der Krankenanstalten eingehoben werden dürfen.

Ärztchonorare sind die den Abteilungs-, Instituts- und Laboratoriumsleitern sowie anderen, taxativ aufgezählten Ärzten von Patienten der Sonderklasse zustehenden Honorare.

In Kärnten, Salzburg und in der Steiermark beinhalten die Sondergebühren auch die Abgeltung der ärztlichen Leistung.

In den übrigen Bundesländern bestehen die Ärzthonorare als privatrechtlicher Anspruch der honorarberechtigten Ärzte gegenüber den Patienten der Sonderklasse.

Arzthonorar

4.1 Öffentliche und gemeinnützige Krankenanstalten waren berechtigt, ein Viertel der Betten als Sonderklassebetten vorzuhalten. Die Verpflegung und Unterkunft in der Sonderklasse hatte höheren Ansprüchen als in der allgemeinen Gebührenklasse zu entsprechen; in der medizinischen Betreuung durfte hingegen kein Unterschied gegenüber der allgemeinen Gebührenklasse bestehen.

Ungeachtet des Gebotes der medizinischen Gleichbehandlung legten die Landesgesetze neben der Abgeltung der verbesserten Unterbringung in der Sonderklasse (Sondergebühr) als weiteres Entgelt entweder ebenfalls eine Sondergebühr oder einen privatrechtlichen Honoraranspruch der Ärzte fest.

4.2 Bei strikter Einhaltung der gesetzlichen Forderung nach unterschiedsloser medizinischer Versorgung der Patienten der allgemeinen Klasse und der Sonderklasse stellte sich nach Ansicht des RH die Frage, worauf ein ärztlicher Honoraranspruch für Patienten der Sonderklasse zu stützen war.

Überdies war von Bedeutung, daß die Honorarzahlungen an die Ärzte, die in der Regel einen sehr wesentlichen Teil ihres Gesamteinkommens ausmachten, geeignet waren, einen Anreiz für eine stationäre Versorgung zu schaffen. Die Entscheidung über eine Anstaltsbedürftigkeit lag nämlich in der Hand der durch eine stationäre Aufnahme finanziell Begünstigten. Diese Anreize standen den gesundheitspolitischen Bestrebungen auf Verminderung der kostenintensiven stationären Krankenversorgung entgegen.

Arzthonorar

76

Zur Lösung dieser Problematik empfahl der RH, die Sondergebühr für die Versorgung von Patienten der Sonderklasse bundesweit mit ausreichender Bestimmtheit zu regeln. Die Entlohnung des ärztlichen Personals wäre aus den Einnahmen des Anstaltsträgers zu bestreiten.

- 4.3 *Die Stellungnahmen der Landesregierungen zu den Prüfungsergebnissen des RH waren unterschiedlich. Die Niederösterreichische und die Burgenländische Landesregierung bekundeten die Absicht, im Zuge der nächsten Novellierung des Landes-Krankenanstaltengesetzes den privatrechtlichen Honoraranspruch in eine Sondergebühr umzuwandeln. Andere Länder sahen keine Notwendigkeit einer Bereinigung der grundsatzgesetzlich bedenklichen Honorarregelung.*

Das BMAGS stimmte dem RH zu.

Rechtsgrundlagen

- 5.1 Das ärztliche Honorar war bis etwa Mitte der Siebzigerjahre eine Sondergebühr, die vom Anstaltsträger einzubringen und nach bestimmten Regeln auf die Mitarbeiter der Krankenanstalt aufzuteilen war.

Infolge eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes wurde mit einer Novelle zum Krankenanstaltengesetz des Bundes (1974) der Landesgesetzgebung aufgetragen, Vorschriften über die Aufteilung der weiteren Entgelte in der Sonderklasse zu erlassen.

Dies führte dazu, daß die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien die Bestimmungen über die Sondergebühren neu regelten. Der öffentlich-rechtliche Anspruch der Anstaltsträger wurde in einen zivilrechtlichen Anspruch der honorarberechtigten Ärzte gegenüber den Patienten umgewandelt.

Aufgrund von Honorarverträgen zwischen den ärztlichen Interessenvertretungen der Länder und den privaten Krankenversicherern verrechneten die Primärärzte in Tirol und Wien die Honorare direkt mit den Krankenversicherern. Im Burgenland und in Niederösterreich führten die Anstaltsträger die Honorarverrechnung im Namen und auf Rechnung der Primärärzte durch. Für die Einbringung der Forderungen war der Zivilrechtsweg zu beschreiten. In Oberösterreich und in Vorarlberg erfolgte die Einbringung in Form eines Inkassomandats im Verwaltungsweg.

In Kärnten, Salzburg und in der Steiermark dagegen wurden die Sondergebühren von den Krankenanstalten vereinnahmt und unter den Ärzten aufgeteilt.

Obwohl die Verrechnung der Sondergebühren umstritten war und der Verwaltungsgerichtshof in mehreren Erkenntnissen zum Schluß kam, daß die Arztgebühren keine Leistungen für eine selbständige und freiberufliche Tätigkeit waren, änderte der Bundesgesetzgeber mit dem Abgabenänderungsgesetz 1984 das Einkommensteuergesetz dahingehend, daß die Ärzthonorare unter bestimmten Voraussetzungen den Einkünften aus selbständiger Tätigkeit zugeordnet wurden. Diese Regelung blieb

Rechtsgrundlagen

Bezüge, Gebühren und Honorare
der Ärzte an öffentlichen Krankenanstalten

77

auch im Einkommensteuergesetz 1988 bestehen. Das Umsatzsteuergesetz 1972 wurde dahingehend ergänzt, daß "auch ein in einem Dienstverhältnis zu einer Krankenanstalt stehender Arzt" als Unternehmer gilt, "soweit er in Ausübung seiner ärztlichen Tätigkeit Entgelte vereinnahmt".

- 5.2 Der RH wies darauf hin, daß das Krankenanstaltengesetz des Bundes eine direkte Rechtsbeziehung zwischen Arzt und Patienten ausschließt. Dies stellte auch der Verfassungsgerichtshof im Juni 1984 fest und erachtete einen Honoraranspruch des Arztes unmittelbar gegen den Patienten als unzulässig. Er sah darin eine im Rahmen des Dienstverhältnisses entfaltete nichtselbständige Tätigkeit, die — neben den Dienstbezügen — einen von dritter Seite gezahlten Arbeitslohn vermittele. Vor diesem Hintergrund erscheinen nur die in Kärnten, Salzburg und Steiermark bestehenden Regelungen grundsätzlich unbedenklich.

Der RH empfahl dem BMAGS, die Länder zur Schaffung einer rechtlich unbedenklichen Sondergebührenregelung zu veranlassen.

- 5.3 *Das BMAGS zeigte sich an einer Lösung interessiert.*

Änderung des
Krankenanstalten-
gesetzes des Bundes

- 6.1 Das Krankenanstaltengesetz des Bundes bestimmt lediglich, daß die Landesgesetzgebung festzulegen hat, ob und welche weiteren Entgelte in der Sonderklasse neben den Pflegegebühren eingehoben werden dürfen. Keine Regelungen bestanden hinsichtlich

- der Ansprüche,
- der Aufteilung zwischen Anstalt und Personal und
- der Verteilung innerhalb des Personals.

Die Regelung eines bedeutenden Einkommensteiles der Spitalsärzte (Sondergebühr bzw. Arzthonorare) oblag allein den Ländern.

Die Bemühungen einzelner Länder (zB Tirol), die Sondergebührenregelungen zu novellieren, blieben ohne Erfolg. Eine Änderung des niederösterreichischen Krankenanstaltengesetzes führte dazu, daß mit Stand Februar 1998 rd 20 Fälle mit einem Streitwert von rd 21 Mill S beim Arbeits- und Sozialgericht und rd 35 Fälle beim Verwaltungsgerichtshof anhängig waren, in denen Spitalsärzte Sondergebührenansprüche gegenüber den spitalerhaltenden Gemeinden und dem Land Niederösterreich geltend machten. Beim Verfassungsgerichtshof wurde ein Gesetzesprüfungsverfahren beantragt.

Die Stadt Wien regte an, im Krankenanstaltengesetz des Bundes landesgesetzliche Regelungen über zivilrechtliche Honoraransprüche der Ärzte gegen Patienten zu ermöglichen. Das BKA lehnte diesen Vorschlag wegen verfassungsrechtlicher Bedenken ab.

- 6.2 Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, den Bereich Sondergebühren auf Bundesebene ausführend zu regeln. Aus Kompetenzgründen wäre dies im Rahmen einer Verfassungsbestimmung möglich.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS wäre die Schaffung einer Verfassungsbestimmung im Krankenanstaltengesetz des Bundes betreffend die Beteiligung der Ärzte an den Sondergebühren in Krankenanstalten grundsätzlich möglich. Die Realisierung erschien ihm jedoch schwierig, weshalb es vermeinte, es sollte dem Anstaltsträger möglich sein, für die Ausstattung in der Sonderklasse eine adäquate Gegenleistung in Form einer Sondergebühr (grundsatzgesetzeskonform als Einnahme des Anstaltsträgers) zu verlangen und die Spitalsärzte an den Sondergebühren zu beteiligen. Dies sei zur Sicherstellung der Spitalsversorgung auf höchstem Niveau notwendig, wobei auch Einkommensobergrenzen festgelegt werden könnten.*

Eine Angleichung der in den einzelnen Bundesländern bestehenden Regelungen sollte durch entsprechende Verhandlungen und Absprachen der Länder erreicht werden.

Honorarvereinbarungen

- 7.1 Der Verrechnung von Arztgebühren (zB Steiermark) als auch von Arzthonoraren (zB Tirol) lagen Vereinbarungen mit Privatversicherern (Versicherungsverband) zugrunde. In jenen Bundesländern, die den Ärzten den Honoraranspruch einräumten (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien), schloß die jeweilige Ärztekammer die Honorarvereinbarung mit dem Versicherungsverband ab. Dadurch nahmen die Kammern auf die Dienstinkommen der Spitalsärzte unmittelbar Einfluß.

Die Arzthonorare wurden in der Regel von den Krankenanstalten im Namen und auf Rechnung der Ärzte verrechnet. Hingegen stellten die leitenden Krankenhausärzte Tirols (Klinikvorstände und Klinische Abteilungsleiter sowie Institutsleiter und Primärärzte) die Arzthonorare selbst in Rechnung und vereinnahmten sie auf Privatkonten. Danach erfolgte die Weiterverrechnung an nachgeordnete Ärzte.

Ab dem Jahre 1993 wurde auch in Wien begonnen, die Verrechnung der Arzthonorare samt Honoraraufteilung von den Anstaltsverwaltungen der städtischen Krankenhäuser an Abrechnungsgesellschaften der Primärärzte (zB Gesellschaften nach bürgerlichem Recht) zu übertragen.

- 7.2 Nach Ansicht des RH sollte sichergestellt werden, daß nicht Dienstnehmer oder ihre Vertreter, sondern die Rechtsträger der Krankenhäuser Verträge über Dienstinkommen abschließen, um über die erzielten Erlöse verfügen zu können.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS könnte der Empfehlung des RH dadurch entsprochen werden, daß in den Ländern grundsatzgesetzes- und verfassungskonforme Regelungen erlassen werden, wonach die Sondergebühren als Einnahmen des Anstaltsträgers vorgesehen werden. Damit würde den Rechtsträgern die Verfügung über die Einnahmen zukommen.*

Anspruch auf
Arzthonorar

- 8.1 Ein Anspruch auf Arzthonorar war an die Aufnahme in der Sonderklasse im Rahmen eines stationären Krankenhausaufenthaltes gebunden. Eine ambulante Behandlung ohne gleichzeitigen stationären Aufenthalt begründete grundsätzlich keinen Honoraranspruch. Im Falle einer konservativen stationären Versorgung wurde das Honorar nach Tagen, bei Operationen nach Operationsgruppen festgelegt.
- 8.2 Der RH wies darauf hin, daß die Honorareinkünfte (bei leitenden Ärzten häufig ein Mehrfaches des Dienstbezuges), verbunden mit den Aufzahlungen für die Unterbringung in der Sonderklasse, Anreize für eine vermehrte stationäre spitalsmäßige Versorgung hervorzurufen geeignet waren und damit den gesundheitspolitischen Bestrebungen auf Reduzierung der kostenintensiven stationären Krankenversorgung entgegenstanden.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS könnte ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Anzahl der stationären Aufnahmen und dem bestehenden Honorarsystem nur bei nicht gesetzeskonformer Vorgangsweise gesehen werden. Da ein Akutbettenabbau bis 2005 zwingend festgeschrieben ist und das Krankenanstaltengesetz des Bundes die Anzahl der für die Sonderklasse bestimmten Betten mit einem Viertel der für die Anstaltspflege bereitstehenden Bettenanzahl begrenzt, sei der erforderliche Bettenabbau sichergestellt.*
- 8.4 Der RH entgegnete, Sonderklassepatienten wiesen in Teilbereichen eine längere Verweildauer auf, wodurch ein erhöhter Bettenbedarf erforderlich war. Ein Bettenabbau hätte mit dem Abbau von Anreizen zur stationären Versorgung einherzugehen.

Reform der
Ärztebesoldung

- 9.1 Für die Reform der Ärztebesoldung in den Krankenanstalten stellte der RH folgende Varianten zur Diskussion:
- (1) Bezug wie übrige Bedienstete der Krankenanstalten (Bezugssystem)
 - (2) Bezugssystem und Anteile an Sondergebühren des Anstaltsträgers (gemischtes System)
 - (3) Kein Bezug, Vergütung der Leistungen nach einem Honorarkatalog (Honorarsystem)
- Aus den Stellungnahmen der Landesregierungen ging eine Präferenz für das gemischte System hervor. Die Salzburger Landesregierung kündigte an, mit den Ärztevertretern eine Honorarobergrenze zu verhandeln.
- 9.2 Der RH stellte ergänzend eine Besoldungsordnung für Spitalsärzte in allen Bundesländern mit entsprechenden Obergrenzen — wie dies bereits in Kärnten festgelegt war — zur Erwägung.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS bevorzuge es ein gemischtes System. Die Festlegung von Obergrenzen sei im Hinblick auf die beträchtlichen Einkommensunterschiede sachgerecht.*

80

Einkommen aus
Spitalstätigkeit

10.1 Nachfolgend die Struktur der Einkommen von Ärzten aus ihrer Krankenhausstätigkeit insgesamt und untergliedert nach ausgewählten Fachdisziplinen:

1994		
	Höchstwert	Mittelwert
	in 1 000 S	
Alle ermittelten Einkommen der		
Primärärzte	8 800	2 382
Fachärzte	3 307	1 249
Fachärzte in Ausbildung	1 628	805
Ausgewählte Fachdisziplinen		
Chirurgen		
Primärärzte	8 010	2 885
Fachärzte	3 307	1 393
Fachärzte in Ausbildung	1 628	849
Gynäkologen		
Primärärzte	3 804	1 776
Fachärzte	2 402	1 160
Fachärzte in Ausbildung	1 438	821
Internisten		
Primärärzte	8 800	2 932
Fachärzte	2 479	1 335
Fachärzte in Ausbildung	1 414	822
Kinderärzte		
Primärärzte	2 314	1 414
Fachärzte	1 710	1 040
Fachärzte in Ausbildung	986	737
Laborärzte		
Primärärzte	6 747	3 396
Fachärzte	3 217	1 383
Fachärzte in Ausbildung	1 349	819
Neurologen		
Primärärzte	4 820	2 163
Fachärzte	1 914	1 066
Fachärzte in Ausbildung	1 176	749
Pathologen		
Primärärzte	5 897	2 504
Fachärzte	2 002	1 206
Fachärzte in Ausbildung	1 046	750
Radiologen		
Primärärzte	4 094	2 137
Fachärzte	2 070	1 187
Fachärzte in Ausbildung	1 315	762

Erläuterungen:

Als Grundlage diente das von den Krankenanstalten übermittelte Datenmaterial. Die Beträge stellen das Bruttoeinkommen aus der Spitalstätigkeit ohne Mehrwertsteuer dar und enthalten weder Vergütungen aus Konsiliarleistungen noch allfällige Einkünfte aus Nebenbeschäftigungen. Die Zahlen sind gerundet; allfällige Rundungsdifferenzen sind möglich.

Einkommen aus Spitalstätigkeit

Bezüge, Gebühren und Honorare der Ärzte an öffentlichen Krankenanstalten

81

Die beträchtlichen Einkommensunterschiede wurden von einem nicht geringen Teil der Ärzteschaft als unbefriedigend empfunden. Das Honorareinkommen war im wesentlichen vom medizinischen Fachgebiet, von der Größe und Auslastung der Abteilung (Anzahl der Sonderklassebetten), der Honorarvereinbarung mit der privaten Krankenversicherung und der unterschiedlichen Abgabe- und Aufteilungsregelung abhängig.

- 10.2 Der RH verwies darauf, daß derartige Einkommensunterschiede innerhalb derselben Berufsgruppe dem öffentlichen Dienst grundsätzlich fremd waren. Er empfahl, die Neuregelung der Ärztebesoldung in die ab 2001 erforderlichen Verhandlungen über die Krankenanstaltenfinanzierung einzubinden.
- 10.3 *Dem BMAGS schien die Einbeziehung der Ärztebesoldung in die Neuverhandlungen über die Krankenanstaltenfinanzierung mit den Ländern ab 2001 nicht zweckmäßig, weil die beiden Materien in keinem unmittelbaren Zusammenhang stünden.*

Honoraraufteilung

- 11.1 Hinsichtlich der Honoraraufteilung war festzustellen:

(1) Aufgrund von gesetzlichen und vertraglichen Regelungen war ein Teil des Arzthonorars für die Inanspruchnahme von Ressourcen an die Krankenhäuser abzugeben. Die Regelungen waren sehr unterschiedlich. In den Krankenanstalten der Länder Kärnten und Salzburg bestand ein mehrstufiges Verteilungssystem, wonach mit steigendem Honoraraufkommen eine ansteigende Abschöpfung erfolgte. In Oberösterreich betrug der Hausanteil maximal 25 %, in Vorarlberg mindestens 25 %. In Niederösterreich und im Burgenland wurden insbesondere für die Durchführung der Honorarverrechnung 6 % beziehungsweise 2,5 % eingehoben. In der Steiermark wurde die Sondergebühr in Anstalts- und Arztgebühr aufgeteilt. Der Anstaltsanteil an der Arztgebühr betrug zwischen 1 % und 6 %. Für Wiener Spitalsärzte bestand weder eine gesetzliche noch eine vertragliche Verpflichtung zur Abgabe eines Honoraranteiles, so daß das Honorar den Ärzten ungeschmälert zufließte. Auch in Tirol bestand keine gesetzliche Abgabeverpflichtung. Es bestanden jedoch einzelvertragliche Verpflichtungen zur Abgabe an den Träger. So waren die leitenden Klinikärzte im Landeskrankenhaus (Universitätskliniken) Innsbruck verpflichtet, 10 % des Honorars abzugeben. Der Trägeranteil lag in den Bezirkskrankenhäusern bei 25 %. Primärärzte mit Altverträgen waren zu keiner Abgabe verpflichtet. Andererseits hatte ein Landesprimararzt eines Zentralinstituts eine progressive Abschöpfungsverpflichtung, die bis zu 79 % des Honorars reichte.

(2) Die Arzthonorare einer Abteilung wurden zwischen Primararzt und Mitarbeitern aufgeteilt. In Kärnten, Salzburg und in der Steiermark war die Aufteilung des Honorars in differenzierter Form festgelegt. Den Primärärzten in der Steiermark war ein Mindestbetrag von 45 000 S je Monat garantiert. Der den eineinhalbfachen Mindestbetrag übersteigende Betrag unterlag einer degressiven Abschöpfung zur Finanzierung der Mindestbeträge leitender Ärzte mit geringerem Honoraraufkommen.

Honoraraufteilung

82

In Niederösterreich und Wien waren 60 % für den Primararzt und 40 % für nachgeordnete Ärzte bestimmt. Die Regelung in Niederösterreich galt für den Fall, daß eine Abteilung mit mindestens einem Oberarzt besetzt war. Andernfalls gebührten dem Primararzt 80 %. Gesonderte Regelungen waren bei Vertretungen vorgesehen.

Im Burgenland und in Kärnten war ein Aufteilungsschlüssel von 50 : 50 festgelegt. In Tirol fehlte eine gesetzliche Aufteilungsregelung. Einer Empfehlung der Ärztekammer zufolge sollten die Primärärzte 35 % an die Ärzte weitergeben. Die leitenden Klinikärzte des Landeskrankenhauses (Universitätskliniken) Innsbruck waren zur Weitergabe von 40 % verpflichtet. Dieser Anteil wurde vielfach erheblich überschritten. Die Aufteilung wurde zwischen Primararzt und nachgeordneten Ärzten (Poolvereinbarung) festgelegt. Ein einzelner nachgeordneter Arzt hatte keinen gesicherten Honoraranspruch.

In Vorarlberg kamen 77 % des Honorars dem Primararzt und 23 % den nachgeordneten Ärzten zugute. In Oberösterreich standen 70 % dem Primararzt und 30 % den nachgeordneten Ärzten zu. In der Steiermark galt grundsätzlich eine Aufteilungsregelung von 60 : 40, die über Antrag abgeändert werden konnte. Rund 47 % der Honorare erhielten die leitenden Ärzte und 53 % wurden den nachgeordneten Ärzten ausbezahlt.

- 11.2 Nach Ansicht des RH wären die unterschiedlichen Aufteilungsregelungen nach Möglichkeit zu vereinheitlichen und ein Anspruch auf ein Entgelt aus den Sondergebühren ausschließlich gegenüber dem Rechtsträger festzulegen, um finanzielle Abhängigkeiten zwischen Dienstnehmern zu vermeiden. Ein Hausanteil wäre in allen Ländern festzulegen.

- 11.3 *Dem BMAGS erschien eine Vereinheitlichung der Aufteilungsregelungen sachgerecht.*

Ambulanzgebühren

- 12.1 In nahezu allen Bundesländern wurden die Ärzte in unterschiedlichem Ausmaß an den Ambulanzgebühren, die die Krankenversicherungsträger für die ambulante Behandlung pflichtversicherter Patienten entweder in Form einer Einzelleistungsvergütung oder einer Pauschalvergütung entrichteten, beteiligt. Besondere Beteiligungsregelungen bestanden für die Durchführung von Dialysen oder Untersuchungen mit modernen bildgebenden Einrichtungen. Die Beteiligung erfolgte trotz der in der Regel unzureichenden Kostendeckung der Ambulanzleistungen.

Der Verlagerung ambulanter ärztlicher Tätigkeiten vom Krankenhaus zu den niedergelassenen Ärzten und zu Tageskliniken stand die Beteiligung der Ärzte an den Ambulanzgebühren entgegen. Obwohl der RH seit dem Jahr 1986 das Abgehen von Beteiligungen an Ambulanzgebühren empfahl, kamen die Anstaltsträger der Empfehlung nur unzureichend nach.

- 12.2 Der RH empfahl, eine Beseitigung der Beteiligung an Ambulanzeinnahmen bei künftigen Finanzierungsvereinbarungen mit den Ländern anzustreben.

- 12.3 *Nach Ansicht des BMAGS sollte sich das Problem zumindest für die Laufzeit der Vereinbarung über die Reform des Gesundheitswesens und die Krankenanstaltenfinanzierung für die Jahre 1997 bis 2000 nicht stellen.*
- 12.4 Der RH entgegnete, daß die Länder seit Wirksamwerden der neuen Krankenanstaltenfinanzierung (ab 1997) hinsichtlich der Beteiligung der Spitalsärzte an den anteiligen Einnahmen für ambulante Leistungen uneinheitlich vorgehen. Während beispielsweise im Burgenland zunächst keine Zahlungen an Ärzte geleistet wurden, zahlten niederösterreichische Krankenanstalten weiterhin Entgelte aus den Einnahmen für Ambulanzleistungen.

Schluß-
bemerkungen

13 Zusammenfassend empfahl der RH:

- (1) Der Bereich Sondergebühren wäre im Krankenanstaltengesetz des Bundes zu regeln.
- (2) Grundsätze einer Besoldungsregelung sollten allen Spitalsärzten eine adäquate Entlohnung sichern.
- (3) Für Sonderklassepatienten wäre eine einzige Sondergebühr festzulegen und einzuheben. Die Entlohnung des ärztlichen Personals wäre aus den Einnahmen des Anstaltsträgers zu bestreiten. Dabei wäre die unmittelbare Abhängigkeit der Spitalsärzteinkommen von den Sonderklassepatienten zu beseitigen.
- (4) Die länderspezifischen unterschiedlichen Aufteilungsregelungen der Honorare zwischen leitenden und nachgeordneten Ärzten wären nach Möglichkeit zu vereinheitlichen und ein Gebührenanspruch ausschließlich gegenüber dem Rechtsträger festzulegen, um finanzielle Abhängigkeiten zwischen Dienstnehmern zu vermeiden.
- (5) Von einer Beteiligung der Ärzte an den Ambulanzgebühren wäre in Zukunft abzusehen.

Bereich des Bundesministeriums für Finanzen

Finanzamt St Pölten

Die Veranlagungs- und die Betriebsprüfungsabteilung vermittelten einen sehr zufriedenstellenden Gesamteindruck. Die überwiegende Anzahl der Mitarbeiter dieser Abteilungen zeigte große Einsatzbereitschaft und war um qualitätvolle und produktive Arbeitsleistungen bemüht.

Die Festsetzung von hohen Abgabennachforderungen erfolgte bei mehreren Veranlagungsfällen mit zum Teil erheblicher zeitlicher Verzögerung.

Bei einigen Veranlagungsfällen wurden Verlustabzüge in unzulässiger Höhe anerkannt.

Der seit dem Jahre 1996 im Ruhestand befindliche Amtsvorstand verfügte in einigen Fällen unzulässige Abschreibungen von Abgabenschuldigkeiten.

Abgabenaufkommen		
1994	1995	1996
	in Mill S	
2 646,9	3 487,1	4 489,9
Personal		
zum Jahresbeginn 1997		
Anzahl		
	115	
Veranlagungsakten		
(ohne Arbeitnehmerveranlagungen)		
zum Jahresbeginn		
1990	1993	1997
	Anzahl	
11 355	11 577	13 520

86

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im April und Mai 1997 die Veranlagungs- und die Betriebsprüfungsabteilung des Finanzamtes St. Pölten. Das Prüfungsergebnis wurde dem BMF, der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland und dem überprüften Finanzamt im Juli 1997 übermittelt. Zu den im September und November 1997 eingelangten Stellungnahmen gab der RH im Dezember 1997 eine Gegenäußerung ab.

**Abgaben-
nachforderungen**

- 2.1 Bei mehreren Veranlagungsfällen erfolgte die Festsetzung beträchtlicher Abgabennachforderungen mit zum Teil erheblicher zeitlicher Verzögerung.
- 2.2 Der RH empfahl dem Finanzamt, der zeitnahen Veranlagung bei hohen Abgabennachforderungen im Interesse des Bundeshaushaltes noch mehr Beachtung zu widmen.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des Finanzamtes seien die zeitlichen Verzögerungen durch — inzwischen gelöste — personelle Probleme verursacht worden. Die vorrangige Veranlagung von Nachforderungsfällen werde beachtet werden.*

Verlustabzüge

- 3.1 Bei einigen Veranlagungsfällen anerkannte das Finanzamt Verlustabzüge in unzulässiger Höhe; dies war — mit einer Ausnahme — noch ohne steuerliche Auswirkungen geblieben. Die fehlerhaften Steuerbescheide wurden überwiegend bereits während der Gebärungsüberprüfung berichtigt.
- 3.2 Der RH empfahl dem Finanzamt, zur Vermeidung künftiger Fehlerquellen das Thema Verlustabzug in Fortbildungsveranstaltungen aufzunehmen.
- 3.3 *Das Finanzamt sagte dies zu und gab dem RH bereits durchgeführte Maßnahmen bekannt.*

**Abschreibung
von Abgaben-
schuldigkeiten**

- 4.1 Die in den Jahren 1993 bis 1996 vom Finanzamt St. Pölten durchgeführten Abschreibungen von Abgabenschuldigkeiten sind nachstehender Übersicht zu entnehmen:

	1993	1994	1995	1996
	in Mill S			
Löschungen	27,21	30,04	45,10	14,10
Nachsichten	2,29	2,27	2,00	0,80
Summe	29,50	32,31	47,10	14,90

Der seit dem Jahresbeginn 1996 pensionierte Amtsvorstand verfügte mehrere Abschreibungen von Abgabenschuldigkeiten. Von 30 durch den RH überprüften Fällen betrafen sieben Löschungs- und drei Nachsichtsfälle Abschreibungen von insgesamt rd 6,8 Mill S.

Abschreibung von Abgabenschuldigkeiten

Finanzamt St Pölten

87

- 4.2 Nach Ansicht des RH waren in sechs Fällen die Löschungen nicht gesetzeskonform, weil die Abgabenschuldigkeiten aufgrund der aktenkundig guten wirtschaftlichen Lage der Abgabenschuldner voll einbringlich gewesen wären. In einem Fall wäre nach Ansicht des RH der Rückstand zumindest zum Teil einbringlich gewesen.

Bei den drei Nachsichtsfällen konnte der RH keine Unbilligkeit in der Einhebung erkennen.

Der RH empfahl der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, diese Fälle zu überprüfen, vom damaligen Amtsvorstand eine Stellungnahme einzufordern sowie den Widerruf einzelner Abschreibungen zu erwägen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland seien die verfüigten Löschungen und (Teil-)Nachsichten bzw die Gründe für deren Zustandekommen aufgrund der Aktenlage und aus heutiger Sicht nicht immer nachvollziehbar. In drei Fällen wären die verfüigten Abschreibungen von insgesamt rd 1,3 Mill S rückgängig gemacht worden, wobei jedoch in zwei Fällen (rd 1,2 Mill S) Verfahren beim Verwaltungsgerichtshof anhängig seien.*

Der damalige Amtsvorstand habe laut seiner Stellungnahme bei den verfüigten Abschreibungen von Abgabenschuldigkeiten Ermessensentscheidungen reiflich erwogen und weiters die Grundsätze von Treu und Glauben, das Ansehen der Finanzverwaltung sowie die Vermeidung extremer Härten besonders beachtet. Bei einigen Abgabenschuldnern habe er auch die langjährig pünktlich geleisteten hohen Steuerzahlungen berücksichtigt.

- 4.4 Der RH entgegnete, die Stellungnahme des damaligen Amtsvorstandes könne eine sachliche Rechtfertigung der verfüigten Maßnahmen bei den bemängelten Fällen nicht begründen.

Der RH legte der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland nahe, die Möglichkeit der Einleitung eines Verfahrens nach dem Organhaftpflichtgesetz gegen den ehemaligen Amtsvorstand zu prüfen.

Schluß- bemerkungen

- 5 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

Das Finanzamt sollte

- (1) hohe Abgabennachforderungen im Interesse des Bundeshaushaltes zeitnahe festsetzen und
- (2) die Bediensteten betreffend die gesetzmäßige Ermittlung von vortragsfähigen Verlusten schulen.

Die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland sollte die Abschreibungen von Abgabenschuldigkeiten überprüfen und in einigen Fällen ihren Widerruf erwägen.

Finanzamt Lilienfeld

Eine Zusammenlegung der Finanzämter Lilienfeld und St. Pölten würde insbesondere Personaleinsparungen ermöglichen.

Abgabenaufkommen		
1994	1995	1996
	in Mill. S	
350,7	456,1	528,7
Personal zum Jahresbeginn 1997		
Anzahl		
28		
Veranlagungsakten (ohne Arbeitnehmerveranlagungen) zum Jahresbeginn		
1990	1993	1997
Anzahl		
2 358	2 234	2 452

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai 1997 die Veranlagungs- und die Betriebsprüfungsabteilung des Finanzamtes Lilienfeld. Das Prüfungsergebnis wurde dem BMF, der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland und dem überprüften Finanzamt im Juli 1997 übermittelt. Zu den im September und Oktober im RH eingelangten Stellungnahmen war eine Gegenäußerung nicht erforderlich. Der Schwerpunkt der Gebärungsüberprüfung betraf die Möglichkeiten der Zusammenlegung der Finanzämter Lilienfeld und St. Pölten.

Zusammenlegung der Finanzämter Lilienfeld und St. Pölten

- 2.1 Das Finanzamt Lilienfeld ist personalmäßig das kleinste Finanzamt im Bereich der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland. Die seit April 1996 zusätzlich mit der Leitung des 26 km entfernten Finanzamtes St. Pölten betraute Amtsvorständin war ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich nur einen halben Tag je Woche in Lilienfeld anwesend. Die Leiterin der Verwaltungsstelle des Finanzamtes Lilienfeld wurde — unter Beibehaltung dieser Funktion — im Jahre 1996 dem Finanzamt St. Pölten als Organisationsleiterin dienstzugeteilt. Die Angelegenheiten der Finanzstrafrechtspflege des Finanzamtes Lilienfeld nahm seit Mai 1996 das Finanzamt St. Pölten wahr. Weiters gab es gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen für beide Finanzämter. Die Veranlagungs- und die Betriebsprüfungsabteilungen beider Finanzämter bestanden aus Rumpffgruppen; deshalb hatten einzelne Gruppenleiter zwecks Arbeitsauslastung Mehrfachfunktionen inne.

Zusammenlegung der Finanzämter Lilienfeld und St Pölten

90

- 2.2 Nach Ansicht des RH würde eine Zusammenlegung der Finanzämter Lilienfeld und St Pölten, die in Teilbereichen bereits vollzogen war, neben einer Verbesserung der Aufbauorganisation und einer besseren Arbeitsauslastung einzelner Bediensteter beim Finanzamt St Pölten Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand von zusammen etwa 3 Mill S jährlich ergeben. Die geringe Entfernung zwischen den beiden Finanzämtern würde auch unter Berücksichtigung der Bürgernähe dieses Vorhaben erleichtern.

Weiters hielt es der RH für wirtschaftlich und zweckmäßig, die Verwaltungsführerin des Finanzamtes Lilienfeld auf Dauer mit der Organisationsleitung des Finanzamtes St Pölten zu betrauen.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde sich dieses Problem infolge der erforderlichen Strukturanpassungen und der damit verbundenen Einsparungsmaßnahmen in den nächsten Jahren bundesweit bei mehreren Finanzämtern ergeben. Unter anderem würden die Bereiche der Dienstaufsicht, der Organisation des Postlaufes sowie der Vertretungs- und Zeichnungsbefugnisse noch einer eingehenden Überprüfung und Regelung bedürfen.*

Die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland stimmte dem RH zu; sie werde auch weiterhin um eine Zusammenführung der Agenden beider Finanzämter in vertretbarem Ausmaß bemüht sein. Wegen der Standortgarantie des Bundesministers für Finanzen für die bestehenden Finanzämter komme jedoch eine vollständige Auflösung des Finanzamtes Lilienfeld in nächster Zukunft nicht in Frage. Die bisherige Verwaltungsführerin des Finanzamtes Lilienfeld sei Anfang November 1997 endgültig zum Finanzamt St Pölten versetzt worden.

Einer zügigen Umsetzung der strukturellen Veränderung stünden jedoch einstweilen auch Überlegungen betreffend die Übertragung eines regionalen Bereiches eines anderen aufzulösenden Finanzamtes nach St Pölten entgegen.

Veranlagungs- abteilung

- 3.1 Mit Ausnahme einer irrtümlich verzögerten Bearbeitung der Liste der Nachforderungsfälle und nur einiger zu bemängelnder Veranlagungsfälle (überwiegend Soforteingabefälle) wurden keine berichtswürdigen Mängel festgestellt.
- 3.2 Der RH empfahl die zeitnahe Bearbeitung der Liste der Nachforderungsfälle sowie die Überprüfung und Berichtigung der bemängelten Veranlagungsfälle.
- 3.3 *Das Finanzamt sagte dies zu.*

Betriebsprüfungs- abteilung

- 4 In der Betriebsprüfungsabteilung bestanden keine berichtswürdigen Mängel.

Schlußbemerkung

- 5 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMF, die Zusammenlegung der Finanzämter St Pölten und Lilienfeld zu betreiben.

Versandverfahren beim Zollamt Nickelsdorf; Abgabenerhebung beim Hauptzollamt Wien

Das Versandverfahren ermöglicht die Durchfuhr von Nichtgemeinschaftswaren durch das gemeinschaftliche Zollgebiet oder ihre Beförderung bis zum Bestimmungsort innerhalb der Gemeinschaft, ohne sie unmittelbar beim Übertritt über die EU-Zollgrenze Zöllen und Abgaben bzw. Verboten und Beschränkungen im Rahmen des Handelsaustausches zu unterwerfen.

Die österreichweite Einführung des automatisierten Versandverfahrens führte beim Zollamt Nickelsdorf wegen unzureichender Ausstattung mit qualifiziertem Eingabepersonal und entsprechender Hard- bzw. Software sehr rasch zu überdurchschnittlich hohen Eingaberückständen, so daß die gemeinschaftsrechtlich verbindlich festgelegten Förmlichkeiten dieses Verfahrens vielfach nicht eingehalten wurden. Die dadurch notwendig gewordenen Abgabenerhebungsmaßnahmen durch das Hauptzollamt Wien gestalteten sich arbeitsaufwendig und schwierig.

Für den unzureichenden Zielerreichungsgrad trugen im wesentlichen die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland als Aufsichtsbehörde sowie das BMF die Verantwortung.

Hingegen erfüllte das Hauptzollamt Wien als Zollbehörde erster Instanz die ihm zufallenden Abgabenerhebungsaufgaben aus dem Versandverfahren im wesentlichen zufriedenstellend.

Umfassende Umbauarbeiten beim Zollamt Nickelsdorf stellten dessen Leitung überdies vor erhebliche technische Probleme bei der Personalführung.

Organisation und Aufgaben		
Zollamt Nickelsdorf:	alle Abfertigungsbefugnisse; Abgangs-, Durchgangs- und Bestimmungs- zollstelle im Versandverfahren	
Hauptzollamt Wien:	erstinstanzliche Zoll- und Finanzstrafbehörde	
Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland:	Aufsichtsbehörde	
Einrichtung		
	Zollamt Nickelsdorf	Hauptzollamt Wien (Bereich 5A, Zollschuld- und Rechtsmittelabteilungen)
	Personal Anzahl (1996)	
Zollwache	101	–
Zivile Bedienstete	18	41
Summe	119	41
	Abgabennettovorschreibung in Mill S (1996)	
	224	45 153 *
* Gesamtaufkommen des Hauptzollamtes Wien		

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 1996 die Abwicklung des Versandverfahrens beim Zollamt Nickelsdorf und die damit zusammenhängenden Abgabenverfahren des Hauptzollamtes Wien.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom April 1997 nahm das BMF im Juni 1997 Stellung. Die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland nahm im Juli 1997 Stellung und übermittelte zeitgleich die Stellungnahmen des Zollamtes Nickelsdorf und des Hauptzollamtes Wien. Seine Gegenäußerungen gab der RH im Oktober 1997 ab.

Versandverfahren

Abwicklung

- 2 Die Beförderung von Waren im Rahmen des Versandverfahrens von einer Zollstelle (Abgangszollstelle) zu einer anderen (Bestimmungszollstelle) erfordert Überwachungsmaßnahmen. Deren Ziel ist es vor allem, für den Fall des Verbleibs von Nichtgemeinschaftswaren im Zollgebiet der Gemeinschaft den Abgabenanspruch zu sichern sowie zu gewährleisten, daß die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs durchgesetzt werden.

Den Kern dieser Maßnahmen bilden die Leistung einer Sicherheit (in der Regel Bürgschaftserklärungen des Sicherungsgebers), die Setzung einer Frist, innerhalb derer die Waren bei der Bestimmungszollstelle wieder zu stellen sind, die zollamtliche Sicherung der Waren gegen Vertauschung sowie eine Gestellungsmeldung durch die Bestimmungszollstelle an die Abgangszollstelle.

Unterbleibt diese Gestellungsmeldung innerhalb vorgegebener Fristen, leitet die Abgangszollstelle ein Suchverfahren nach verbindlichen, gemeinschaftszollrechtlichen Regeln ein.

So ist etwa der Sicherungsgeber von seinen Verpflichtungen befreit, wenn er nicht vor Ablauf von zwölf Monaten nach der Eintragung der Versandanmeldung von deren Nichterledigung verständigt wird.

Aufgrund gesonderter Abkommen werden die wesentlichen Regeln des Versandverfahrens auch auf den Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft mit den EFTA-Staaten (Schweiz, Norwegen und Island) und den sogenannten Visegrád-Staaten (Polen, Ungarn, Tschechische Republik und Slowakei) angewendet.

Risiken

- 3 Mit dem Versandverfahren sind sowohl für die Teilnehmer am Wirtschaftsverkehr als auch für die Gemeinschaft selbst bestimmte charakteristische Risiken verbunden:

(1) Der Verfahrensinhaber (Hauptverpflichtete) wird selbst dann zum zusätzlichen Einfuhrabgabenschuldner (Gesamtschuldner), wenn er an der Entstehung dieser Schuld völlig unbeteiligt war, so etwa im Falle des Diebstahls, der Veruntreuung oder der Nichtgestellung von im Versandverfahren befindlichen Waren durch Dritte. Der allfällige Übergang des kaufmännischen Risikos ist dabei ohne Belang.

(2) Die der Bewältigung des Massenverkehrs dienenden zollrechtlichen Vereinfachungen führen in Verbindung mit dem Versandverfahren zu schwer beherrschbaren Kontrolldefiziten. Diese erleichtern Betrugshandlungen mit dem Ziel, die Einfuhrabgabenbelastung bzw wirtschaftliche Beschränkungen des Warenverkehrs zu umgehen.

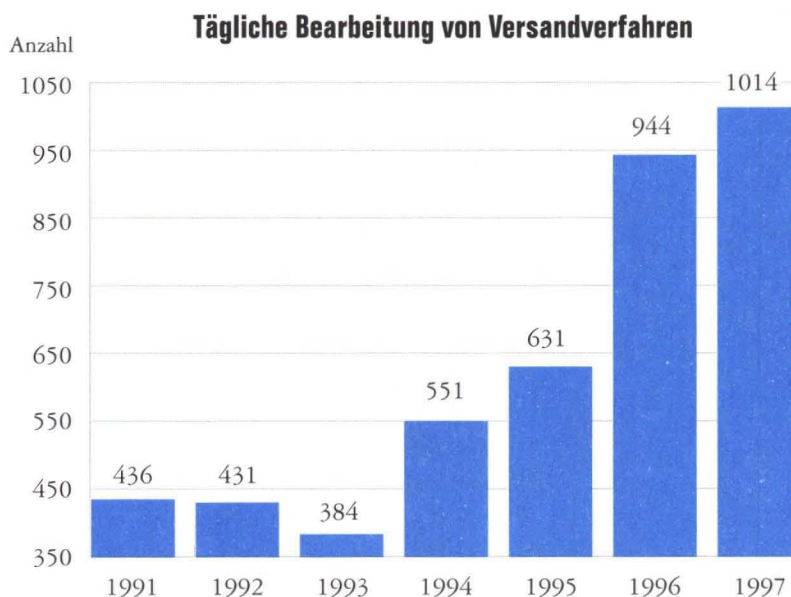
Bereich des Zollamtes Nickelsdorf

Unterbringung

- 4.1 Die Abfertigungsstellen Güterverkehr waren seit dem Beginn des Neubaus des Gemeinschaftszollamtes an der A 4-Ostautobahn im Jahre 1994 in Behelfscontainern untergebracht. Einzelne Zollstellenteile konnten nur mittels Fahrzeugen erreicht werden, weil hiezu die Autobahn überquert werden mußte.
- 4.2 Der RH führte die erheblichen Schwierigkeiten bei der Führung des Zollamtes (Wahrnehmung der Dienstaufsicht, Leitungs- und Führungsmaßnahmen, insbesondere Personalumschichtungen) auch auf die Weitläufigkeit des Zollamtsgeländes zurück.
- 4.3 *Die Fertigstellung des Zollamtsneubaus im Jahre 1997 läßt eine wesentliche Verbesserung der Personalführung erwarten.*

Bereich Zollamt Nickelsdorf**94****Dateneingabe**

- 5.1 Das automatisierte Versandverfahren wurde österreichweit im September 1995 eingeführt. Die nachstehende Darstellung zeigt die vom Zollamt Nickelsdorf je Tag durchschnittlich bearbeitete Anzahl von Versandverfahren:



Ende Oktober 1995 betrug der Bearbeitungsrückstand (nicht erfaßte Datenbelege) etwa 20 000 Datensätze, der bis März 1996 auf 23 000 Datensätze anstieg. Die vom überprüften Zollamt an die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland gerichteten Rückstandsmeldungen enthielten keine strukturelle Analyse der Ursachen der Eingaberückstände.

- 5.2 Der RH kritisierte die unzureichende Aussagekraft der Rückstandsmeldungen.
- 5.3 *Das überprüfte Zollamt nahm die Kritik zur Kenntnis; seit dem Sommer 1997 seien die gesamten Rückstände abgebaut. Die Dateneingabe erfolge nunmehr tagfertig.*

Suchverfahren

- 6.1 Die hohen Rückstände bei der Datenerfassung führten zu einer überdurchschnittlichen Anzahl von Suchverfahren aus dem Ausland (rd 12 000 Suchverfahren im Jahr 1996). Diesen standen nur etwa 1 000 Suchverfahren gegenüber, die vom Zollamt Nickelsdorf selbst eingeleitet wurden.
- 6.2 Nach Ansicht des RH können verzögerte Erledigungen von Suchverfahren nicht nur eine verspätete Bereitstellung der der Gemeinschaft als Eigenmittel zustehenden Zölle bewirken — und damit allfällige Verzugszinsenbelastungen nach sich ziehen —, sondern auch den Entfall des Abgaben- bzw Haftungsanspruches gegenüber Hauptverpflichtetem und Sicherungsgeber verursachen.

Bereich Zollamt Nickelsdorf**Versandverfahren
Zollamt Nickelsdorf****95**

Der RH empfahl dem überprüften Zollamt, bei Eingaberückständen von mehr als einer Wochenleistung unverzüglich die Aufsichtsbehörde einzuschalten sowie mittels der eingerichteten Datenbank die Geschäftsstücke und die verpflichtenden Erledigungstermine evident zu halten.

6.3 *Laut Stellungnahme des überprüften Zollamtes habe es die Empfehlungen des RH umgesetzt. Gezielte Vorgaben für die Datenerfassung bewirkten eine Einsparung von rd 25 000 Datenabfragen je Jahr.*

Personaleinsatz-
statistik

7.1 Dem überprüften Zollamt oblag die Erstellung und anlaßfallbezogene Änderung einer "Übersicht über die Besetzung während der Öffnungszeiten". Diese von der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland zu genehmigende Planungsunterlage gab den Ist-Zustand des Personaleinsatzes wieder und legte den Höchststrahmen für die insgesamt zu erbringende Dienststundenanzahl fest.

7.2 Der RH bemängelte die unzureichende Aktualität dieser — von der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland überdies nicht bewilligten — Übersicht sowie die fehlerhafte Erfassung statistischer Kenndaten, woraus sich falsche Personalbedarfszahlen ergaben. Er empfahl, statistische Daten sorgfältiger zu sammeln.

7.3 *Das überprüfte Zollamt sagte dies zu.*

Versandverfahren bei
Ausfuhrerstattungs-
waren

8.1 Die Marktordnung der Gemeinschaft erfordert eine verstärkte Überwachung bei Warensendungen im Versandverfahren, für die eine Ausfuhrerstattung gewährt wird. Diesbezüglich kommt insbesondere der Vertauschungs- bzw der Endkontrolle bei der Ausgangszollstelle entscheidende Bedeutung zu. Trotzdem lag die einschlägige Revisionsdichte beim Zollamt Nickelsdorf unter einem Prozentpunkt der in Frage kommenden Anmeldungen, wobei Endkontrollen bei der Ausfuhr von Erstattungswaren auch ungarischen Zollorganen überlassen wurden.

8.2 Der RH beanstandete sowohl die geringe Anzahl als auch die mangelhafte Qualität der Kontrollmaßnahmen.

8.3 *Laut Stellungnahme des überprüften Zollamtes sei dies mit fehlendem Personal sowie einer oberbehördlichen Anordnung zu begründen.*

8.4 Der RH vermißte weiterhin ausreichende Maßnahmen zur Erfüllung der gemeinschaftsrechtlich geforderten Überwachungsqualität im Erstattungsbereich.

Bereich des Hauptzollamtes Wien

Datenbanknutzung

9.1 Die Datenbank "automationsunterstützte Karteiführung" ermöglichte es, Fristen vorzumerken sowie erfaßte Daten nach vielfachen Gesichtspunkten (wie etwa Fristenmanagement, Erstellung von Rückstandsausweisen und Auswertung von Risikofällen) zu beurteilen.

Bereich Hauptzollamt Wien**96**

9.2 Der RH kritisierte die Nichtausnutzung der umfangreichen Unterstützungsmöglichkeiten der Datenbank. Die teilweise unzureichende Erfassung einzelner Datenfelder verringerte die Auswertungsmöglichkeiten wesentlich. Der RH empfahl, den gesamten Aktenverkehr des Hauptzollamtes Wien, einschließlich jenen der Finanzstrafbehörde und der Betriebsprüfung, in die Datenbank einzubeziehen. Dies würde es insbesondere erleichtern, die gemeinschaftsrechtlich besonders wichtigen Fristen für die buchmäßige Erfassung von Abgabenschuldigkeiten zu überwachen.

9.3 *Das Hauptzollamt Wien sagte dies zu.*

Einhebung von
Abgabenschuldig-
keiten

10.1 Das BMF hat die Zollbehörden angewiesen, der buchmäßigen Erfassung von Zöllen, die EU-Eigenmittel darstellen, Vorrang gegenüber jenen Eingangsabgabenansprüchen einzuräumen, die vor dem EU-Beitritt entstanden sind und als nationale Abgaben zur Gänze dem Bund zufließen.

10.2 Der RH wies darauf hin, daß alle vor dem EU-Beitritt entstandenen nationalen Eingangsabgabenschuldigkeiten infolge Eintritts der Festsetzungsverjährung nach dem 31. Dezember 1997 vom Bund nicht mehr erhoben werden können.

10.3 *Laut Stellungnahme des Hauptzollamtes Wien habe es die zügige Bearbeitung einschlägiger offener Geschäftsfälle angeordnet.*

10.4 Der RH ersuchte im Februar 1998 um ergänzende Mitteilung über den Erfolg dieser Anordnung.

Bereich der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland

Koordinierung von
Kontrollmaßnahmen

11.1 Beim Zollamt Nickelsdorf überschreiten jährlich etwa 300 000 Lastkraftwagen-Züge die EU-Außengrenze. Der Zollverwaltung stehen zur Beobachtung dieses Verkehrsstromes mehrere Kontrollmechanismen zur Verfügung:

(1) Abfertigungsbeamte des Zollamtes,

(2) Sondereinsatzgruppen und

(3) im Rahmen der koordinierten Nachkontrolle mobile Überwachungsgruppen, die der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland unterstehen.

Für den Einsatz mobiler Überwachungsgruppen kamen vier ausgebaut, beleuchtete Parkplätze der A 4-Ostautobahn als geeignete Örtlichkeiten für Kontrollhandlungen im Nahbereich des Zollamtes Nickelsdorf in Frage.

11.2 Der RH kritisierte die mangelnde Koordination vor allem der spezialisierten Überwachungseinheiten durch die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland. Er erachtete insbesondere eine räumliche Tiefenstaffelung der Kontrollen für dringend erforderlich. Da-

**Bereich Finanzlandesdirektion
für Wien, Niederösterreich und Burgenland**

**Versandverfahren
Zollamt Nickelsdorf**

97

durch würden Behinderungen des Abfertigungsflusses beim Zollamt und eine schon von weitem mögliche Erkennbarkeit verstärkter Revisionsintensität am dortigen Arbeitsplatz vermieden.

- 11.3 *Laut Stellungnahme der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland sei der Vorschlag des RH wenig zielführend im Sinne allgemeiner Weisungen des BMF über den Einsatz der mobilen Überwachungsgruppen und angesichts deren geringer Personalausstattung.*
- 11.4 Der RH erwiderte, die gezielte Nachkontrolle der Fahrzeugpapiere, der Versandscheine und der Verschußmaßnahmen wären generalpräventive Schritte. Sie würden den Intentionen einer Empfehlung eines Unterausschusses des Europäischen Parlaments entsprechen, die im Zusammenhang mit verbesserter Betrugsbekämpfung insbesondere im Hinblick auf das besonders anfällige Versandverfahren stehen.

Bereich des BMF

**Einführung und
Weiterentwicklung
des Versandverfahrens**

- 12.1 Das automatisierte Versandverfahren stand seit 1992 beim Hauptzollamt Wien probeweise in Betrieb. Der Kernbereich des Probetriebes war die automationsunterstützte Erfassung der Versandpapiere durch die Abgangs- und Bestimmungszollstelle. Das BMF weitete den Betrieb auf alle Zollstellen Österreichs im September 1995 aus nachstehenden Überlegungen aus:
- (1) Erfassung sämtlicher Versandpapiere von Warenbewegungen, die in Österreich begonnen oder beendet werden,
 - (2) ersatzloser Entfall der Zusammenführung von Versandpapieren dieser Art und
 - (3) Unterstützung im Suchverfahren.
- 12.2 Der RH vermißte geeignete Erhebungen betreffend das Mengengerüst, die Verkehrsentwicklung, das vorhandene Personal und die EDV-Ausstattung. Er vermerkte weiters, daß das BMF bei der Umsetzung des Projektes von einem angenommenen Idealzustand beim Hauptzollamt Wien ausging, der in der Gesamtschau aller Zollstellen Österreichs nur bedingt anzulegen war.

Überdies bemängelte der RH die zu späte Verbesserung der EDV- und Personalsituation, obwohl dem BMF die massiven Eingaberückstände beim Zollamt Nickelsdorf bereits im Frühjahr 1996 bekannt gewesen waren.

Er empfahl, mittels automationsunterstützter Erfassung der Daten des Abfertigungsregisters einen kostengünstigeren Zugang zu den für das Versandverfahren zu speichernden Informationen zu sichern. Dieser Automationsschritt würde auch für die Datenauswertung von Kontrollrastern und Risikoanalysen von Nutzen sein.

- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die mengenmäßige Erhebung nachvollziehbarer Abfertigungsdaten vor Einführung des automatisierten Versandverfahrens an der Unmöglichkeit gescheitert, die gesamte Zollämterstatistik zu überarbeiten. Im übrigen trage es den Anregungen des RH im wesentlichen Rechnung. Es werde überprüft, die automationsunterstützte Führung des Abfertigungsregisters beim Zollamt Karawankentunnel für die Versandverfahrenskontrolle einzusetzen.*

Umsetzung von RH-Empfehlungen

- 13 Die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland hat den Anregungen des RH durch Erhöhung des Personalstandes an zivilen Bediensteten beim Zollamt Nickelsdorf Rechnung getragen. Das BMF hat die technischen Voraussetzungen des automatisierten Verfahrensablaufes modernisiert.

Dies bewirkte ua folgende Verbesserungen:

(1) Drei Zollwachebeamte (Personalaufwand rd 1,8 Mill S je Jahr) wurden von ihrer bisherigen Konzeptdienstleistung entbunden und wachkörpergerecht für Abfertigungstätigkeiten verwendet.

(2) Der Rückgang der vom Zollamt selbst zu prüfenden Versandverfahren sowie die Verminderung einlangender Ausforschungersuchen anderer Zollämter um mehr als die Hälfte ermöglichte beim Personalaufwand Einsparungen von rd 1 Mill S je Jahr.

(3) Die mittlere Dauer der Suchverfahren ging von elf auf sechs Monate zurück.

(4) Die während der Versandverfahrensdauer für die Wirtschaftstreibenden nicht verfügbaren Pauschalsicherheitsbeträge verminderten sich von 34,9 Mill ECU (rd 473,6 Mill S) auf 12,5 Mill ECU (rd 169,7 Mill S).

Schluß- bemerkungen

- 14 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

(1) Die Nutzung der vorhandenen Datenbanksysteme wäre zu intensivieren.

(2) Die Wirksamkeit der mobilen Kontrollmechanismen der Zollverwaltung sollte erhöht werden.

(3) Das Abfertigungsregister wäre EDV-unterstützt zu führen.

(4) Der Vertauschungs- und Endkontrolle beim Ausgangszollamt sollte bei der Ausfuhr von Erstattungswaren im Versandverfahren besonderes Augenmerk geschenkt werden.

(5) Meldungen der Zollämter über aufgelaufene Dateneingaberückstände sollten sofortige Gegenmaßnahmen der Oberbehörden auslösen.

Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–AG

Die 1982 gegründete Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–AG (ASFINAG) wurde als zentrale Finanzierungseinrichtung geschaffen, um die im hochrangigen Straßennetz bereits bestehenden Sonderfinanzierungen weiterzuführen bzw die Finanzierungsgrundlage zur Errichtung weiterer Autobahn– und Schnellstraßenabschnitte zu schaffen. In der Folge wurde der Gesellschaft auch die Finanzierung ausgewählter Bereiche des Bundeshochbaues (1987) sowie von Eisenbahn–Hochleistungsstrecken (1989) übertragen.

Als Folge eines vielfältigen Beziehungsgeflechts und zersplitterter Zuständigkeiten wurden durch die Ausgliederung allerdings weder nachhaltige Effizienzgewinne erzielt noch kam es zum Wegfall hoheitlicher Aufgaben. Kompetenzüberschneidungen und ungeklärte Verantwortlichkeiten ließen Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Fortbestandes der Gesellschaft entstehen, denen jedoch keine Konsequenzen folgten. Die nebenberuflich tätigen Vorstände wurden bis Ende 1994 großzügig honoriert und die geringe Anzahl von Mitarbeitern überdurchschnittlich entlohnt. Nach Ansicht des RH konnten die mit Ausgliederungen generell verfolgten haushalts– und finanzpolitischen Zielsetzungen im Falle der ASFINAG nicht erreicht werden.

Nach Beendigung der Gebarungsüberprüfung erfuhr die Gesellschaft durch das Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 eine nachhaltige Umorganisation sowie eine grundlegende Änderung und Ausweitung des Unternehmungsgegenstandes. Durch das Einbringen der Bundesanteile an den Bundesstraßengesellschaften Alpen Straßen AG (ASAG) und Österreichische Autobahnen– und Schnellstraßen AG (ÖSAG) soll ein Konzern ASFINAG–ASAG–ÖSAG entstehen.

Rechtsgrundlage: Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982, BGBl Nr 591 idgF

Organisationsform: Aktiengesellschaft

Grundkapital und Eigentumsverhältnisse: 100 Mill S, zur Gänze von der Republik Österreich gehalten

Finanzierungsleistung 1996

	in Mill S
Straßenbau	1 319,5
Hochbau	63,7
Eisenbahn-Hochleistungsstrecken	1 122,9

Haftungen der Republik Österreich 1996

	Rahmen	Ausnützung
	in Mill S	
a) für Kapital:		
Straßenbau	77 400,0	75 051,9
Hochbau	5 000,0	4 884,6
Eisenbahn-Hochleistungsstrecken	23 000,0	19 786,2
b) für Zinsen und Kosten:		
Straßenbau	77 400,0	37 317,4
Hochbau	5 000,0	3 023,6
Eisenbahn-Hochleistungsstrecken	23 000,0	11 557,2

Bilanzkennzahlen zum Jahresende 1996

	in Mill S
Forderungen an den Bund	103 390,8
Umlaufvermögen	1 178,0
Verbindlichkeiten	104 468,3
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	5 959,5
Personalaufwand	4,0
Sonstige betriebliche Erträge	2 887,9

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH hat von Oktober bis Dezember 1996 eine Überprüfung der ASFINAG mit Schwerpunkt Effektivität und Effizienz der Aufbau- und Ablauforganisation sowie ausgewählter Bereiche des operativen Geschäftes vorgenommen. Der überprüfte Zeitraum umfaßte die Wirtschaftsjahre 1989 bis 1996. Dazu gab die Gesellschaft im Oktober 1997 eine Stellungnahme ab.

Die Überprüfung erfolgte aufgrund der bis Ende 1996 maßgeblichen Rechtslage. Durch das Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 wurde die ASFINAG umstrukturiert und durch die Auslagerung von Kreditverpflichtungen für Hochbau- und Schieneninfrastrukturmaßnahmen mit Wirkung vom 1. Jänner 1997 entlastet. Weiters brachte der Bund seine Gesellschaftsanteile an den beiden Bundesstraßengesellschaften ASAG und ÖSAG als Sacheinlage in die ASFINAG ein und wurde der überprüften Gesellschaft mit privatrechtlichem Fruchtgenußvertrag das Recht der Fruchtnießung an Bundesstraßen und Autobahnen eingeräumt. Dadurch ergaben sich für die Gesellschaft nachhaltige Änderungen im Unternehmungsgegenstand und Geschäftsbereich.

Aufgaben

- 2 Die Aufgaben der ASFINAG bestanden im überprüften Zeitraum vornehmlich in der

- Durchführung der Finanzbedarfsplanung,
- Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen,
- Durchführung von Kreditoperationen,
- Liquiditätsüberwachung und
- in der Zuweisung der finanziellen Mittel.

Wegen des komplexen Beziehungsgefüges konnten die Aufgaben nicht ohne Effizienzverluste erfüllt werden.

Zuständigkeits- verteilung

- 3.1 Zur Abstimmung ihrer Finanztransaktionen mit jenen des Bundes hatte die ASFINAG zuvor die "Wohlmeinung" des Bundesministers für Finanzen einzuholen. Nach Ausgliederung der Staatsschuldenverwaltung aus dem BMF und ihrer Übertragung an den selbständigen Rechtsträger Österreichische Bundesfinanzierungsagentur traten Unklarheiten über die künftige Vorgangsweise auf, weil der Vorstand in der Zwischenschaltung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur eine Einschränkung seiner Entscheidungskompetenz als weisungsfreies Gesellschaftsorgan erblickte. Mangels Einigung holte der Vorstand 1994 die Entscheidung des Bundesministers für Finanzen ein. In der Folge hatte sich die überprüfte Gesellschaft vor der Haftungszusage des BMF mit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur abzustimmen; vor Übernahme der Bundeshaftung hatte sodann die zuständige Abteilung des BMF abermals mit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur Kontakt aufzunehmen und ein — allenfalls auch mündliches — Gutachten einzuholen.
- 3.2 Der RH bemängelte die unklare Kompetenzverteilung und die Regelung über die Abstimmung der beteiligten Institutionen als ineffektiv, weil sie weder ein qualitativ besseres Ergebnis noch wirtschaftliche Vorteile erkennen ließen.

Entscheidungs- träger

- 4.1 Ein vormaliges Vorstandsmitglied der ASFINAG war als Gruppenleiter im BMF tätig und somit für die Genehmigung von Entscheidungen zuständig, an denen es zuvor in der überprüften Gesellschaft mitgewirkt hatte. Weiters war der mit der Einholung der "Wohlmeinung" beauftragte Funktionär im BMF zugleich Mitglied des Aufsichtsrates der ASFINAG und demnach an der Willensbildung der Gesellschaft beteiligt, die er mit der Finanzierungspolitik des Bundes abstimmen sollte.

- 4.2 Der RH beanstandete die personellen Verflechtungen der Entscheidungsträger als organisatorisch verfehlt und nicht zielführend.
- 4.3 *Zur Aufbauorganisation und ihrer Zweckmäßigkeit führte der Vorstand allgemein aus, daß sich die Verantwortlichen innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen bestmöglich zu bewegen hatten. Zur Systemfrage wurde keine Stellungnahme abgegeben.*
- 4.4 Der RH entgegnete, daß die aufgetretenen Koordinierungsprobleme der Geschäftsleitung keineswegs unbekannt waren und auch wiederholt kritisiert wurden. Allerdings vermißte der RH zielgerichtete Aktivitäten gegenüber dem Eigentümer, um die ineffektiven Zuständigkeitsregelungen zu beseitigen.

Mittelfristige Unternehmens- politik

- 5.1 Bereits Ende 1992 traten auf politischer Ebene Zweifel über die Sinnhaftigkeit des unveränderten Fortbestandes der ASFINAG nach Gründung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur auf. Als Folge der politischen Uneinigkeit über das künftige Neben- bzw. Miteinander der beiden Gesellschaften wurden die bisherigen Vorstandsmitglieder nur für zwei Jahre weiterbestellt. Wegen der weiterhin ungelösten Frage über die künftigen Aufgaben der überprüften Gesellschaft entschied der Bundesminister für Finanzen Ende 1994, die beiden Vorstandsposten so spät und in so allgemein wie möglich gehaltener Form auszuschreiben. Nach Abstimmung mit dem Bundesminister für Finanzen wurden über Vorschlag des Aufsichtsrates die beiden Geschäftsführer der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur mit der Führung der ASFINAG als Nebentätigkeit und ohne zusätzliches Entgelt betraut.
- 5.2 Der RH kritisierte das Fehlen konkreter Zielvorstellungen über die künftigen Aufgaben und die Geschäftspolitik der Gesellschaft. Wegen der zwischen dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten geteilten Entscheidungs- und Lenkungsfunktion war die Gesellschaft vornehmlich mit der Informationsverarbeitung bzw. -weitergabe im Zuge der Finanzbedarfsermittlung und -abwicklung befaßt und besaß nur geringe Eigenkompetenzen. Der RH bezweifelte die wirtschaftliche Rechtfertigung des Fortbestandes eines Rechtsträgers, dessen Sinnhaftigkeit vom Eigentümer wiederholt in Frage gestellt wurde. Nach Ansicht des RH hätten die Aufgaben der ASFINAG nach Gründung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur auch von dieser miterledigt werden können.

Ablauforganisation

Umschuldung von Altdarlehen

- 6.1 Schon 1990 hatte der Vorstand erwogen, eine Reihe von Darlehen, die noch von den Straßenbaugesellschaften aufgenommen wurden, wegen der unvorteilhaften Vertragsgestaltung durch die ASFINAG günstiger refinanzieren zu lassen. In Ermangelung eines offiziellen Verhandlungsmandats konnte die überprüfte Gesellschaft mit den Gläubigern jedoch nur informell über eine marktübliche Konditionenanpassung in Kontakt treten. Nach mehrjährigen Verhandlungen gelang es erst 1995, verschiedene Darlehen vorzeitig zu kündigen und durch die ASFINAG zu refinanzieren.

Ablauforganisation

103

- 6.2 Der RH bemängelte die von den Straßenbaugesellschaften seinerzeit abgeschlossenen Darlehensverträge als wirtschaftlich unvorteilhaft und das Fehlen einer klaren Legitimation des Vorstandes zur Führung von Vertragsverhandlungen. Infolge von Kommunikationsproblemen und der unklaren Zuständigkeitsverteilung konnte eine marktkonforme Konditionen Anpassung erst mit erheblicher Verspätung erzielt werden.

Finanzplanung

- 7.1 Die unscharfe Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen den Straßenbaugesellschaften und der ASFINAG erschwerte die praktische Finanzplanung erheblich. Da der Finanzierungsbedarf der Straßenbaugesellschaften erst nach Genehmigung der Bauzeit- und Kostenpläne durch den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten feststand, konnte die Gesellschaft erst ab diesem Zeitpunkt mit einer detaillierten Planung beginnen. Allerdings waren weder die Straßenbaugesellschaften noch das BMWA verpflichtet, die ASFINAG über die genehmigten Pläne zu informieren. Überdies genehmigte der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten die Ausgaben nur für das nächstfolgende Jahr und die überprüfte Gesellschaft blieb über die im Genehmigungsweg durchgeführten Änderungen uninformatiert. Mangels Alternative sah sich die ASFINAG daher veranlaßt, die für die Finanzplanung erforderlichen Informationen über informelle Kontakte zu besorgen.
- 7.2 Der RH beanstandete die vom Vorstand wiederholt — allerdings erfolglos — aufgezeigte und völlig unzureichende Koordinierung des Informationsflusses, die eine effiziente Finanzplanung nachhaltig behinderte. Die Konzentration bzw Verkürzung der Informations- und Entscheidungswege stellt daher nach Ansicht des RH eine unabdingbare Voraussetzung für die Umsetzung der im Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 enthaltenen Zielsetzungen dar.
- 7.3 *Die ASFINAG gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Nachweis der
Mittelverwendung

- 8.1 Der unregelmäßige Informationsfluß führte auch zwischen Vorstand und Aufsichtsrat zu Meinungsverschiedenheiten über die Art und Weise des von den Straßenbaugesellschaften zu erbringenden Verwendungsnachweises über die von der ASFINAG bereitgestellten Finanzierungsmittel. Dazu vertrat der Vorstand die Auffassung, daß die Gesellschaft beim Verdacht von Unrichtigkeiten lediglich den Bundesminister für Finanzen als Eigentümer zu informieren habe und die Kontrolle der Mittelverwendung bei den Straßenbaugesellschaften dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten obliege. Der Aufsichtsrat trat dieser Ansicht mit dem Hinweis entgegen, wonach sogar eine über das Testat des Wirtschaftsprüfers hinausgehende Prüfung durch die ASFINAG nicht ausgeschlossen sei.

Ähnlich rechtfertigte sich der Vorstand gegenüber dem Aufsichtsrat anlässlich der Übertragung von Bundesstraßen-Teilstrecken an eine Straßenbaugesellschaft, als die ASFINAG für den Bau von Umfahrungen infolge der Überziehung des Haftungsrahmens keine Mittel mehr bereitstellen konnte. Seiner Ansicht nach sollten begonnene Projekte auch bei Kostenüberschreitungen finanziert werden, selbst wenn diese im Haftungsrahmen keinen Platz mehr finden können.

Ablauforganisation

104

- 8.2 Der RH kritisierte, daß der gesetzlich aufgetragene Verwendungsnachweis der den Straßenbaugesellschaften zugewiesenen Finanzierungsmittel von der ASFINAG nicht nur höchst unterschiedlich interpretiert, sondern auch völlig unzureichend kontrolliert wurde. Überdies bemängelte der RH die Finanzierung begonnener Projekte unbeschadet der Bedeckbarkeit im Haftungsrahmen als mit den gesetzlichen Vorgaben für unvereinbar.
- Fehlverrechnungen 9.1 Offenkundig wurde die unzureichende Wahrnehmung der Nachweis- bzw Kontrollfunktion im Zuge einer vom Wirtschaftsprüfer für die Jahre 1989 bis 1994 durchgeführten Prüfung, ob die mit ASFINAG-Mitteln finanzierten Investitionsprojekte der ÖBB mit den eingereichten Projekten inhaltlich, zeitlich und umfangmäßig im Einklang standen. Dabei stellte sich eine systematische Fehlverrechnung heraus, die auf das Fehlen von Abgrenzungskriterien für die maßgeblichen Begriffe zurückzuführen war. Weiters wurde festgestellt, daß die ÖBB für gewisse Bauleistungen auf die ASFINAG-Finanzierung verzichtet hatten, obwohl ihnen diese von Gesetzes wegen zugestanden wären. Infolgedessen hatten die ÖBB im Dezember 1995 38,6 Mill S an die ASFINAG zu überweisen.
- 9.2 Der RH beanstandete die nicht gesetzeskonforme Mittelverwendung und wies darauf hin, daß die Überprüfung aus Anlaß einer zufälligen Beobachtung in die Wege geleitet worden war. Der RH folgerte, daß das vielfältige Beziehungs- und Zuständigkeitsgeflecht mit seinen unscharfen Kompetenzabgrenzungen einer wirksamen Überwachung der Mittelverwendung entgegenstand.
- 9.3 *Die ASFINAG gab hierzu keine Stellungnahme ab.*
- Mindestkostenersatz des Bundes 10.1 Die ASFINAG hatte ihren Finanzierungsauftrag teils aus eigenen Einnahmen, teils aus der Aufnahme von Fremdmitteln zu erfüllen. Zu den Einnahmen zählten insbesondere
- die von den Straßenbaugesellschaften im Namen des Bundes eingehobenen Mauten,
 - nicht rückzahlbare Zuschüsse für den Bau und die Erhaltung von Bundesstraßen sowie
 - vor allem der vom Bund zu leistende Mindestkostenersatz.
- Letzter war vom BMwA zu leisten und ergab sich im wesentlichen aus den anteiligen Verwaltungsausgaben der Straßenbaugesellschaften und der ASFINAG sowie den von der Gesellschaft zu leistenden Zinsen und zu tragenden Kosten.
- 10.2 Dazu stellte der RH fest, daß das BMwA — unbeschadet des gesetzlichen Auftrages — die von der ASFINAG gestellten Anträge auf Leistung des Mindestkostenersatzes wiederholt unter Hinweis auf die angespannte Liquiditätssituation des Bundes zunächst entweder überhaupt ablehnte oder nur in einem erheblich geringeren Ausmaß leistete.
- 10.3 *Der RH hielt diese Vorgangsweise nicht im Einklang mit dem gesetzlichen Auftrag, für die Leistung des Kostenersatzes zu sorgen.*

- 11.1 Im mehrjährigen Durchschnitt entfiel auf die Bundeszuschüsse ein Anteil von rd zwei Drittel. Von Gesetzes wegen hatte die ASFINAG in der Bilanz höchstens jenen Betrag als Forderung gegen den Bund auszuweisen, den sie zur Finanzierung der Vorhaben und zur Deckung ihrer Kosten aufgewendet hatte.
- 11.2 Der RH vermißte das Fehlen einer Obergrenze für die aus der laufenden Geschäftstätigkeit entstehenden und vom Bund zu ersetzenden Verwaltungskosten. Dadurch bestand für die Geschäftsleitung weder ein Anreiz noch eine sanktionsbewehrte Verpflichtung, den Einsatz öffentlicher Mittel auf das unumgängliche Mindestmaß zu beschränken.
- 11.3 *Die ASFINAG gab hierzu keine Stellungnahme ab.*

Operatives Geschäft

- | | |
|---------------------------------|---|
| Konditionenvergleich | <ul style="list-style-type: none"> 12.1 Bereits 1994 hatte die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur angeregt, die langfristige Finanzierung für die ASFINAG zu übernehmen, weil die Gesellschaft trotz Bundeshaftung im allgemeinen höhere Konditionen als der Bund in Kauf nehmen mußte. Diesem Vorschlag hielt der Vorstand entgegen, daß die Gesellschaft wegen des geringeren Finanzierungsvolumens auf dem Markt beweglicher agieren und dadurch Marktnischen ausnützen könne. Einvernehmen bestand darüber, die Emissionspolitik zwischen Bund und ASFINAG zeitlich aufeinander abzustimmen, um sich auf dem Kapitalmarkt nicht gegenseitig zu konkurrenzieren. 12.2 Wie der RH feststellte, gab es bei den Emissionen zwischen 1993 und 1996 nur geringe zeitliche Berührungspunkte. In den wenigen vergleichbaren Fällen zeigte sich allerdings ein erhebliches Zinssatzdifferential. Auch konnte der RH keine Anhaltspunkte für das Argument des Vorstandes finden, daß die ASFINAG die benötigten Finanzierungsmittel nur bei engem Markt zu geringfügig höheren Kosten als der Bund beschaffen konnte. Der RH zog daher die Existenzberechtigung der überprüften Gesellschaft auch unter kostenwirtschaftlichen Gesichtspunkten in Zweifel. 12.3 <i>Laut Stellungnahme der ASFINAG könne die als Beispiel herangezogene Transaktion wegen der inhaltlichen Besonderheit nicht mit einer "normalen" Fremdwährungsanleihe verglichen werden.</i> 12.4 Dazu verwies der RH auf die von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur getroffene Feststellung, wonach die ASFINAG im allgemeinen höhere Finanzierungskosten als der Bund zu tragen habe. |
| Fremdwährungs-
transaktionen | <ul style="list-style-type: none"> 13.1 Die Mittelaufbringung der ASFINAG erfolgte — wie beim Bund — teilweise durch die Begebung von Fremdwährungsanleihen. Zur Begrenzung des Risikos führte die Gesellschaft auch Kurssicherungsgeschäfte durch, die allerdings nicht immer erfolgreich waren. 13.2 Der RH kritisierte das Fehlen von Vorgaben, um das Risikopotential von Fremdwährungstransaktionen betraglich zu begrenzen. 13.3 <i>Die ASFINAG gab hierzu keine Stellungnahme ab.</i> |

106

Liegenschafts- angelegenheiten

- 14.1 Im Jahre 1991 lag dem Aufsichtsrat der Antrag einer Straßenbaugesellschaft vor, für vorzeitige Liegenschaftseinlösungen einen Betrag von 11 Mill S zur Verfügung zu stellen, der der ASFINAG vom BMWA refundiert werden sollte. Begründet wurde der Antrag mit dem Hinweis, daß sich der Bundesminister für Finanzen zunächst nicht in der Lage sehe, dem Finanzierungsersuchen zu entsprechen. Die Vorfinanzierung wurde genehmigt, weil der ASFINAG eine zwischen dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten und dem Bundesminister für Finanzen geschlossene Vereinbarung vorlag, wonach der gesetzliche Finanzierungsauftrag der ASFINAG vorübergehend ausgesetzt und die Finanzierung der Planung, nicht aber jene der Grundstücksablösen und des Baues, durch den Bundesminister für Finanzen genehmigt werde. Die ASFINAG trat daher für Grundankaufs- und Planungsmaßnahmen mit einem Betrag von 100 Mill S in Vorlage, der vom späteren Auftragnehmer zurückzuzahlen war.
- 14.2 Der RH vermochte für diese Vorgangsweise keine einwandfreie Rechtsgrundlage zu erkennen.

Vorstandsangelegenheiten

Vorstandsverträge

- 15.1 Die ASFINAG wurde jeweils von zwei Vorstandsmitgliedern geleitet, die ihre Tätigkeit nebenberuflich ausübten. Die Vorstandsverträge waren in der Regel mit jeweils fünf Jahren befristet und sahen die Möglichkeit der Wiederbestellung vor.

Die Verträge der bis Ende 1994 bestellten Vorstandsmitglieder sahen ua vor, daß im Falle der Nichtwiederbestellung eine vertragliche Abfertigung im Ausmaß eines halben Jahresbezugs gebührte, die sich nach der zweiten Funktionsperiode auf einen vollen Jahresbezug erhöhen sollte. Die Nichtwiederbestellung wurde mit der Wirkung einer Kündigung gleichgesetzt.

Die Ende 1994 ausgeschiedenen Vorstandsmitglieder waren zu diesem Zeitpunkt zumindest einmal wiederbestellt und hatten somit einen Abfertigungsanspruch von insgesamt rd 1,5 Mill S erworben. Überdies gebührte ihnen eine Kündigungsfortzahlung in Höhe von sechs Monatsbezügen oder rd 750 000 S, die im ersten Halbjahr 1995 ausbezahlt wurde.

Die zum Jahresbeginn 1995 bestellten Vorstandsmitglieder übten ihre Tätigkeit neben ihrer Funktion als Geschäftsführer der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur ohne weiteres Entgelt aus; dadurch ergab sich eine jährliche Einsparung von rd 1,6 Mill S. Auch sahen die Verträge keinen Anspruch auf Abfertigung und Kündigungsfortzahlung vor.

- 15.2 Der RH bemängelte, daß das Ausscheiden der beiden nebenberuflichen Vorstandsmitglieder 1994/95 Gesamtaufwendungen von rd 2,3 Mill S verursachte.
- 15.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG treffe die Kritik des RH seit Anfang 1995 nicht mehr zu.*

Vorstandsangelegenheiten

107

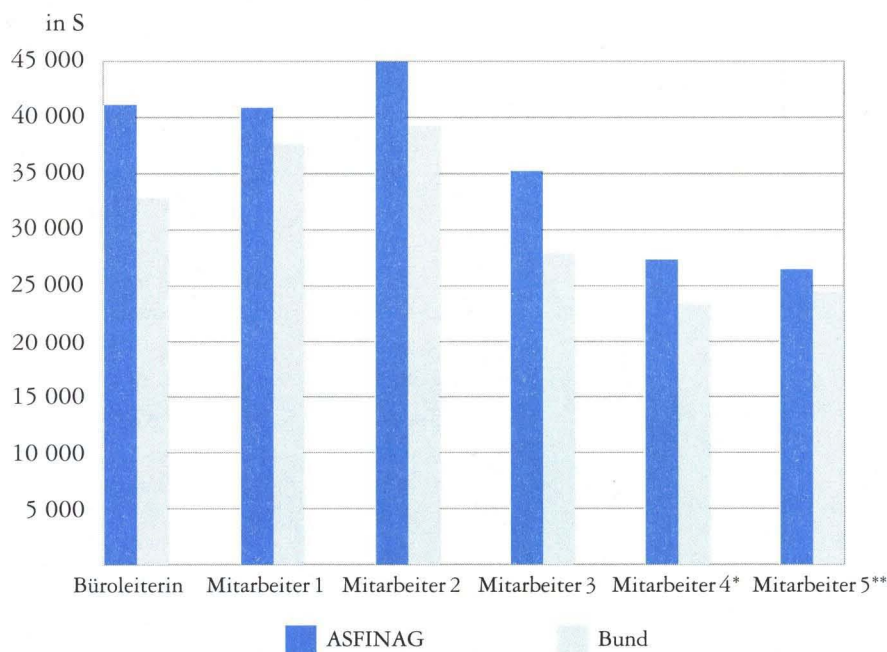
- Entgeltsverzicht
- 16.1 Einem Vorstandsmitglied wurde mit Wirkung vom 1. August 1994 von einer anderen im Eigentum der Republik Österreich stehenden Gesellschaft das Mandat als Geschäftsführer angeboten. Dazu hatte das Vorstandsmitglied angeordnet, ihm ab diesem Zeitpunkt bis auf weiteres kein Gehalt mehr anzuweisen; eine ausdrückliche Verzichtserklärung wurde allerdings nicht abgegeben. In den Jahresabschlüssen der überprüften Gesellschaft wurde daher eine Eventualverpflichtung — zuletzt für 1996 — von 178 751 S ausgewiesen.
- 16.2 Der RH beanstandete das Versäumnis, nicht bereits im Zuge des Ausscheidens aus der überprüften Gesellschaft auf eine ausdrückliche Verzichtserklärung gedrängt zu haben, und empfahl, dies umgehend nachzuholen.
- 16.3 *Die ASFINAG bemühte sich noch während der Gebarungsüberprüfung um eine formelle Verzichtserklärung. Das ehemalige Vorstandsmitglied lehnte dies mit der Begründung ab, sich eine allfällige Nachforderung der sistierten Gehälter bis zum Ablauf der Verjährungsfrist ausdrücklich vorzubehalten.*
- Bilanzgeld
- 17.1 Bis 1993 hatten die Vorstandsmitglieder alljährlich ein Bilanzgeld für sich beantragt und dieses größtenteils auch zuerkannt erhalten.
- 17.2 Der RH wies darauf hin, daß Bilanzgelder üblicherweise für besondere Bilanzergebnisse gewährt werden, was jedoch bei der ASFINAG mangels geeigneter Erfolgsindikatoren auf Schwierigkeiten stößt. Die wiederholte Gewährung von Bilanzgeldern an den Vorstand wurde daher als sachlich nicht gerechtfertigt angesehen und die dadurch entstandenen Mehraufwendungen in Höhe von insgesamt rd 300 000 S kritisiert.
- 17.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG treffe die Kritik des RH seit Anfang 1995 nicht mehr zu.*
- Unfallversicherung
- 18.1 Schließlich berechtigten die Vorstandsverträge für die Dauer des Dienstverhältnisses auch zum Abschluß einer Unfallversicherung, deren Prämie von der überprüften Gesellschaft zu übernehmen war.
- 18.2 Der RH vermochte keine sachliche Notwendigkeit für die von den Vorstandsmitgliedern abgeschlossene Zusatzversicherung zu erkennen. Unbeschadet dessen, daß der mit Jahresbeginn 1995 neu bestellte Vorstand auf den Abschluß der Versicherung verzichtete, empfahl der RH, dieses Zugeständnis in spätere Vorstandsverträge nicht mehr aufzunehmen.
- 18.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG treffe die Kritik des RH seit 1995 nicht mehr zu.*

Verwaltungspersonal

Entlohnung

- 19.1 Die Einstufung des Verwaltungspersonals erfolgte aufgrund einer zwischen der Geschäftsführung und dem Betriebsrat abgeschlossenen Betriebsvereinbarung. Neben der verwendungsabhängigen Einstufung wurden den Mitarbeitern zusätzlich zu den Zeitvorrückungen, die die Betriebsvereinbarung in Anlehnung an die Bestimmungen für den öffentlichen Dienst vorsah, wiederholt zusätzliche Vorrückungen bzw Umreihungen zuerkannt. Dadurch kam es zu teilweise erheblichen finanziellen Besserstellungen gegenüber vergleichbaren Bundesbediensteten.

Die folgende Grafik zeigt die Einstufung der Mitarbeiter der ASFINAG zum Jahresbeginn 1996 im Vergleich mit Bundesbediensteten unter Anwendung der vorgesehenen Biennalsprünge ohne außerordentliche Vorrückungen und Umreihungen:



* karenziert

** Auszahlung von 87,5 % infolge 35-Stundenwoche

- 19.2 Der RH vermißte in einigen Fällen eine sachliche Rechtfertigung für die vorgenommenen Um- bzw Vorreihungen und kritisierte die dadurch entstandenen Mehraufwendungen von insgesamt rd 2 Mill S.
- 19.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG sei ihr hochqualifiziertes Personal nach Marktgesichtspunkten entsprechend zu entlohnen.*
- 19.4 Der RH entgegnete, daß selbst der Aufsichtsrat im Zusammenhang mit einem entsprechenden Vorschlag auf Erhöhung eines Jahresgehaltes darauf hingewiesen hatte, daß es im BMF durchaus vergleichbar qualifizierte Bedienstete gäbe, die für ein wesentlich geringeres Entgelt gleichartige Aufgaben für den Bund erfüllen.

- Bilanzgeld
- 20.1 Auch die Mitarbeiter der ASFINAG kamen in den Genuß von Bilanzgeldern in Höhe von insgesamt rd 1,1 Mill S. Zusätzlich zu den solcherart gewährten 15 Monatsbezügen erhielten zwei Mitarbeiter für 1996 noch eine weitere Prämie in Höhe von 30 000 S bzw 33 000 S.
- 20.2 Der RH beanstandete, daß einem Großteil der Mitarbeiter Bilanzgelder und zusätzliche Prämien gewährt wurden, obgleich es der ASFINAG an geeigneten Indikatoren zur Messung des wirtschaftlichen Erfolgs mangelte.
- 20.3 *Die ASFINAG gab hierzu keine Stellungnahme ab.*

Aufsichtsrat

- Sitzungsgelder
- 21.1 Den Mitgliedern des Aufsichtsrates hat die Hauptversammlung jährlich Vergütungen zwischen 18 000 S und 20 000 S zuerkannt. Neben diesen Vergütungen erhielt jedes Mitglied ein Sitzungsgeld von jeweils 700 S.
- 21.2 Da es sich bei den Mitgliedern des Aufsichtsrates um Beamte mit Dienstort Wien handelte, die ihre Tätigkeit während der Dienstzeit verrichteten, vertrat der RH die Ansicht, daß die Nebentätigkeit durch die Aufwandsentschädigung hinreichend abgegolten sei. Er kritisierte den durch die Sitzungsgelder entstandenen Mehraufwand von rd 104 000 S.
- 21.3 *Die ASFINAG gab hierzu keine Stellungnahme ab.*

- Rechtsgutachten
- 22.1 Anlässlich der Emission von Fremdwährungsanleihen holte die ASFINAG regelmäßig Rechtsgutachten beim Leiter der Finanzprokuratur ein, mit denen den Gläubigern die Gültigkeit bzw Verbindlichkeit des zugrundeliegenden Vertragswerkes unter Einhaltung der maßgeblichen Rechtsvorschriften bescheinigt wurde. Für diese in deutscher bzw englischer Sprache abgefaßten Gutachten mit durchschnittlich drei Seiten Umfang wurden der Gesellschaft jeweils zwischen 70 000 S und 90 000 S in Rechnung gestellt. Zwischen 1990 und 1994 fielen dafür Honorare von insgesamt rd 1,5 Mill S an. Ab 1995 wurden die Kosten für die Gutachten nicht mehr von der ASFINAG getragen, sondern dem Lead-Manager der Anleihe angelastet.
- 22.2 Dazu stellte der RH fest, daß die von der ASFINAG ab 1995 eingeschlagene Vorgangsweise bereits seit jeher vom BMF bzw der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur angewandt wurde. Er kritisierte, daß durch die verspätete Anwendung dieser Kostentragungsregel der überprüften Gesellschaft ein Mehraufwand von rd 1,5 Mill S entstanden war.

Weiters vertrat der RH die Ansicht, daß die Erstattung von in der Amtssprache abgefaßten Rechtsgutachten unter die von der Finanzprokuratur ex lege wahrzunehmenden Aufgaben fällt, und beanstandete, daß die gesonderte Beauftragung und Honorierung ihres Leiters als Syndikus unzulässig war.

Rechtsgutachten

110

Der RH erinnerte in diesem Zusammenhang an die dem Bundesminister für Finanzen bereits 1985 erstattete Empfehlung, die Kreditgeber dahingehend zu informieren, daß die vom Syndikus in Rechnung gestellten Honorare wegen seiner Eigenschaft als Leiter der Finanzprokuratur nicht anerkannt werden können.

Zur Erstattung fremdsprachiger Gutachten stellte der RH fest, daß der nunmehrige Leiter der Finanzprokuratur 1964 zum ständig beeideten Gerichtsdolmetsch für die englische Sprache bestellt wurde. Wenn auch die Übersetzungstätigkeit vom Aufgabenkreis der Finanzprokuratur nicht ausdrücklich erfaßt ist, so erachtete der RH das verrechnete Honorar in Anbetracht des Umfanges der Gutachten, deren Inhalt für die neuen Kreditoperationen jeweils nur geringfügig zu adaptieren war, jedenfalls als überhöht.

22.3 *Die ASFINAG gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Schluß-
bemerkungen

- 23 Nach Ansicht des RH bietet die 1997 durchgeführte Neuorganisation der ASFINAG die Gelegenheit, eine Reihe von in der Vergangenheit aufgetretenen Ineffizienzen und Problemen zu beseitigen.

Er empfahl dazu

(1) den bisherigen Auseinanderfall der Entscheidungs-, Lenkungs- und Finanzierungszuständigkeit durch Konzentration an einer Stelle zu ersetzen und hierfür

(2) mittelfristig die ASFINAG mit den beiden Bundesstraßengesellschaften zu fusionieren;

(3) die von der überprüften Gesellschaft mit Bundeshaftung eingegangenen Kreditverpflichtungen — unbeschadet ihrer Ausblendung aus dem öffentlichen Schuldenstand — durch Ausnützung aller Rationalisierungs- und Einsparungspotentiale beschleunigt abzubauen und dabei

(4) die Entlohnung der Funktionäre und Mitarbeiter mit der ihnen obliegenden Verantwortung abzustimmen und an jene von Bediensteten in vergleichbaren Funktionen im öffentlichen Dienst anzugleichen.

Post und Telekom Austria AG; Direktion Innsbruck

Die Kostenrechnung im Post- und Telekommunikationsdienst entsprach noch nicht sämtlichen Anforderungen des Wettbewerbes. Das Controlling lieferte wegen der fehlenden Auswertungen der Kostenrechnung nur geringe Beiträge zur Unternehmungssteuerung. Die Neuorganisation im Geschäftsbereich Post war noch nicht abgeschlossen.

Die Wartezeiten für Fernsprechanchlüsse waren zu lange.

Überholte Regelungen hinsichtlich der Arbeitsbelastung im Postdienst bewirkten einen vermehrten Personalaufwand.

Post- und Telegraphenverwaltung bzw ab 1. Mai 1996 Post und Telekom Austria AG						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Personalstand (im Jahresdurchschnitt)	Anzahl					
Direktion Innsbruck	7 248	7 315	7 267	7 250	7 121	6 880
bundesweit	63 696	63 609	63 217	62 958	61 348	59 936
Personalaufwand (bundesweit)	in Mill S					
Aktivitätsaufwand	19 895	20 842	21 512	21 934	21 802	25 558 ¹⁾
Pensionsaufwand	7 973	8 582	9 407	10 235	11 014	3 624 ²⁾
Betriebsergebnis	+ 4 178	+ 3 542	+ 2 912	+ 3 014	+ 2 794	+ 1 400 ³⁾
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit						+ 2 407 ⁴⁾

¹⁾ ab 1. Mai einschließlich 27,5 % Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwandes
²⁾ ab 1. Mai wird der Pensionsaufwand vom Bund getragen
³⁾ Jänner bis April
⁴⁾ Mai bis Dezember

112

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 1996 bis Jänner 1997 die Gebarung der Direktion der Post und Telekom Austria AG für Tirol und Vorarlberg in Innsbruck (Direktion Innsbruck). Die Prüfungsmitteilungen ergingen im Mai 1997. Zu den im Oktober 1997 bzw im Jänner 1998 eingelangten Stellungnahmen gab der RH im Jänner 1998 eine Gegenäußerung ab.

Neben Prüfungshandlungen am Sitz der Dienststelle nahm der RH auch Erhebungen in der Generaldirektion der Post und Telekom Austria AG (Generaldirektion) vor.

Kostenrechnung

- 2.1 Laut dem Poststrukturgesetz, dem Fernmeldegesetz 1993 und den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ist für die Post und Telekom Austria AG eine aussagekräftige Kostenrechnung verbindlich. Für den Telekommunikationsbereich ist zudem die Telekom-Tarifgestaltungsverordnung maßgeblich.

Der Entwicklungsgrad und die Akzeptanz der Kostenrechnung waren in den einzelnen Unternehmungsbereichen der Post und Telekom Austria AG unterschiedlich:

(1) Der Postautodienst verfügte über ein gut entwickeltes und allgemein anerkanntes System.

(2) Die Kostenrechnung im Post- und Telekommunikationsdienst war erst im Aufbau. Das Verständnis für ihre Notwendigkeit war nur schwach ausgeprägt.

(3) Post- und Telekommunikationsdienst verfügten über einfache Kostenträgerrechnungen; Kostenstellenrechnungen waren nur in Ansätzen vorhanden. Eine Grenzkosten- und Plankostenrechnung bestand nicht. Die regionalen Stellenleiter erhielten von der Kostenrechnung zu wenig Unterstützung für die Wahrnehmung ihrer Ergebnisverantwortung.

- 2.2 Der RH erachtete eine ausgebaute Kostenrechnung als Steuerungsinstrument in einem nach den Grundsätzen des Wettbewerbes gestalteten Markt sowie für ein rasches und zielgerichtetes Erkennen gegebener Rationalisierungspotentiale für unverzichtbar.

Er empfahl, die Kostenrechnung vorrangig weiterzuentwickeln und ihre Akzeptanz durch umfassende Information der Mitarbeiter über Aufgabe und Bedeutung der Kostenrechnung zu steigern.

- 2.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion entwickle sie die Kostenrechnung stetig weiter. Bis etwa Ende 1998 würden wesentliche Instrumente für eine ergebnisorientierte Steuerung der Unternehmung zur Verfügung stehen.*

Controlling

- 3.1 Ende 1993 richtete die Generaldirektion eine Controllingabteilung für den Post- und Fernmeldedienst ein.

Haupttätigkeit war die Überprüfung einzelner Projekte, die Mitwirkung beim Aufbau von Informationssystemen und die Unterstützung bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung von Beschaffungen über 100 000 S. Soll-Ist-Vergleiche und nachgängige Erfolgsanalysen unterblieben mangels vorhandenen Datenmaterials aus der Kostenrechnung.

Dezentrale Controller für die Bereiche Post- und Telekommunikationsdienst wurden im Jahr 1996 eingerichtet. Die Direktion Innsbruck hatte einen Controller für den Postdienst noch nicht bestellt.

- 3.2 Der RH erblickte im Controlling für den Post- und Telekommunikationsdienst eine wesentliche Maßnahme zur Unterstützung des Managements bei der Unternehmenssteuerung.

Er empfahl, die Mitwirkung bei qualitativen und quantitativen Zielformulierungen und die nachfolgende Erfolgskontrolle als Hauptaufgaben des Controlling künftig verstärkt wahrzunehmen.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion werde nach durchgeführter Neustrukturierung und entsprechender Schulung der Mitarbeiter das Controlling künftig verstärkt wahrgenommen.*

Geschäftsbereich Telekommunikation**Wartezeiten für
Fernsprechanlüsse**

- 4.1 Die durchschnittliche Wartezeit für die Neuerstellung eines Fernsprechanchlusses in Tirol sank von rd 56 (1993) auf rd 25 (1996) Tage.

Zwischen den einzelnen Baubezirken gab es Schwankungen von mehr als 100 %. Ein Baubezirk wies mit rd 98 Tagen (1993) und rd 43 Tagen (1996) jeweils die höchsten durchschnittlichen Wartezeiten auf.

- 4.2 Der RH begrüßte die beträchtliche Verkürzung der Wartezeiten. Im Hinblick auf den ab Jahresbeginn 1998 herrschenden Wettbewerb in der Sprachtelefonie erachtete er jedoch eine weitere wesentliche Absenkung der Wartezeiten für unbedingt geboten. Dies könnte durch einen noch effizienteren Personaleinsatz oder durch vorübergehende Erhöhung der Personalkapazität erfolgen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion strebe die Post und Telekom Austria AG die Herstellung von Fernsprechan schlüssen innerhalb von sechs Tagen an.*

Geschäftsbereich Telekommunikation

114

Auskunftsdienst

- 5.1 Die Anzahl der erteilten Auskünfte, der abgewiesenen Anrufe, die mittlere Wartezeit und der systemisierte Personalstand zeigten bei der Fernsprechauskunft für Tirol und Vorarlberg die nachstehende Entwicklung:

Fernsprechauskunft für Tirol und Vorarlberg					
	1992	1993	1994	1995	1996
Anzahl in Mill					
Erteilte Auskünfte	3,3	3,3	3,5	3,9	4,5
Erfolglose Anrufe *	**	**	**	1,1	1,6
Anzahl					
Personalstand	62,4	62,4	68,4	68,4	72,8
Sekunden					
Mittlere Wartezeit	**	**	71,3	43,2	47,7

* stetes Besetztsymbol oder Verzicht infolge langer Wartezeit

** Daten nicht verfügbar

- 5.2 Nach Ansicht des RH war die Qualität des Auskunftsdienstes wegen der mittleren Wartezeit und der hohen Anzahl der erfolglosen Anrufe nicht zufriedenstellend.

Der RH empfahl daher, diese für die Kunden wesentliche Dienstleistung umgehend entscheidend zu verbessern.

- 5.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion arbeite sie an einem neuen Auskunftssystem.*

Geschäftsbereich Post

Flächenorganisation

- 6.1 Nach Abschluß der Neuorganisation der Generaldirektion im Jahr 1995 beabsichtigte die Post und Telekom Austria AG im Jahr 1996 mit dem Projekt "Post Morgen" die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Organisation für die nachgeordneten Bereiche.

Grundzüge der Neuorganisation waren die weitgehende Einführung von Geschäftsfeldern zur schnelleren Reaktion auf unterschiedliche Marktanforderungen, erhöhte Kundennähe, schnellere Entscheidungswege und Erhöhung der Flexibilität der Gesamtorganisation.

Die Neuorganisation hätte in Pilotprojekten ab August 1996 in Tirol und Vorarlberg bzw. in Abänderung dieses Vorhabens ab Jänner 1997 in Wien, in Niederösterreich und im Burgenland erprobt werden sollen. Aufgrund mehrerer Abänderungen des ursprünglichen Konzeptes wurde der Projektstart jedoch verschoben.

Geschäftsbereich Post**Post und Telekom Austria AG;
Direktion Innsbruck****115**

- 6.2 Nach Auffassung des RH wären die Voraussetzungen für eine verbesserte Erfolgskontrolle und vereinfachte Steuerung des Unternehmungsbereiches durch die Festlegung klarer Verantwortungsbereiche, verbunden mit strategischen und operativen Zielvorgaben, zu schaffen.

Der RH empfahl ehestbaldige Umsetzungsmaßnahmen zur Neustrukturierung der Flächenorganisation.

- 6.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion werde das Organisationskonzept für den Unternehmungsbereich Post bereits umgesetzt. Nach Beendigung der Auswahlverfahren sei auch die Besetzung der Leiter aller Berichtsebenen abgeschlossen.*

**Personalbedarfs-
ermittlung**

- 7.1 Die Ermittlung des Personalbedarfs für zahlreiche Tätigkeiten im Postdienst erfolgte aufgrund einer Verfügung aus dem Jahre 1919. Diese Regelung sollte auf der Grundlage einer durchschnittlichen Arbeitsbelastung von 45 Minuten je Stunde unterschiedlich anfallende Arbeitsmen-gen ausgleichen und Verkehrsspitzen abdecken.

Da die den Personalbemessungen zugrundeliegende Arbeitsbelastung nicht den tatsächlichen betrieblichen Gegebenheiten entsprach, schlug eine Arbeitsgruppe im Frühjahr 1995 eine entsprechende Anpassung vor. Ungeachtet dessen blieb die alte Regelung in Kraft.

- 7.2 Der RH bemängelte bereits 1980 (TB 1979, Abs 72.2) die Anwendung nicht mehr zeitgemäßer Personalvorschriften. Er ermittelte nunmehr ein Rationalisierungspotential von bis zu 500 Mill S jährlich.

Der RH empfahl der Post und Telekom Austria AG, die durchschnittliche Arbeitsbelastung den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend neu festzusetzen und — insbesondere als nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führende Unternehmung — das sich hieraus ergebende Rationalisierungspotential umgehend zu nützen.

- 7.3 *Die Generaldirektion stimmte der Ansicht des RH zu und stellte entsprechende Verhandlungen mit der Personalvertretung in Aussicht.*

**Kassen- und
Verrechnungsdienst**

- 8.1 Eine ab November 1996 probeweise angewendete neue Kassen- und Verrechnungsvorschrift vereinfachte die aus dem Jahr 1950 stammenden Kassen- und Verrechnungsbestimmungen insbesondere durch die Zurücknahme von Prüftätigkeiten und die Änderung der Rechnungslegung wesentlich. Anfang April 1997 erfolgte die bundesweite Anwendung, wobei jedoch Personaleinsparungen vorerst bis Ende Juni 1997 ausgesetzt wurden.

Durch die bei Großdienststellen beabsichtigte Reduzierung von vier auf zwei Kassenbeamte hätte sich ein sofort umsetzbares Rationalisierungspotential von 92 Personenjahren ergeben.

- 8.2 Der RH begrüßte die vorgesehenen Maßnahmen als wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Kostensituation im Schalterdienst.

Er regte an, das bei den Großdienststellen mögliche Einsparungspotential von rd 45 Mill S umgehend zu nützen. Überdies empfahl der RH, das aufgrund der Vereinfachung der Kassen- und Verrechnungsvorschrift entstehende Rationalisierungspotential bei sämtlichen Postämtern zu ermitteln und zügig auszuschöpfen. Weiters sollte untersucht werden, ob bei Großdienststellen der Einsatz eines Hauptkassiers anstelle zweier Kassenbeamter zusätzliche Kosteneinsparungen eröffnen würde.

- 8.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sei die Neuregelung des Kassen- und Verrechnungsdienstes in der Anlaufphase. Ebenso bereite sie die Einführung der "EDV am Schalter" intensiv vor; die Hauptkassenlösung bestünde bereits bei 80 Postämtern. Mit den vorgeschlagenen Untersuchungen werde demnächst begonnen.*

Gemeinkosten-analyse

- 9.1 Aufgrund der Gemeinkostenanalyse einer externen Beratungsunternehmung beschloß 1989 die Generaldirektion für den Bereich Buchhaltung der Direktion Innsbruck eine Verringerung des Personalstandes um 19 Personenjahre. Ende 1996 war noch ein Einsparungspotential von 12,5 Personenjahren offen, wobei eine Ursachenanalyse für die unterbliebenen Rationalisierungen nicht vorgenommen worden war.

- 9.2 Der RH bemängelte, daß die bereits 1989 festgestellte Möglichkeit zur Reduzierung von Personalkosten (jährlich rd 6 Mill S) bisher nicht genutzt wurde.

Er empfahl, den Rationalisierungsprozeß im Zuge der Neuorganisation der Direktionsebene weiter voranzutreiben.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der Generaldirektion sei sie bemüht, einen sozial verträglichen Personalabbau zu erzielen. Im Zuge der Neuorganisation der Direktionen werde sie auch im Bereich der Buchhaltungen die Rationalisierungsmaßnahmen weiterführen.*

Volkswirtschaftlicher Rahmen

- 10.1 Der marktwirtschaftliche Wettbewerb wird die Post und Telekom Austria AG durch die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes ab 1998 (Konkurrenz durch die Betreiber schon bestehender Telekommunikationsnetze) und im lukrativen österreichischen Großkundenmarkt (Hinzutreten großer ausländischer Anbieter) treffen. Im Unternehmungsbereich Post bestand bereits in vielen Geschäftsfeldern Konkurrenz durch private Anbieter.

Im Paketdienst hatten mehrere Anbieter (zB Deutsche Post AG) ihren Tätigkeitsbereich auf Österreich ausgedehnt.

Diesen betriebswirtschaftlich maßgeblichen Rahmenbedingungen für die Post und Telekom Austria AG stand deren volkswirtschaftliche Bedeutung als Arbeitgeber von 60 000 Mitarbeitern gegenüber.

- 10.2 Nach Ansicht des RH sollte die Post und Telekom Austria AG durch kostengünstig produzierte und attraktive Produkte sowie durch die Verbreiterung des Dienstleistungsangebotes das Betriebsergebnis verbessern und den Erhalt der Marktführerschaft sicherstellen. Im Sinne einer verantwortungsvollen Beschäftigungspolitik erachtete der RH eine rasche Umsetzung der Rationalisierungsmaßnahmen und eine Fortführung der begonnenen Organisationsänderung für vordringlich, um im Spannungsverhältnis zwischen betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten und volkswirtschaftlichen Aspekten bestmöglich bestehen zu können.

Schluß- bemerkungen

- 11 Das Poststrukturgesetz sieht die Börseneinführung der Post und Telekom Austria AG bis zum Jahresende 1999 vor. Die Unternehmensleitung betrachtete diesen Gesetzesauftrag als vorrangiges Ziel.

Nach Ansicht des RH war die Post und Telekom Austria AG bemüht, ihre Strukturen den geänderten wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen; sie leitete bereits wesentliche Schritte zur Zielerreichung ein.

Zur Schaffung der Voraussetzung für einen termingerechten Börsengang wären jedoch noch nachstehende Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Kostensenkung energisch voranzutreiben und umzusetzen:

- (1) Im Sinne der Erhaltung der Marktführerschaft sollten Maßnahmen zur Verbesserung des Betriebsergebnisses raschestmöglich getroffen werden.
- (2) Die durchschnittliche Arbeitsbelastung im Postdienst wäre den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen.
- (3) Die beim Kassendienst möglichen Einsparungen wären unverzüglich umzusetzen.
- (4) Die überlangen Wartezeiten zur Herstellung von Fernsprechan-schlüssen sollten wesentlich verkürzt werden.
- (5) Die Neuorganisation des Unternehmensbereiches Post sollte rasch abgeschlossen werden.
- (6) Der Ausbau der Kostenrechnung wäre voranzutreiben.
- (7) Das Controlling sollte verstärkt werden.

Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank GesmbH

Das Dorotheum hat sich der Herausforderung, unter Berücksichtigung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse bestehende Erfolgspotentiale zu erhalten und neue zu schaffen, erfolgreich gestellt.

Strategisch war das Dorotheum auf die Positionierung als internationales Auktionshaus mit gehobener Angebotspalette ausgerichtet. Für den Kernbereich Auktion waren der Ausbau der Marktposition im Inland und die Erschließung internationaler Märkte geplant.

Im Handelsbereich standen die Absicherung des Marktanteiles auf dem Schmucksektor und die Angebotsausweitung in Richtung Gemälde und Antiquitäten im Vordergrund. Eine Vereinfachung der Verwertung verfallener Pfänder entlastete ab 1996 auch den Auktionsbereich.

Der RH anerkannte die strategische Ausrichtung auf das Auktionsgeschäft, sah jedoch eine intensive unternehmungspolitische Befassung mit den anderen Hauptgeschäftssparten, mit denen die Unternehmung bedeutende Deckungsbeiträge erzielte, als erforderlich an.

Das Dorotheum richtete nach Verlusten seinen Bankbereich neu aus und konzentrierte sich nur noch auf die Refinanzierung der Pfandkredite durch Spareinlagen. Ab 1995 begann eine vorsichtige Ausweitung der Betriebsmittelfinanzierung.

Strategische Zielsetzung für den Aufbau des Geschäftsbereiches Immobilien ab 1995 war vorerst die Vermittlung, nach einer Novellierung der diesbezüglichen Rechtsnormen auch die Versteigerung von Liegenschaften.

Das Verhältnis des Personalaufwandes zu den betrieblichen Erträgen war mit über 50 % sehr hoch. Durch die Einführung eines neuen Kollektivvertrages ab 1. Juli 1994 für Neueintritte und weitere Einsparungsmaßnahmen versuchte das Dorotheum, den Anstieg des Personalaufwandes mittelfristig einzubremsen.

Das interne Kontrollsystem und die Organisation der überprüften Unternehmung waren verbesserungswürdig.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ⁴⁾
	in Mill S					
Gesamtumsatz Versteigerungsbereich und Freier Verkauf ¹⁾	1 431,6	1 484,3	1 513,5	1 396,2 ²⁾	1 489,5	1 419,2
Pfänderdarlehen (Durchschnittsstand)	370,7	368,2	386,5	396,9	380,8	418,4
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit ³⁾	-1,7	+57,7	+65,6	+52,4	+55,2	+52,3
Jahresgewinn	20,2	30,1	30,1	30,2	35,7	30,1
	Anzahl					
Beschäftigte im Jahresdurchschnitt	484	491	493	495	489	489

¹⁾ bestehend aus Meistbot, Erstehergebühren und Umsatzsteuer
²⁾ durch die Einführung der Differenzbesteuerung nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar
³⁾ bis 1993: Jahresfehlbetrag/-überschuß vor Steuern und Rücklagenbewegung
⁴⁾ voraussichtliches Ergebnis

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 1996 die Gebarung 1992 bis 1996 der Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank GesmbH (Dorotheum) in Wien. Die Stellungnahme des Dorotheums langte im Juli 1997 im RH ein. Die Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Unternehmungspolitik und das interne Kontrollsystem.

Rechtsverhältnisse

- 2 Die Rechtsstellung des Dorotheums ist im Dorotheumsgesetz (1978) geregelt.

Der Bund war alleiniger Gesellschafter des Dorotheums. Seit der letzten Kapitalerhöhung 1990 betrug das Stammkapital 71 Mill S. Eine Übertragung der Anteile an die Österreichische Industrieholding AG war geplant (Stand Jänner 1998).

Strategische Unternehmungsplanung

Unternehmungsziele

- 3.1 Die 1995 formulierten strategischen Unternehmungsziele sahen das Dorotheum in erster Linie als Auktionshaus. Die Qualitätsanhebung des Warenangebotes und — nach Vermietung des Kunstpalais an die Gemeinde Wien ab 1993 — die Durchführung auch der Kunstauktionen im Haupthaus (Wien 1) waren die hauptsächlichen Zielsetzungen für diesen Kernbereich. Das Strategiepapier 1995 sah weiters den Ausbau der Marktposition im Inland und die Erschließung internationaler Märkte vor.

Trotz seiner deutlichen Marktführerschaft war das Dorotheum in Österreich mit einer begrenzten Marktsituation konfrontiert und stand in Konkurrenz zum österreichischen Kunsthandel. Bei hochwertigen Objekten machte sich die rege Akquisitionstätigkeit internationaler Auktionshäuser in Österreich für ihre ausländischen Auktionen stark bemerkbar. Eine Kooperation mit fünf anderen international tätigen Auktionshäusern,

Strategische Unternehmensplanung

121

eine Tochterunternehmung in Prag und weitere Repräsentanzen im Ausland sollten die Stellung des Dorotheums ausbauen. Der Beitritt Österreichs zur EU brachte durch die geringere Umsatzbesteuerung (Differenzbesteuerung) für Antiquitäten und Kunstgegenstände Vorteile für die Kunden des Dorotheums.

Eine weitere Vereinfachung der Verwertung verfallener Pfänder wurde durch eine Änderung der Geschäftsordnung erreicht. Dies entlastete kostenmäßig ab 1996 auch den Auktionsbereich.

Im Handelsbereich (Freier Verkauf), dem ergebnisstärksten Bereich des Dorotheums, schien auf dem Schmucksektor bei der gegebenen Marktsituation ein weiterer wesentlicher Ausbau kaum möglich. Strategische Ausrichtung war neben einer Angebotsausweitung in Richtung Gemälde und Antiquitäten eine bauliche Neugestaltung der Verkaufsflächen in den Geschäftslokalen und eine Erweiterung der Öffnungszeiten.

Die hauseigene Bank finanzierte vor allem durch die Spareinlagen die anderen Geschäftszweige des Dorotheums. Seit 1995 war das Dorotheum auch im Immobilienbereich als Makler mit dem Ziel tätig, sobald gesetzlich möglich, Versteigerungen durchzuführen.

- 3.2 Nach Ansicht des RH hat die überprüfte Unternehmung die 1995 formulierten strategischen Unternehmungsziele umgesetzt und sich der Herausforderung, unter Berücksichtigung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse bestehende Erfolgspotentiale zu erhalten und neue zu schaffen, erfolgreich gestellt.

Bereichsstrategien

- 4.1 Die Schwerpunkte für die einzelnen Bereiche wurden in jährlichen Planungskonferenzen festgelegt. Eine Konkretisierung der strategischen Unternehmungsziele in Bereichskonzepten, wie sie anlässlich der Neuorganisation für den Bankenbereich 1993 und des Aufbaues des Immobilienbereiches 1994 vorgenommen worden war, fehlte jedoch für die anderen Sparten.
- 4.2 Der RH empfahl die Ausarbeitung von strategischen Bereichskonzepten und die stetige Fortführung des Strategieprozesses.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung erfolge künftig eine klarere Dokumentation der in den jährlichen Planungskonferenzen besprochenen Bereichskonzepte.*

Zusammenfassende Beurteilung

- 5 Die Positionierung des Dorotheums als internationales Auktionshaus mit gehobener Angebotspalette sollte für seine anderen Geschäftszweige maßgeblich vorteilhaft sein, bedeutete aber auch eine Abhängigkeit von der Entwicklung auf dem sensiblen internationalen Kunst- und Auktionsmarkt. Der RH anerkannte die strategische Ausrichtung des Dorotheums, sah jedoch eine intensive unternehmungspolitische Befassung mit den anderen Sparten als erforderlich an, weil die Unternehmung große Teile ihres Deckungsbeitrages mit ihren anderen Geschäftszweigen erwirtschaftete.

Wirtschaftliche Entwicklung

Ertragslage

- 6.1 Nach einer stagnierenden Umsatzentwicklung seit 1992 stieg der Gesamtumsatz 1996 gegenüber 1995 um rd 7 % auf rd 1,5 Mrd S. Davon erzielte der Auktionsbereich rd 764 Mill S; der Freie Verkauf trug fast die Hälfte zum Gesamtumsatz bei (rd 725 Mill S). Die Einnahmen aus Pfandkreditzinsen betrugen 1996 rd 102 Mill S.

Die Personalintensität (Personalaufwand im Verhältnis zu den betrieblichen Erträgen) war durchwegs sehr hoch (1996: 54 %). Durch die Einführung eines neuen Kollektivvertrages ab Juli 1994 für Neueintritte und weiterer Einsparungsmaßnahmen sollte der Anstieg des Personalaufwandes mittelfristig eingebremst und die Konkurrenzfähigkeit erhöht werden. Die Mittelfristprognose bis 1999 sah etwa gleichbleibende Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von 55 Mill S vor.

- 6.2 Der RH empfahl, neben der ertragsseitigen Stärkung weiterhin besonderes Augenmerk auf die Kostenentwicklung zu legen.

Rechnungswesen

- 7.1 Die Jahresplanung erfolgte auf Basis von Aufwands- und Ertragszahlen. Es gab keine Planung auf Kostenstellenbasis. Dadurch erfolgte auch der Soll-Ist-Vergleich in der Quartalsberichterstattung auf Basis buchhalterischer Zahlen.
- 7.2 Für eine wirksamere Ergebnisverfolgung regte der RH eine Budgetierung auf Kostenstellenbasis an. Er empfahl einen weiteren Ausbau des Rechnungswesens zur besseren Nutzung als Planungs- und Kontrollinstrument und zur Gewährleistung eines effizienten Controlling.

Vermögens- und Kapitalstruktur

- 8 Seit 1992 betrug der Anteil des buchmäßig ausgewiesenen wirtschaftlichen Eigenkapitals (1996: 225 Mill S) am Gesamtkapital 15 %.

Zwischen 1992 und 1996 investierte das Dorotheum in Gebäude und Betriebs- und Geschäftsausstattung 180 Mill S. Finanziert wurden diese Vorhaben durch den Verkauf einer nicht benötigten Liegenschaft und aus dem Cash-flow. Der steigende Spareinlagenstand, der Abbau von Investitionsdarlehen, nicht behobene Versteigerungsnettoerlöse und Pfänderüberschüsse erhöhten die Liquidität seit 1992.

Auktionsgeschäft

Strategie

- 9 Das Auktionsgeschäft des Dorotheums war im Gegensatz zu den meisten internationalen Versteigerungshäusern aus der Verwertung von verfallenen Pfändern entstanden. Es zeichnete sich durch eine große Anzahl laufender Auktionen mit eher niedrigen Umsätzen aus. Dies trug zu einer hohen Personalintensität bei.

Auktionsgeschäft

123

Die Geschäftsleitung versuchte in den letzten Jahren, die Qualität und Wertigkeit der in Auktionen angebotenen Waren zu steigern und die Auktionsanzahl zu reduzieren. Eine Änderung der Geschäftsordnung für den Versatzbetrieb ermöglichte ab 1996 die Verwertung geringwertiger verfallener Pfänder im Freien Verkauf, der gegenüber dem Auktionsweg weniger verwaltungsaufwendig war.

Der größte Teil des Auktionsgeschäftes wurde im Wiener Haupthaus getätigt (1996: 77 %). In der Filiale Wien-Favoriten wurden jene Gegenstände versteigert, die wegen ihrer geringeren Wertigkeit bzw ihres schlechteren Zustandes nicht mehr dem gehobenen Image des Haupthauses entsprachen. Daneben gab es in allen Bundesländerfilialen — ausgenommen in Dornbirn — regelmäßig Auktionen.

Experten

- 10.1 Neben den rund 50 nach dem Kollektivvertrag beschäftigten Schätzmeistern waren insgesamt rd 30 weitere Experten tätig.
- 10.2 Der RH vermerkte die Schwierigkeit für das Dorotheum, besonders in Randsparten (zB Asiatika, Autographe) fachlich anerkannte Experten mit umfassendem Marktwissen zu gewinnen.

Warenbeschaffung

- 11.1 Der Geschäftserfolg des Versteigerungsbereiches war wesentlich von der Beschaffung, insbesondere hochwertiger Ware, abhängig. Die Warenaufbringung erfolgte, abgesehen von verfallenen Pfändern, zum größten Teil dadurch, daß Kunden selbst Waren zur Versteigerung einbrachten. Weitere Geschäftsanbahnungen ergaben sich bei den von den Schätzmeistern durchgeführten Schätzungen am Schalter oder außer Haus.

Die Abrechnungen der Anträge auf Akquisitionsprovision zeigten sehr unterschiedliche Bemühungen der Experten zur Aufbringung von Waren für die Versteigerungen. Insbesondere in den Filialen des Dorotheums führte die Trennung der wirtschaftlichen Verantwortung des Filialleiters und der fachlichen Verantwortung der Schätzmeister in bezug auf Preis und Art der hereingenommenen Waren oftmals zu vermeidbaren Reibungsverlusten.

- 11.2 Der RH vermißte ein geeignetes Planungsinstrumentarium, um die Warenbeschaffung von einer Nebentätigkeit zu einer zentralen Unternehmungsfunktion aufzuwerten. Der RH empfahl, die Schätzmeister in die wirtschaftliche und die Filialleiter in die fachliche Verantwortung verstärkt einzubinden. Diesbezüglich wären die Anforderungsprofile für diese Funktionen zu ändern.

Asiatika–Auktionen

- 12 Nach Beendigung der örtlichen Erhebungen des RH war das Dorotheum mit massiven Medienvorwürfen betreffend die Seriosität der bei Asiatika–Auktionen, insbesondere der am 12. April 1997 angebotenen Objekte, konfrontiert: Nicht nur wertvolle antike Stücke, sondern auch für den Laien nicht zu erkennende Nachbildungen jüngsten Herstelldatums seien zur Versteigerung gelangt. Weiters wurde das verwandtschaftliche Naheverhältnis des verantwortlichen Dorotheumsexperten zu einem Wiener Asiatika–Kunsthändler kritisiert.

Das BMF als Eigentümerversorger beauftragte in der Folge einen Wirtschaftsprüfer mit einer Sonderprüfung unter Beiziehung eines unabhängigen, international anerkannten Ost-Asiatika-Experten.

Der Kunstexperte stellte fest, daß der Mehrzahl der zur Auktion gebrachten Kunstgegenstände zwar ein nur bescheidenes Qualitätsniveau zukomme, dies aber im allgemeinen in den Schätzwerten und in den erzielten Verkaufspreisen zum Ausdruck gekommen wäre.

Zusammenfassend ergab der Sonderprüfungsbericht keine Hinweise auf Fahrlässigkeit oder eine Verletzung der Sorgfaltspflicht durch die Geschäftsführung.

Freier Verkauf

- 13.1 Das Verkaufskonzept beruhte auf einer gemischten Präsentation von Schmuckgegenständen, Kunstartikeln und Antiquitäten, wobei 80 % des Umsatzes im Schmuckbereich erzielt wurden. Das Dorotheum beschaffte 70 % der Waren für den Freien Verkauf von Großhändlern, wobei vom jährlichen Gesamtvolumen von 500 Mill S ein Anteil von 400 Mill S als Kommissionsware zur Verfügung gestellt wurde. Dies hielt die eigenen Lagerfinanzierungskosten gering. Obwohl der Wareneinkauf im wesentlichen durch Arbeitsanweisungen geregelt war, zeigte ein umfangreicher Revisionsbericht im Jahre 1995 einige Ungereimtheiten auf.
- 13.2 Der RH empfahl eine stärkere Einbindung des schätztechnischen Dienstes und vermehrte Prüfungen durch die Interne Revision.

Pfandkreditgeschäft

- 14.1 Der Pfandkreditbereich, ursprünglich die Hauptaufgabe des Dorotheums, wurde als traditionelle Geschäftssparte mit sozialer Funktion weitergeführt, ohne ihm unternehmungspolitisch allzuviel Beachtung zu schenken. Der unflexible Personaleinsatz, der zunehmende Kostendruck durch die personalintensive Bearbeitung und das im langjährigen Vergleich stagnierende Darlehensvolumen erforderten Überlegungen hinsichtlich einer Strukturvereinfachung und Einsparungspotentialen. 1995 erfolgten organisatorische Schritte zu einer rascheren Verwertung verfallener Pfänder und die Anhebung der Darlehensuntergrenzen.
- 14.2 Der RH begrüßte die ab 1995 unternommenen Anstrengungen und erachtete ein neues Profil der Sparte Pfandkredit in den unternehmungspolitischen Zielsetzungen für erforderlich.

Bank

Neuausrichtung der Geschäftstätigkeit

- 15.1 Die Refinanzierung der Pfandkredite durch Spareinlagen war das Kerngeschäft der Dorotheum-Bank. Der Versuch, das geringe Geschäftsvolumen bei verschärftem Wettbewerb im Sinne einer Universalbank auszudehnen, führte 1989 bis 1991 zu Kreditvergaben ohne ausreichende Besicherung und zu risikoreichen Wertpapiergeschäften mit Verlusten von 55 Mill S.

Ein schriftliches Konzept für die Führung der Bank fehlte; das Kontrollsystem war nicht ausreichend. Nach dem Ausscheiden des zuständigen Geschäftsführers wurde überlegt, den Teilbereich Bank zu veräußern. Dem stand der Refinanzierungsbedarf von 0,5 Mrd S entgegen, der ohne eigene Bank mit deutlich höheren Zinsen zu finanzieren gewesen wäre.

Da das Bankgeschäft des Dorotheums in engem Zusammenhang mit seinem übrigen Geschäft stand und auch ein Imageverlust drohte, fiel im Oktober 1992 die Grundsatzentscheidung, die Bank nicht zu verkaufen, sondern im eingeschränkten Ausmaß weiterzuführen. Das Dorotheum betrieb nur noch jene Bankgeschäfte, für die es langjährige Erfahrung besaß und die mit geringem Risiko verbunden waren (Einlagen-, Giro-, Devisen- und Valutengeschäfte sowie Kreditvergabe an Angestellte und ausgewählte Kunden).

- 15.2 Der RH anerkannte die Neuausrichtung und die erfolgreiche Redimensionierung.

EDV-Bedarf

- 16.1 Ab 1995 wurde die Kreditgewährung an Unternehmungen mit enger Geschäftsbeziehung zum Dorotheum ausgebaut. Da die Analyse der Organisation des Bankenbereiches im Jahre 1992 Schwächen im EDV-System ergab, wurden vor allem im Spar- und Girokontenbereich Änderungen durchgeführt, jedoch kein Kreditmanagementprogramm angeschafft. Dem Dorotheum waren die Grenzen der verwendeten Banken-Software zwar bewußt, es räumte jedoch dem Ausbau der EDV in anderen Unternehmungsbereichen Priorität ein.
- 16.2 Nach Ansicht des RH ist bei einem weiteren Ausbau der Geschäftstätigkeit eine den verstärkten Anforderungen entsprechende bankspezifische EDV-Ausstattung unbedingt erforderlich. Im Hinblick auf die Teilnahme Österreichs an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Euro) wäre auch eine Know-how-Beschaffung durch Zusammenarbeit mit anderen Bankinstituten zu überlegen.
- 16.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung werde bezüglich der Einführung des Euro auf die Unterstützung durch externe Partner zurückgegriffen.*

Internes Kontrollsystem

Interne Revision

- 17.1 Die Interne Revision unterstand der Geschäftsleitung und legte in einem jährlichen Plan die schätztechnischen und administrativen Prüfungen fest. Die schätztechnischen Prüfungen (Überprüfung von Belehnungsfällen) nahm ein Schätzmeister mit langjähriger Berufserfahrung vor. Er kontrollierte die Schätzmeister des Dorotheums bei weitgehender Einhaltung des zeitlichen Prüfungsplanes. Die übrigen Experten wurden in der Praxis von der Internen Revision nicht überprüft.

Die administrativen Prüfungen beschränkten sich auf Linien- und Filialrevisionen. Die im Revisionsplan 1992 vorgesehene Prüfung des Personalwesens wurde nicht durchgeführt; die weiteren Revisionspläne sahen keine Stabsstellenprüfungen vor.

Internes Kontrollsystem**126**

- 17.2 Der RH empfahl, trotz der personellen Knappheit die revisionsfreien Räume zu schließen.
- 17.3 *Die Geschäftsführung sagte dies zu.*
- Versteigerungskassa
- 18.1 Die Interne Revision stellte 1994 bei einer Routineprüfung der Versteigerungskassa einen Fehlbetrag von 18 Mill S fest. Der Kassier hatte zehn Jahre lang Malversationen vorgenommen und wurde verhaftet. Das in der Folge bei der Versteigerungskassa installierte vorläufige PC-System und neue Kontrollkreise beseitigten jedoch laut Revisionsbericht 1996 die Schwachstellen (zB in Einzelfällen unvereinbare Funktionen) nicht, sondern übernahmen teilweise alte Strukturen auf ein modernes Medium.
- 18.2 Der RH anerkannte, daß nach dem Schadensfall neue Kontrollkreise geschaffen wurden, vermerkte jedoch, daß die ergriffenen Maßnahmen unzureichend waren. Er empfahl, die von der Internen Revision mehrmals aufgezeigte unscharfe Funktionentrennung zu beseitigen.
- 18.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung beseitige ein neues, im Probebetrieb laufendes EDV-Programm die Fehlerquellen im Kontrollsystem. Die Verzögerung der EDV-Lösung sei durch die wegen des EU-Beitrittes notwendig gewordenen Programmänderungen und die geänderte Umsatzbesteuerung begründet.*
- Kontrolldefizite
- 19.1 Die Interne Revision zeigte neben dem Fall der Versteigerungskassa eine Anzahl von Mißbräuchen auf, die nahelegte, daß Maßnahmen für die Überwachung der betrieblichen Abläufe nicht ausreichend ergriffen wurden.
- Als eine der Ursachen für die Mißbräuche erblickte die Interne Revision das Spannungsverhältnis zwischen dynamischer Entwicklung der überprüften Unternehmung und veralteten Arbeitsanweisungen. Eine weitere Ursache war der oftmalige Verstoß gegen das Vier-Augen-Prinzip.
- 19.2 Der RH begrüßte das Aufzeigen der Kontrolldefizite durch die Interne Revision, vermerkte aber, daß ihre Empfehlungen nur zögernd umgesetzt wurden.
- Investitionsrichtlinien
- 20.1 Für die Abwicklung der Investitionsprojekte war eine zentrale Technische Abteilung eingerichtet. Da keine eigene schriftliche Investitionsrichtlinie existierte, regelte eine allgemeine Dienstanweisung auch die Auftragsvergabe der Gebäudeinvestitionen und Instandhaltungen. Sie bestimmte, daß die Technische Abteilung Aufträge bis zu einer Nettosumme von 50 000 S direkt vergeben konnte. Die Abteilung war von der Geschäftsleitung angewiesen, ab 250 000 S beschränkt und ab 1 Mill S öffentlich auszuschreiben, wobei eine Dokumentation dieser Anweisung fehlte.
- 20.2 Der RH empfahl, Investitionsrichtlinien verbindlich zu definieren und für ihre Einhaltung zu sorgen, um die Investitionskosten zu minimieren.

Internes Kontrollsystem

127

Organisations-
instrumente

- 21.1 Es fehlten Anforderungsprofile und Stellenbeschreibungen. Diese wurden nur fallweise bei Neueinstellungen erstellt. Die Schätzmeister erhielten eine mehrmonatige intensive hausinterne Ausbildung; ein Gesamtkonzept für die Schulung der übrigen Mitarbeiter fehlte.
- 21.2 Der RH erachtete die bloß teilweise vorhandenen Anforderungsprofile und Stellenbeschreibungen für eine klare Aufbau- und Ablauforganisation für unzureichend und empfahl daher ihre systematische Erstellung. Der RH bemängelte weiters das Fehlen eines Gesamtschulungskonzeptes.
- 21.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung habe die Personalabteilung mit den Vorarbeiten für den systematischen Aufbau von Stellenplänen, Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofilen begonnen. Die Personalabteilung werde in Kooperation mit den Bereichsleitern und Stabsstellenleitern für das Jahr 1998 ein Gesamtschulungskonzept erstellen.*

Zusammenfassende
Beurteilung

- 22 Die Verschiedenartigkeit und die Vielzahl der Geschäftsfälle des Dorotheums machen ein effizientes Kontrollsystem unerlässlich. Die Organisation der internen Kontrollkreise hielt mit der dynamischen Entwicklung der überprüften Unternehmung nicht Schritt. Der RH empfahl, die Defizite der Kontrolle, die das grundsätzlich positive Gesamtbild der Unternehmungsstruktur trübten, durch eine klare Funktionentrennung, ein verstärktes Vier-Augen-Prinzip, aktuelle Arbeitsanweisungen, Erstellung von Anforderungsprofilen, Stellenbeschreibungen und ein Schulungskonzept zu beheben.

Schluß-
bemerkungen

- 23 Der RH hob zusammenfassend nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Der Strategieprozeß sollte stetig fortgeführt und strategische Bereichskonzepte erarbeitet werden.
- (2) Die von der Internen Revision festgestellten Kontrolldefizite wären zu beheben.
- (3) Die Anforderungsprofile für Schätzmeister und Filialleiter sollten geändert werden.
- (4) Beim Wareneinkauf für den Freien Verkauf sollten der schätztechnische Dienst verstärkt eingebunden und die Prüfungen durch die Interne Revision vermehrt werden.
- (5) Für die Investitionsabwicklung sollten Investitionsrichtlinien verbindlich definiert werden.
- (6) Das Rechnungswesen wäre auszubauen.
- (7) Die Organisationsinstrumente sollten systematisch erarbeitet werden.

Lenzing AG

Die Lenzing AG stand seit 1991 in sehr starker Konkurrenz zu den europäischen Mitbewerbern. Über eine mengenmäßige Umsatzausweitung konnte sie ihre Wettbewerbsposition zwar verbessern, wertmäßig aufgrund der schlechten Erlöse aber nur wenig gewinnen.

Ab 1991 führte die Lenzing AG eine Bereinigung ihrer Geschäftsfelder durch und nahm eine Konzentration auf die Kernsparte Viskose vor. Der Beschluß, die Forschungsergebnisse aus Lenzing für die neue Faser Lyocell in Heiligenkreuz im Burgenland mit hohen Förderungen industriell umzusetzen, verstärkte am Standort Lenzing den Innovationsdruck.

Innerbetrieblich unternahm die überprüfte Unternehmung wiederholt Bemühungen, den seit einer Organisationsuntersuchung im Jahr 1990 bekannten Rationalisierungsspielraum auszuschöpfen. Der kurzfristige Konjunkturaufschwung im Faserbereich, verbunden mit geringer Akzeptanz der Vorstellungen des Vorstandes bei den Mitarbeitern, unterband zum Teil den Erfolg der Rationalisierungsvorhaben. Der starke Geschäftseinbruch im Jahr 1996 zwang die Lenzing AG Mitte 1997, die seit Jahren aufgeschobenen Weichenstellungen unter weitaus ungünstigeren Rahmenbedingungen nachzuholen.

In den vergangenen Jahren lag im Stammwerk das Hauptaugenmerk auf Umweltschutzinvestitionen. Wegen der beschränkten Finanzmittel erfolgte dort eine Zurückstellung flächendeckender Erneuerungs- und Rationalisierungsinvestitionen im Bereich der Zellstoff- und Faserproduktion.

Um für den internationalen Wettbewerb gerüstet zu sein, setzte die Lenzing AG auf eine Globalisierung ihrer Aktivitäten. Beteiligungen an einer Zellstofffabrik in Brasilien und an einer Viskosefaserfabrik in den USA erforderten einen höheren Ressourceneinsatz als geplant.

130

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	in Mill S					
Umsatz	5 879,7	5 938,9	5 767,5	5 755,9	5 976,2	5 565,9
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	+171,9	-32,3	+88,1	+166,2	+153,6	+113,5
Jahresüberschuß/-fehlbetrag	+165,7	-93,0	-188,3	-12,6	+138,6	-539,0
Bilanzgewinn	86,4	59,9	19,5	38,8	38,9	2,2
	Anzahl im Jahresdurchschnitt					
Mitarbeiter	3 666	3 542	3 199	3 010	2 968	2 900

Prüfungszuständigkeit des RH

- 1 Der RH versuchte im Juni 1994, die Lenzing AG (eine Tochtergesellschaft der Bank Austria Industrieholding GesmbH sowie der Creditanstalt-Bankverein) zu überprüfen. Da die Unternehmung und die Bank Austria AG die Prüfungszuständigkeit des RH bestritten, wurde die Gebarungsüberprüfung im September 1994 abgebrochen. Der RH stellte beim Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Feststellung seiner Prüfungszuständigkeit für die Lenzing AG.

Nachdem der Verfassungsgerichtshof bereits im März 1995 die Prüfungszuständigkeit des RH für die Bank Austria AG festgestellt hatte, bestätigte er schließlich im November 1995 aufgrund der Eigentumsverhältnisse die Prüfungszuständigkeit des RH auch für die Lenzing AG.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 2 Der RH überprüfte Ende 1996/Anfang 1997 die Gebarung der Lenzing AG. Das Prüfungsergebnis ging nach Einholung der Stellungnahme des Vorstandes Anfang September 1997 dem Vorstand und dem Aufsichtsrat der Lenzing AG, dem Vorstand der Bank Austria AG, dem Wiener Stadtssenat und dem BMF zu. Der Wiener Stadtssenat nahm das Ergebnis der Gebarungsüberprüfung Mitte November 1997 zur Kenntnis.

Eigentumsverhältnisse

- 3 Am Grundkapital der Lenzing AG (367,5 Mill S) waren die Bank Austria Industrieholding GesmbH, eine Tochtergesellschaft der Bank Austria AG, mit 33,4 % und die Creditanstalt-Bankverein mit 16,7 % beteiligt.

Vorstand

- 4.1 Der Vorstand bestand bis Ende Juni 1996 aus vier Mitgliedern. Mit 1. Juli 1996 wurde trotz laufendem Personaleinsparungsprogramm ein weiteres Vorstandsmitglied bestellt.
- 4.2 Der RH erachtete diese Erweiterung angesichts der guten zweiten Führungsebene als nicht erforderlich. Er legte dem Aufsichtsrat nahe, den Vorstand auf drei Mitglieder zu verkleinern.

Vorstand**131**

- 5.1 Die Berichte des Vorstandes im Aufsichtsrat über die Wirksamkeit von Sanierungsmaßnahmen im wirtschaftlichen oder technischen Bereich der beiden Tochterunternehmungen Lenzing Fibers Corporation und BACELL SA waren stets sehr optimistisch. Hinweise auf mögliche negative Auswirkungen bestimmter Entscheidungen oder auf etwaige Fehlentwicklungen erfolgten kaum.
- 5.2 Der RH kritisierte diese unausgewogene Berichterstattung, weil sie nach dem Eintreten der Fehlentwicklungen die Zusammenarbeit des Vorstandes mit dem Aufsichtsrat belastete.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes habe er den Aufsichtsrat detailliert über anstehende Probleme informiert. Rückblickend seien viele seiner Einschätzungen angesichts wider Erwarten sprunghafter und ungünstiger Entwicklungen zu optimistisch gewesen.*

Unternehmungspolitik**Strategische Planung**

- 6 Laut der 1990 erarbeiteten Strategie sollte im Kerngeschäft Viskosefaser der Standort Lenzing durch die Kosten- und Marktführerschaft in Westeuropa abgesichert und eine weltweite dominante Position erreicht werden. In der Papiererzeugung beabsichtigte die Lenzing AG durch Kooperationen oder Beteiligungen zu einem nachhaltig rentablen Anbieter in attraktiven Nischen in Europa zu werden. Für den Kunststoffbereich wurden eine Konsolidierung und eine Vorwärtsintegration in Marktnischen für notwendig erachtet, um aus der Verlustzone zu kommen. Bei Scheitern dieser Bemühungen sollte dieser Bereich verkauft werden. Zusätzlich war vorgesehen, die Gemeinkosten zu senken, selbständige Ergebniseinheiten (Profit Centers) zu schaffen, die innerbetrieblichen Steuerungssysteme anzupassen und die Umweltschutzanlagen fertigzustellen.

Umsetzung

- 7.1 Die Lenzing AG wurde bis Ende 1996 der weltweit zweitgrößte Produzent von Viskosefasern. Dies gelang durch den Erwerb ausländischer Beteiligungen, deren wirtschaftliche Entwicklung jedoch ungünstiger als geplant verlief.

Als Folge des hohen finanziellen Einsatzes im Ausland und der rückläufigen Faserkonjunktur unterblieb am Standort Lenzing eine flächendeckende Erneuerung der zum Teil alten Produktionsanlagen. Die späte und von Patentstreitigkeiten begleitete Umsetzung der Forschungsergebnisse für die neue Faser Lyocell schwächte die Wettbewerbsposition. Der Geschäftsbereich Papier wurde aus wirtschaftlichen Gründen nicht zum zweiten Standbein ausgebaut. Eine rechtliche Verselbständigung oder Einbindung eines kapitalkräftigen Partners zur mittelfristigen Absicherung dieses Geschäftsbereiches gelang nicht. Im Bereich Kunststoff blieben die vielfältigen Versuche, verlustbringende Sparten in die Gewinnzone zu führen, größtenteils erfolglos. Neben den inländischen Beteiligungen Glanzstoff Austria AG, Frankfurter Maschinen und Apparatebau GesmbH und Austria Faserwerke GesmbH verkaufte die Lenzing AG die Geschäftsbereiche High Performance Products und Kunststoffmaschinen.

Unternehmungspolitik

132

Die Lenzing AG gestaltete die bisherigen Geschäftssparten zu Profit Centers aus, änderte das System der Kostenrechnung und senkte den Mitarbeiterstand. Eine rechtliche Verselbständigung der einzelnen, nicht zum Kerngeschäftsbereich zählenden Bereiche wie Technik und Folie unterblieb bis Herbst 1997. Die Rationalisierungsreserven wurden im innerbetrieblichen Leistungsbereich und in der Verwaltung nicht voll ausgeschöpft.

- 7.2 Der RH regte an, die Unternehmungspolitik für die Lenzing AG und für ihre ausländischen Beteiligungen schwerpunktmäßig zu überarbeiten und die neue Unternehmungsstrategie dem Aufsichtsrat vorzulegen. Vorrangig sollte dabei eine Bereinigung bei der nordamerikanischen Beteiligung angestrebt werden. Der weiteren Forschung und Entwicklung wäre ein hoher Stellenwert einzuräumen; Grundsatzentscheidungen einschließlich produktpolitischer Festlegungen betreffend die Weiterentwicklung des Lenzinger Standortes wären vorzubereiten.

Für die Bereiche Zellstoff und Viskosefaser sollte eine Investitionsstrategie für eine gemeinsame Prozeßoptimierung erarbeitet werden. Besonderes Augenmerk wäre weiters im Produktionsbereich den notwendigen Produktivitätssteigerungen zuzuwenden, wobei die von der Unternehmung erwogenen Personalfreisetzungen alleine auf Dauer nicht zur Absicherung des Standortes ausreichen werden. Gleichzeitig sollte die Lenzing AG bei den Geschäftsfeldern Papier, Folien und Technik die Voraussetzungen für eine kapitalmäßige Verflechtung mit potenten Partnern schaffen, um diese Bereiche längerfristig abzusichern.

Weiters empfahl der RH die Ausgliederung innerbetrieblicher Leistungsbereiche an Dritte und den Abbau von konzernweiten Serviceleistungen für eine weitere Kostensenkung am Standort Lenzing.

Ferner vermißte der RH einen ergänzenden Kerngeschäftsbereich für die Stärkung der Ertragskraft und die Milderung zyklischer Preis- und Mengenschwankungen im Zellstoff- und Viskosefasergeschäft. Er empfahl den beiden Mehrheitseigentümern der Lenzing AG, die Suche nach kapitalkräftigen und marktmäßig interessanten Partnern zu verstärken.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei ein zweiter Kerngeschäftsbereich wünschenswert, aber zur Absicherung des Standortes nicht notwendig.*

Rationalisierungsprogramm

- 8.1 Zwecks Absicherung des Standortes Lenzing empfahl Ende 1996 ein Berater die Freisetzung von 450 bis 500 Mitarbeitern, um eine Kostensenkung von bis zu 500 Mill S jährlich zu erreichen. Größenordnungsmäßig waren die personellen Überkapazitäten seit Jahren bekannt. Weitere Unternehmungsbereiche (wie Einkauf, Produktion und Absatz) oder die Personalkosten je Kopf hatte die Lenzing AG nicht in die Analyse einbezogen.

- 8.2 Der RH kritisierte die verspätete Inangriffnahme dieser Rationalisierungsreserve, nunmehr unter ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen. Er empfahl, die bislang ausgeklammerten Bereiche in ein Rationalisierungsprogramm einzubeziehen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes habe die überprüfte Unternehmung bereits in den Jahren 1992 bis 1994 Einsparungen erzielt.*

Standort Lenzing

Faserbereich

- 9 Ungeachtet eines weltweiten Absatzrückganges erhöhte die Lenzing AG ihre Verkaufsmenge 1996 auf 133 000 t (Steigerung gegenüber 1991 um 20 %). In Westeuropa steigerte die überprüfte Unternehmung — bei gleicher Verkaufsmenge wie 1991 (87 000 t) — ihren Marktanteil von 34 % (1991) auf 40 % (1996). Die verbliebene Verkaufsmenge setzte die Lenzing AG zunehmend in erlösschwachen Märkten ab.
- 10 Trotz niedrigerer Rohstoffkosten und Rationalisierungen im Produktionsprozeß lag der Fasererlös wegen des Verfalls des Durchschnittserlöses um 10 % unter den Werten von 1991.
- 11.1 Die Lenzing AG ging bei der Fasererzeugung trotz hoher Produktivitätsunterschiede bei den einzelnen Spinnstraßen wegen einer wenig differenzierenden Kostenrechnung von sehr niedrigen variablen Kosten aus. Dadurch wurden bei auch sehr geringen Erlösen noch Deckungsbeiträge errechnet.
- 11.2 Nach Ansicht des RH hätte die Lenzing AG die Kostenerfassung überdenken sollen, um den Ausbau oder die Stilllegung von Produktionslinien besser beurteilen zu können.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes werde für die Fasererzeugung Gruppenarbeit eingeführt, um eine höhere Flexibilität und niedrigere Produktionskosten zu erreichen.*
- 12.1 Vor allem wegen der integrierten Zellstoffproduktion erzeugte die Lenzing AG in den achtziger Jahren zu den relativ günstigsten Kosten ("Kostenführer") in Westeuropa. Wegen der hohen Personalkosten und der personellen Überbesetzungen büßte sie diese Position in der Folge ein; die Produktivität lag unter der von qualitativ vergleichbaren Mitbewerbern.
- 12.2 Der RH kritisierte die nur geringfügigen Investitionen zur Verbesserung der Kostensituation und die unzureichenden Einsparungsmaßnahmen zur Absicherung des Standortes.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes seien andere, zum Teil hohe Investitionen (Umweltschutz- und Produktionsbereich) hinderlich gewesen.*
- 12.4 Der RH verwies auf die hohe Ressourcenbindung durch verlustbringende Beteiligungen.

Standort Lenzing

134

- 13.1 Obwohl die Unternehmung bereits im Jahr 1991 den Faserbereich als Profit Center eingerichtet hatte, maß sie dem Marketing erst Anfang 1995 größere Bedeutung bei.
- 13.2 Der RH bemängelte die verspätete organisatorische Aufwertung des Marketing als Voraussetzung für eine intensive Marktbearbeitung.

Produktionsbereich

- 14 Die Produktionskapazität lag 1996 bei 134 000 Jahrestonnen.

Zellstofffabrik

- 15.1 Die Kernbereiche der Zellstofffabrik waren Ende 1996 durchschnittlich 30 Jahre alt. Aufgrund der niedrigen Investitionen fehlten moderne Regel- und Steuereinrichtungen zur Herstellung von Marktzellstoff in homogener Qualität. Die Viskoseherstellung mußte daher die Zellstoffqualitätsschwankungen ausgleichen.
- 15.2 Der RH vermißte eine Optimierung des Zellstoffes als Vorprodukt für die Fasererzeugung.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes könne eine Modernisierung des Zellstoffbereiches aus Kostengründen nur schrittweise über mehrere Jahre verwirklicht werden.*

Faserfertigung

- 16.1 Das geringe Investitionsvolumen der vergangenen Jahre führte zur Überalterung der Produktionsanlagen. Drei von elf Spinnmaschinen produzierten mehr als die Hälfte der Jahreserzeugung. Größtenteils waren die Anlagen störanfällig; sie wiesen unzureichende Steuerungen und eine ungenügende Kapselung auf. Dies erforderte ein aufwendiges Abluftsystem zur Einhaltung der vorgeschriebenen Abgaskonzentrationen am Arbeitsplatz.
- 16.2 Der RH bemängelte die technische Veralterung im Faserproduktionsbereich.
- 16.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sehe er eine technologische Erneuerung bei einer Steigerung der Gesamtfaserkapazität vor. Damit sichere er die Produktionsleistung, erhöhe die Flexibilität und schaffe eine verbesserte Qualität für Spezialfasern; überdies erfülle er die zunehmenden Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes und ermögliche weitere Rationalisierungen. Bisher habe er die vorhandenen Ressourcen vor allem zur Erfüllung von Umweltschutzauflagen eingesetzt.*

Einsparungsprojekte

- 17.1 Der Verlust der Kostenführerschaft veranlaßte die Unternehmung, verschiedene Projekte zur Steigerung der Effizienz im Produktions- und innerbetrieblichen Dienstleistungsbereich zu starten.

Standort Lenzing

135

- 17.2 Der RH zeigte die langsame und zurückhaltende Umsetzung dieser Projekte auf. Nach Ansicht des RH blieb damit ein beachtlicher Teil der Rationalisierungspotentiale zu lange unausgenutzt. Er bemängelte, daß die Lenzing AG ihre Einsparungsziele zumeist nicht erreicht hatte.
- Papierbereich
- 18.1 Der Bereich Papier erlitt trotz Kostensenkung und Produktivitätsverbesserung bis 1996 Verluste, so daß eine Substanzerhaltung aufgrund der schlechten Ergebnisse nicht möglich war. Die Weiterführung des Papierbereiches war auf seinen Beitrag zur Abdeckung der Verwaltungskosten der überprüften Unternehmung zurückzuführen.
- 18.2 Nach Ansicht des RH war die Weiterführung dieser Strategie nur zeitlich begrenzt möglich. Er legte dem Vorstand nahe, seine Bemühungen zur Ausgliederung der Sparte mit Überleitung an einen interessanten Partner zu verstärken.
- 18.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes habe er in den vergangenen Jahren wiederholt Kooperationspartner gesucht.*
- Bereich
Lenzing-Technik
- 19.1 Die für die Planung und Überwachung von Um- und Neubauten in der Viskose- oder Zellstofffabrik zuständige Abteilung wurde 1991 als eigenes Profit Center eingerichtet, weil sie in immer größerem Umfang Dritt-aufträge durchführte. Es war der einzige Bereich der Lenzing AG, der in den überprüften Jahren positive Ergebnisse erzielte.
- 19.2 Der RH regte angesichts der guten Ertragslage die Verselbständigung des Bereiches als Voraussetzung für eine spätere Kooperation mit einem kapitalkräftigen Partner an.

Ausländische Beteiligungen

- P.T. South Pacific
Viscose S.p.A.
- 20.1 Die Lenzing AG war Ende 1996 mit 42 % an der P.T. South Pacific Viscose S.p.A., Indonesien, beteiligt. Mit dieser Beteiligung, die bis Ende 1995 Dividenden abwarf, versuchte die überprüfte Unternehmung, das Wachstumspotential und die Kostenvorteile in Südostasien auszuschöpfen. Die Kapazität der Tochterunternehmung lag bei 110 000 Jahrestonnen; sie besaß keine eigene Zellstofferzeugung. Das zur Zellstoffversorgung der außereuropäischen Produktionsstätten erworbene brasilianische Werk der Lenzing AG führte seine Lieferungen annähernd zu Weltmarktpreisen durch, so daß für die Tochterunternehmung keine Kostenvorteile entstanden.
- 20.2 Der RH wies darauf hin, daß die kostenmäßige Konkurrenzfähigkeit der Tochterunternehmung aufgrund der fehlenden Zellstoffintegration längerfristig gefährdet sein kann.

Ausländische Beteiligungen

136

Lenzing Fibers
Corporation

- 21.1 Zur Umsetzung der Globalisierungsstrategie erwarb die Lenzing AG 1992 ein Viskosefaserwerk in den USA. Ausschlaggebend dafür war die Erwartung hoher Faserpreise, einer Absatzsteigerung um ein Drittel auf 60 000 Jahrestonnen sowie kostengünstiger Kapazitäts- und Produktivitätssteigerungen. Insgesamt glaubte der Vorstand der überprüften Unternehmung an eine wirtschaftlich äußerst attraktive Investition mit begrenztem und beherrschbarem Risiko.
- 21.2 Nach Ansicht des RH hatte der Vorstand weder die beschränkte Aufnahmekapazität des nordamerikanischen Marktes noch den weltweit rückläufigen Absatz für Viskosefasern sowie den Preisverfall durch den Kapazitätsaufbau im Fernen Osten ausreichend berücksichtigt.
- 21.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei der starke Preis- und Absatzeinbruch nicht vorhersehbar gewesen und habe auch nicht der Entwicklung auf den übrigen Hauptmärkten entsprochen. Der Anstieg der Zellstoffpreise Mitte 1995 habe diese Lage verschärft.*
- 22.1 Die Lenzing AG setzte für die Lenzing Fibers Corporation bis Ende Jänner 1997 470 Mill S mehr an Eigenmitteln ein als geplant. Weitere Mittelzuführungen erachtete der Vorstand für nicht mehr erforderlich. Insgesamt kostete dieses Engagement die Lenzing AG 670 Mill S, wofür eine bilanzielle Vorsorge in den vergangenen Jahren (zB 1996 530 Mill S) erfolgte.
- 22.2 Nach Ansicht des RH hat die Lenzing AG, selbst bei einer längerfristigen Verbesserung der Marktsituation in den USA, keinen wesentlichen Mittelrückfluß zu erwarten.

BACELL SA

- 23.1 Um die Rohstoffsicherung für ihre außereuropäischen Faserwerke zu sichern, beteiligte sich die Lenzing AG 1993 am Umbau einer stillgelegten brasilianischen Zellstofffabrik. Vorgesehen war eine Abnahmeverpflichtung der Lenzing AG für 51 % des Zellstoffes zu Weltmarktpreisen und eine Option zum Bezug der gesamten Produktion. Die Lenzing AG betrachtete die Beteiligung auch als Druckmittel für Preisverhandlungen mit einem großen Zellstofflieferanten. Der Preis der 38 %igen Beteiligung betrug 363 Mill S.
- 23.2 Der RH stellte fest, daß die Planannahmen für den Beteiligungserwerb in den folgenden Jahren nicht oder nur noch in abgeschwächter Form Gültigkeit hatten.
- 24.1 Aufgrund der modernen Technologie und der niedrigen Personal- und Rohstoffkosten plante die Lenzing AG die Erzeugung von Zellstoff zu international wettbewerbsfähigen Kosten. Wegen langwieriger Verhandlungen über die Fremdfinanzierung begann die Produktion nicht wie vorgesehen im 2. Quartal 1995, sondern erst ein Jahr später. Die Produktionskosten lagen um ein Drittel über den Planwerten. Gleichzeitig verteuerte die Aufwertung der brasilianischen Währung die Produktion. Die hohen Produktionskosten und die gesunkenen Erlöse machten 1996/97 die Umrüstung auf höherwertigen Zellstoff, zum Teil für Lyocell, notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

- 24.2 Der RH vermißte die Erstellung von Abweichungsvarianten für die Beteiligungsentscheidung. Nach seiner Ansicht wird die ursprünglich angestrebte Wirtschaftlichkeit schwer zu erreichen sein.

Lyocell

Projektrealisierung

- 25.1 Nach jahrelanger Entwicklungsarbeit faßte der Aufsichtsrat der Lenzing AG im Oktober 1994 einen grundsätzlichen Beschluß zur Errichtung einer Großanlage für die Produktion der neuen Faser Lyocell. Der Bau der neuen Fabrik in Heiligenkreuz im Burgenland begann erst im Oktober 1995. Die Inbetriebnahme erfolgte im Juli 1997. Der größte Konkurrent der überprüften Unternehmung hatte bereits Mitte 1992 eine Großanlage für eine ähnliche Faser errichtet.
- 25.2 Der RH vermerkte den Zeitverzug gegenüber dem Konkurrenten. Er kritisierte, daß das stete Zuwarten auf neue Forschungsergebnisse die Wettbewerbssituation verschlechterte.
- 25.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei die Entwicklung der neuen Faser im gleichen Zeitraum gelungen wie dem wesentlich größeren Mitbewerber.*

Gesellschaftsrechtliche Struktur

- 26.1 Die Produktion der Lyocellfasern erfolgte in der Ende 1994 gegründeten Tochterunternehmung Lenzing Lyocell GesmbH & Co KG. Kommanditist war die Lenzing AG, Komplementär die Lenzing Lyocell GesmbH. Die Wirtschaftsservice Burgenland AG war als echter stiller Gesellschafter mit 300 Mill S beteiligt. Die Lenzing AG wählte die Form der GesmbH & Co KG, um die formale Haftung auf die Einlage und das Stammkapital (zusammen 153 Mill S) zu beschränken und die steuerliche Zurechnung der Ergebnisse an die Lenzing AG zu optimieren.
- 26.2 Der RH warnte vor einer Überbewertung der Risikobeschränkung durch die gewählte Rechtsform, weil nach seiner Ansicht — wegen des Vertriebes der neuen Faser unter der Bezeichnung "Lyocell by Lenzing" — die Lenzing AG um das wirtschaftliche Wohl ihrer Tochterunternehmung besorgt sein werde.

Investitionsvolumen

- 27.1 Die Produktionskapazität war ursprünglich mit 20 000 Jahrestonnen und das Investitionsvolumen mit 1 480 Mill S festgelegt. Eine Überarbeitung des Projektes im Oktober 1995 ergab eine Kostenerhöhung auf 2 100 Mill S (einschließlich 150 Mill S für Unvorhergesehenes). Die geplante Jahresproduktion wurde dabei auf 24 000 t angehoben. Wegen der hohen Investitionskosten ließ die Lyocellproduktion gegenüber der Viskoseproduktion in Lenzing keine Kostenvorteile erwarten.
- 27.2 Nach Ansicht des RH könnten die hohen Produktionskosten bei einem Preisverfall die Wirtschaftlichkeit der Lyocell-Anlage gefährden. Der RH erachtete deshalb die erfolgreiche Umsetzung der Erkenntnisse von der Pilotanlage in Lenzing auf den Betrieb der Großanlage und das Erreichen der erwarteten Rentabilität für notwendig. Diesbezüglich wären bei Erweiterung der Anlage die Investitionskosten je t stark zu senken.

Lyocell

138

- 27.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei nach dem erfolgreichen Anlaufen der Großanlage im Juli 1997 bei Kapazitätsausweitung auf 40 000 Jahrestonnen eine Halbierung der Investitionskosten bei unverändertem Investitionsumfang realistisch.*

Standortwahl

- 28.1 Von den ursprünglich untersuchten drei Standorten für die Errichtung der Lyocell-Anlage verblieben schließlich zwei (Lenzing, Heiligenkreuz) zur Wahl. Im Dezember 1994 faßte der Aufsichtsrat einen bedingten Baubeschluß für Lenzing, und der Vorstand informierte dementsprechend die Belegschaft. Die Zusage des Vorstandes an die Belegschaft und der langwierige Ablauf der Standortentscheidung, insbesondere unter Beachtung der regionalwirtschaftlichen Bedeutung des Projektes für Oberösterreich, führten zu einer Mißstimmung zwischen Belegschaft und Vorstand. Auf Initiative des Vorstandes beschloß die Hauptversammlung im Mai 1995, die Anlage in Heiligenkreuz zu errichten.
- 28.2 Der RH erachtete die Übertragung der Standortentscheidung an die Hauptversammlung für nicht erforderlich, zumal die wesentlich gewichtigere Entscheidung, nämlich die Lyocell-Produktion mittels einer Großanlage, im Aufsichtsrat gefaßt wurde.

Gutachten

- 29.1 Das Lyocell-Projektteam der Lenzing AG errechnete ursprünglich einen höheren nominellen Cash-flow für Lenzing als für Heiligenkreuz; wegen der günstigeren Finanzierung ergab sich ein höherer Kapitalwert für Heiligenkreuz. Ein externes Gutachten zur Standortwahl vom Februar 1995 zeigte — im Wege eines langen Berechnungszeitraumes von 25 Jahren — einen Vorteil für den burgenländischen Standort.

Der Betriebsrat der Lenzing AG beauftragte ein zweites Gutachtertteam. Durch die Wahl anderer Abzinsungsfaktoren und die unterschiedliche Berücksichtigung nicht eindeutig quantifizierbarer Faktoren (zB Weiterentwicklung des Standortes Lenzing, Vorhandensein von Schlüsselpersonal, Abdeckung von Fixkosten) empfahl das zweite Gutachtertteam den Standort Lenzing.

Der Vorstand und die Hauptaktionäre der Lenzing AG erachteten aus betriebswirtschaftlicher Sicht den burgenländischen Standort für vorteilhafter.

- 29.2 Nach Ansicht des RH machten die gegenteiligen Ergebnisse der beiden Gutachten die Bandbreite der Standortentscheidung deutlich. Der RH vertrat die Auffassung, daß sich die Standortentscheidung auf kurzfristig realisierbare wirtschaftliche Vorteile stützte, aber mittel- bis längerfristige Auswirkungen auf den Standort Lenzing und die Region Lenzing/Vöcklabruck unberücksichtigt ließ.
- 29.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes habe er wegen der widersprüchlichen Ergebnisse der beiden Expertengruppen den mit dem Thema länger befaßten Gutachtern vertraut. Volkswirtschaftliche Überlegungen seien dabei zurückgestanden. Rückblickend sei die Entscheidung für den burgenländischen Standort aus Finanzierungsgründen richtig gewesen. Zur besseren Auslastung der Infrastruktur habe er Drittinvestoren mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 1,8 Mrd S nach Lenzing geholt.*

Förderungen

- 30.1 Für die Errichtung der Anlage im Burgenland erhielt die Lenzing Lyocell GesmbH & Co KG bis Ende Jänner 1997 Zusagen für verlorene Zuschüsse von rd 466 Mill S. Zusätzlich gab es weitere Förderungen mit einem Barwert von rd 407 Mill S. Von der gesamten Förderungssumme (rd 873 Mill S) entfielen rd 113 Mill S auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung; die Bundesmittel betrugen rd 274 Mill S. Auf burgenländische Förderungen entfielen rd 486 Mill S. Darüber hinaus bürgte das Land Burgenland für einen 200 Mill S Kredit der Lenzing Lyocell GesmbH & Co KG. Eine Vereinbarung für ein Haftungsentgelt war Ende 1997 in Ausarbeitung. Das Land Burgenland übernahm die Verpflichtung, für die Bereitstellung der Infrastruktur, der Energieversorgung und für ausreichende Verkehrswege zu sorgen sowie marktkonforme und für die Lenzing AG haftungsfreie Kredite zu beschaffen. Gleichzeitig sagte das Land zu, die Übersiedlung weiterer Teile des Geschäftsbereiches Lyocell sowie die Wohnraumbeschaffung für Mitarbeiter und deren Ausbildung zu unterstützen.
- 30.2 Nach Ansicht des RH hat die Lenzing AG ihr unternehmerisches Eigenrisiko aus dem Lyocell-Projekt durch hohe Subventionen am Standort Heiligenkreuz gesenkt.

Förderungswettbewerb

- 31.1 Im Zeitraum zwischen dem Aufsichtsratsbeschluß zum Bau der Großanlage im Oktober 1994 und der Befassung der Hauptversammlung im Mai 1995 besserte das Land Burgenland sein Förderungsangebot, jeweils nach Erhöhungen des oberösterreichischen Angebotes, mehrmals nach. Im Februar 1995 stellte sich heraus, daß das Land Oberösterreich Beihilfen nur bis 70 Mill S EU-konform hätte geben können.
- 31.2 Nach Ansicht des RH bewirkte ausschließlich die Vergabe von öffentlichen Mitteln die Verlagerung einer Investition, die in Oberösterreich getätigt worden wäre, in das Burgenland. Der RH vermerkte die fehlende — die beiden betroffenen Bundesländer und den Bund einbeziehende — analytische Gesamtschau der volkswirtschaftlichen und regionalwirtschaftlichen Auswirkungen aus der durch Subventionen hervorgerufenen Verlagerung von Produktionen bzw Arbeitsplätzen. Den Wettbewerb der beiden Bundesländer bei den Förderungen führte der RH auf das Fehlen industriepolitischer Rahmenkonzepte und eines darauf abgestimmten gesamtösterreichischen Förderungskonzeptes zurück. Insgesamt beurteilte der RH den Bau der Lyocell-Anlage im Burgenland als Ergebnis der Strukturpolitik der EU, die einem genau abgegrenzten und relativ kleinen Gebiet in Ostösterreich den Anschluß an den wirtschaftlichen Wohlstand des restlichen Bundesgebietes ermöglichen soll.

Förderungsvolumen

- 32.1 Die Summe der Förderungen betrug rd 873 Mill S. Dies bedeutete eine Förderung von rd 5,8 Mill S je geschaffenem Arbeitsplatz (150 Mitarbeiter der Lenzing Lyocell GesmbH & Co KG).
- 32.2 Der RH verwies auf die hohen Subventionen je Arbeitsplatz.

Lyocell

140

Förderungsabwicklung und -kontrolle

- 33.1 Die Vergabe der Förderungsmittel erfolgte entsprechend der Vielzahl von Förderungsinstrumenten durch die hierbei selbständig agierenden Gebietskörperschaften und verschiedene Förderungsstellen. Bei der Errichtung der Lyocell-Anlage begutachteten vier Stellen (die Wirtschaftsservice Burgenland AG, das damalige BMAS, die Österreichische Kommunalkredit AG und der ERP-Fonds) das Projekt und prüften dessen Übereinstimmung mit den Förderungsrichtlinien.

Eine zentrale Überwachung der Einhaltung der durch die Aufteilung in EU-Regionalförderungsgebiete festgelegten Förderungsobergrenzen fehlte. Dies fiel in den Zuständigkeitsbereich jeder einzelnen fördernden Stelle, die dabei auf die Angaben der Unternehmung angewiesen war. Ebenso gab es keine zentrale Erfassung der gewährten Förderungen. Die Zusage der Strukturfondsmittel der EU erfolgte durch das Land Burgenland und die Österreichische Kommunalkredit AG im Rahmen einzelner Förderungsvereinbarungen. Der ERP-Fonds und das damalige BMAS erteilten für die Strukturfondsmittel gesonderte Zusagen. Der ERP-Fonds verlangte für die EU-Mittel eine Absicherung mittels Bankgarantie.

- 33.2 Nach Ansicht des RH spiegelte die Förderungsabwicklung und -kontrolle die Unübersichtlichkeit der österreichischen Förderungslandschaft wider.

Umwelt

Allgemeines

- 34.1 Die Lenzing AG verwirklichte Umweltmaßnahmen weitgehend über Druck der Behörden und unter Inanspruchnahme namhafter Förderungsmittel. Sie entsprachen dem Stand der Technik, waren funktionell und führten zu einer großen Verbesserung der Umweltsituation.
- 34.2 Der RH stellte fest, daß nach jahrzehntelangen höchsten Belastungen von Luft und Wasser, der Mitarbeiter und der Wohnbevölkerung ein gesetzesnaher Zustand erreicht worden war.

Abfallverbrennung

- 35.1 Im Jahr 1997 errichtete ein Dritter auf dem Werksgelände der Lenzing AG eine Verbrennungsanlage zur Reststoffverwertung biogener Abfälle. Die überprüfte Unternehmung stellte hierfür das Gelände, die Infrastruktur und das Betriebspersonal zur Verfügung. Die Errichtungsgesellschaft übernahm 93 % der Investitionskosten von rd 900 Mill S, die Bereitstellung der heizwertreichen Reststoffe und die Entsorgung der Aschen. Die Inbetriebnahme war für Herbst 1998 vorgesehen. Die Lenzing AG erwartete eine jährliche Kostenreduktion von 25 bis 30 Mill S durch billige Energie. Die Dampferzeugungskapazität lag jedoch über der tatsächlich benötigten Dampfmenge.
- 35.2 Nach Ansicht des RH erreichte die Lenzing AG mit der Abfallverbrennungsanlage eine kostengünstige Erneuerung veralteter Kessel. Der RH erblickte jedoch die Gefahr der Behinderung ökologisch sinnvoller Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauches, weil die Dampferzeugungskapazitäten den Bedarf überstiegen.

Umwelt

141

- 35.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes würden einige der alten Kessel zur Notversorgung dienen und nach Inbetriebnahme der Abfallverbrennungsanlage schrittweise abgetragen werden.*
- Abwasserreinigung 36 Die von der Lenzing AG entwickelte produktspezifische Abwasserreinigungsanlage erwies sich als funktionell und erfüllte alle geforderten Aufgaben. Ihre Reinigungsleistung übertraf die bescheidmäßig geforderte Leistung erheblich und lag laut Gutachten eines externen Prüfers bereits über dem Stand der Technik.
- Ökobilanzen 37.1 Die Lenzing AG verfügte über verschiedene Modelle zur Umweltbilanzierung und Emissionsbewertung. Eine vergleichende Bewertung der einzelnen Produktionssparten und Verfahren war wegen der unterschiedlichen Festlegung der Parameter bzw Schadstoffe und deren Schädlichkeit schwierig. Die erstellten Ökobilanzen hatten den Charakter von Stoffbilanzen (dies bedeutete die Erfassung von Stoffein- und -ausgängen) und wurden nicht laufend ergänzt.
- 37.2 Der RH empfahl, die bei der Erzeugung der Einsatzstoffe entstandenen Umweltbelastungen, die im Zuge der Produktion anfallende Abwärme und die Auswirkungen des hohen Wasser- und Luftverbrauches in die Ökobilanzen einzubeziehen. Weiters sollten Problembereiche und Umweltziele definiert und daraus konkrete Maßnahmenprogramme abgeleitet werden.
- 38.1 Die überprüfte Unternehmung besaß keine Kohlendioxid-Bilanz.
- 38.2 Nach Ansicht des RH wären im Hinblick auf die langfristige Senkung der Kohlendioxid-Emissionen die Erhebung des Ist-Zustandes und die Erstellung eines Maßnahmenkataloges erforderlich.
- Umweltschutzinvestitionen 39.1 Die Lenzing AG investierte in den Jahren 1988 bis 1996 insgesamt rd 5,7 Mrd S (hievon im überprüften Zeitraum 1991 bis 1996 rd 3,8 Mrd S) in Anlagen; davon entfielen rd 2,4 Mrd S (rd 1,5 Mrd S) bzw 42 % (39 %) auf den Umweltschutz. Die diesbezüglichen Aufwendungen betrugen 1995 rd 404 Mill S.
- 39.2 Der RH vermerkte ein Spannungsfeld zwischen den Zielen des Umweltschutzes und den betriebswirtschaftlichen Kostensenkungszielen der Unternehmung.
- 39.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes habe die Lenzing AG im europaweiten Vergleich mit den Umweltstandards und Umweltschutzkosten der Konkurrenten die bei weitem sauberste Produktion und mit über 10 % die höchsten Umweltschutzkosten im Faserpreis.*

142

Personal

- | | |
|-----------------------|--|
| Mitarbeiteranzahl | 40 Die Lenzing AG beschäftigte 1991 durchschnittlich 3 666 Mitarbeiter. Im Rahmen von Einsparungsprogrammen senkte sie ihren Personalstand 1996 auf durchschnittlich 2 900 Mitarbeiter. |
| Mitarbeiter-einkommen | 41 Das durchschnittliche Jahreseinkommen lag 1995 für einen Arbeiter bei 387 000 S, für einen Angestellten bei 610 000 S. Im Vergleich dazu betrug der Jahresdurchschnittsverdienst in der Chemischen Industrie für Arbeiter 321 000 S und für Angestellte 535 000 S. Untersuchungen der Lenzing AG bewerteten die über den gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Zahlungen liegenden Leistungen mit 545 Mill S jährlich. |
| Vorstandsbezüge | <p>42.1 Die Lenzing AG wendete für den Vorstand 1996 (aktive und pensionierte Mitglieder, Abfertigungen und Tantiemen) insgesamt 55,7 Mill S auf. Dabei schwankten die Jahresbezüge je aktivem Vorstandsmitglied zwischen 3,7 Mill S und 6,4 Mill S.</p> <p>42.2 Da die Vorstandsbezüge im oberen Entlohnungsbereich österreichischer Unternehmungen lagen, legte der RH dem Aufsichtsrat nahe, beim Abschluß neuer Vorstandsverträge niedrigere Bezugsgrenzen und leistungsorientierte Komponenten vorzusehen.</p> |
| Dienstverträge | <p>43.1 In den Dienstverträgen wurden den aktiven Vorstandsmitgliedern, ebenso wie 44 anderen Führungskräften, Zuschußleistungen zur Pension zugesichert. Bei den Führungskräften lag die Obergrenze bei 45 % des Jahresbezuges; beim Vorstand erreichte sie, je nach der Funktion und Dauer der Betriebszugehörigkeit, bis zu 41 % des Jahresbezuges.</p> <p>43.2 Der RH empfahl, künftig die Zuschußleistungen für sämtliche Vorstandsmitglieder gleich zu bemessen. Er regte an, die Errichtung einer eigenen Pensionskasse für Führungskräfte zu prüfen.</p> |
| Urlaubsabgeltung | <p>44.1 Ende August 1995 genehmigte der Aufsichtsratsvorsitzende ein Ansuchen des Vorstandsvorsitzenden um Abgeltung seines Urlaubsüberhangs von 40 Tagen, weil dieser durch Tätigkeiten für Tochterunternehmungen voll ausgelastet war. Der Vorstandsvorsitzende erhielt in der Folge 1 Mill S als Urlaubsabgeltung ausbezahlt.</p> <p>44.2 Nach Ansicht des RH wäre ein schrittweiser Abbau des Urlaubsrückstandes möglich gewesen. Eine Beachtung des Ablöseverbotes laut Urlaubsgesetz hätte der überprüften Unternehmung den Urlaubsaufwand von 1 Mill S erspart.</p> <p>44.3 <i>Laut Stellungnahme des Vorstandes werde im Wirtschaftsleben fallweise eine andere Vorgangsweise geübt.</i></p> |

Personal

143

Anstellungsvertrag

- 45.1 Die Lenzing AG setzte ab 1993 einen hochqualifizierten Mitarbeiter der Lenzing Fibers Corporation für ihre ausländischen Beteiligungen ein. Sein konzernweites Jahreseinkommen stieg von 2,3 Mill S (1993) auf 3,5 Mill S (1996). Zusätzlich erhielt er für eine an das Dienstverhältnis anschließende einjährige Konsulententätigkeit ein Jahreshonorar von 4 Mill S (bei gleichzeitigem Ausschluß aller eventuellen Ansprüche aus dem Dienstverhältnis).

Die Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat sah vor, daß Anstellungsverträge mit der Lenzing AG bei einem Jahresbezug von mehr als 1,2 Mill S vom Arbeitsausschuß des Aufsichtsrates zu genehmigen wären. Da die in Österreich fälligen Bezüge des Mitarbeiters diese Wertgrenzen nicht überstiegen, erfolgte keine formale Genehmigung im Ausschuß.

- 45.2 Der RH regte an, die Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat zu ergänzen, so daß die konzernweiten Gesamteinkünfte von Mitarbeitern als Wertbasis für die Genehmigungspflicht heranzuziehen wären.
- 45.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei der Aufsichtsratsvorsitzende über das Einsatzgebiet und über die konzernweiten Gesamtbezüge des Mitarbeiters informiert gewesen.*

Schluß-
bemerkungen

- 46 Zusammenfassend empfahl der RH der Lenzing AG mit Blickrichtung auf eine strategische Neuorientierung,
- (1) die Rationalisierungsmöglichkeiten im innerbetrieblichen Leistungs-, Produktions- und Verwaltungsbereich auszuschöpfen,
 - (2) die einzelnen Geschäftsbereiche am Standort Lenzing zu verselbständigen,
 - (3) die Weiterentwicklung von Kooperationen oder Partnerschaften zu verbessern,
 - (4) die produktmäßige Absicherung des Standortes Lenzing auf breiterer Basis zu verstärken sowie
 - (5) die Weiterführung der Globalisierungsstrategie zu überdenken bzw neu zu ordnen.

144

CA Immobilien Invest AG

Die 1990 von der Creditanstalt-Bankverein gegründete Gesellschaft sollte mit ihren in der Folge errichteten Tochtergesellschaften das Segment Publikumsgesellschaft auf dem Liegenschaftssektor erfolgreich bearbeiten.

Mangels Nachfrage nach den Aktien der überprüften Gesellschaft mußte die Creditanstalt-Bankverein ab Mitte 1991 Aktien aus dem Publikumsbesitz zurücknehmen; Mitte 1995 standen 99,9 % der Aktien wieder im Eigentum der Creditanstalt-Bankverein.

Im Jahre 1996 wurde die überprüfte Gesellschaft rückwirkend zum 30. September 1995 mit der ÖRAG-Österreichische Realitäten AG verschmolzen, bei der die wesentlichen Liegenschaftsaktivitäten der Creditanstalt-Bankverein konzentriert sind.

	1991	1992	1993	1994	1995
	in Mill S				
Umsatzerlöse	–	0,6	3,2	3,5	4,0
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	+ 47,1	+ 46,7	+ 32,1	– 27,9	– 40,8
Bilanzgewinn	32,3	47,0	39,9	20,1	10,4
Bilanzsumme	1 746,9	1 794,8	1 882,1	1 812,3	1 689,5

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Jänner und Februar 1997 die Gebarung der 1995 durch Fusion in die ÖRAG Österreichische Realitäten AG aufgenommene CA Immobilien Invest AG sowie deren Tochtergesellschaften. Im Juli 1997 übermittelte der RH seine Prüfungsmitteilungen. Im Oktober 1997 teilte der Wiener Stadtsenat mit, daß er das Ergebnis der Überprüfung zur Kenntnis genommen habe.

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Unternehmungs-politik, die Finanzwirtschaft, das Baucontrolling, die Bausteuerung und die Projektabwicklung.

Gegenstand und Grundkapital

- 2 Gegenstand der 1990 von der Creditanstalt-Bankverein gegründeten Gesellschaft waren der Ankauf von Immobilien, auch zum Zweck der Bildung einer langfristigen Sachanlage, sowie deren Verkauf und Verwertung.
- 3 Das Grundkapital wurde zunächst mit 1 Mill S festgelegt und schrittweise auf 1,5 Mrd S erhöht.

- Vorstandssitzungen**
- 4.1 Obwohl die Eigentümerstruktur der überprüften Unternehmung und der CA Immobilien Anlagen AG, die sich im Minderheiteneigentum der Creditanstalt-Bankverein befand (Beteiligung vorerst etwa 15 %, ab Februar 1994 unter 10 %), grundsätzlich unterschiedlich war, wurden die Vorstandssitzungen aufgrund der Identität der Vorstandsmitglieder gemeinsam abgehalten. Auch die Vorstandsprotokolle unterschieden nicht zwischen den Agenden der beiden Gesellschaften.
- 4.2 Der RH hielt eine Trennung der Agenden der beiden Gesellschaften für notwendig.

- Bestellung eines dritten Vorstandsmitgliedes**
- 5.1 Im November 1991 wurde ein drittes Vorstandsmitglied bestellt. Die Aufgabe, den Verkauf der Aktien an ein breites Anlegerpublikum zu stimulieren, hatte dieses Vorstandsmitglied auch in seiner Eigenschaft als Mitarbeiter der Haupteigentümergesellschaft Creditanstalt-Bankverein.
- 5.2 Der RH stellte fest, daß der überprüften Unternehmung dadurch vermeidbare Kosten von insgesamt rd 1 Mill S erwuchsen.

Unternehmungspolitik

- Fusionsgründe**
- 6 Die überprüfte Unternehmung war als Liegenschaftsfonds für ein breites Publikum gedacht. Mangels Nachfrage nach Aktien der überprüften Gesellschaft wurde diese schrittweise in das Eigentum der Creditanstalt-Bankverein übergeführt, welche ab Mitte 1995 99,9 % des Aktienkapitals der überprüften Gesellschaft hielt.

Die Bank als Hauptaktionär hatte in der Folge den Wunsch nach bestmöglicher Verwertung der verbliebenen Immobilien und einer Rückführung des eingesetzten Kapitals. Aus diesem Grund erfolgten ein Kaptalschnitt und die Rückzahlung des halben Grundkapitals in Höhe von 750 Mill S an die Aktionäre sowie die Fusion mit der ÖRAG Österreichische Realitäten AG mit 30. September 1995, bei der die Liegenschaftsgeschäfte der Creditanstalt-Bankverein konzentriert werden sollten. Zur teilweisen Finanzierung der Grundkapitalrückzahlung erfolgte der Verkauf von Liegenschaftsanteilen der überprüften Unternehmung an die CA Immobilien Anlagen AG.

- Weiterentwicklung und Zukunftsaspekte**
- 7 Da die Rendite der verkauften Liegenschaftsanteile deutlich niedriger war als ursprünglich vorgesehen, waren sie um rd 100 Mill S abzuwerten. Zwei weitere Objekte wurden im überprüften Zeitraum generalsaniert und ins Wohnungseigentum abverkauft.

Nach der bei der überprüften Unternehmung bzw der ÖRAG Österreichische Realitäten AG üblichen Bruttorenditerechnung erwartet letztere aus den durch die Fusion übergeführten Objekten jährliche Gewinne zwischen 20 und 37 Mill S.

Wirtschaftliche Lage

Ergebnis der
gewöhnlichen
Geschäftstätigkeit

- 8 Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit sank von 1991 bis zur Fusionierung stark ab. Die Verluste der Jahre 1994 und 1995 waren im wesentlichen auf außerplanmäßige Abschreibungen von Beteiligungsansätzen zurückzuführen. Durch Rücklagenaufösungen wurden auch 1994 und 1995 Bilanzgewinne ausgewiesen.

Renditendarstellung

- 9.1 Dem Aufsichtsrat wurde als Rendite der Objekte eine "Bruttorendite" bekanntgegeben. Diese setzt eine 100 %ige Vermietung voraus und vernachlässigte Mietentgänge samt anteiligen Betriebskosten. Aufgrund der Gegenüberstellung der Erlöse einer 100 %igen Nutzung zu den Buchwerten steigen die Renditen von Objekten, die sich längere Zeit im Besitz der Gesellschaft befinden, schon aufgrund der inzwischen vorgenommenen Abschreibungen.
- 9.2 Der RH erachtete die Ermittlung der tatsächlich erzielten Rendite aufgrund der tatsächlichen Erträge bei jedem Objekt und deren Bekanntgabe an den Aufsichtsrat für notwendig. Er verwies auch auf seine seinerzeitige Empfehlung an die ÖRAG Österreichische Realitäten AG (TB 1993 S. 220 Abs 2-4), in der Nachkalkulation vom realen Substanzwert als Bemessungsgrundlage auszugehen.

Zweigstelle Linz

Rechnungswesen

- 10.1 Die Zweigstelle Linz stellte die jährlichen Gesamtkosten den Gesamteinnahmen gegenüber.
- 10.2 Der RH empfahl eine projektorientierte Deckungsbeitragsrechnung, um Informationen über die einzelnen Projekte und Tätigkeitsbereiche zu erhalten.

Informationskonzept

- 11.1 Es bestand kein einheitliches EDV-Konzept zur Kostenverfolgung. Die Zweigstelle Linz entwickelte mit einem Softwarehaus ein Programm, dessen Fertigstellung durch den Konkurs des Softwarehauses in Frage gestellt war.
- 11.2 Der RH bemängelte das Fehlen eines einheitlichen Informationskonzeptes im Konzern, wodurch die Projekte nicht vergleichbar waren.

Gesicherte
Abwicklung

- 12.1 Die Zweigstelle Linz sicherte Fertigstellungstermine durch Pönalevereinbarungen und durch Sicherheitseinbehalte bei der Abschlagsrechnung ab.
- 12.2 Der RH hielt weitere Maßnahmen, wie zB Bankbürgschaften, bei der Auftragsvergabe für angebracht und empfahl, künftig vermehrt auf eine wirtschaftlich abgesicherte Abwicklung zu achten.

148**Objekt 1010 Wien, Renngasse 6****Erwerb**

- 13.1 Zur Bewertung der von der Universale Bau AG feilgebotenen Liegenschaft wurden zwei verschiedene Schätzungsgutachter bestellt, deren Gutachten (gleiche Rechenfehler bis zur zweiten Dezimalstelle) auffallend übereinstimmten.
- 13.2 Die Nichtberücksichtigung eines rd 200 m² großen Innenhofes durch die Gutachten führte zu einer um 4 055 m³ zu hoch angesetzten Kubatur. In Verbindung mit der ungeprüften Übernahme eines m³-Preises wurde nach Meinung des RH der Sachwert des Gebäudes von den Gutachtern um 40 Mill S zu hoch bewertet. Bei der Ermittlung des Ertragswertes des Gebäudes waren in den Gutachten nicht vorhandene Büroflächen in Ansatz gebracht worden bzw von einem der Gutachter sogar die Mehrwertsteuer als Ertrag angesetzt worden.

Die Gutachter hatten schließlich einen Verkehrswert von 628 Mill S ausgewiesen, wobei dieser genau dem seinerzeitigen Kaufpreis entsprach. Nach vom RH vorgenommenen Korrekturen lag der errechnete Verkehrswert jedoch um 54 Mill S darunter.

Der RH beanstandete die kritiklose Übernahme der Gutachten sowie den zu hohen Kaufpreis.

Wiederverkauf

- 14.1 In einem Bewertungsgutachten vom Jahre 1995, vor dem Wiederverkauf des Gebäudes, wurde der Verkehrswert mit 550 Mill S festgestellt. Die überprüfte Unternehmung verkaufte ihren 50 %-Anteil um 280 Mill S. Unter Berücksichtigung des im Jahre 1990 entrichteten Kaufpreises von 314 Mill S und der investierten Umbaukosten von 41 Mill S ergab sich aus den Transaktionen ein Verlust von 75 Mill S.
- 14.2 Zum Zeitpunkt der Veräußerung herrschten niedrige Liegenschaftspreise.

Objekt 1150 Wien, Linke Wienzeile 234

- 15.1 Beim Kauf dieses Objektes um 485 Mill S (ohne Bewertungsgutachten) im Jahre 1990 und dem Verkauf im Jahre 1995 um 396 Mill S (nach Einholung eines Bewertungsgutachtens) erwuchs der überprüften Gesellschaft ein Verlust von insgesamt 97 Mill S.

Im Gutachten für den Wiederverkauf war bei der Ermittlung des Sachwertes keine Unterscheidung von Bürogebäude und Tiefgarage vorgenommen worden bzw waren die Garagen- und Kellerflächen wertmäßig nicht erfaßt. Der Ertragswert beruhte auf dem damaligen Vermietungsgrad von 79 %.

- 15.2 Der RH beanstandete die vorbehaltlose Annahme des Gutachtens.

Objekt City Point Andrá Salzburg

- | | |
|-----------------------------|--|
| Kaufpreis | 16.1 Die überprüfte Unternehmung erwarb 1990 um 115 Mill S die Vorplanung für das Projekt und das vom Voreigentümer elf Monate zuvor um 40 Mill S gekaufte Grundstück. |
| | 16.2 Nach Ansicht des RH war der Kaufpreis im Hinblick auf den geringen Planungsstand weit überhöht. |
| Nutzung | 17.1 Die überprüfte Unternehmung legte die endgültige Nutzung erst 1993 fest, obwohl mit dem Bau bereits 1991 begonnen worden war. Das Gebäude enthält eine Tiefgarage mit vier Untergeschoßen und eine für die tatsächliche Nutzung stark überdimensionierte Haustechnik. |
| | 17.2 Der RH bemängelte die lange Dauer der Nutzungsplanung sowie die Überdimensionierung der Haustechnik und der Garagengeschoße, was zu höheren Bau- und Betriebskosten führte und die Wirtschaftlichkeit stark verringerte. |
| Kostenaufstellung | 18.1 Die überprüfte Gesellschaft übergab trotz mehrfacher Aufforderung des RH keine detaillierte Gesamtkostenaufstellung. |
| | 18.2 Der RH kritisierte das Fehlen einer detaillierten Kostenaufstellung, wodurch auch keine Nachkalkulation möglich war. |
| Kostenzuordnung | 19.1 Die Gesellschaft hat Projekte mit höherer Ertragskraft mit Kosten des Verursacherprojektes belastet. |
| | 19.2 Der RH kritisierte diese dem Verursacherprinzip widersprechende Vorgangsweise. |
| Wirtschaftlichkeitsrechnung | 20.1 Die überprüfte Unternehmung ging bei ihrer Investitionsrechnung unrichtigerweise nicht nur von einer Vollvermietung des Gebäudes, sondern auch von nur einem Mietpreis aus. |
| | 20.2 Um das mit der Investitionsentscheidung verbundene Risiko darstellen zu können, wäre nach Meinung des RH eine nicht nur schwankende Auslastungsgrade, sondern auch verschiedene Mietpreisvarianten darstellende Wirtschaftlichkeitsrechnung erforderlich gewesen. |

150Schluß-
bemerkungen

21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Vorstandssitzungen von Gesellschaften verschiedener Eigentümer wären — auch bei Personalidentität der Vorstände — voneinander zu trennen.

(2) Die Renditen wären nicht auf der Grundlage einer Vollvermietung und der Restbuchwerte darzustellen, sondern sollten dem tatsächlichen Vermietungsgrad entsprechen und auf den realen Substanzwert bezogen werden.

(3) Gutachten wären auf ihre Plausibilität zu prüfen.

(4) Unter Ausnützung der sich ändernden Liegenschaftskonjunktur wären Verkäufe zur Zeit niedriger Liegenschaftspreise zu vermeiden.

ST Liegenschaftsverwertungs AG

Die ST Liegenschaftsverwertungs AG (vormals Stölzle–Oberglas AG) gehörte der Creditanstalt–Bankverein–Gruppe an und war mit der Abwicklung alter Verpflichtungen der seinerzeitigen Stölzle–Oberglas AG betraut.

Zur Sicherung der bestehenden Verpflichtungen wurde im Zusammenwirken mit der Mutterunternehmung Genußscheinkapital in Höhe von 250 Mill S aufgenommen und veranlagt. Die Abschichtung erfolgte ab Mitte 1997.

Die Verwertung der Restliegenschaften konnte zur Gänze, die anhängigen Gerichtsverfahren konnten bis auf eines beendet werden.

Die Abwicklung der sich stetig vermindernenden Pensionsverpflichtungen wurde weiterhin von der überprüften Unternehmung wahrgenommen.

	1992	1993	1994	1995	1996
	in Mill S				
Bilanzsumme	354,6	329,4	322,9	335,5	322,7
Genußscheinkapital	250	250	250	250	250
Betriebserfolg	−18,6	−4,5	−11,0	−5,5	+0,3
Finanzerfolg	+20,1	+23,4	+15,0	+34,4	+7,0
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	+1,5	+18,9	+4,0	+28,9	+7,3
Bilanzgewinn	0,11	0,06	0,06	0,06	0,06
Mitarbeiter: kein eigenes Personal					

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1
- Der RH überprüfte im Frühjahr 1997 die Gebarung der ST Liegenschaftsverwertungs AG an ihrem Sitz in Wien. Im Oktober 1997 nahm der Wiener Stadtsenat das Prüfungsergebnis vom Juli 1997 zur Kenntnis. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren eine Nachprüfung, die Verwirklichung der Empfehlungen des RH anlässlich der letzten Gebarungsüberprüfung (TB 1991 Abs 59) und die seitherige wirtschaftliche Entwicklung.

Allgemeines

- 2
- Die Aktien der Unternehmung standen zu 99,7 % im Eigentum der Creditanstalt–Bankverein. Die Gesellschaft beschäftigte sich im wesentlichen mit der Abwicklung alter Verpflichtungen (Prozesse, Pensionen und Grundstückstransaktionen) der Stölzle–Oberglas AG.

Wirtschaftliche Entwicklung

Bilanzpolitik

- 3 Die Bilanzstruktur der überprüften Unternehmung wurde von ihren Aufgaben, insbesondere aber von der Veranlagung jener Mittel bestimmt, die durch die 1990 erfolgte Ausgabe von Genußrechten zur Verfügung standen. Die Entscheidungsfindung hinsichtlich der Veranlagungspolitik erfolgte in enger Abstimmung mit den zuständigen Bereichen der Mutterunternehmung.

Nach der Abschöpfung des Genußscheinkapitals war ab 1997 eine Verringerung des Bilanzvolumens um mehr als drei Viertel zu erwarten, dessen größte Position die verbleibenden Pensionsverpflichtungen sein würde.

Ungeachtet der in einigen Bereichen gänzlich oder nahezu abgeschlossenen Abwicklung der alten Verpflichtungen lag ein Gesamtergebnis wegen der auch weiterhin bestehenden Pensionsverpflichtungen nicht vor.

Konzernclearing

- 4.1 Aufgrund der ab 1995 jederzeit möglichen Kündigung des Vertragsverhältnisses hinsichtlich des Genußscheinkapitals verlagerte die überprüfte Unternehmung ihre bis dahin in festverzinslichen Wertpapieren veranlagten Mittel in kurzfristige Veranlagungsformen. Die liquiden Mittel (1995: 151,5 Mill S; 1996: 295,0 Mill S) waren teils bei der Creditanstalt-Bankverein als Termingelder veranlagt, teils an andere Unternehmungen aus dem Konzernbereich als Darlehen vergeben, obwohl dies laut einer 1992 erfolgten Satzungsänderung ausgeschlossen war.
- 4.2 Der RH bemängelte die satzungswidrige Kreditvergabe, noch dazu ohne Sicherheiten.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung seien Veranlagungen bei ihr nahestehenden Unternehmungen risikomäßig den Einlagen bei der Creditanstalt-Bankverein gleichwertig. Zudem sei eine enge Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates und eine laufende Berichterstattung an den Aufsichtsrat über Veranlagungen bzw Umschichtungen erfolgt.*

Unternehmungsziele

- 5.1 Die Unternehmung hatte die Abwicklung ihrer alten Verpflichtungen mit finanzieller Hilfestellung der Creditanstalt-Bankverein vorgenommen.

In weiteren geplanten Geschäftsfeldern (etwa Entwicklung von Anlegermodellen, Abwicklung von Restverpflichtungen anderer Industriebeteiligungen der Creditanstalt-Bankverein ua) war die Unternehmung nicht tätig.

- 5.2 Wegen der weitgehend beendeten Abwicklung der verbliebenen Verpflichtungen der Stölzle-Oberglas AG erachtete der RH die aktive Fortführung der Unternehmung für nicht mehr zwingend erforderlich.

Gerichtsverfahren**Stand**

- 6 Im Zuge der Abwicklungstätigkeit oblag der ST Liegenschaftsverwertungs AG die Fortführung mehrerer Prozesse der Vorgängerunternehmung. Von den 1992 anhängigen vier Verfahren waren im Überprüfungszeitraum noch zwei anhängig, wofür 7,4 Mill S (1996) rückgestellt waren.

Abgeschlossene Verfahren

- 7 Im Jahr 1993 ging ein arbeitsrechtlicher Prozeß auf Fortzahlung einer durch Betriebsvereinbarung zugesicherten Zuschußpension, der auch diesbezügliche Ansprüche von rd 400 weiteren Anspruchsberechtigten klären sollte, mit dem Abschluß eines Generalvergleiches in Höhe von 8,5 Mill S zu Ende.

Im Februar 1997 endete ferner ein seit 1981 anhängiges Verfahren (Klage gegen die Stölzle–Oberglas AG auf Zahlung von 2 Mill S aus Lieferungen und Leistungen), wobei von der Stölzle–Oberglas AG erhobene Gegenforderungen (2,9 Mill S) in Höhe von 1,7 Mill S als zu Recht bestehend anerkannt wurden.

Nach Abschluß der Gebarungsüberprüfung wurde ein Rechtsstreit hinsichtlich eines von der ST Liegenschaftsverwertungs AG in Unterbestand gegebenen Geschäftslokals beendet.

Anhängige Verfahren

- 8 Im Dezember 1997 weiterhin anhängig war ein Verfahren betreffend die Leistungen einer für die Stölzle–Oberglas AG tätigen Entsorgungsunternehmung.

Pensionsverpflichtungen

- 9.1 Die von der überprüften Unternehmung übernommenen Pensionsverpflichtungen betrafen 1996 noch zwei Anwartschaften sowie 21 laufende Pensionen, womit sich die Anzahl der zu administrierenden Pensionen seit 1992 um sieben verminderte.

Sohin sanken auch die hierfür erforderlichen Rückstellungen von 48,6 Mill S (1992) auf 41,2 Mill S (1996) und der laufende Pensionsaufwand von 6,1 Mill S (1992) auf 5,0 Mill S (1996).

- 9.2 Der RH empfahl, eine gänzliche Auslagerung der Pensionsabwicklung, etwa eine Übertragung an eine Pensionskasse, zu überlegen.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der Unternehmung habe sie 1995 mündliche Informationen von einer Pensionskasse eingeholt, aus Kostengründen aber nicht weiter verfolgt. Anlässlich der Rückführung des Genußscheinkapitals werde sie neuerliche Überlegungen anstellen.*

154**Liegenschaften**

10.1 Seit 1992 verblieben der überprüften Unternehmung rd 12 000 m² — überwiegend Werkswohnungen umgebende Grünflächen — an Liegenschaftsbesitz zur Verwertung. Diese erfolgte durch Verkauf an die nunmehrigen Eigentümer der Werkswohnungen — ehemalige Mitarbeiter der Stölzle-Oberglas AG — über eine gemeinnützige Bau- und Siedlungsgesellschaft. Bis Mitte 1993 wurden rd 8 400 m² an Grünflächen übertragen, der verbleibende Rest für Wege und Straßen ohne Entgelt in das öffentliche Gut übergeben.

10.2 Der RH kritisierte, daß mit der Bau- und Siedlungsgesellschaft keine schriftliche Vereinbarung geschlossen wurde.

Ferner hat es die überprüfte Unternehmung verabsäumt, nach Beendigung der Liegenschaftsverwertung von der beauftragten Unternehmung einen detaillierten Abschlußbericht über die getätigten Verkaufsschritte einzufordern.

**Schluß-
bemerkungen**

11 Zusammenfassend empfahl der RH,

(1) eine Auslagerung der Abwicklung der noch verbliebenen Pensionsverpflichtungen zu überlegen und

(2) nach vollendeter Abwicklung der alten Verpflichtungen und der Abschöpfung des Genußscheinkapitals die aktive Fortführung der Unternehmung zu beenden.

Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG

Die wirtschaftliche Entwicklung der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG zeigte im überprüften Zeitraum einen guten Verlauf. Ab dem Jahr 1995 war jedoch ein erheblicher Auslastungsrückgang zu verzeichnen. 1996 ging die Auslastung auf 71 % zurück.

Die zukünftige Entwicklung der Unternehmung wird hauptsächlich von der Realisierung des geplanten Gesundheitszentrums abhängen, das auf die Bedürfnisse des privaten, gesundheitsbewußten Gastes ausgerichtet sein wird.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	in Mill S						
Umsatz	28,5	34,8	54,9	61,0	62,0	45,9	51,1
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	+4,3	+4,1	+12,5	+12,4	+2,7	+1,0	+4,1
Gewinn/Verlust	-0,3	-2,2	+5,5	+5,6	+1,2	+0,4	+2,8
	Anzahl						
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt	62	72	83	89	92	90	86
Kurgäste	1 870	2 060	3 070	3 150	3 060	2 446	3 028
	in %						
Auslastung	82	78	93	95	94	71	76

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 1996 die Gebarung der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH und der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG. Die Überprüfung umfaßte die Jahre 1991 bis 1995.

Der Wiener Stadtssenat nahm das Prüfungsergebnis im August 1997 zur Kenntnis. Die Burgenländische Landesregierung gab im September 1997 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 1997.

Rechtsverhältnisse

Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH

- 2.1 An der 1977 gegründeten Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH waren das Land Burgenland mit 50 %, die Bank Austria AG mit 45 % und die Gemeinde Bad Sauerbrunn mit 5 % beteiligt. Das Stammkapital betrug 0,5 Mill S.

Rechtsverhältnisse

156

Die Unternehmung war Komplementärin der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG, wobei sie keine Kapitaleinlage eingebracht hatte.

Der Gegenstand der Unternehmung umfaßte die Errichtung und Geschäftsführung von Kuranstalten und gleichartigen Einrichtungen.

Heilbad Sauerbrunn
BetriebsgesmbH &
Co KG

- 3 Die Kommanditisten der 1981 gegründeten Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG waren die Bank Austria AG und die Burgenländische Elektrizitätswirtschafts AG. Die Einlagen blieben seit 1991 unverändert (Bank Austria AG 47,82 Mill S, Burgenländische Elektrizitätswirtschafts AG 0,5 Mill S). Die Einlagen des stillen Gesellschafters Land Burgenland stiegen unter Berücksichtigung der Ergebnisuweisungen von 55,9 Mill S (1991) auf 63,7 Mill S (1995).

Der Unternehmungsgegenstand der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG umfaßte den Betrieb des Heilbades Sauerbrunn und der dazugehörenden Einrichtungen sowie die Errichtung von Kuranstalten und Sanatorien.

Geschäftsführung

- 4.1 Die Geschäftsführungsfunktion der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG übte die Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH aus. Als Geschäftsführer dieser Unternehmungen war ein Angestellter der Bank Austria AG abgestellt. Für diese Personalbereitstellung refundierte die Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG bis 1994 1,5 Mill S und ab 1995 2,2 Mill S an die Bank Austria AG. Die Höhe dieser Kosten verhandelten Vertreter der Bank Austria AG und des Landes Burgenland. Ein Vertrag darüber lag nicht vor.
- 4.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer schriftlichen vertraglichen Vereinbarung.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei der Vorgang der Fixierung der Abgeltung für die Geschäftsführung durch schriftliche Unterlagen dokumentierbar.*
- 4.4 Der RH entgegnete, es gäbe keinen Vertrag zwischen dem Land Burgenland und der Bank Austria AG, der die Abgeltung der Geschäftsführertätigkeit zeitlich und finanziell regelte.
- 5.1 Für die Geschäftsführung gab es keine Geschäftsordnung und keine Stellvertretungsregelung.
- 5.2 Der RH empfahl, ehestmöglich eine Geschäftsordnung festzulegen und einen Stellvertreter zu bestellen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH sei eine Geschäftsordnung in Ausarbeitung, die noch 1997 vom Aufsichtsrat beschlossen werden solle.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien die Aufgaben der Geschäftsführung durch gesetzliche Regelungen und durch den Gesellschaftervertrag ausreichend geregelt, so daß sich die Erlassung einer Geschäftsordnung für den Geschäftsführer erübrige. Auf die Einsetzung eines Stellvertreters werde -- unbeschadet einer bestehenden innerbetrieblichen Vertretungsregelung -- aus Kostengründen verzichtet.

- 5.4 Der RH entgegnete, eine Geschäftsordnung einschließlich einer Stellvertreterregelung wäre für die verbesserte Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Geschäftsführung — vor allem im Hinblick auf deren Erweiterung durch die Errichtung des neuen Gesundheitszentrums — zweckmäßig.

Beteiligungen

- 6.1 Vor allem zur Sicherung der Wasserrechte und im Hinblick auf die geplanten Maßnahmen zum Ausbau und zur Verbesserung des touristischen Angebotes erwarb die Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG im Oktober 1993 von der Domäne Esterházy die Kurort Sauerbrunn GesmbH. Die Geschäftsführung wird vom Geschäftsführer der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH wahrgenommen. Seit dem Erwerb durch die Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG übte die Kurort Sauerbrunn GesmbH jedoch keine nennenswerte Geschäftstätigkeit mehr aus.
- 6.2 Der RH empfahl, eine Fusionierung mit der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG oder eine Auflösung der Kurort Sauerbrunn GesmbH zu überlegen.

Unternehmenspolitik

- 7.1 Mit Gründung der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH wurde die Entwicklungsmöglichkeit eines Kurzentrums näher untersucht und im April 1983 mit der ersten Ausbaustufe begonnen. Die Eröffnung erfolgte im Mai 1985. Zwei Jahre danach erzielte das Kurzentrum vor allem durch Zuweisungen der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter eine Auslastung von 92 %. Die Anfangserfolge veranlaßten die Geschäftsführung, bereits Ende 1987 einen Zubau zu planen, dessen Inbetriebnahme 1992 erfolgte. Trotz der Kapazitätserweiterung um 62 % wurde 1993 eine Auslastung von 93 % erreicht.
- 7.2 Der RH erachtete die Errichtung des Kurzentrums als positiv und zielführend.

Wirtschaftliche Entwicklung

- 8 Die wirtschaftliche Entwicklung der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG nahm bis zum Jahre 1995 einen günstigen Verlauf. Die Umsätze stiegen von 28,5 Mill S (1991) auf 62,0 Mill S (1995). Im Jahre 1996 sank der Umsatz wegen der rückläufigen Auslastung auf 45,9 Mill S.

Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit stieg von 4,3 Mill S (1991) auf 12,4 Mill S (1994). Der Rückgang auf 2,7 Mill S (1995) war im wesentlichen durch aperiodische Abschreibungen bedingt. Durch die Auslastungsrückgänge fiel das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit auf 1,0 Mill S (1996).

Markterschließung

- 9.1 Die Hauptgrundlage der Geschäftstätigkeit der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG war stets der Vertrag mit der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter. 90 % der Patienten im Kurzentrum kamen aus diesem Bereich, 3,7 % überwies die Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten und 3,3 % waren Privatgäste. Andere Sozialversicherungsträger trugen 3 % zur Auslastung bei. Das Problem der Ausrichtung auf nur einen großen Kunden war im Frühjahr 1993 Gegenstand einer Aufsichtsratssitzung der überprüften Unternehmung.

Die hohe Auslastung der Jahre 1991 bis 1995 von durchschnittlich 88,4 % konnte aufgrund geänderter Zahlungsbedingungen (Selbstbehalt der Patienten) bei den Sozialversicherungsträgern nicht mehr gehalten werden. Insgesamt gingen die Übernachtungen 1996 um 29 % zurück, wobei der Anteil der von der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter überwiesenen Kurgäste um 30 %, der von der Pensionsversicherung der Angestellten überwiesenen Kurgäste um zwei Drittel sank. Die Anzahl der Übernachtungen von Privatpatienten stieg hingegen von 728 (1995) auf 2 955 (1996).

- 9.2 Der RH kritisierte, daß keine verstärkten Maßnahmen zur Erweiterung des Kundenkreises ergriffen wurden, obwohl die nachteiligen Folgen der Abhängigkeit von nur einem großen Kunden bereits 1993 aufgezeigt worden waren.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe wegen der bisherigen Auslastung aus Kapazitätsgründen kein weiteres Marktpotential erschlossen werden können.*
- 9.4 Der RH entgegnete, durch das Ansprechen weiterer Interessenten wäre eine bessere Risikostreuung zu erreichen gewesen. Einbrüche wie 1996 hätten dadurch flexibler aufgefangen werden können.

Projekt Gesundheitszentrum

- 10.1 Die Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG war für die Region und den Kurort Bad Sauerbrunn ein touristisches Leitbild.

Zur Fortführung und weiteren Profilierung dieser Leitbildfunktion plante die Geschäftsführung im Sinne der Basisrichtlinien der Tourismusentwicklung des Landes Burgenland den Aufbau neuer Angebote. Auf einem 1993 erworbenen Grundstück sollte um 300 Mill S ein neues Gesundheitszentrum für den anspruchsvollen privaten Gast errichtet werden.

Der von der Geschäftsführung erstellte grobe Finanzierungsplan sah 40 Mill S Eigenmittel, 200 Mill S Fremdkapital und 60 Mill S EU(Ziel 1)-Förderungsmittel vor. Auf Grundlage einer im Dezember 1996 vorgelegten Berechnung der Projekt- und Betriebskosten betraute der Aufsichtsrat der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH einstimmig die Geschäftsführung mit der Realisierung des Projektes Gesundheitszentrum.

Die Aufbringung der erforderlichen Fremdmittel von 200 Mill S war zum Zeitpunkt der Beschlußfassung des Aufsichtsrates noch nicht gesichert. Ebenso wenig gab es für die erwarteten Förderungsmittel eine Zusage des Landes bzw des Bundes. Aus diesen Gründen fehlte ein detaillierter Finanzierungsplan.

Projekt Gesundheitszentrum

159

- 10.2 Der RH bemängelte die Grundsatzgenehmigung zur Realisierung des Projektes, weil kein gesicherter Finanzierungsplan vorlag. Er empfahl der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG, die Finanzierung des Projektes umgehend zu klären und die erwartete Rentabilität des Projektes neu zu ermitteln.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe zuerst ein grundsätzlicher Realisierungsbeschluß des Aufsichtsrates vorzuliegen, der die Geschäftsführung erst zu Finanzierungsverhandlungen ermächtigt.*
- 10.4 Der RH erwiderte, die Kapitalbeschaffung stelle einen erheblichen Kostenfaktor für die Rentabilität des Projektes dar; dies wäre vom Aufsichtsrat zu berücksichtigen gewesen.

Kostenrechnung

- 11.1 Die betrieblichen Bereiche der Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH & Co KG umfaßten Medizin, Therapie, Gastronomie, Verwaltung und Technik. Die Unternehmung verfügte über keine Kostenrechnung, weshalb die Entstehung und die Höhe der Kosten der einzelnen Bereiche nicht ausreichend erfaßt werden konnten.
- 11.2 Der RH empfahl, ehestmöglich ein Kostenrechnungssystem einzuführen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung reiche das bestehende System aus.*
- 11.4 Der RH entgegnete, daß für einen Betrieb in dieser Größenordnung und mit mehreren Tätigkeitsbereichen zur Analyse und zur Lenkung der Kosten angesichts des wachsenden Wettbewerbsdruckes einer Kostenrechnung immer größere Bedeutung zukommt. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, ehestmöglich ein aussagefähiges Kostenrechnungssystem einzuführen.

Schluß-
bemerkungen

- 12 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Es wären verstärkt Strategien zu entwickeln, um eine bessere Erschließung des Marktes zu gewährleisten. Durch die Konzentration auf nur einen Hauptkunden können Schwankungen nur ungenügend ausgeglichen werden.
- (2) Für die Geschäftsführung sollte eine Geschäftsordnung erstellt und eine Stellvertretungsregelung getroffen werden.
- (3) Es sollte eine Kostenrechnung eingeführt werden.
- (4) Für das Projekt Gesundheitszentrum wäre ehestens die Finanzierung zu klären, ein detaillierter Finanzplan zu erstellen und die zu erwartende Rentabilität neu zu ermitteln.

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Kommando Luftraumüberwachung

Dem Verband Luftraumüberwachung obliegt hauptsächlich die Beobachtung des Luftraumes mit Hilfe stationärer und mobiler Radaranlagen. Im Vergleich mit dem Ergebnis seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 1983 anerkannte der RH bedeutende Fortschritte in der materiellen Ausstattung, vor allem in bezug auf die Funktionsfähigkeit der militärischen Radaranlagen und durch die Inbetriebnahme der Einsatzzentrale. Allerdings bestand ein Nachholbedarf bei einzelnen, für die Wirksamkeit des Gesamtsystems erforderlichen Ausstattungselementen.

Bei der personellen Besetzung bestanden neben Einsparungsmöglichkeiten auch zum Teil kritische Engpässe.

Unbeschadet dieser Ergänzungserfordernisse und Verbesserungsmöglichkeiten gewann der RH einen weitgehend positiven Eindruck von der Funktionsfähigkeit des überprüften Verbandes sowie von der Qualifikation und dem Engagement der Mitarbeiter.

	1994	1995	1996	1997*
Gebarung	in Mill S			
Personalausgaben	201,5	213,5	216,3	224,6
Sachausgaben	94,9	86,9	130,2	98,9
Personalstand	Anzahl (zum Jahresende)			
Bedienstete und Zeitsoldaten	495	497	501	521
Grundwehrdiener	173	139	171	184
* vorläufige Werte				

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Dezember 1996 bis Februar 1997 das Kommando Luftraumüberwachung.

Zu dem im Juli 1997 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMLV und das überprüfte Kommando im September bzw im Oktober 1997 Stellung. Seine Gegenäußerungen gab der RH im Dezember 1997 ab.

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Materialausstattung und die Einsatzbereitschaft sowie personelle Angelegenheiten, Wirtschaftsangelegenheiten und der Umweltbereich.

Allgemeines

- 2 Zum Zweck der Aufrechterhaltung der Souveränität und der Neutralität der Republik Österreich wirkte das Kommando Luftraumüberwachung im Rahmen des Luftraumüberwachungssystems "Goldhaube" bei der Wahrung der Lufthoheit mit. Dies erfolgte vor allem mittels radargestützter Beobachtung des Luftraumes, Identifizierung unbekannter Flugobjekte, erforderlichenfalls Leitung aktiver Identifizierungsmaßnahmen durch Luftraumüberwachungs-Flugzeuge und Dokumentationen von Luftraumverletzungen für allfällige diplomatische Schritte. Darüber hinaus trug das Kommando Luftraumüberwachung zur Ermittlung eines Lagebildes für die operative Führung bei.

Im Vergleich mit seiner Vorgängerorganisation, dem Flugmelderegiment, besaß der neue Verband erweiterte Zuständigkeiten:

- (1) Betrieb einer Einsatzzentrale (einschließlich einer EDV-, einer Wetterdienst- und einer Luftraumüberwachungs-Zentrale und der Radarleitung von Luftraumüberwachungs-Flugzeugen),
- (2) Betrieb der militärischen Flugverkehrskontrollzentrale und
- (3) Führung einer Organisationseinheit zum Betrieb der in Anlieferung befindlichen Tieffliegererfassungs-Radargeräte (seit Mai 1997).

Personal

Luftraumüberwachungszentrale

- 3.1 Die Dienstregelung im Beobachtungs- und Identifizierungsdienst hatte bis Mitte 1996 Schichten bis zu 24 Stunden vorgesehen, was eine hohe Belastung der Dienste mit Regenerationszeiten und hohe Überstundenleistungen bewirkte. Mit finanziellen und gesundheitlichen Erwägungen begründete Bemühungen des BMLV und des Kommandos Luftraumüberwachung zur Änderung dieses Schichtdienstmodells scheiterten vorerst am Widerstand der Personalvertretung.

Im Jahr 1996 wurde schließlich eine Einigung zwischen dem BMLV und dem Zentralausschuß der Personalvertretung erzielt und eine neue Regelung (Verkürzung der Schichten auf 12 Stunden) eingeführt, wodurch sich das Verhältnis zwischen Zeiten der Intensivdienstleistung und den Regenerationszeiten deutlich verbesserte und die personelle Besetzung in den Nachtstunden verringert wurde. Zudem sank die Anzahl der finanziell abgegoltenen Überstunden im Monatsdurchschnitt um rd 80 %.

- 3.2 Der RH beurteilte die neue Regelung als wirtschaftlich und zweckmäßig.

Militärische Flugverkehrskontrollzentrale

- 4.1 Der militärischen Flugverkehrskontrollzentrale in Wien oblag der Flugverkehrsleitdienst für Militärluftfahrzeuge in bestimmten Lufträumen und der militärische Fluginformationsdienst.

Attraktive Bezugsregelungen für zivile Flugverkehrsleiter im damaligen Bundesamt für Zivilluftfahrt stellten für Mitarbeiter der militärischen Flugverkehrskontrollzentrale (wie auch für Flugsicherungspersonal auf militärischen Flugplätzen) einen Anreiz zum Übertritt in die zivile Flugsicherung dar.

Das damalige Bundesamt für Zivilluftfahrt nahm allerdings laut einer Übereinkunft militärisches Flugsicherungspersonal nur mit Zustimmung des BMLV auf. Die im Jahr 1994 eingerichtete Nachfolgeorganisation des Bundesamtes für Zivilluftfahrt, die Austro Control GesmbH, fühlte sich an diese Übereinkunft jedoch nicht gebunden. Überdies kam eine vom BMLV angestrebte günstigere Bezugsregelung für militärisches Flugsicherungspersonal nicht zustande. In der Folge traten fünf militärische Flugverkehrsleiter, davon vier aus der militärischen Flugverkehrskontrollzentrale, mit Ende 1996 aus dem Bundesdienst aus, um ein Dienstverhältnis mit der Austro Control GesmbH einzugehen.

Dieser personelle Ausfall, der bis zum Abschluß der Gebarungsüberprüfung noch nicht ersetzt werden konnte, führte zu einer verstärkten Belastung der verbliebenen Bediensteten der Flugverkehrskontrollzentrale und zu vermehrten Überstunden (so stiegen die Überstundenvergütungen im ersten Quartal 1997 von rd 110 000 S auf rd 430 000 S). Außerdem war die kosten- und zeitintensive Ausbildung der ausgetretenen Flugverkehrsleiter für das BMLV nicht mehr nutzbar.

- 4.2 Der RH erachtete diese Entwicklung für bedenklich. Um die Übertritte in Grenzen zu halten, wäre eine Verlängerung der gesetzlichen Frist zum Ersatz der Ausbildungskosten (bisher fünf Jahre) und allenfalls eine verbesserte Gebührenregelung für militärisches Flugsicherungspersonal grundsätzlich sachgerecht. Schließlich könnte die ab 1998 mögliche Verwendung von Frauen in diesem Bereich zur Verbesserung der personellen Situation beitragen. Nicht verschließen sollte sich das BMLV längerfristig einer verstärkten Zusammenarbeit von militärischer und ziviler Flugsicherung, was allerdings, soweit Zivilpersonal in der militärischen Flugsicherung eingesetzt wäre, eine strengere Dienstverpflichtung voraussetzen würde.
- 4.3 *Laut Stellungnahmen des BMLV und des Kommandos Luftraumüberwachung sei eine eigenständige militärische Flugsicherung unabdingbar. Der Einsatz von Frauen in diesem Bereich werde geprüft.*

Wirtschaftsbereich

- 5.1 Der Verband Luftraumüberwachung verfügte über 27 Arbeitsplätze im Wirtschaftsbereich (ausgenommen Küchenpersonal), von denen drei nicht besetzt waren.
- 5.2 Nach Auffassung des RH waren zwei besetzte und zwei unbesetzte Arbeitsplätze nicht erforderlich.
- 5.3 *Das BMLV und das Kommando Luftraumüberwachung stimmten der Auflösung eines unbesetzten Arbeitsplatzes zu. Weitergehende Kürzungsmaßnahmen seien insbesondere wegen der räumlichen Verteilung des Verbandes auf das gesamte Bundesgebiet und der Einsatzerfordernisse nicht möglich.*
- 5.4 Der RH entgegnete, zusätzliche Aufgaben im Einsatzfall wären vom Milizpersonal zu bewältigen. Die räumliche Verteilung des Verbandes habe er bei seinen Einsparungsvorschlägen bereits berücksichtigt.

Fernmeldepersonal

- 6.1 Im Jahre 1997 meldete das Kommando Luftraumüberwachung der vorgeetzten Dienststelle einen Bedarf von neun einschlägig ausgebildeten Mitarbeitern für den Fernmeldebereich.
- 6.2 Der RH empfahl die Übernahme bereits einschlägig ausgebildeter Mitarbeiter der Post und Telekom AG, weil dadurch dem BMLV Ausbildungskosten erspart werden und der Post und Telekom AG Hilfestellung beim Abbau nicht mehr benötigten Personals geleistet würde.
- 6.3 *Das BMLV sagte zu, die Empfehlung des RH weiterzuverfolgen.*

Materialausstattung und Einsatzbereitschaft

- 7.1 Seit Mitte der Achtzigerjahre verfügte das Bundesheer — abgesehen vom Radarbild ziviler Radarstationen — auch über die Radardaten der militärischen ortsfesten und mobilen Stationen. Die Betriebsbereitschaft der militärischen Anlagen entsprach in den Jahren 1988 bis 1996 jener der zivilen Anlagen.

Wegen der vom damaligen Bundesamt für Zivilluftfahrt Anfang der Neunzigerjahre geplanten technischen Umstellung ziviler Radarstationen drohte der Wegfall eines wesentlichen Teils der von diesen Anlagen für die militärische Luftbeobachtung nutzbaren Daten; dies war dem BMLV seit Mitte 1992 bekannt.

Nach Umstellung der ersten zivilen Anlage (April 1995) leitete die zuständige Abteilung des BMLV im August 1996 Maßnahmen ein, um wieder über die weggefallenen Daten zu verfügen. Im April 1997 lag bei der Einkaufsabteilung ein Entwurf zu diesem Vorhaben vor. Zur gleichen Zeit erfolgte die Umstellung einer zweiten zivilen Anlage, wodurch die Datenverfügbarkeit für die militärische Luftraumbeobachtung weiter eingeschränkt wurde. Der Zeitpunkt der Wiederverfügbarkeit der zivilen Radardaten war nicht absehbar.

- 7.2 Der RH beurteilte die Leistungsfähigkeit der militärischen Radarstationen positiv. Seiner Ansicht nach war damit, wie auch durch die Qualifikation des Personals, eine wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben dieses Verbandes gegeben. Dieses Ziel erschien jedoch mittlerweile durch den Wegfall der durch zivile Stationen beigestellten Daten beeinträchtigt, wozu nach Einschätzung des RH die übermäßig lange Dauer der Entscheidungsfindung durch das BMLV beigetragen hatte. Um eine optimale Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, sollte das BMLV nunmehr ohne unnötigen Aufschub eine zweckmäßige und wirtschaftliche Entscheidung herbeiführen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMLV habe es eine aufgabenadäquate und kostengünstige Lösung ins Auge gefaßt.*

Einsatz erneuerbarer Energien

- 8.1 Zwecks verstärktem Einsatz umweltschonender Energieformen plante das Amt für Wehrtechnik im Jahr 1995, eine im hochalpinen Gelände liegende Netzfunkstelle mit Sonnenenergie zu betreiben. Hiedurch sollte eine Ersparnis von rd 85 % der bisherigen Energiekosten (rd 900 000 S jährlich für Dieselöl samt Transportkosten) und eine Amortisation der Errichtungskosten in rd fünf Jahren eintreten.

Mit dem Bau der Stromversorgungsanlage wurde im Jahr 1996 begonnen.

- 8.2 Der RH anerkannte das umweltfreundliche und kostensparende Vorhaben. Er empfahl, bei positivem Projektergebnis auch andere geeignete Einrichtungen entsprechend umzurüsten.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei das Bauvorhaben noch nicht abgeschlossen.*

Weitere Feststellungen

- 9 Weitere Empfehlungen des RH betrafen die Nachtdienste sowie die planstellenmäßigen Auswirkungen der neuen (günstigeren) Schichtdienstregelung der Luftraumüberwachungszentrale, Verbesserungen der Leistungsfähigkeit des Flugfunknetzes, die Führung der Kassengeschäfte, die Wirtschaftsführung bei Bekleidung und Wirtschaftsgerät, die Festlegung von Ersatzbeträgen bei Verlusten sowie die Küchenhygiene, bauliche Verbesserungen im Küchenbereich und den Brandschutz.

Schluß- bemerkungen

- 10 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMLV und dem Kommando Luftraumüberwachung,
- (1) weiterhin um eine Optimierung des Personaleinsatzes bemüht zu sein,
- (2) Vorkehrungen zur Erhaltung aufwendig ausgebildeten Fachpersonals zu treffen,
- (3) dringend angezeigte technische Verbesserungen und Ergänzungen zu betreiben und
- (4) Maßnahmen zum Schutz der Umwelt weiterhin zu verfolgen.

Lagerbewirtschaftung

Rund die Hälfte der gelagerten Feldzeug- und Sanitätsgüter einschließlich der Ersatzteile mit einem Beschaffungswert von rd 19,8 Mrd S war überbevorratet. In Alt-Annahmelagern warteten zahlreiche Versorgungsgüter jahrelang auf eine Funktionsprüfung. Verbrauchsgüter waren zum Teil mehr als 50 Jahre bevorratet. Nicht mehr benötigte Munition harnte der wirtschaftlichen Verwertung. Es fehlte ein umfassendes und einheitliches EDV-gestütztes Verwaltungs- und Informationssystem und eine betriebswirtschaftliche Steuerung der Lagerwirtschaft. Die vom BMLV und vom Heeres-Materialamt getroffenen Maßnahmen zur Verringerung des überbevorrateten Lagerbestandes lassen eine Anpassung an militärisch und wirtschaftlich vertretbare Lagergrößen erwarten.

	Beschaffungswert in Mrd S
Feldzeug und Sanitätsgüter	19,8
Munition	18,7

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mitte Oktober 1996 bis Anfang März 1997 ausgewählte Bereiche der Lagerbewirtschaftung im BMLV und im Heeres-Materialamt. Das Prüfungsergebnis wurde dem BMLV bzw dem Heeres-Materialamt im Mai 1997 übermittelt. Zu den im August 1997 eingelangten Stellungnahmen war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

Gegenstand der Überprüfung waren betriebswirtschaftliche Aspekte der Lagerung von Feldzeug- und Sanitätsgütern sowie der Munition.

Grundlagen

Verwaltungssysteme

- 2.1 Die Verwaltung der Versorgungsgüter im BMLV erfolgte — überwiegend EDV-unterstützt — mit vier strukturell unterschiedlichen Systemen, die mangels Kompatibilität für übergreifende Planungs-, Steuerungs- und Controlling-Maßnahmen nicht geeignet waren.

Das BMLV versuchte bereits seit Anfang der 80er Jahre — allerdings erfolglos —, ein umfassendes und einheitliches EDV-gestütztes Verwaltungssystem zu entwickeln. Das Investitionsvolumen hiefür betrug mehr als 100 Mill S.

Grundlagen

168

- 2.2 Der RH empfahl die Einrichtung eines umfassenden Verwaltungssystems bis zum Jahr 2000, um die Wirtschaftlichkeit der Versorgungsgüterverwaltung zu verbessern und eine raschere und geschlossene Datenauswertung nach militärischen und betriebswirtschaftlichen Aspekten zu ermöglichen.

- 2.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Betriebswirtschaftliche Steuerung

- 3.1 Das BMLV hatte betriebswirtschaftliche Kennzahlen der Lagerwirtschaft (zB benötigtes Gesamtlagervolumen, zeitnahe belegtes Lagervolumen, diesbezügliche Nutzungskoeffizienten, Beschaffungswert der bevorrateten Versorgungsgüter und deren Bevorratungsdauer, die Lager-, Transport- und Kapitalbindungskosten) nicht umfassend berechnet.

Die lagerführenden Kommanden besaßen keine einheitlichen und insbesondere betriebswirtschaftlich ausgerichteten Vorgaben des BMLV für eine kostenorientierte Lagerhaltung, obwohl hierfür grundsätzlich geeignete EDV-gestützte Versorgungssysteme bestanden.

- 3.2 Der RH bemängelte das Fehlen eines lagerwirtschaftlich orientierten Controlling. Nach Ansicht des RH wäre dem BMLV die Anordnung von betriebswirtschaftlichen Vorgaben für eine kostenorientierte Lagerhaltung seit Jahren möglich gewesen. Er empfahl, den lagerführenden Kommanden umgehend zweckentsprechende Vorgaben anzuordnen, um möglichst frühzeitig Engpässen bzw Überkapazitäten entgegenzusteuern.
- 3.3 *Das BMLV erwarte von einem neuen und einheitlichen Verwaltungssystem für sämtliche Versorgungsgüter wesentliche Verbesserungen.*

Laut Stellungnahme des Heeres-Materialamtes habe es die Berechnung der Lagerkapazität angeordnet.

Feldzeug- und Sanitätsgüter

Bevorratung von Hauptgeräten

- 4.1 Im September 1993 ordnete das BMLV als Materialreserve für Hauptgeräte (zB Panzer, Fahrzeuge, Handfeuerwaffen) 20 % des in den Organisationsplänen vorgesehenen Sollbestandes an.

Bei rd 5 000 (rd 63,3 %) von rd 7 900 der auf Heerezebene eingelagerten Hauptgeräte überstieg die bevorratete Menge die Soll-Vorgabe. Sämtliche Versorgungsgüter von rd 1 200 Hauptgeräten waren ausschließlich in Heereslagern deponiert und nicht Bedarfsträgern zugewiesen.

Nicht zuletzt die Gebarungsüberprüfung bewirkte, daß das BMLV über die weitere Verwendung der überbevorrateten Güter (Zuweisung an die Truppe oder wirtschaftliche Verwertung) entschied, wodurch im März 1997 die Überbevorratung der Hauptgeräte nahezu vollständig abgebaut war.

Feldzeug- und Sanitätsgüter

Lagerbewirtschaftung

169

- 4.2 Der RH begrüßte den Abbau der Überbevorratung. Er empfahl, für die Verwertung der nicht mehr benötigten Hauptgeräte zumindest einen zweijährigen Zeithorizont einzuräumen, um eine bestmögliche Verwertung zu begünstigen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMLV werde es die Verringerung des Lagerbestandes sowie die einnahmenmaximierende Verwertung konsequent weiterverfolgen.*

Laut Stellungnahme des Heeres-Materialamtes werde der Abverkauf der Geräte vor allem über das Dorotheum erfolgen; zwecks Erzielung möglichst hoher Einnahmen sei aber die marktwirtschaftliche Orientierung des Abverkaufs erforderlich. Die Verwertung werde daher rd vier Jahre in Anspruch nehmen. Von Anfang Jänner 1997 bis Mitte Juli 1997 sei ein Verkaufserlös von rd 4,5 Mill S erzielt worden.

Versorgungsgüter in Alt-Annahmelagern

- 5.1 Versorgungsgüter im Wert von rd 3 Mrd S, die von der Truppe abgeliefert worden waren, lagerten in sogenannten Alt-Annahmelagern. Hievon warteten zahlreiche Güter jahrelang auf eine Funktionsprüfung als Entscheidungsgrundlage für die weitere Verwendung. Die überprüfte Stelle vermochte die damit verbundenen Lagerkosten nicht anzugeben.
- 5.2 Nach Ansicht des RH sollten ehestens Funktionsprüfungen durchgeführt und die erforderlichen Entscheidungen über die weitere Verwendung getroffen werden. Er empfahl, künftig Versorgungsgüter nicht länger als drei Monate zu lagern, um die Lagerkosten zu senken.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLV seien die großen Gerätebestände in den Alt-Annahmelagern auf die anlässlich der Heeresgliederung 92 erfolgte Reduktion des Bundesheeres, auf Personalmangel, auf fehlende EDV-Ausstattung sowie auf die unzureichende Ausstattung mit Prüf- und Meßgeräten zurückzuführen. Die angespannte Budgetsituation ließe die angestrebte verbesserte Ausstattung der Alt-Annahmelager kurzfristig nicht zu.*

Laut Stellungnahme des Heeres-Materialamtes werde es um die erforderlichen Meß- und Prüfgeräte bzw eine entsprechende EDV-Ausstattung bemüht sein.

Bevorratung von Verbrauchsgütern

- 6.1 Von rd 95 200 neuwertigen bzw funktionstüchtigen Verbrauchsgütern war nahezu die Hälfte mehr als 20 Jahre und über ein Viertel mehr als 50 Jahre bevorratet. Das Heeres-Materialamt hatte Anfang 1996 verstärkt überbevorratete bzw nicht mehr benötigte Verbrauchsgüter hinsichtlich ihrer militärischen Notwendigkeit überprüft. Insbesondere die unzureichende EDV-Ausstattung ließ kein rasches Aufarbeiten zu.
- 6.2 Der RH empfahl, die EDV-Ausstattung zu verbessern, die Überprüfung der Verbrauchsgüter möglichst intensiv fortzusetzen und in den nächsten drei Jahren abzuschließen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMLV habe das Heeres-Materialamt zur Verbesserung der EDV-Ausstattung mittlerweile erste Maßnahmen gesetzt.*

170

Munition

Verwaltung

- 7.1 Das EDV-gestützte Munitionsverwaltungssystem entsprach konzeptionell einer bestandsverwaltenden Großkartei, ohne controlling-orientierte Kennzahlen und Funktionen bereitzustellen; zB fehlten — über den annähernd genau ermittelbaren Munitionsbestand hinausgehend — Auslastungskoeffizienten, Bewegungsübersichten, Lebenslaufverfolgungen, Frühwarnautomatismen und Kostenberechnungen.
- 7.2 Der RH empfahl eine betriebswirtschaftliche Steuerung der Munitionsverwaltung für die Führungsebenen.
- 7.3 *Das BMLV sagte dies im Zuge der Einführung des umfassenden Versorgungssystems zu.*

Verwertung

- 8.1 Der Großteil der Munition für die — in Umsetzung der Heeresgliederung 92 — nicht mehr vorgesehenen Waffensysteme war in den Munitionslagern deponiert.

Der Anteil der nicht mehr benötigten Munition am Beschaffungswert des Gesamtbestandes betrug rd 6,7 % (rd 1,25 Mrd S), jener am Lagervolumen rd 13,9 % (rd 6 500 m³).

- 8.2 Der RH empfahl, innerhalb der nächsten vier Jahre die nicht benötigte Munition zu verwerten, um eine wirtschaftliche Ressourcenverwendung sicherzustellen und Lagerraum für die Munition neuer Waffensysteme zu eröffnen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMLV werde die Entsorgung der Munition voraussichtlich noch drei Jahre dauern und teilweise mit kostenintensiven Fremdleistungen verbunden sein.*

Laut Stellungnahme des Heeres-Materialamtes habe es bis Juli 1997 nicht mehr benötigte Munition von rd 1 471 t entsorgt.

Schluß-
bemerkungen

9 Zusammenfassend empfahl der RH

- (1) ein umfassendes, einheitliches und EDV-gestütztes Verwaltungs- und Informationssystem zu installieren,
- (2) die betriebswirtschaftliche Steuerung der Lagerwirtschaft zu verbessern,
- (3) Funktionsprüfungen bei Versorgungsgütern vorzunehmen und
- (4) die Verwertung überbevorrateter Güter und nicht benötigter Munition in den nächsten Jahren abzuschließen.

Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft

Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Schutzwaldsanierung

Etwa ein Drittel des österreichischen Waldes hat Schutzfunktion (rd 1,3 Mill ha). Davon sind insgesamt rd 850 000 ha im unterschiedlichen Ausmaß sanierungsbedürftig. Rund 160 000 ha der sanierungsbedürftigen Wälder bieten unmittelbaren Schutz für Siedlungen und Verkehrsflächen; zumindest deren Sanierung wäre — laut einem vom BMLF gemeinsam mit den Bundesländern erstellten Projekt Schutzwald-Verbesserung aus 1993 — innerhalb von zehn Jahren zu beginnen, um einer Gefährdung des unmittelbaren Objektschutzes vorzubeugen. Die Schätzung des Mittelbedarfes belief sich auf mehr als 14,4 Mrd S.

Derzeit stehen rd 500 Waldsanierungsprojekte mit einem Auftragsvolumen von rd 2,7 Mrd S in Bearbeitung. Sie umfassen alle Schutzwaldgebiete einschließlich rd 50 000 ha Schutzflächen mit unmittelbarem Objektschutz.

Der durchschnittliche Finanzierungsanteil des Bundes betrug rd 60 %, jener der Bundesländer bzw der Interessenten jeweils rd 20 %. Die Bundesmittel für Sanierungsvorhaben betrugen in den letzten Jahren jährlich bis zu 140 Mill S.

In den Bereichen Projektgrundlagen, –finanzierung, –planung und –steuerung bestanden schwerwiegende Mängel.

Ungeachtet der Diskrepanz zwischen Sanierungsbedarf und vorhandenen Finanzmitteln erfolgte keine österreichweite Dringlichkeitsreihung und Schwerpunktsetzung der Projekte; eine Vergabe der Bundesmittel nach objektiven Kriterien unterblieb. Das BMLF genehmigte in erster Linie Projekte aus dem Bundesland Tirol.

Die plangemäße Projektabwicklung war nicht prioritär, wodurch die zur Absicherung der Projektfinanzierung gebildeten Vorbelastungen zur Gänze ausgeschöpft wurden. Deshalb ist die Genehmigung neuer und besonders vordringlicher Sanierungsprojekte kaum mehr möglich.

Positiv vermerkte der RH, daß das BMLF die Einsetzung einer Projektgruppe beabsichtige, um die Erkenntnisse aus der Gebarungsüberprüfung in die Praxis umzusetzen.

172

Sanierungsvorhaben in Österreich

	Projektanzahl	Auftragsvolumen	
		geplant	abgerechnet
		in Mill S	
Hochlagen-Schutzwaldsanierungsprojekte	305	1 161	464
Flächenwirtschaftliche Projekte	181	1 575	795
Summe	486	2 736	1 259

Mittelverwendung für die derzeit laufenden Projekte in den überprüften Bundesländern

	Flächenwirtschaftliche Projekte				Hochlagen–Schutzwald- sanierungsprojekte		
	Anzahl		Bund	Land	Anzahl	Bund	Land
	davon ausfinanziert*		in Mill S			in Mill S	
Kärnten	24	4	28	9	35	12	7
Salzburg	17	1	50	15	60	31	17
Steiermark	15	11	51	15	21	3	1
Tirol	9	2	270	91	101	163	96
Vorarlberg	9	0	24	8	17	25	13
Summe	74	18	423	138	234	234	134

* Projekt beendet, keine Zahlungsverpflichtung, Abrechnung und Kollaudierung ausständig

Quelle: BMLF, Stand August 1997

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von September bis Dezember 1995 die Gebarung des BMLF, der Sektionen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung der Bundesländer Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg sowie der Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in der Steiermark mit dem Sitz in Graz (Landeskammer). Zu den im Oktober 1996 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahmen das BMLF, die Sektionen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung, die Ämter der Landesregierungen, die Landeskammer und das BMF zwischen November 1996 und Mai 1997 Stellung. Seine Gegenäußerungen gab der RH im Juli 1997 ab.

Der RH überprüfte insgesamt 58 Schutzwaldsanierungsprojekte auf ihre Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei Planung, Durchführung und Kontrolle der Waldverbesserungsmaßnahmen des Bundes und der Bundesländer mit dem größten Schutzwaldanteil bzw Projektumfang zwecks rechtzeitiger und nachhaltiger Sicherung der im öffentlichen Interesse stehenden Schutzwirkung des Waldes (Projekt Schutzwald-Verbesserung).

Schutzwaldsanierung

173

Allgemeines

- Sanierungsbedarf
- 2 Die im Forstgesetz definierte Schutzwirkung des Waldes umfaßt den Schutz vor Elementargefahren sowie die Erhaltung der Bodenkraft. Ein Anteil von rd 31 % (rd 1,3 Mill ha) des österreichischen Waldes hat Schutzfunktion; hiervon weist der 1991 fertiggestellte Waldentwicklungsplan rd 850 000 ha Wald als im unterschiedlichen Ausmaß sanierungsbedürftig aus.

Projektarten

- 3 Sanierungsprojekte betrafen — beginnend in den Fünfzigerjahren — vorerst schwerpunktmäßig die Neuaufforstung der Hochlagen, sodann die Sanierung bestehender Schutzwälder. Auf der Grundlage des Forstgesetzes war das Förderungsziel ein vorwiegend mit forstbiologischen Maßnahmen zu erreichender intakter Schutzwald in jenen Bereichen, in denen die Eigentümer aus wirtschaftlichen Gründen dazu alleine nicht in der Lage waren. Die Förderungsmittel stammten aus den Budgets des BMLF sowie der Länder. Die Förderungsabwicklung oblag ausschließlich den Landesforstdirektionen und in der Steiermark auch der Landeskammer.

Zusätzlich führten der Forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinerverbauung und — seit 1985 auch die Landesforstdirektionen — flächenwirtschaftliche Projekte durch, die der Gefahrenabwehr in Einzugsgebieten von Wildbächen und Lawinen durch Errichtung technischer Verbauungsmaßnahmen, unterstützt durch forstbiologische Maßnahmen, dienten. Förderungsnehmer war nicht der Waldeigentümer, sondern — auf der Grundlage des Wasserbautenförderungsgesetzes — der an einer konkreten Gefahrenbeseitigung Interessierte. Die Förderungsmittel entstammten dem Katastrophenfonds sowie den Landeshaushalten.

Projektgrundlagen

Bundeskonzzept

- 4.1 Die Verpflichtung zur Erhaltung der Schutzwirkung der Wälder obliegt — ebenso wie die Koordinierung aller öffentlichen Interessen — dem Bund. Der Eigentümer eines Schutzwaldes ist zu dessen Erhaltung nur insoweit verpflichtet, als diese aus den Erträgen von Fällungen im Schutzwald gedeckt werden kann. Darüber hinaus sind Schutzwaldsanierungsmaßnahmen laut Forstgesetz mit öffentlichen Mitteln zu fördern.

Die auf dem Waldentwicklungsplan 1991 aufbauende "Gemeinsame Erklärung" des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft und der für die Forstangelegenheiten zuständigen Landesräte aller Bundesländer vom April 1991 betreffend Maßnahmen zur Verbesserung der Schutzwirkung des Waldes führte im August 1993 zu einem Konzept zur Erhaltung der Schutzwirkung des Waldes sowie zu entsprechenden Konzepten für jedes Bundesland. Diese Landeskonzeppte wiesen rd 160 000 ha innerhalb von zehn Jahren zu sanierende Wälder mit Bannwaldeigenschaft aus, wovon aber 1993 erst rd 30 000 ha in Bearbeitung standen. Die erforderlichen Mittel wurden auf mehr als 14,4 Mrd S geschätzt (Jahresbedarf rd 1,4 Mrd S). Tatsächlich wurden aus Bundesmitteln jährlich bis zu 140 Mill S geleistet.

- 4.2 Der RH stellte fest, daß die jährlichen Bundesförderungsmittel einschließlich der Landesanteile und der Interessentenbeiträge für die Sanierung von insgesamt 160 000 ha Wald nicht ausreichen. Er empfahl daher

Projektgrundlagen

174

dem BMLF, gemeinsam mit den Bundesländern ein verbindliches und längerfristiges Arbeits- und Finanzierungsübereinkommen auszuarbeiten und abzuschließen. Darin wären eine Prioritätenreihung unter Berücksichtigung von Dringlichkeit und finanzieller Möglichkeit sowie eine Aufteilung der vorhandenen Mittel auf die einzelnen Bundesländer nach objektiven Kriterien aufzunehmen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMLF seien bislang lediglich Einleitungsarbeiten erforderlich gewesen; gesicherte Maßnahmenumsetzungen seien nur über einen Zeitraum von 30 bis 50 Jahren möglich. In die Kostenschätzung von 14,4 Mrd S seien unzutreffenderweise auch Maßnahmen aufgenommen worden, welche nicht der Schutzwaldsanierung zuzurechnen wären. Jährlich wären lediglich 160 Mill S an Bundesmitteln erforderlich. Das BMLF werde jedenfalls noch 1997 eine Bundesförderungskonferenz einberufen.*

Die Landesregierungen von Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg begrüßten die Empfehlung des RH.

- 4.4 Der RH vermerkte, daß die zugesagte Bundesförderungskonferenz bis zur Berichtslegung nicht einberufen worden war.

Finanzielle
Bedarfsschätzung

- 5.1 Für mehr als 300 flächenwirtschaftliche Projekte stellte der RH die Flächen, die Gesamtkosten und die Kosten je ha der in Bearbeitung stehenden und der projektierten Vorhaben den in den Landeskzepten enthaltenen rechnerischen Werten zukünftiger flächenwirtschaftlicher Projekte gegenüber. Der zu erwartende Mittelbedarf betrug demnach rd 2,7 Mrd S und nicht — wie in den Landeskzepten errechnet — 6,9 Mrd S.
- 5.2 Der RH empfahl anlässlich der Erstellung des Bundeskonzeptes eine Neuberechnung.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLF hätten die Landeskzepte auch Maßnahmen mitberücksichtigt, die nicht der Schutzwaldsanierung zurechenbar seien.*
- 5.4 Der RH entgegnete, die Aussagekraft seiner Berechnung, die auf Daten von mehr als 300 laufenden bzw geplanten Projekten beruhe, wäre tragfähig.

Organisation

- 6.1 Die Durchführung von flächenwirtschaftlichen Projekten oblag dem Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung. Bei vorwiegend biologischen Maßnahmen oder Sanierungen zum Zwecke einer allgemeinen Schutzwirkung waren die Landesforstdirektionen federführend. Eine Kompetenzabgrenzung zwischen den Dienststellen unterblieb.
- 6.2 Der RH erblickte keine Notwendigkeit, neben dem Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung eine weitere Dienststelle mit derselben Angelegenheit zu betrauen. Zwecks Vermeidung von Reibungsverlusten empfahl er daher, flächenwirtschaftliche Projekte unter der Leitung des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung im Zusammenwirken mit den für die Dringlichkeitsreihung verantwortlichen Landesforstdirektionen abzuwickeln.

Schutzwaldsanierung

Projektgrundlagen

175

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMLF sei der Forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung bei einer plangemäßen Programmumsetzung überfordert gewesen.*

Laut den Stellungnahmen der Landesregierungen von Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol sei die gewählte Vorgangsweise zweckmäßig, wirtschaftlich und sparsam gewesen. Die Vorarlberger Landesregierung teilte die Ansicht des RH.

Gefahrenzonenpläne

- 7.1 Dem BMLF oblag die Erstellung und Genehmigung der Gefahrenzonenpläne. Diese wiesen die Gefährdungsbereiche in Einzugsgebieten von Wildbächen und Lawinen aus, in denen eine Bebauung nicht bzw nur nach Auflagenerfüllung erlaubt ist. Obwohl Gefahrenzonenpläne für die Waldsanierung bedeutsam sind, war wegen fehlender Prioritätensetzung und Zielvorgaben des BMLF an den Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung etwa die Hälfte der erforderlichen Gefahrenzonenpläne noch nicht erstellt bzw genehmigt. Darüber hinaus verfügten die Projektverantwortlichen der Landesforstdirektionen zum Teil über nur mangelhafte Kenntnis der relevanten Gefahrenzonenpläne.

- 7.2 Der RH empfahl dem BMLF, mit jeder Sektion des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung einen Zeitplan für die Erstellung der ausständigen Gefahrenzonenpläne zu erarbeiten und auf dessen Einhaltung zu dringen.

Ferner erachtete er die Kenntnis der Projektverantwortlichen über Bestehen und Inhalt von Gefahrenzonenplänen für unabdingbar.

- 7.3 *Das BMLF sagte die entsprechenden Maßnahmen zu.*

Wildproblematik

- 8.1 Laut den Waldberichten des BMLF für 1993 bis 1995 liegen die Anteile der durch Wildverbiß insgesamt beeinflussten Waldflächen in allen Bundesländern — bis auf Salzburg und Tirol — bei über 60 %; besonders gravierend ist die Situation im Schutzwald. Der Wildproblematik ist daher bei Waldsanierungsprojekten besondere Beachtung zu schenken.

Die Wildfragen waren bei den überprüften Schutzwaldsanierungsprojekten insgesamt nur zu 26 % zufriedenstellend gelöst. Dies bedeutete, daß den Vorbeugemaßnahmen zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Die eingeholten Abschlußplandaten sämtlicher Jagdreviere der 58 Stichprobenprojekte der Bundesländer Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg ergaben, daß bei allen Wildarten der tatsächliche Abschluß geringer war als im Abschlußplan vorgesehen.

- 8.2 Der RH empfahl, mit der Jägerschaft abgestimmte und sanktionsbewehrte Maßnahmen zur Wildstandregulierung für jedes Waldsanierungsprojekt festzulegen. Darüber hinaus empfahl er ein überregionales Konzept, zB eine wildökologische Raumordnung — wie in den Landesjagdgesetzen Salzburgs und Vorarlbergs bereits enthalten — für jedes Bundesland.

Projektgrundlagen

176

- 8.3 *Laut übereinstimmenden Stellungnahmen des BMLF und der Landesregierungen der überprüften Bundesländer könne ein projektvertraglicher Wildstand nur im Einzelfall und anhand der tatsächlichen Wildschäden, nicht jedoch allein an der Erfüllung des Abschlußplanes festgestellt werden. Die ökologische Verträglichkeit der Wildstände werde stetig überprüft. Die Möglichkeiten der wildökologischen Raumordnung sowie der regionalen und überregionalen Konzepte in den Bundesländern Salzburg und Vorarlberg seien positiv zu beurteilen.*

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung habe sie die Empfehlung des RH nach Vereinbarung mit der Jägerschaft bereits nahezu lückenlos erfüllt; die Wildschadenentwicklung in Salzburg sei besonders günstig.

Die Sektion Salzburg des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinnenverbauung pflichtete dem RH bei.

Weideproblematik

- 9.1 *Laut Waldbericht 1995 verursachte das Weidevieh im Schutzwald rd 15 % der Verbißschäden. In Tirol betrug der Anteil 24 % und in Salzburg sogar 30 %. Das BMLF forderte deshalb bei Schutzwaldsanierungsprojekten zumindest einen rechtswirksamen Waldweideverzicht auf Projektlaufzeit.*

Wegen des eigentumsähnlichen Charakters von Weideberechtigungen und der notwendigen agrarbehördlichen Zustimmung erforderte eine rechtswirksame Waldweidetrennung regelmäßig ein langwieriges Verfahren mit zahlreichen Beteiligten und nicht unbeträchtlichen Entschädigungsleistungen. Dementsprechend selten erfolgten rechtswirksame Lösungen. Dessenungeachtet nahmen 32 % der überprüften Schutzwaldsanierungsprojekte auf die Weideproblematik zur Gänze und weitere 42 % zumindest teilweise Bedacht.

- 9.2 *Der RH anerkannte die Bemühungen des BMLF und empfahl, EU-Beihilfen für Waldweideablösen anzusprechen, hingegen Förderungsmaßnahmen, die der Waldweidetrennung entgegenwirken, nach Möglichkeit zu unterbinden. Langfristig sollte eine zielorientierte Lösung der Waldweideproblematik im Einvernehmen mit den betroffenen Bundesländern angestrebt werden.*

- 9.3 *Das BMLF sagte dies zu.*

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung werde die Problematik innerhalb der Sanierungsgebiete zwar beachtet, doch trage die außerhalb von Projektflächen gelegene Waldweide zu einer Verminderung der Schutzwirkung der übrigen Wälder bei.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sehe die Waldweide-Enquete 1991 eine waldverträgliche Beweidung vor.

Projektfinanzierung

Katastrophenfonds-
mittel

- 10.1 Seit 1987 setzte das BMLF verstärkt Katastrophenfondsmittel für die Schutzwaldsanierung ein. 12 % der überprüften flächenwirtschaftlichen Projekte dienten jedoch nicht der Katastrophenvorbeugung, weitere 19 % entsprachen nur teilweise den Kriterien der Landeskonzepte.
- 10.2 Der RH bemängelte die teils fehlende Übereinstimmung der flächenwirtschaftlichen Projekte mit den Landeskonzepten und empfahl, Katastrophenfondsmittel ausschließlich zur Vorbeugung gegen Elementarereignisse einzusetzen. Schutzwalderhaltungsmaßnahmen sollten auf der Grundlage des Forstgesetzes ergriffen und gefördert werden.
- 10.3 *Das BMLF sagte zu, die vom RH bemängelten — aus der Zeit vor der Erstellung der Landeskonzepte stammenden — Projekte aus dem Programm zu nehmen und künftig der Empfehlung des RH zu entsprechen.*

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sollten bei Zutreffen der Förderungskriterien des Wasserbautenförderungsgesetzes darauf gründende Maßnahmen gesetzt werden.

Laut Stellungnahme der Sektion Tirol des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung solle die Erhaltung von Schutzwald mit Objektschutzfunktion weiterhin aus dem Katastrophenfonds finanziert werden; dadurch seien spätere kostspielige Verbauungen vermeidbar. Auch nach Ansicht der Tiroler Landesregierung käme die Verwendung von Katastrophenfondsmitteln zur Katastrophenvorbeugung zum überwiegenden Teil wesentlich billiger.

- 10.4 Der RH entgegnete, die Heranziehung des Katastrophenfonds für sämtliche Waldsanierungsprojekte würde dessen Finanzkraft überbeanspruchen.

Finanzierungspläne

- 11.1 Die Landesforstdirektionen und die Sektionen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung besaßen kein Finanzkonzept, aus dem die jeweilige Höhe der jährlich bereitzustellenden Landesmittel aufgrund der genehmigten Projekte zu entnehmen war; statt dessen ermittelten die Landesforstdirektionen den Landesmittelbedarf aufgrund ihrer möglichen Arbeitskapazität.
- 11.2 Der RH empfahl, verlässliche Grundlagen für die Veranschlagung der Landesmittel zu schaffen. Hiefür sollte jede projektleitende Dienststelle ein Finanzkonzept mit einem Planungshorizont von zehn Jahren für die genehmigten Projekte erstellen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMLF sei ein dem Bundeshaushaltsgesetz entsprechendes Vorbelastungssystem auch für die Landeshaushalte erforderlich.*

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung habe sie vorerst für die Jahre 1997 und 1998 ein Finanzkonzept erstellt.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung erfordere ein sinnvoller Finanzplan für die Landesmittel das Vorliegen eines gleichgearteten Finanzplanes für die Bundesmittel.

Die Steiermärkische Landesregierung verwies auf die angespannte budgetäre Situation.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei auch für Landesmittel ein verbindlicher Finanzplan zweckmäßig.

Projektplanung

Projektierung

- 12.1 Das BMLF konnte mehr als 80 eingereichte flächenwirtschaftliche Projekte mangels vorhandener Mittel bisher nicht genehmigen. Dessenungeachtet beabsichtigte die Landesforstdirektion Tirol in den nächsten Jahren die Projektierung für weitere 16 000 ha Wald mit Personalausgaben von rd 10 Mill S.
- 12.2 Der RH erachtete eine Projektierung ohne Realisierungsmöglichkeit als unwirtschaftlich und empfahl einen unverzüglichen Projektierungsstopp.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMLF seien die Planungen in Tirol im wesentlichen bereits abgeschlossen. Neue Projekte werde es in nächster Zeit nicht genehmigen; weitere Planungen würden dadurch jedoch keinesfalls wertlos.*

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei der Landesforstdienst seiner Aufgabe, die im Landeskonzert ausgewiesenen Flächen im Interesse der Tiroler Bevölkerung zu sanieren, nach Kräften nachgekommen. Dennoch seien Planungen und Maßnahmen für dringendst sanierungsbedürftige Schutzwaldflächen ausständig.

- 12.4 Der RH entgegnete, flächenwirtschaftliche Projekte mit einem Mittelbedarf von insgesamt rd 1,4 Mrd S seien dringend, jedoch derzeit nicht realisierbar.

Leistungsbezogenheit der Förderungen

- 13.1 Luftbildaufnahmen ermöglichten die kurzfristige und regional vergleichbare Ermittlung des Ist-Zustandes der Waldflächen und des erforderlichen Sanierungsbedarfes. Dadurch könnten etliche, für flächenwirtschaftliche Projekte verpflichtende Projektierungen entfallen.
- 13.2 Der RH empfahl, den Ist-Zustand der Waldflächen zu erheben, einen regionalen Soll-Zustand zu bestimmen und die hierfür erforderlichen forstlichen Maßnahmen festzulegen. Für diese sollten — ähnlich wie beim Vorarlberger Fonds zur Rettung des Waldes — Pauschalförderungssätze gewährt werden, um Waldbesitzer zu Maßnahmen im Sinne der Landeskonzerte zu motivieren. Eine solche bereits 1991 im Bergwaldprotokoll verankerte leistungsbezogene Förderung wäre im Interesse der Schutzwirkung des Waldes gelegen, könnte die Anzahl der Waldsanierungsprojekte senken und hätte wegen ihrer Beschäftigungswirkung regionale Bedeutung.
- 13.3 *Laut Stellungnahmen des BMLF und der Tiroler Landesregierung sei im Sanierungsbereich der flächenwirtschaftlichen Projekte eine Planung unerlässlich. Eine leistungsbezogene Förderung für leichtere Fälle sei zusätzlich wünschenswert.*

Schutzwaldsanierung

Projektplanung

179

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung sei ein Projektierungszwang wegen der Förderungsmaßnahmen der EU (Ziel 5 b, Projekt Mölltal) durchaus entbehrlich. Eine Luftbilddauswertung sei wesentlich kostengünstiger als die derzeit vorgeschriebene Projektierungsmethode.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung stehe der hohe Projektierungsaufwand mitunter in keinem Verhältnis zum Nutzen. Deshalb würden bestimmte — ausschließlich mit Landesmitteln finanzierte — Sanierungsmaßnahmen bereits ohne Projektierungen durchgeführt.

Die Vorarlberger Landesregierung sowie die Sektionen Kärnten, Salzburg und Vorarlberg des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung stimmten dem RH zu.

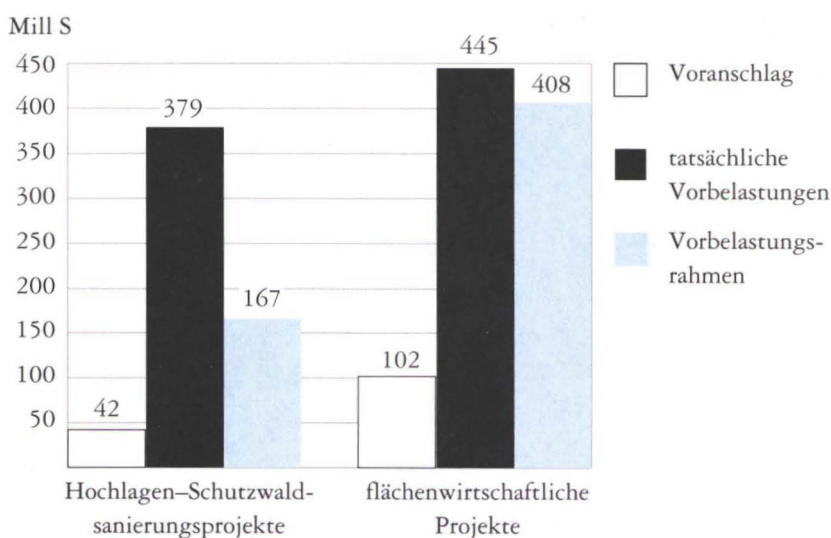
Laut Stellungnahme der Landeskammer sei ein Großteil der Sanierungsflächen entstanden, weil wegen Unwirtschaftlichkeit eine ordentliche Waldbewirtschaftung unterblieben war. Die Einkünfte aus der Holzproduktion würden auch in Zukunft daran nichts ändern. Durch leistungsbezogene Förderungen ließe sich eine Anzahl von Projekten ersetzen. Arbeiten durch die Grundbesitzer kämen billiger als vergleichbare innerhalb von Projekten.

Projektsteuerung

Vorbelastungen

- 14.1 Innerhalb des Vorbelastungsrahmens dürfen Verpflichtungen zu Lasten künftiger Finanzjahre eingegangen werden. Die nachstehende Darstellung verdeutlicht, daß bei allen Schutzwaldsanierungsprojekten zum Jahresbeginn 1996 der Vorbelastungsrahmen überschritten war, weshalb auch das BMLF 1996 keine neuen Projekte mehr genehmigte:

Vorbelastungen der Schutzwaldsanierungsmaßnahmen



Bei keinem der überprüften flächenwirtschaftlichen Projekte erfolgte eine planmäßige Abwicklung. Bundesweit waren in den Jahren 1992 bis 1996 die eingegangenen Verpflichtungen stets höher als der verfügbare Voranschlagsansatz, gleichzeitig blieben die jährlichen Projektabwicklungen hinter dem Plansoll zurück. Das BMLF beabsichtigte deshalb eine Erhöhung des Vorbelastungsrahmens.

Projektsteuerung

180

- 14.2 Nach Ansicht des RH wäre auf die planmäßige Abarbeitung der den Landeskonzerten entsprechenden Projekte zu achten. Die vom BMLF angestrebte Erhöhung des Vorbelastungsrahmens würde hingegen das Projektziel ernsthaft in Frage stellen, weil bei steigender Projektanzahl für das einzelne Sanierungsvorhaben stetig weniger Mittel zur Verfügung stehen.
- 14.3 Laut Stellungnahme des BMLF seien die Erstellung eines realistischen Finanzierungsplanes über vier Jahre und die projektbezogene Einhaltung des Plansolls sehr schwierig.

Laut Stellungnahme des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinverbauung sei eine Verteilung der Bundesmittel auf die Bundesländer nach einem noch zu bestimmenden Prozentsatz wünschenswert.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung würde die Trennung der forstfachlichen von der finanziellen Genehmigung zu laufenden Aktualisierungen und zu einer Verringerung der Vorbelastungen führen.

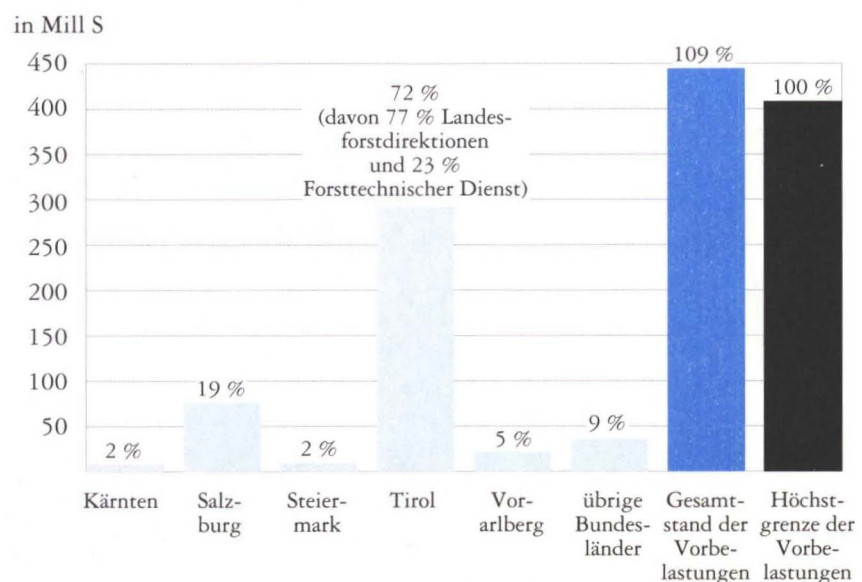
Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung erwäge sie, die hohen Vorbelastungen durch interne Dringlichkeitsreihungen, durch Nachadjustierung laufender Projekte sowie durch Controlling zu reduzieren.

Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung sei lediglich der zwischen Bund, Land und Interessent vereinbarte Finanzierungsschlüssel rechtsverbindlich. Die nach Maßgabe der vorhandenen Mittel erfolgten Finanzierungszusagen des Bundes ermöglichten deshalb deren Umschichtung auf vordringlichere Projekte.

Evaluierung

- 15.1 Vom Genehmigungsstopp des BMLF waren alle Bundesländer gleichermaßen betroffen. Der nachstehenden Übersicht ist die Verteilung der Vorbelastungen für flächenwirtschaftliche Projekte der überprüften und der übrigen Bundesländer sowie der alle Bundesländer einbeziehende Gesamtstand der Vorbelastungen und die Höchstgrenze der Vorbelastungen (jeweils zum Jahresbeginn 1996) zu entnehmen:

Verteilung der Vorbelastungen auf die Bundesländer



Schutzwaldsanierung

Projektsteuerung

181

Dem hohen Anteil des Bundeslandes Tirol an den Vorbelastungen entsprachen die Anzahl der laufenden Projekte (rd 80 % Projektflächen) und die genehmigten Projektmittel. Rund 61 % (rd 961 Mill S) der insgesamt genehmigten 1 575 Mill S entfielen auf das Bundesland Tirol. Im Vergleich dazu wies Tirol bei der Waldgesamtfläche (13 %), bei den Einzugs- und Risikogebieten (22 %), bei der Schutzwaldfläche (31 %) und bei der dringend zu verbessernden Schutzfunktionsfläche laut Landeskonzzept (38 %) geringere Anteile auf.

Nach Maßgabe zeitlicher Gesichtspunkte genehmigte und förderte das BMLF Tiroler Projekte in weit höherem Ausmaß als jene der übrigen Bundesländer, weil die Landesforstdirektion Tirol wegen ihrer Planungs- und Ausführungskapazität die meisten baureifen Projekte vorlegte. Die begonnenen flächenwirtschaftlichen Projekte blockieren jedoch den Start neuer, äußerst dringlicher Projekte etwa in den Bundesländern Salzburg und Vorarlberg. Die Tiroler Landesforstdirektion regte an, einen "Kassasturz" vorzunehmen, um die Vorbelastungen zu senken und Förderungsmittel für neue Projekte zu eröffnen.

- 15.2 Der RH bemängelte die Praxis der Projektgenehmigung ohne österreichweite Dringlichkeitsreihung. Er begrüßte deshalb den Tiroler Vorschlag und empfahl, die derzeit laufenden Projekte ehestens auf ihre Übereinstimmung mit den Landeskonzzepten zu überprüfen und danach eine Dringlichkeitsreihung vorzunehmen.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMLF sei die Genehmigung von Projekten nach der Reihenfolge ihres Eintreffens im BMLF für den Aufbau der Bundesmitteldotierung unerlässlich gewesen; ein Zuwarten auf später in das Schutzwaldsanierungsprogramm eintretende Bundesländer hätte eine geringere Veranschlagung im Bundeshaushalt bewirkt.*

Laut Stellungnahmen der Sektionen Salzburg, Steiermark und Vorarlberg des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung sei ein Überblick über die ausstehenden Projekte vordringlich.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung arbeite sie an einer Dringlichkeitsreihung; dadurch frei werdende Mittel hätten allerdings Tiroler Projekten zugute zu kommen.

- 15.4 Der RH erwiderte dem BMLF, die Projektgenehmigung nach der zeitlichen Reihenfolge anstelle der Dringlichkeit hätte auch zur Ungleichbehandlung der Bundesländer und zur Genehmigung weniger dringender Projekte geführt. Der Tiroler Landesregierung entgegnete der RH, die Vorwegfixierung freiwerdender Mittel für ein bestimmtes Bundesland widerspräche dem Wesen einer österreichweiten Prioritätenreihung.

Steuerung und Kontrolle

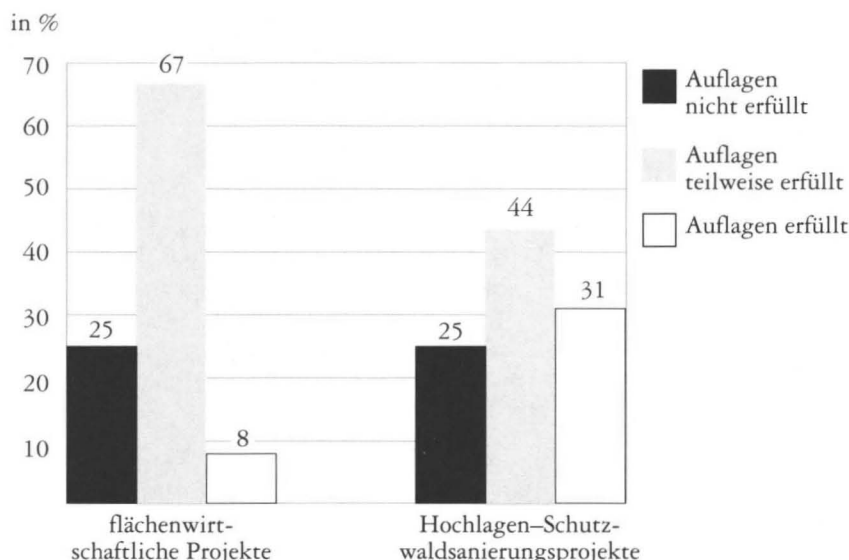
- 16.1 Das BMLF behielt sich vielfach auch die Änderung von bereits genehmigten Projekten vor.
- 16.2 Nach Ansicht des RH sollte sich das BMLF auf die Zielformulierung, auf die Festlegung der strategischen Maßnahmen sowie auf die Steuerung

und die Kontrolle der Zielerreichung beschränken und die konkrete Projektausführung im Rahmen der genehmigten Projektziele den Förderungsabwicklungsstellen eigenverantwortlich überlassen.

16.3 *Das BMLF sagte eine Änderung seiner Genehmigungs- und Kontrollpraxis zu.*

Auflagenerfüllung

17.1 Die vom BMLF bei genehmigten Projekten verfüigten Auflagen wurden bei der Umsetzung der überprüften 26 flächenwirtschaftlichen Projekte und 32 Hochlagen-Schutzwaldsanierungsprojekte in nachvollziehbarer Weise wie folgt erfüllt:



17.2 Der RH empfahl, Vorkehrungen für eine nachvollziehbare Auflagenerfüllung zu treffen.

17.3 *Das BMLF sagte dies zu. Ferner sagte das BMLF auch die Einsetzung einer Projektgruppe zwecks Umsetzung der übrigen RH-Empfehlungen zu.*

Weitere Feststellungen

18 Weitere Empfehlungen des RH betrafen den Einsatz von Katastrophenfondsmitteln, die Erarbeitung von Projektdetailzielen, die Verbesserung der Projektbetreuung, die Kostenbeteiligung und den Wegebau.

Schlußbemerkungen

19 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das BMLF sollte den Schwerpunkt seiner Tätigkeit auf die Formulierung der Zielvorgaben, die Festsetzung der strategischen Maßnahmen sowie auf die Projektsteuerung und Kontrolle der Zielerreichung legen.

(2) Das BMLF sollte gemeinsam mit den Bundesländern ein verbindliches und längerfristiges Bundeskonzept für die Waldsanierung erarbeiten.

Schutzwaldsanierung

183

- (3) Eine Dringlichkeitsreihung der Waldsanierungsprojekte wäre vorzunehmen.
- (4) Die Vergabe der Förderungsmittel sollte nach objektiven Kriterien erfolgen.
- (5) Hinsichtlich der plangemäßen Projektumsetzung wäre eine zieladäquate Kontrolle erforderlich.
- (6) Katastrophenfondsmittel sollten nicht für allgemeine Schutzwaldverbesserungsmaßnahmen herangezogen werden.
- (7) Die Grundlagen für die Projektfinanzierung und –steuerung sollten verbessert werden.
- (8) Die Leistungsbezogenheit der Förderung könnte die Anzahl der Waldsanierungsprojekte reduzieren und einen Anreiz zur Schutzwaldpflege schaffen.
- (9) Auf Maßnahmen zur Erreichung bzw Erhaltung eines projektverträglichen Wild- und Weidestandes wäre besonderes Augenmerk zu legen.
- (10) Die Erstellung von Gefahrenzonenplänen sowie der Kenntnisstand darüber sollten verbessert werden.

Bereich des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie

Umweltförderung im Ausland

Die Förderung anlagenbezogener Umweltschutzmaßnahmen in gesetzlich bestimmten Staaten Mittel–Ost–Europas umfaßte seit 1991 immaterielle Leistungen, seit dem Jahr 1996 auch materielle Leistungen. Die Förderungsabwicklung oblag seit April 1993 der Österreichischen Kommunalkredit AG. Die Umsetzung vieler Projekte scheiterte oft an der Finanzierung der Maßnahmen oder wurde dadurch verzögert.

Die Verrechnungsunterlagen des BMUJF und der Abwicklungsstelle wiesen unterschiedliche Beträge aus.

Mängel der Förderungsabwicklung betrafen die Förderungsprioritäten, die Konkretisierung der Förderungskriterien, die Bemessungsgrundlagen für die Förderungshöhe und die Beurteilung der Preisangemessenheit der geplanten Projektmaßnahmen. Die Projektevaluierung war schwierig.

Die internationalen Bestrebungen zur Förderung von Umweltschutzmaßnahmen in den mittel– und osteuropäischen Ländern wurden in den letzten Jahren verstärkt.

186

Rechtsgrundlagen:	Umweltförderungsgesetz (BGBl Nr 185/1993 idgF) Förderungsrichtlinien des BMUJF		
Entscheidende und durchführende Stellen:	BMUJF und Österreichische Kommunalkredit AG (Abwicklungsstelle seit April 1993)		
Gebahrungsumfang:	1991 bis 1995	1996	1997*
	in Mill S		
Veranschlagung	598	100	100
Zahlungen			
laut Österreichischer Kommunalkredit AG	490	94	76
laut Bundesrechnungsabschluß	473	90	76
Vorbelastungen zum Jahresende	228	209	105
* vorläufige Daten			
Aufteilung auf die einzelnen Länder	1991 bis 1996		
	Förderungszusicherungen (bis 1996)		
	Anzahl	in Mill S	
Tschechische Republik	66	418	
Slowakische Republik	14	124	
Republik Slowenien	11	211	
Republik Ungarn	7	16	
Summe	98	769	

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Oktober und November 1996 die Gebarung des BMUJF und der Österreichischen Kommunalkredit AG als Abwicklungsstelle hinsichtlich der Umweltförderung im Ausland (Ostförderung). Zu dem im April 1997 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMUJF Ende Juli 1997 Stellung. Der RH gab hiezu im Oktober 1997 seine Gegenäußerung ab.

Allgemeines

- 2 Eine Änderung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfondsgesetzes eröffnete im Mai 1991 die Möglichkeit, aus Mitteln des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds immaterielle Leistungen für Umweltschutzmaßnahmen im Ausland zu fördern. Förderungsziel war die Vorbereitung oder Durchführung anlagenbezogener Maßnahmen in gesetzlich bestimmten Staaten Mittel-Ost-Europas, durch die es auch in Österreich zu einer Reduktion der Umweltbelastung kommen sollte. Das Umweltförderungsgesetz beschränkte im Jahr 1993 die Förderungsmöglichkeiten auf die Tschechische Republik, die Slowakische Republik, die Republik Slowenien und die Republik Ungarn.

Das Strukturanpassungsgesetz 1996 ermöglichte auch die Förderung materieller Leistungen. Die neuen, mit Jahresbeginn 1997 in Kraft getretenen Förderungsrichtlinien sahen die auf einen Investitionszuschuß von maximal 35 % der förderbaren Kosten beschränkte Förderung materieller Leistungen nur im Rahmen einer Kofinanzierung mit mindestens einem anderen Mitgliedstaat der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder einem internationalen Finanzierungsinstitut vor.

Verteilung der Förderungen

3.1 Die Verteilung der Anträge und Förderungen auf die einzelnen Staaten zeigt die nachstehende Darstellung:

	Tschechische Republik	Slowakische Republik	Republik Slowenien	Republik Ungarn	Republik Polen	Summe
	(Mai 1991 bis November 1996)			(bis 1992)		
	Anzahl					
Anträge insgesamt	138	42	41	20	6	247
davon						
abgelehnt/zurückgezogen	51	20	26	8	6	111
noch nicht entschieden	11	2	3	2	–	18
genehmigt	76	20	12	10	–	118
Genehmigte Anträge						
davon						
nicht in Anspruch genommen			Anzahl			
	10	6	1	3	–	20
			in Mill S			
	208	78	1	12	–	299
davon			Anzahl			
in Anspruch genommen	66	14	11	7	–	98
			in Mill S			
	418	124	211	16	–	769
davon						
ausbezahlt	246	95	188	9	–	538
offen	172	29	23	7	–	231

Rd 40 % der Förderungsfälle betrafen Planungen, rd 60 % Konzepte und Studien. Ein Anteil von 78 % der Förderungsmittel entfiel auf Planungen, ein Anteil von 22 % auf Konzepte und Studien.

3.2 Der RH merkte an, daß die hohe Förderung für das Kraftwerk Sostanj in Slowenien das statistische Ergebnis beeinflusste.

Verrechnung

- 4.1 Die laut Buchhaltung der Österreichischen Kommunalkredit AG ausgewiesenen Zahlungen für die Ostförderung stimmten mit dem Bundesrechnungsabschluß nicht überein, vorwiegend weil das BMUJF von der Österreichischen Kommunalkredit AG zu Lasten des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds ausbezahlte Förderungen von 18,6 Mill S nicht erfaßt hatte.
- 4.2 Der RH empfahl, einen Kontrollkreis in der Datenbank der Österreichischen Kommunalkredit AG einzurichten und zumindest zweimal jährlich eine Abstimmung mit der Haushaltsverrechnung des BMUJF durchzuführen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF sei ab Jahresbeginn 1997 dieser Empfehlung entsprochen worden.*

Förderungsabwicklung

Anlagenbezug

- 5.1 Das Umweltförderungsgesetz sah bis zur Novelle 1996 nur die Förderung immaterieller Leistungen (zB Studien, Planungen) und Lizenzen im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung anlagenbezogener Maßnahmen vor. In der Praxis ließen die Förderungen immaterieller Leistungen nicht immer den gesetzlich erforderlichen Anlagenbezug hinreichend klar erkennen; zB erfolgten Förderungen für Studien, bei denen die Umweltsituation in einer bestimmten Region oder für einen bestimmten Problembereich erhoben und generell eine Reihe von möglichen Maßnahmen zur Emissionsreduktion dargelegt bzw ein eher unverbindlicher Maßnahmenkatalog vorgeschlagen wurden.
- 5.2 Nach Ansicht des RH neigte das BMUJF zu einer sehr weiten und großzügigen Interpretation der gesetzlichen Vorgaben. Eine zusätzliche Ausweitung der Förderungstatbestände bedürfte einer gesetzlichen Deckung.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF strebe es keine Ausweitung des Förderungsgegenstandes an, zumal es in den Förderungsrichtlinien 1997 seinen Schwerpunkt auf emissionsmindernde und energiesparende Projekte gelegt habe.*

Förderungsschwerpunkt

- 6.1 Der Anteil der Konzepte und Studien an den Förderungsfällen von rd 60 % war hoch, entsprach aber der Gepflogenheit der westlichen Geberländer. Dies bewirkte, daß zahlreiche Studien über die Umweltsituation in Osteuropa international gefördert und beauftragt wurden.
- 6.2 Nach Ansicht des RH hatte diese Förderungspolitik zur Folge, daß notwendige Maßnahmen zwar aufgezeigt, aber — wegen fehlender Finanzierung — nicht oder nicht zeitnah verwirklicht wurden. Der RH empfahl, die Förderungen auf vergleichbare Themenstellungen zu konzentrieren.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe es dieser Empfehlung bereits entsprochen. Wegen der vermehrten Förderung materieller Projekte würden Studien in Zukunft keine wesentliche Rolle mehr spielen.*

Förderungsabwicklung

189

- | | |
|--|---|
| Materielle Leistungen | <p>7.1 Die Novelle des Umweltförderungsgesetzes im Jahr 1996 ermöglichte die Förderung materieller Leistungen.</p> <p>7.2 Der RH begrüßte diese Entwicklung, weil nur verwirklichte Projekte zu einer Emissionsreduktion führen können. Er empfahl im Hinblick auf die bestehende Mittelknappheit, die Förderung auf eine geringere Anzahl von Referenzprojekten bzw auf Projekte mit besonderer ökologischer Bedeutung zu beschränken.</p> |
| Beurteilungskriterien und Prioritätensetzung | <p>8.1 Laut Umweltförderungsgesetz waren für eine Umweltförderung im Ausland die Prüfkriterien für Maßnahmen in Österreich sinngemäß anzuwenden, wobei insbesondere die Effizienz der Maßnahme, ihre Relevanz für Österreich und die mit der Umweltbelastung verbundenen Gefahren zu berücksichtigen waren. Im Gegensatz zu den Entwürfen enthielten die Förderungsrichtlinien keine Verpflichtung zu einer Prioritätenreihung, so daß keine nähere Konkretisierung der Kriterien erfolgte. Auch eine grundsätzliche, formal dokumentierte Festlegung auf prioritäre Projektkategorien oder Regionen bestand nicht.</p> <p>8.2 Nach Ansicht des RH war es nicht gelungen, die für die Erfüllung der Förderungsziele vordringlichen Projekte eindeutig festzulegen. Insbesondere im Hinblick auf die Mittelknappheit empfahl er, eine klare Prioritätensetzung der angestrebten Maßnahmen vorzunehmen.</p> <p>8.3 <i>Laut Stellungnahme des BMUJF erarbeite es ein Strategiepapier und eine "Hausordnung" für die laut Umweltförderungsgesetz eingerichtete Kommission. Bei der Prioritätensetzung werde es auch auf die jeweiligen nationalen Zielsetzungen der Empfängerstaaten achten.</i></p> |
| Preisangemessenheit der Projektmaßnahmen | <p>9.1 Laut den Förderungsrichtlinien hat der Förderungswerber ein Angebot eines Auftragnehmers sowie eine Darlegung über dessen Preisangemessenheit beizubringen. Vergleichsangebote oder die Durchführung einer Ausschreibung waren nicht vorgeschrieben. Bei einzelnen Aufträgen war unklar, inwieweit Teile der Leistung des österreichischen Auftragnehmers durch ausländische Subauftragnehmer erbracht wurden.</p> <p>9.2 Der RH empfahl, eine Verpflichtung zur Offenlegung und gesonderten Abrechnung sämtlicher Subauftragsverhältnisse ausdrücklich in die Förderungsbedingungen aufzunehmen. Im Hinblick auf die angestrebte internationale Kofinanzierung von Umweltschutzmaßnahmen wäre eine Anpassung der Richtlinien im Sinne einer Einholung von Vergleichsangeboten bzw der Durchführung von Ausschreibungen zu überlegen, weil die internationalen Finanzierungsinstitute zumeist Ausschreibungen verlangen.</p> <p>9.3 <i>Laut Stellungnahme des BMUJF bezweifle es, daß am Auslandsconsultingmarkt eine Konkurrenzsituation bestünde. Ferner sei es nicht selbst Auftraggeber, sondern der Förderungswerber. Durch Ausschreibungen werde die Umsetzung der Projekte erschwert; eine Offenlegung und Abrechnung von Subauftragsverhältnissen werde es allerdings verlangen.</i></p> <p>9.4 Der RH entgegnete, der Verzicht auf Ausschreibungen beinhalte die Gefahr der Erhöhung der Projektkosten.</p> |

Grundlagen der Förderungshöhe

- 10.1 Die Förderung im Rahmen der Durchführung anlagenbezogener Maßnahmen war bis zu 100 % der Kosten der immateriellen Leistungen möglich. Die Kosten immaterieller Leistungen bei der Vorbereitung solcher Maßnahmen waren förderbar, wenn der Förderungswerber eine angemessene Eigenleistung erbrachte.
- 10.2 Der RH befürchtete Auslegungsschwierigkeiten bei der Bewertung der Eigenleistung, der Höhe der Förderung immaterieller Leistungen im Rahmen der Vorbereitung anlagenbezogener Maßnahmen und bei der Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen. Er empfahl eindeutige Förderungsgrundlagen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe es Förderungssätze schriftlich festgelegt und bereits in die Förderungspraxis umgesetzt; eine stärkere Einbeziehung der Eigenleistungen werde erfolgen.*

Volkswirtschaftliche Aspekte

Markt für Umweltschutztechnologien

- 11.1 Eine Studie der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung schätzte für den Umweltberatungsmarkt in den Reformstaaten eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 7,5 %.
- 11.2 Nach Ansicht des RH spiegelte der erwartete Zuwachs des Marktpotentials den Nachholbedarf der betreffenden Volkswirtschaften im Hinblick auf eine Verbesserung der Umweltqualität wider. Das durch die Umweltförderungen bewirkte Nachfragepotential begünstigte zwar die österreichischen Exportchancen, inwieweit aber der Umweltförderung im Ausland eine Markterschließungsfunktion für österreichische Unternehmen zukam oder ob lediglich "Mitnahmeeffekte" eintraten, war nicht bekannt.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe die Ostförderung die Einstiegsprojekte zahlreicher derzeit im osteuropäischen Raum vertretenen Unternehmungen unterstützt. Weitere Förderungsansuchen seien dem Erfolg dieser Referenzprojekte und der Kenntnis um die Umweltförderung im Ausland zuzuschreiben. Die tatsächlichen Exportchancen lägen nicht im Consultingsektor, sondern bei den daran anknüpfenden materiellen Leistungen.*

Internationale Förderungsbestrebungen

- 12.1 Eine aktive Beteiligung an der internationalen Kofinanzierung von Projekten durch das BMUJF scheiterte insbesondere an der bis 1996 bestehenden Beschränkung der Förderungsmöglichkeiten auf immaterielle Leistungen. Mittel für Umweltprojekte stellte auch das BKA im Rahmen der Ostförderung bereit; bei dieser stellte der Umweltschutz keinen besonderen Förderungsschwerpunkt dar. Die internationale Einbringung von Projekten war schwierig, weil kein Überblick über noch nicht verwirklichte bzw. noch nicht ausfinanzierte Maßnahmen vorlag. Das BMUJF konnte — nach Erhebung entsprechender Grundlagen durch eine Unternehmung — im Oktober 1996 Projektvorschläge einbringen.

- 12.2 Nach Ansicht des RH beeinträchtigten Koordinationsmängel auf innerstaatlicher Ebene — etwa hinsichtlich der beteiligten Stellen und der Finanzierungsinstrumente —, aber auch mit den Empfängerländern die Mitwirkung Österreichs an internationalen Bestrebungen zur Förderung von Umweltschutzmaßnahmen in den mittel- und osteuropäischen Staaten.

Ungeachtet dessen begrüßte der RH das Engagement Österreichs bei internationalen Aktivitäten, weil davon eine verstärkte Verwirklichung von für Österreich relevanten Projekten erwartet werden konnte. Er empfahl, die Förderungsmittel für Umweltprojekte auf das BMUJF zu konzentrieren und in organisatorischer Hinsicht den internationalen Finanzierungsinstituten einen einzigen innerstaatlich zuständigen Ansprechpartner zu benennen.

- 12.3 *Das BMUJF teilte die Ansicht des RH.*

Erreichung des Förderungszieles

Emissionssituation

- 13.1 Das BMUJF bezog sich bei der Beurteilung der Umweltsituation auf eine Studie der Österreichischen Forschungszentrum Seibersdorf GesmbH vom Oktober 1996. Derzufolge wiesen die Import/Exportbilanzen der Luftschadstoffe insbesondere wegen der Verminderung der Importe aus der Tschechischen und der Slowakischen Republik in den Jahren 1991 bis 1993 eine Verringerung der Gesamtimporte aus. Die Schätzung des für Österreich relevanten Anteils der Emissionen erfolgte mit Hilfe eines Durchschnittswertes und nicht auf der Grundlage der tatsächlich nach Österreich verfrachteten Schadstoffanteile aus den einzelnen Anlagen.
- 13.2 Nach Ansicht des RH war die finanzielle Unterstützung von Umweltprojekten in den Reformstaaten insofern wirtschaftlich, als die gegebene Umweltbeeinträchtigung im Inland — mitverursacht durch Umweltverschmutzung in den Nachbarstaaten — durch im Vergleich zum Inland kostengünstigere Vermeidungsmaßnahmen im Ausland verbessert werden konnte. Mangels Nachverfolgung der Umsetzung geförderter Projekte blieb die tatsächliche Wirksamkeit der Förderungsmaßnahmen ungewiß.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF sei eine Beurteilung der Umweltauswirkungen einer immateriellen Leistung grundsätzlich nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit möglich. Die Umsetzungsperspektive werde künftig noch stärker beachtet werden. Eine detailliertere Schätzung der Auswirkungen auf Österreich werde der laut Umweltförderungsgesetz eingerichteten Kommission vorgelegt werden. Es sei beabsichtigt, rd 70 % bis 80 % der Ostförderungsmittel für materielle Projekte zu verwenden.*

Auswirkungen einzelner Luftschadstoffkomponenten

- 14.1 Das Umweltbundesamt ging davon aus, daß die direkte Beeinträchtigung durch Schwefeldioxid — abgesehen vom Ausstoß zur Versauerung beitragender Schadstoffkomponenten — nur durch geographisch relativ nahe gelegene Emittenten zu erwarten war.

Erreichung des Förderungszieles

192

Allerdings könne auch der Ausstoß von Großemittenten in weiterer Entfernung die Umweltsituation erheblich belasten. Die Republik Polen, die 1994 mehr als die doppelte Menge dieser Schadstoffgruppe als die Tschechische Republik emittierte, zählte laut Umweltförderungsgesetz nicht zu den förderbaren Staaten. Dem Umweltbundesamt zufolge kam im Hinblick auf die Ozonproblematik ferner den auch über relativ große Entfernung relevanten Stickstoffoxiden aus den östlichen Nachbarländern Bedeutung zu.

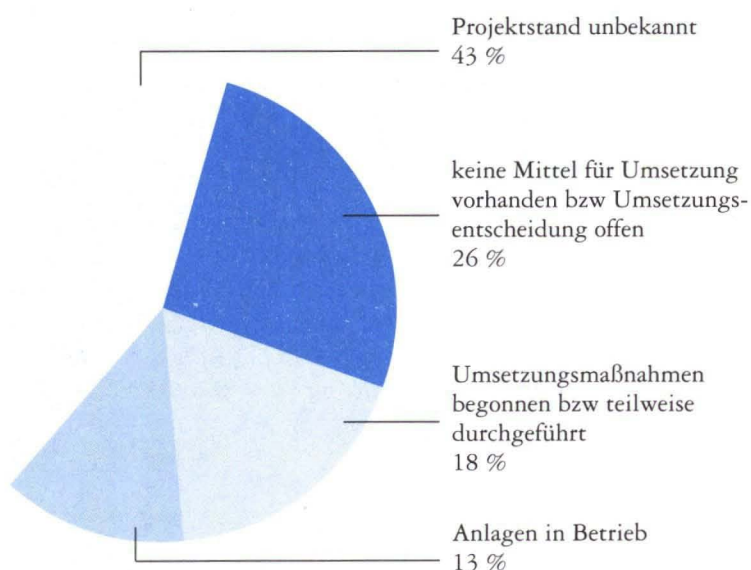
14.2 Der RH erblickte für die Umweltförderung im Ausland noch Potentiale zur Entlastung der österreichischen Umweltsituation. Er empfahl diesbezüglich eine Konzentration der Förderungsaktivitäten auf nachweislich relevante Emittentengruppen und erachtete Sicherstellungen für die Umsetzung der Maßnahmen für erforderlich.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe es sich gegen den Ausschluß der Republik Polen aus dem Kreis der geförderten Länder ausgesprochen; die Konzentration der Mittel auf einige Projekte erfolge durch die aktuelle Priorität der Förderung materieller Leistungen.*

Projektevaluierung

15.1 Die Österreichische Kommunalkredit AG erhob im März 1995 bei 28 ausgewählten Förderungsnehmern den Stand der Verwirklichung von geförderten Maßnahmen anhand freiwilliger Rückmeldungen. Bis Oktober 1996 langten lediglich neun Rückmeldungen ein. Weiters wurden evaluationsbezogene Informationen von Unternehmungen, die Aufträge im Rahmen der Ostförderung bekommen hatten, im Herbst 1995 eingeholt.

Die nachstehende Darstellung zeigt für 54 — vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung erhobene — abgeschlossene Förderungsfälle die Ausgangslage für Projektevaluierungen:



15.2 Nach Auffassung des RH waren die bisherigen Aktivitäten zur Evaluierung der Projekte nicht geeignet, den Erfolg einzelner geförderter Leistungen ersichtlich zu machen. Er regte daher an, prioritär angestrebte

Wirkungsziele der Förderung unter Einbeziehung der Emissionsart sowie der Größe des Emittenten festzulegen und diesbezüglich jedes Förderungsansuchen eingehend zu prüfen; Entscheidungen sollten begründet und schriftlich festgehalten werden.

- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF werde es alle Förderungswerber nochmals auffordern, die bereits erfolgten Umsetzungsmaßnahmen, die tatsächliche Emissionsreduktion und die in den nächsten zwei Jahren zu erwartenden Umsetzungsmaßnahmen bekanntzugeben. Die Nachverfolgung der Projekte werde mit der Österreichischen Kommunalkredit AG vertraglich vereinbart werden.*

Schluß-
bemerkungen

16 Zusammenfassend empfahl der RH,

- (1) die Koordination mit anderen Geldgebern zu verbessern,
- (2) die Förderungsaktivitäten zur Umweltentlastung auf relevante Schadstoffgruppen zu konzentrieren,
- (3) die Umsetzung der Projektmaßnahmen sicherzustellen,
- (4) verstärkt materielle Leistungen zu fördern,
- (5) die Projektauswahl zu verbessern,
- (6) den Projektfortschritt zu überwachen,
- (7) die Projekte zu evaluieren,
- (8) die Mittel und Zuständigkeiten für Umweltförderungen zu konzentrieren und
- (9) die Erfassung aller Förderungsdaten richtig und vollständig abzustimmen.

Schulbuchaktion

Die Ziele der Schulbuchaktion wurden nach anfänglichen Erfolgen wegen der Verschlechterung der Versorgungslage und der Einhaltung von Höchstbeträgen zunehmend verfehlt.

Die jährlichen Kosten der Verwaltung der Schulbuchaktion betrugen zumindest rd 60 Mill S. Der Anteil der Kosten für das Lehrpersonal war überproportional hoch.

Aufgrund fehlender einschränkender Bestimmungen stieg das Angebot an Schulbüchern seit Einführung der Schulbuchaktion um rd 214 %.

Sowohl das seit Beginn der Schulbuchaktion für die Schulbuchpreise geltende Kalkulationsschema als auch das aufwendige Verfahren zur Beschaffung von Unterrichtsmitteln im zweiten Beschaffungsweg wiesen zahlreiche Mängel auf.

Durch die derzeitige Handhabung der Preisnachlässe der Buchhändler flossen dem Gläubiger Bund Geldmittel verspätet zu und es erwuchsen ihm Zinsenverluste.

Die Abwicklung der Schulbuchaktion könnte ohne Einbußen in der Qualität der Ausbildung geändert werden.

Rechtsgrundlage: §§ 31 ff des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (BGBl Nr 376 idgF)							
Schuljahr	1972/73	1980/81	1990/91	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
	in Mill S						
Aufwendungen des Familienlastenausgleichsfonds für Schulbücher	567	955	995	1 137	1 179	1 190	1 202
Durchschnittlicher Aufwand je Schüler	401	682	887	980	1 015	1 021	1 027
Durchschnittlicher Aufwand je Buch	45	81	102	114	118	123	128
	Anzahl						
Durchschnittliche Bücheranzahl je Schüler	9,0	8,4	8,7	8,6	8,6	8,3	8,0
	Anzahl in Mill						
Schüler	1,414	1,400	1,122	1,160	1,162	1,166	1,170

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1
- Der RH überprüfte im April und Mai 1997 die Gebarung des BMUJF betreffend die Schulbuchaktion. Ergänzende Erhebungen führte der RH in drei Finanzlandesdirektionen, in einer Fachabteilung und im Österreichischen Schulrechenzentrum des BMUK, in der Österreichischen Postsparkasse, in einem Bundesrealgymnasium in Wien sowie bei Vertre-

tern einer vom BMUJF zur Ausarbeitung einer Studie beauftragten Beratungsunternehmung durch. Zu den im August 1997 dem BMUJF und dem BMUK übermittelten Prüfungsmitteilungen nahmen diese im November 1997 Stellung. Gegenäußerungen waren nicht erforderlich.

Ziele und Entwicklung

- 2.1 Als Ziele der Schulbuchaktion galten die jährliche Vollversorgung der Schüler mit allen lehrplanmäßig erforderlichen Schulbüchern in einfacher Ausstattung, die finanzielle Entlastung der Familien in Österreich, die Chancengleichheit für alle Schüler sowie der Abbau von sozialen Bildungsschranken.

Seit der Einführung der unentgeltlichen Bereitstellung von Schulbüchern (Schuljahr 1972/73) bis Ende 1997 erwachsen dem Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen Ausgaben von insgesamt rd 25 Mrd S.

Der Versorgungsgrad der Schüler mit neuen Schulbüchern sank in den letzten Jahren kontinuierlich von rd 85 % (Schuljahr 1994/95) auf rd 76 % (Schuljahr 1996/97).

- 2.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMUJF, die Kosten der Schulbuchaktion zu stabilisieren. Wegen des sinkenden Versorgungsgrades erachtete der RH Rückwirkungen auf die anderen Ziele der Schulbuchaktion für nicht ausgeschlossen und empfahl die Ausarbeitung von Konzepten zur Sicherstellung der Versorgung mit Unterrichtsmitteln in österreichischen Schulen.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF werde die Festsetzung von Höchstbeträgen die vorhandenen Mittel besser ausnützen. Das ursprüngliche Ziel der Eigentumsübertragung sämtlicher Schulbücher sei nicht mehr zweckmäßig, weshalb Alternativen erarbeitet würden.*

Laut Stellungnahme des BMUK seien wegen der Budgetvorgaben die ursprünglichen Ziele allmählich schlechter erreicht worden.

Verwaltungskosten

- 3.1 Die jährlichen Kosten der Verwaltung der Schulbuchaktion betrugen rd 60 Mill S; das entsprach rd 5 % der jährlichen Gesamtaufwendungen für Schulbücher. Von diesen Verwaltungskosten entfielen rd 5 Mill S auf das BMUJF und die Finanzlandesdirektionen, rd 2 Mill S auf die Österreichische Postsparkasse sowie rd 3 Mill S auf das Österreichische Schulrechenzentrum. Der größte Anteil betraf Zahlungen an das Lehrpersonal (Zulagen) von mindestens 50 Mill S; eine Studie des Europäischen Zentrums für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung bezifferte den Lehreranteil sogar mit jährlich rd 435 Mill S, wobei der Unterschied auf die rechnerische Annahme einer wesentlich größeren Anzahl von Zulagenempfängern zurückzuführen war.
- 3.2 Der RH kritisierte die vergleichsweise hohen Kosten des Lehrpersonals. Er empfahl eine Analyse der auffällig unterschiedlichen Kostenverteilung im Interesse einer möglichst schlanken Kostenstruktur.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF betragen laut internen Berechnungen die Kosten für das Lehrpersonal rd 250 Mill S; es seien in dieser Frage stete Kontakte mit dem BMUK gegeben.*

Schulbuchaktion

197

Laut Stellungnahme des BMUK stünden für Belohnungen im Bereich der Schulbuchaktion und der Schulpartnerschaft sowohl für Bundes- als auch Landeslehrer insgesamt rd 600 Mill S zur Verfügung; die hohen Kosten seien auf die große Anzahl der betroffenen Personen zurückzuführen.

Kontrollen

- 4.1 Die Kontrolldichte des BMUJF war gering und bezog sich auf stetig weniger Besuche bei Schulen, jährliche Kontrollen der Österreichischen Postsparkasse sowie einen einmaligen Besuch bei der Islamischen Glaubensgemeinschaft. Kontaktbesuche bei den Finanzlandesdirektionen zur Ausübung der Dienstaufsicht unterblieben gänzlich. Die Finanzlandesdirektionen unterließen wegen fehlender Prüfungsrichtlinien Überprüfungen bei Schulen.
- 4.2 Nach Ansicht des RH sind regelmäßige Kontrollen wegen der generalpräventiven Wirkung besonders bedeutsam. Er empfahl daher, die Kontrolltätigkeit im schulischen Bereich zu verstärken und Prüfungsrichtlinien für die Finanzlandesdirektionen zu erarbeiten.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe die fehlende Personalkapazität Prüfungshandlungen bei Schulen nur im Einzelfall erlaubt. Prüfungsrichtlinien für die Finanzlandesdirektionen werde es in Kürze erlassen.*

Anzahl der
Buchtitel

- 5.1 Die Anzahl der approbierten Buchtitel wuchs von 1 050 (Schuljahr 1972/73) um rd 81 % auf rd 1 900 (Schuljahr 1980/81) und erreichte schließlich rd 3 300 Buchtitel (Schuljahr 1995/96, rd +214 %). Die Schulbuchaktion 1995/96 bot für 12 Schulformen und insgesamt 27 Unterrichtsgegenstände mehr als zehn Buchtitel je Schulstufe an. Verantwortlich für die Auflage neuer Schulbücher waren vor allem häufige Lehrplanänderungen (innerhalb von 15 Jahren durchschnittlich mehr als drei je Schulform).
- 5.2 Nach Ansicht des RH sei — im Spannungsverhältnis zwischen der Methodenfreiheit und der Begrenztheit der öffentlichen Mittel — aus Kostengründen die Schulbuchvielfalt einzudämmen. Die damit verbundene Erhöhung der Auflagen je Buchtitel ließe eine Senkung der Kosten und der Preise sowie eine Anhebung des Versorgungsgrades unter Beibehaltung der Höhe der Gesamtausgaben erwarten. Der RH empfahl deshalb dem BMUJF, dem Auswahlverfahren der Schulbücher gemeinsam mit dem BMUK dahingehend verstärktes Augenmerk zu widmen. Änderungen sollten jedoch nicht zu Lasten der Qualität der Schulbücher und des Bildungsniveaus gehen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe sich in den schülerstarken Schulformen eine Titelvielfalt ausgebildet, die nicht mehr mit dem Argument der Lehrmethodenfreiheit begründet werden könne.*

Laut Stellungnahme des BMUK solle im Rahmen der Methodenfreiheit eine Auswahl aus mehreren Angeboten möglich sein. Manche Werke bestünden aus mehreren Teilen mit jeweils gesonderten Buchnummern.

Kalkulation der Schulbuchpreise

- 6.1 Seit Beginn der Schulbuchaktion folgten die Schulbuchpreise einem zwischen Bund, Schulbuchverlagen und Buchhändlern vertraglich vereinbarten Kalkulationsschema. Es beinhaltete — jeweils in Relation zum festgelegten Ladenpreis — fixe Prozentsätze für Buchhändleranteile, Autorenhonore, Herstellungskosten der Schulbücher und Gewinne der Verlage.

Hinsichtlich des Kalkulationsschemas für Schulbücher waren nachstehende Mängel festzustellen:

(1) Als Berechnungsgrundlage diente die Vollversorgung der Schüler mit Schulbüchern. Im Schuljahr 1996/97 lag der Versorgungsgrad bei rd 76 %.

(2) Der Buchhändleranteil von rd 26,5 % des Nettoladenpreises vor Umsatzsteuer war — gemessen an den erbrachten Leistungen und den übernommenen Risiken — unverhältnismäßig hoch. Für den Fall des gänzlichen Verzichtes auf die Leistungen der Buchhändler errechnete der RH ein maximales Einsparungspotential für den Bund von rd 228 Mill S; dieses würde jedoch um neu anfallende Kosten (zB für Transport) in einem für den RH nicht näher quantifizierbaren Ausmaß geschmälert.

(3) Ab dem Schuljahr 1997/98 dürfen die Schulen Schulbücher aus sämtlichen Schulbuchlisten auswählen. Die davon zu erwartende Änderung des künftigen Bestellverhaltens der Schulen stellt eine Kalkulation der Jahresauflage jedes Schulbuches in der bisher üblichen Form (Hälfte der maßgeblichen Schülerzahl, für die das Schulbuch vorgesehen ist, mindestens jedoch 5 000 Exemplare) in Frage.

- 6.2 Der RH regte an, auf jegliche Preisvorgaben durch den Bund zu verzichten. Diese wettbewerbschaffende Maßnahme würde nach seiner Ansicht zu einem bedarfsgerechten und hinsichtlich auflagenstarker Titel verbilligten Angebot an Schulbüchern, zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie einer Entlastung der Ressourcen des BMUJF und des Österreichischen Schulrechenzentrums führen. Als Nachteil wäre die Verteuerung auflagenschwacher Bücher zu erwarten.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe es das bestehende Kalkulationsschema als nicht mehr zielführend aufgegeben. Ein Verzicht auf jede Preisvorgabe unter Berücksichtigung einer Übergangsphase von fünf Jahren sei in Vorbereitung; die Senkung des Buchhändleranteiles um 4,5 Prozentpunkte im Schuljahr 1998/99 werde angestrebt.*

Laut Stellungnahme des BMUK müsse bei einer Aufgabe des Kalkulationsschemas ein unkontrolliertes Ansteigen der Buchpreise unterbunden werden.

Einhaltung der Limits

- 7.1 Erlässe bzw seit dem Schuljahr 1996/97 eine Verordnung des BMUK für die unentgeltliche Abgabe von Unterrichtsmitteln legten die Höchstbeträge (Limits) je Schüler und Schulform fest. Im Schuljahr 1995/96 erfolgten — mit Bewilligung ausschließlich des BMUK — Limitüberschreitungen an insgesamt 230 Schulstandorten in ganz Österreich im Ausmaß von rd 12,3 Mill S. Begründungen hiefür waren die Anschaffung von Büchern für mehrere Jahre, die Verteilung der Schüler bzw Schülerin-

Schulbuchaktion

Einhaltung der Limits

199

nen auf die Schulstufen, der Ausgleich bzw die einheitliche Berechnung für verschiedene Schultypen desselben Schulstandortes sowie Überschreitungen für Berufsschulen.

- 7.2 Der RH bemängelte die bisherige Nichteinbeziehung des BMUJF als Verwalter des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen hinsichtlich der Zulässigkeit von Limitüberschreitungen. Mit Ausnahme der einmaligen Beschaffung von Büchern für mehrere Schulstufen erachtete der RH die angeführten Überschreitungsgründe als von der Rechtslage nicht gedeckt.
- 7.3 *Das BMUJF gab bekannt, daß die Überprüfung der Limitüberschreitungen ab dem Schuljahr 1996/97 ausschließlich durch das BMUJF — im Einvernehmen mit dem BMUK — erfolge.*

Das BMUK teilte hingegen mit, daß zwar das BMUJF seit dem Schuljahr 1996/97 die Höchstbeträge in der Limit-Verordnung im Einvernehmen mit dem BMUK festgelegt habe, die inhaltliche Überprüfung jedoch weiterhin durch das BMUK erfolgen würde. Seit dem Schuljahr 1997/98 würden alle Limitüberschreitungen vom BMUK vom pädagogischen Standpunkt geprüft und dem BMUJF zur Entscheidung übermittelt. Das BMUK sprach sich für eine detailliertere Fassung der Limit-Verordnung aus. Ab dem Schuljahr 1998/99 solle der Ausgleich bei den Allgemeinbildenden höheren Schulen zwischen Ober- und Unterstufe EDV-unterstützt erfolgen.

Preisnachlässe der Schulbuchhändler

- 8.1 Die Schulbuchhändler waren vertraglich verpflichtet, der Republik Österreich nach dem Schulbuchumsatz gestaffelte Preisnachlässe mit einem Freibetrag von 250 000 S zu gewähren. Für das Schuljahr 1995/96 leisteten rd 650 von insgesamt rd 1 700 Schulbuchhändlern Zahlungen von rd 62 Mill S. Da die Rabattabrechnung im nachhinein erfolgte, war die Einforderung der Rabattzahlungen schwierig; dies bewirkte Zinsenverluste von rd 3 Mill S jährlich.
- 8.2 Der RH empfahl dem BMUJF, mit dem Bundesgremium der Buchhändler über eine in die Buchpreise eingerechnete Rabattregelung mit einheitlichem Prozentsatz zu verhandeln.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF wolle es die Rabattregelung in Form eines Mischsystems neu konzipieren, wonach der Großteil des Rabattes in die Buchpreise eingerechnet und zusätzlich für höhere Umsätze ein vom Umsatz abhängiger Mengenrabatt eingehoben werden soll.*

Zweiter Beschaffungsweg

- 9.1 Das von den Finanzlandesdirektionen zu vollziehende Verfahren des sogenannten zweiten Beschaffungsweges für Unterrichtsmittel, für die es keine Schulbuchanweisungen gibt (rd 3 % des gesamten Schulbuchaufwandes), erlaubte wegen der Preisgestaltung der Verlage weder eine korrekte Limitüberwachung noch die exakte Berechnung der Selbstbehalte. Probleme bei den Einzelbuchpreisen, den Rabattsätzen und den Bestellmengen führten zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand.
- 9.2 Der RH erachtete das Verfahren zur Beschaffung von Unterrichtsmitteln auf dem zweiten Beschaffungsweg für äußerst aufwendig und unzumutbar. Er empfahl, langfristig dieses Verfahren einzustellen und damit die Finanzlandesdirektionen größtmöglich zu entlasten.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF verhandle es mit den Schulbuchhändlern über den zweiten Beschaffungsweg mittels Schulbuchanweisungen. Insgesamt seien die budgetierten Ausgaben nicht überschritten und die Selbstbehalte im gesetzlichen Ausmaß einbezahlt worden.*

Laut Stellungnahme des BMUK sei das Verfahren des zweiten Beschaffungsweges für alle Beteiligten äußerst aufwendig und kompliziert; es begrüße eine Abwicklung der Anschaffung dieser Unterrichtsmittel über Schulbuchanweisungen. Die Probleme bei der Limitüberwachung und der Berechnung der Selbstbehalte seien lösbar.

Systemänderungen

Umstellung auf Geldleistung

- 10.1 In die Abwicklung der Schulbuchaktion waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die nachstehenden ablauforganisatorischen Elemente eingebunden:
- Ämter der Landesregierungen
 - Autoren
 - Bezirksschulräte
 - BMF
 - BMUJF (Fachabteilung und Buchhaltung)
 - BMUK (Fachabteilung, Österreichisches Schulrechenzentrum, Gutachterkommissionen)
 - Eltern
 - Elternvereine
 - Finanzlandesdirektionen (Fachabteilungen und Buchhaltungen)
 - Landesschulräte
 - Österreichische Postsparkasse
 - Religionsgemeinschaften
 - Schulbuchhändler
 - Schulbuchverlage
 - Schulen
 - Schulerhalter
 - Schüler
 - Transportunternehmungen
- 10.2 Nach Ansicht des RH lassen die gegenüber dem Zeitpunkt der Einführung der Schulbuchaktion veränderten Rahmenbedingungen (zB finanzieller Konsolidierungsbedarf, wachsende Schulautonomie) ein tiefgreifendes Überdenken des Verfahrens für die Versorgung von Schülern mit Unterrichtsmitteln zu. Etwa hätte die mittelfristige Umstellung des praktizierten Systems der Sachleistung auf Geldleistungen nach Ansicht des RH die nachstehenden Vorteile:
- (1) Erzielung von Verwaltungsvereinfachungen (Wegfall der Überwachung der Limits, der Rabattrückholaktionen, des Kalkulationsschemas, der Preisverhandlungen, der Mitbefassung der Finanzlandesdirektionen, des zweiten Beschaffungsweges sowie weitgehende Entlastung des BMUJF);

Schulbuchaktion

Systemänderungen

201

(2) Erhöhung der Effizienz der bereitgestellten zweckgebundenen Mittel des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (Einsparung der Kosten der Österreichischen Postsparkasse, Entfall der Kosten für die Administrierung des Selbstbehaltes, Entfall des Zinsenentganges des Bundes bei der nachträglichen Rückforderung der Rabatte von den Buchhändlern, Senkung der Verwaltungskosten, günstige Auswirkungen auf die Buchpreise infolge Wegfalles der Kosten der Österreichischen Postsparkasse für den Schulbuchbelegdruck);

(3) Inanspruchnahme der Vorteile der automatisierten Beihilfenauszahlung;

(4) rasche und einfache EDV-unterstützte Anpassung an eine geänderte Höhe der Geldleistung;

(5) eine stärkere Einbindung des für die Auswahl der Unterrichtsmittel sachlich zuständigen BMUK;

(6) Beschaffung der Unterrichtsmittel im Verantwortungsbereich der Eltern (Kauf neuer Bücher, Leihe gebrauchter Bücher usw) und

(7) Entfall der indirekten staatlichen Unterstützung der Schulbuchverlage und Schulbuchhändler aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen.

Nachteile wären zu erwarten durch

(1) eine geringe Personalvermehrung in den Beihilfenstellen der Finanzämter,

(2) die Umstellung der bisher nach Schulform stark untergliederten Höchstbeträge laut Limit-Verordnung auf eine altersmäßige Staffelung,

(3) eine mögliche Verzögerung der Versorgung der Schüler mit Schulbüchern zu Beginn des Schuljahres,

(4) eine gesonderte Erfassung der wenigen Fälle ohne Familienbeihilfenbezug und

(5) die nicht auszuschließende zweckwidrige Verwendung der Geldleistung.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF seien einige für die Geldleistung sprechende Argumente auch im System der Sachleistung umsetzbar.*

Mischsystem
Eigentum – Leihe

11.1 Infolge von Sparmaßnahmen übergaben viele Schulen Bücher, die ihnen Schüler nach Gebrauch freiwillig überließen, anderen Schülern anstelle von neu anzuschaffenden Schulbüchern (Leihsystem). Das Durchschnittsalter aller für den Unterricht im Schuljahr 1997/98 auswählbaren Schulbücher betrug — ab Approbationsdatum — rd vier Jahre.

11.2 Der RH sah an den Vorteilen des Leihsystems nicht vorbei; er teilte die vielfach vorgebrachte Sorge der inhaltlichen Veralterung der weiterverwendeten Bücher insofern nicht, als auch bisher keine jährliche inhaltliche Erneuerung der Schulbücher stattfand.

Systemänderungen

202

Als nachteilig erachtete der RH jedoch die mit einer Verringerung der Auflagenzahlen und der verbesserten Ausstattung neuer Schulbücher für eine mehrjährige Nutzung verbundenen höheren Einzelbuchpreise sowie den höheren Verwaltungsaufwand an den Schulen.

Der RH empfahl, nur lexikon- oder lehrgangsartige Unterrichtsmittel oder solche, die zur erfolgreichen Absolvierung höherer Schulstufen benötigt werden, in das Eigentum der Schüler zu übertragen (zB Wörterbücher, Atlanten). Die übrigen Unterrichtsmittel wären von den Schulen zu verwalten.

- 11.3 *Das BMUJF stimmte dem RH zu; es habe einen diesbezüglichen Entwurf zur Novellierung des Familienlastenausgleichsgesetzes zur Begutachtung versandt.*

Laut Stellungnahme des BMUK sei in Ländern mit Leihsystem das Durchschnittsalter der Schulbücher höher.

Werbung

- 12.1 Das Schulunterrichtsgesetz 1986 bot seit Februar 1997 die Möglichkeit, in der Schule, bei Schulveranstaltungen und bei schulbezogenen Veranstaltungen für schulfremde Zwecke zu werben, wenn die Erfüllung der Aufgaben der Schule hiedurch nicht beeinträchtigt wird.
- 12.2 Der RH empfahl, die Möglichkeit von Einnahmen — etwa im Wege pädagogisch wertvoller Werbung, von Sponsoring in Schulbüchern oder auf für schulische Zwecke verwendeten Erlagscheinen — für die Finanzierung der schulischen Ausbildungskosten zu nutzen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF sei die Werbung für die Wirtschaft nur in Schulbüchern interessant; dies sei allerdings pädagogisch sehr umstritten.*

Laut Stellungnahme des BMUK habe die Unterrichtsverwaltung keinen Einfluß auf Werbung in Schulbüchern; daraus erzielbare Einnahmen sollten jedoch direkt den Schulen zugute kommen.

Schluß-
bemerkungen

- 13 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:
- (1) Das BMUJF sollte Konzepte zur künftigen Sicherstellung der Versorgung der Schüler mit Unterrichtsmitteln erarbeiten.
 - (2) Die unverhältnismäßig hohen Kosten des Lehrpersonals für die Mitwirkung an der Schulbuchaktion sollten gesenkt werden.
 - (3) Die Kontrolldichte wäre zu intensivieren.
 - (4) Mit dem Wegfall des Kalkulationsschemas sollte der Bund auf Preisvorgaben verzichten.
 - (5) Die von den Buchhändlern an den Bund zu zahlenden Preisnachlässe sollten in die Buchpreise eingerechnet werden.
 - (6) Wegen des aufwendigen Verfahrens zur Vollziehung der Schulbuchaktion wären Systemänderungen zu erwägen.

Bereich des Bundesministeriums für
Unterricht und kulturelle Angelegenheiten

Schulärztlicher Dienst

Bund, Länder und Gemeinden hatten den schulärztlichen Dienst unterschiedlich organisiert. Der RH empfahl eine zweckmäßigere Verteilung der finanziellen und personellen Ressourcen. Die Schulärzte versahen neben der Schulgesundheitspflege auch Aufgaben der allgemeinen Gesundheitspflege, die nach Sanitätsvorschriften in den Bereich der Gesundheitsämter fielen. Ferner arbeiteten zahlreiche Gesundheitsvereine auf dem Gebiet der Gesundheitserziehung an Schulen. Das System der Reihenuntersuchungen erachtete der RH für reformbedürftig. Die Gesundheitsstatistik besaß nur geringe Aussagekraft. Ein wesentliches Mittel für die praktische Umsetzung des Unterrichtsprinzips Gesundheit war die Durchführung von Projekten.

Rechtsgrundlage:	§ 66 des Schulunterrichtsgesetzes, BGBl Nr 139/1974		
Organisation:	Die Schulerhalter (Bund, Länder, Gemeinden und Private) haben für die Beistellung von Schulärzten vorzusorgen		
	1994/95	1995/96	1996/97
Schultyp (Schulerhalter)	Anzahl der Schüler (gerundet)		
Volks-, Haupt-, Sonder- und Polytechnische Schulen (Gemeinden)	661 000	660 000	657 000
Berufsschulen (Bundesländer)	130 000	128 000	*)
Mittlere und höhere Schulen (Bund)	287 000	291 000	298 000
Privatschulen (gesamt)	83 000	84 000	84 000
Ausgaben des Bundes für 511 Schulärzte im Schuljahr 1994/95: rd 153,4 Mill S			
*) Zu Redaktionsschluß noch nicht bekannt			

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1
- Der RH überprüfte von September bis November 1996 die Gebarung des schulärztlichen Dienstes. Der RH hat das Ergebnis dieser Überprüfung im Mai 1997 dem BMUK und dem BMAGS zugestellt, welche im Juli bzw August 1997 Stellung nahmen. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 1997.

Gesetzlicher Rahmen

- 2.1 Das BMUK war für das Schulwesen, das BMAGS für die Angelegenheiten des Gesundheitswesens zuständig. Die Schulärzte nahmen sowohl Angelegenheiten des Schulwesens als auch des Gesundheitswesens wahr. Sanitätsrechtliche Vorschriften übertrugen den Gesundheitsämtern (Amtsärzten) Aufgaben der Gesundheitspflege, der Gesundheitserziehung und der Gesundheitsberatung, wie Vorsorgeuntersuchungen und Impfaktionen. Überdies waren auf diesem Gebiet zahlreiche Vereine mit finanzieller Unterstützung von Bund, Ländern und Gemeinden tätig. Dies führte zu einer unterschiedlichen Betreuung der Schulen und Regionen.
- 2.2 Nach Auffassung des RH sollten die zahlreichen Aktivitäten im Bereich der Schulgesundheitsfürsorge besser koordiniert werden. Er empfahl eine einheitliche gesetzliche Regelung, um die begrenzten Ressourcen bestmöglich einzusetzen.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMUK obliege es dem jeweiligen Schulerhalter, die Kosten für die Schulärzte zu tragen; eine zweckmäßigere Verteilung der finanziellen und personellen Ressourcen sei auch Aufgabe der anderen gesetzlichen Schulerhalter (Länder, Gemeinden).*

Einsatz finanzieller Mittel

- 3.1 Die Schulärzte an Bundesschulen betreuten im Schuljahr 1994/95 rd 287 000 Schüler. Die Ausgaben dafür betrugen rd 153,4 Mill S. Das entsprach rd 535 S bzw einschließlich Raumkosten rd 600 S je Schüler. Weitere Personalausgaben von rd 4,1 Mill S jährlich fielen im BMUK für die Abteilung schulärztlicher Dienst und in den Landesschulräten bzw im Stadtschulrat für Wien für die landesschulärztlichen Referenten an. Weiters betrug der Aufwand des Bundes für die Jugendlichenuntersuchung der Lehrlinge und für sonstige Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge an den Schulen rd 50 Mill S jährlich.

Die Zahlungen für den schulärztlichen Dienst an öffentlichen Pflichtschulen bestritten das jeweilige Bundesland und/oder die betreffende Gemeinde. Die direkt zurechenbaren Ausgaben für die Schulärzte je Schulkind lagen in den einzelnen Bundesländern zwischen 65 und 180 S. In einigen Bundesländern zählte die schulärztliche Tätigkeit zu den — nicht zusätzlich abgolgtenen — Aufgaben der Gemeindeärzte.

Die nachstehende Darstellung zeigt den zusätzlichen Aufwand der Länder und Gemeinden für Aktivitäten in der Gesundheitsfürsorge der Schulkinder (etwa Impfungen, Haltungsturnen, Unfallverhütung, Drogenberatung und Zahngesundheitserziehung) im Jahr 1995, der meist in Form von Subventionen für Gesundheitsvereine und Impfhonorare erfolgte:

Schulärztlicher Dienst

Einsatz

finanzieller Mittel

205

Gesundheitsfürsorge der Bundesländer
(einschließlich Gemeinden) für Schulkinder

in Mill S

Burgenland	1,5
Kärnten	*)
Niederösterreich	5,0
Oberösterreich	15,4
Salzburg	8,0
Steiermark	7,4
Tirol	5,0
Vorarlberg	6,5
Wien	1,2

*) Die Gesundheitsfürsorge für Schulkinder wird aus den allgemeinen Sozialmitteln bedeckt.

Der Bund und die einzelnen Bundesländer hatten die Honorare für die schulärztliche Tätigkeit verschieden geregelt. Der Bund zahlte in der Regel für je 60 Schüler rd 1 800 S je Monat. In den größeren Gemeinden versahen an den Pflichtschulen meist angestellte Ärzte den schulärztlichen Dienst, die ein Gehalt erhielten. Darüber hinaus wurden die Schulärzte entweder je durchgeführter Untersuchung oder nach Zeitaufwand (Zeitlohn) honoriert. Die Honorare je Untersuchung betrugen bis zu rd 100 S, jene je Stunde lagen zwischen 400 und 700 S.

- 3.2 Der RH erachtete die — je nach Schulerhalter und Schultyp — unterschiedliche Höhe der eingesetzten Mittel für den schulärztlichen Dienst, für die Gesundheitsfürsorge und für die Gesundheitserziehung an Schulen als sachlich nicht gerechtfertigt. Er empfahl eine Neuverteilung der finanziellen Ressourcen. In direktem Zusammenhang mit der erbrachten Leistung stehende schulärztliche Honorare wären pauschalen Entgelten vorzuziehen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMUK richte sich die Honorierung der Schulärzte nach der Anzahl der zu untersuchenden Schüler. Ferner sei die Schularztstätigkeit umfassender, so daß eine Entlohnung nach einem Modell, das lediglich einen gewissen Betrag je Untersuchung vorsehe, nicht zweckmäßig sei.*
- 3.4 Der RH erwiderte, bei der Art der Entlohnung der Schulärzte wären die Ziele des schulärztlichen Dienstes in den Vordergrund zu stellen.

206

Schularztbestellung

- 4.1 Das Bestellungsverfahren für einen Schularzt an einer Bundesschule, an dem neben dem zuständigen Landesschulrat bzw dem Stadtschulrat für Wien auch das BMUK in Ausübung seiner Fachaufsicht mitwirkte, dauerte durchschnittlich sechs Monate.
- 4.2 Der RH empfahl, zur Verfahrensbeschleunigung für die Auswahl und Bestellung von Schulärzten objektiv nachvollziehbare Kriterien auszuarbeiten und die Anstellung den Landesschulräten bzw dem Stadtschulrat für Wien zu übertragen. Bei der Auswahl der Kandidaten sollten die betroffenen Schulen ein Mitspracherecht haben.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMUK sei eine Gesamtlösung für eine Ermächtigung der Landesschulräte zur Setzung weiterer dienstrechtlicher Maßnahmen erforderlich.*

Tätigkeiten der Schulärzte

- 5.1 Entgegen den Anweisungen des BMUK für die schulärztlichen Tätigkeiten wurden zB die Kinder nicht immer jährlich untersucht und die Gesundheitsblätter bei einem Schulwechsel der Kinder zumeist nicht an die neue Schule weitergegeben. Ferner war die Anzahl der Schulärzte, die am Unterricht und bei Gesundheitsprojekten mitwirkten, an Sitzungen des Schulforums oder an Lehrerkonferenzen teilnahmen bzw an Elternsprechtagen anwesend waren, gering.
- 5.2 Der RH empfahl, die Schulärzte stärker bei der Beratung von Lehrern und Schülern sowie in der Gesundheitserziehung einzusetzen.
- 5.3 *Das BMUK nahm dazu nicht Stellung.*

Laut Stellungnahme des BMAGS würden Vorsorgeuntersuchungen allein nur in einem sehr geringen Ausmaß das Gesundheitsverhalten beeinflussen. Wissen, Einstellungs- und Verhaltensänderungen müßten durch andere Maßnahmen erreicht werden.

Reihenuntersuchung

- 6.1 Die schulärztliche Reihenuntersuchung diene vor allem dazu, die gesundheitliche Eignung für den Unterricht festzustellen. Eine darüber hinausgehende Zielsetzung fehlte. Die konsequente Weiterverfolgung entdeckter gesundheitlicher Mängel unterblieb ebenso wie die Untersuchung der psychischen Gesundheit. Die Erfassungsquoten lagen in den allgemeinbildenden Pflichtschulen im Durchschnitt bei rd zwei Drittel der Schüler. Die Berufsschüler wurden in den meisten Bundesländern nicht von Schulärzten, sondern von den zuständigen Gebietskrankenkassen im Rahmen der Jugendlichenuntersuchungen untersucht, wobei die Erfassungsquoten zwischen 35 % und 90 % lagen.
- 6.2 Der RH empfahl, das unzulängliche System der Reihenuntersuchung zu überdenken. Nach Ansicht des RH wären bezüglich Ziel, Inhalt, Durchführende (Ärzte oder andere Gesundheitsberufe), Zeitpunkt, Häufigkeit, Vereinheitlichung, Gültigkeit, Zuverlässigkeit und Anzahl der Untersuchungen sowie der Rolle der Lehrer Reformen nötig.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMUK werde es die Reformvorschläge nach erfolgter Neuorganisation des schulärztlichen Dienstes prüfen.*

Schulgesundheitsfürsorge

- 7.1 Der Bund, die Bundesländer, die Sozialversicherungsträger und die Schulerhalter finanzierten Schulgesundheitsfürsorgemaßnahmen wie Impfungen, Kariesvorbeugungsprogramme, Haltungsturnen und gesundheitserzieherische Vorträge. Daneben arbeiteten in den meisten Bundesländern das betreffende Land, die Krankenversicherungsträger, private Krankenversicherungen, Vereine und die Ärztekammer gemeinsam in der Gesundheitsfürsorge. Ferner waren zahlreiche Gesundheitsvereine auch an Schulen tätig.
- 7.2 Der RH erachtete die vielfachen Arten von Maßnahmen auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge für grundsätzlich vorteilhaft und notwendig. Im Sinne eines bestmöglichen Einsatzes begrenzter Mittel empfahl der RH dem BMUK, die bisherigen Maßnahmen zu evaluieren und die besten davon österreichweit einzusetzen.

- 7.3 *Das BMUK nahm dazu nicht Stellung.*

Laut Stellungnahme des BMAGS hätten sich die von den Schulen selbst konzipierten und durchgeführten Aktivitäten besonders bewährt. Eine Vereinheitlichung oder zangsweise zentrale Koordination der Maßnahmen laufe jeder Eigeninitiative entgegen. Allerdings strebe etwa das Österreichische Netzwerk "Gesundheitsfördernde Schulen" für die Qualitätssicherung einen nachhaltigen organisatorischen Rahmen der zahlreichen Aktivitäten an.

Gesundheitserziehung

Gesundheitsprojekte

- 8.1 Die Umsetzung des Unterrichtsprinzips Gesundheitserziehung erfolgte an den Schulen grundsätzlich durch Lehrer, zumeist im Wege von fächerübergreifenden Gesundheitsprojekten (etwa "Bewegte Schule", "Haltungsturnen", "Gesunde Jause [Gesunde Ernährung]" und "Schulmöbel"). Seit 1991 wurden für 25 Projekte rd. 23 Mill. S aufgewendet. Evaluierungen der durchgeführten Projekte fehlten weitgehend.

Die drei mit gesundheitsbezogenen Projekten befaßten Abteilungen des BMUK arbeiteten bei der Projektvorbereitung bzw. –durchführung teilweise mit dem BMAGS und externen Fachleuten bzw. Institutionen zusammen. Das BMUK und das BMAGS hatten in diesem Zusammenhang die "Servicestelle Gesundheitsbildung" beim Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen als Informations- und Dokumentationsstelle eingerichtet. Im Jahre 1995 richteten rd. 2,5 % aller Schulen Anfragen an die Servicestelle; weniger als die Hälfte der Schulärzte kannten die Einrichtung, rd. 10 % der Schulärzte nahmen sie in Anspruch.

- 8.2 Der RH begrüßte grundsätzlich die Projekte zur Gesundheitsförderung und ihre häufig aktuellen Inhalte. Ihre zeitliche Begrenztheit war allerdings ein Nachteil. Der RH empfahl, künftig die Schulärzte stärker in die Gesundheitserziehung einzubinden und Evaluierungen durchzuführen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMUK sei eine Verlängerung des Vertrages mit der "Servicestelle Gesundheitsbildung" nicht vorgesehen.*

Gesundheitserziehung

208

Aus- und
Weiterbildung

- 9.1 Neben den Gesundheitsprojekten erfolgte auch im lehrplanmäßigen Unterricht Gesundheitserziehung; für diese waren weder die Lehrer noch die Schulärzte speziell ausgebildet. Die diesbezüglichen Fortbildungsangebote der Pädagogischen Institute waren begrenzt. In den Bundesländern betrafen lediglich 1,5 % bis 3 % aller Fortbildungsveranstaltungen gesundheitsbezogene Themen.
- 9.2 Nach Ansicht des RH sollten die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Gesundheitserziehung für Lehrer und Schulärzte ausgeweitet werden. Er empfahl für beide Gruppen ein gemeinsames Fortbildungskonzept und an den Pädagogischen Instituten ein entsprechendes — für Lehrer und Schulärzte gemeinsam zu nutzendes — Veranstaltungsangebot.
- 9.3 *Das BMUK nahm dazu nicht Stellung.*

Gesundheits-
statistik

- 10.1 Den Schulärzten oblag auch die Erfassung der aus ihren Untersuchungen stammenden Daten in sogenannten Gesundheitsblättern. Dabei wurden vor allem wegen organisatorischer Mängel in den verschiedenen Schulstufen nur zwischen 56 % und 71 % der Schüler erfaßt.

Vorarlberg nahm nicht an der gesamtösterreichischen Statistik teil.

Das Österreichische Statistische Zentralamt gab die Daten einer Stichprobe von rd 10 % der rd 350 000 eingelangten Gesundheitsblätter händisch in die EDV ein und erstellte daraus innerhalb eines Jahres die Gesundheitsstatistik. Laut Österreichischem Statistischem Zentralamt war die Repräsentativität der Daten mangelhaft; von einer Veröffentlichung der Bundesländerdaten sollte wegen der Nichtteilnahme Vorarlbergs abgesehen werden. Rückschlüsse auf kleinere Regionen wären nicht möglich.

Es fehlten Standards für die Untersuchungen und Angaben über den Impfstatus der Kinder. Lediglich die Daten bezüglich Allergien, Sehvermögen, Hals-Nasen-Ohren-Bereich, Zähne, Atemwegserkrankungen und Haltungsschäden lieferten brauchbare Meßzahlen für Trendanalysen.

Die Gesundheitsstatistik war neben den Lehrlingsuntersuchungen und den Stellungsuntersuchungen des Bundesheeres die einzige Informationsquelle über den Gesundheitszustand der Schuljugend.

- 10.2 Der RH empfahl eine Neugestaltung der Gesundheitsstatistik; die zu untersuchenden Merkmale wären neu festzulegen, die Daten EDV-gerecht und bundesweit zu erfassen. Es sollte auch auf Erfahrungen in anderen Staaten und auf die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation für Reihenuntersuchungen von Schulkindern Bedacht genommen werden.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMUK erörtere eine Arbeitsgruppe des Fachbeirates Gesundheitsstatistik Verbesserungen unter Einbeziehung der Empfehlungen des RH. Künftig sei eine Einbeziehung Vorarlbergs in die bundesweite Statistik möglich. Regionalisierte Auswertungen seien genau zu überlegen.*

Schulärztlicher Dienst

209

Weitere
Feststellungen

- 11 Weitere Empfehlungen des RH betrafen die Organisation des schulärztlichen Dienstes im BMUK.

Schluß-
bemerkungen

- 12 Zusammenfassend empfahl der RH:

(1) Die zahlreichen Maßnahmen in der Gesundheitserziehung und -vorsorge sollten evaluiert und koordiniert werden, um die beschränkten Ressourcen bestmöglich einsetzen zu können. Die Schulärzte sollten dabei verstärkt eingebunden werden.

(2) Das System der Reihenuntersuchung wäre insbesondere hinsichtlich der zu untersuchenden Merkmale, der Untersuchungsmethoden, der Häufigkeit der Untersuchungen und der Durchführenden zu reformieren, um die Aussagekraft der Gesundheitsstatistik zu verbessern.

(3) Die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Lehrer und Schulärzte sollten hinsichtlich der Gesundheitserziehung ausgeweitet werden.

(4) Das Bestellungsverfahren für Schulärzte sollte beschleunigt und objektiviert sowie den Landesschulräten bzw dem Stadtschulrat für Wien übertragen werden.

210

Bereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr

EU-Mittel im Bereich von Wissenschaft und Forschung; Aufbau- und Ablauforganisation sowie Kontrollsysteme

Im wesentlichen nahmen die bereits vor dem Beitritt Österreichs zur EU bestehenden fachbezogenen Organisationseinheiten des BMWV für den Bereich Wissenschaft und Forschung die Angelegenheiten der Zusammenarbeit mit der EU wahr.

Zusätzlich zu den Organisationseinheiten des BMWV waren vor allem der Österreichische Akademische Austauschdienst und das Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation befaßt, die mittels Beauftragungsverträgen vom BMWV mit der Betreuung der Programmteilnehmer und der Erfassung von förderungsrelevanten Daten betraut wurden.

Insgesamt erachtete der RH die gegebene Verwaltungsstruktur grundsätzlich für geeignet, die vielfältigen diesbezüglichen Aufgabenstellungen zu erfüllen, wenn auch Optimierungsmöglichkeiten erkennbar waren.

Viertes Rahmenprogramm

Laufzeit 1994 bis 1998

Finanzielle Ausstattung

insgesamt rd 176,9 Mrd S

in Mrd S

bisherige Finanzierungszusagen insgesamt

115,8

davon Österreich

2,1

Anzahl

finanzierte Projekte insgesamt

10 159

davon Österreich

1 042

Bildungsprogramme**SOKRATES**

Laufzeit 1995 bis 1999

Finanzielle Ausstattung

insgesamt rd 11,5 Mrd S

davon Österreich

1995

1996

1997

in Mill S

Finanzierungszusagen

44,5

53,3

50,0

Zahlungen (soweit bekannt)

37,8

50,1

33,6

LEONARDO DA VINCI

Laufzeit 1995 bis 1999

Finanzielle Ausstattung

insgesamt rd 8,4 Mrd S

davon Österreich

Finanzierungszusagen

60,3

57,2

68,8

Zahlungen (soweit bekannt)

13,2

11,3

15,2

Quellen: Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation und Österreichischer Akademischer Austauschdienst (Dezember 1997)

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im März und April 1997 im BMWV die Aufbau- und die Ablauforganisation sowie die Kontrollsysteme betreffend die EU-Mittel im Bereich von Wissenschaft und Forschung.

Zu den im August 1997 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMWV im November 1997 Stellung. Seine Gegenäußerung erstattete der RH im Dezember 1997.

EU-Mittel

Bereich Wissenschaft und Forschung

213

Aufgabenstellung
und Verwaltungs-
struktur

- 2.1 Bereits vor dem Beitritt Österreichs zur EU bestehende fachbezogene Organisationseinheiten des BMWV nahmen auch die Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Wissenschaft und Forschung wahr. Die Schwerpunkte der Koordinierungs- und Verwaltungstätigkeit betrafen Projektförderungen der EU im Rahmen des "Vierten Rahmenprogrammes der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration" (Viertes Rahmenprogramm) und der Bildungsprogramme, die direkt auf Verträgen der Kommission mit den Förderungsnehmern beruhten. Grundsätzlich waren darin Kontrollrechte der Kommission und des Europäischen Rechnungshofes vereinbart.

Zur Aufgabenerfüllung bediente sich das BMWV zusätzlich des Österreichischen Akademischen Austauschdienstes und des Büros für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation, die mittels Beauftragungsverträgen vom BMWV mit der Betreuung der Programmteilnehmer und der Erfassung förderungsrelevanter Daten betraut wurden.

Die EU-Zahlungen an österreichische Projektnehmer, die nicht im Bundeshaushalt zu erfassen sind, konnten wegen fehlender Unterlagen nur grob geschätzt werden.

- 2.2 Insgesamt erachtete der RH die gegebene Verwaltungsstruktur grundsätzlich für geeignet, die vielfältigen Aufgabenstellungen zu erfüllen, wenn auch Optimierungsmöglichkeiten erkennbar waren.

Direktförderung

- 3 Hinsichtlich der EU-Förderungen ist zwischen den über den Bundeshaushalt abzuwickelnden Mitteln der Strukturfonds der EU und den von der Kommission unmittelbar oder im Wege nationaler Agenturen an die Förderungswerber vergebenen Förderungen zu unterscheiden. Zur Zeit der Überprüfung durch den RH lagen im Bereich von Wissenschaft und Forschung nahezu nur letztere Förderungen vor.

Förderungsprogramme

Viertes
Rahmenprogramm

- 4 Mit dem Vierten Rahmenprogramm unterstützt die EU im wesentlichen die grenzüberschreitende europäische Forschung bestimmter Bereiche. Teilnahmeberechtigt sind sowohl private und öffentliche Unternehmungen als auch Forschungseinrichtungen, Hochschulen — in internationalen Forschungsgruppen — und die gemeinsame Forschungsstelle der EU.

Bildungsprogramme

- 5 Mittels der Bildungsprogramme sollen die Entwicklung einer "europäischen Dimension" im Bildungswesen, die Idee des lebenslangen Lernens, eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit, der Fremdsprachenunterricht und die Mobilität von Lernenden und Lehrenden gefördert werden. Die EU sieht dafür im wesentlichen zwei Programme, nämlich SOKRATES für den Bereich der allgemeinen Bildung und LEONARDO DA VINCI für die berufliche Bildung vor. Projektförderungen aus beiden Programmen werden von der Kommission teils nach dem Wettbewerbsprinzip und teils nach festgelegten nationalen Anteilen an den Programmbudgets vergeben. Die Entscheidungen werden entweder von

Förderungsprogramme

214

der Kommission allein bzw in Absprache mit den Mitgliedstaaten oder von speziellen nationale Agenturen getroffen. Teilnahmeberechtigt am SOKRATES-Programm sind im wesentlichen die Bildungseinrichtungen im Schul- und Hochschulbereich; zur Teilnahme am LEONARDO DA VINCI-Programm sind verschiedene Träger der Berufsbildung vorgesehen.

Stellenwert

- 6 Erfolge bei der Beteiligung an EU-Förderungsprogrammen bedeuten für die österreichischen Projektpartner nicht allein die Lukrierung von Förderungsmitteln, sondern auch Zugewinne an Know-how durch den über den eigenen Anteil hinausgehenden Zugang zu den gesamten Projektergebnissen.

Betreuungsstruktur

Bereich Forschung
und Entwicklung

- 7.1 Im Vorfeld der Mitgliedschaft zur EU gründeten die Republik Österreich und die Wirtschaftskammer Österreich den Verein für Internationale Forschungs-, Technologie- und Bildungskooperation mit Sitz in Wien, der zentrale Betreuungsaufgaben im Hinblick auf internationale Aktivitäten und insbesondere auch auf die einschlägigen Programme der Europäischen Gemeinschaften wahrnehmen sollte. Zur Durchführung der Vereinsaufgaben wurde das Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation eingerichtet, welches über rd 30 Mitarbeiter (1997) verfügte. Dem Verein gebührte laut einem Beauftragungsvertrag zuletzt für das Jahr 1997 vom Bund eine Vergütung von rd 14 Mill S.

Im Zusammenhang mit dem Vierten Rahmenprogramm oblag dem Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation neben der Betreuung der Programmteilnehmer auch die Erfassung, Verarbeitung und Auswertung bekanntgewordener Daten über Förderungen im Forschungsbereich. Mangels systematischer Informationen durch die Kommission über die finanziellen Ergebnisse der endgültigen Vertragsverhandlungen zwischen den Förderungswerbern und der Kommission und mangels einer Meldeverpflichtung der Projektnehmer erstellte das Büro für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation aufgrund von in den Programmausschüssen der Kommission gegebenen Finanzierungszusagen Statistiken.

- 7.2 Der RH vermerkte, daß die Statistiken des Büros für Internationale Forschungs- und Technologiekooperation zwar eine Abschätzung des österreichischen Anteils am Vierten Rahmenprogramm ermöglichten, jedoch keine Aufschlüsse über Zahlungsflüsse gaben. Im Sinne der bestmöglichen Wahrnehmung österreichischer Interessen empfahl der RH, den Informationsfluß zu verbessern.
- 7.3 *Das BMWV nahm dazu nicht Stellung.*

Betreuungsstruktur**EU-Mittel
Bereich Wissenschaft und Forschung****215****Bereich Bildung**

- 8.1 Wegen des Beitritts Österreichs zur EU schlossen das BMWV und das BMUK im Jänner 1995 ein Verwaltungsübereinkommen betreffend die nationale Durchführung der Bildungsprogramme SOKRATES und LEONARDO DA VINCI. Im Rahmen eines Beauftragungsvertrages wurde dem Büro für Europäische Bildungs Kooperation, einer nunmehr selbständigen Einheit innerhalb des Österreichischen Akademischen Austauschdienstes, die Betreuung dieser Bildungsprogramme übertragen. Das Büro verfügte Ende des Jahres 1997 über rd 30 Mitarbeiter und erhielt von den beiden Ressorts rd 27 Mill S (1996).

Aufgabe dieser Einrichtung war insbesondere die Beratung und Information der Programmteilnehmer sowie die Verwaltung und Abrechnung der Förderungsmittel. Hinsichtlich des Zustandekommens der nationalen Statistiken glich die Situation im wesentlichen jener bei den Forschungsprogrammen.

- 8.2 Der RH erachtete auch im Bereich der Bildungsprogramme einen verbesserten Informationsfluß für wünschenswert.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMWV sei bei den Bildungsprogrammen das Ab- bzw. Zufließen von EU-Förderungsmitteln von österreichischen Projektkoordinatoren an ausländische Partner bzw. von ausländischen Projektkoordinatoren an österreichische Partner — anders als im Forschungsbereich — in den Statistiken nicht erfaßt.*

**Überprüfungen
durch Organe der EU**

- 9.1 Im Jahr 1996 fanden — zum Teil zunächst ohne Wissen des BMWV — mehrfach Projektprüfungen durch Organe der EU an österreichischen Universitäten im Bereich der Teilrechtsfähigkeit statt. Laut den Unterlagen des BMWV wurden lediglich im Bereich der Universität Innsbruck grobe Mängel festgestellt. Schriftliche Prüfberichte der Kommission an das BMWV waren entgegen früherer Ankündigung nicht zu erwarten.
- 9.2 Der RH empfahl, Kontrollhandlungen der Organe der EU in Österreich zu erfassen und auszuwerten.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMWV wurden die Universitätseinrichtungen zur Mitteilung von EU-Prüfungsterminen verpflichtet.*
- 10 Prüfungshandlungen durch Organe der EU in Teilbereichen der Bildungsprogramme in den Jahren 1996 und 1997 führten zu keinen Beanstandungen.

**Zusätzliche
Finanzierung aus
Mitteln des BMWV**

- 11.1 Das BMWV unterstützte Universitätseinrichtungen im Rahmen ihrer Teilrechtsfähigkeit, Einzelforscher und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen bei der Vorbereitung und Durchführung von EU-Projekten. Im Jahr 1996 wurden für Zwecke der Vorbereitung rd 2,1 Mill S und für die Durchführung rd 23,5 Mill S aufgewendet.

Das BMWV hat notwendige Projektmittel nur insoweit zur Verfügung gestellt, als diese nicht von der Kommission getragen wurden. Um sicherzustellen, daß die Förderungswerber nicht auch die von der Kommis-

**Zusätzliche Finanzierung
aus Mitteln des BMWV****216**

sion als überhöht beurteilten Projektkosten im Wege der nationalen Zusatzfinanzierung ansprechen, holte das BMWV Auskünfte der österreichischen Programmdelegierten ein bzw stützte es sich auch auf vom Förderungswerber beigebrachte grobgefaßte Projektbeurteilungen der Kommission.

11.2 Der RH sah es zur besseren Beurteilung von Anträgen auf nationale Zusatzfinanzierungen als zweckdienlich an, detailliertere und aussagekräftige Informationen der mit dem Projekt vorausbefaßten Kommission zu erhalten.

11.3 *Das BMWV gab keine Stellungnahme ab.*

12 Im Bereich der Bildungsprogramme ergänzte das BMWV die von der Kommission für den Studentenaustausch zur Verfügung gestellten ERASMUS-Stipendien in den vergangenen Studienjahren mit jeweils rd 27 Mill S bis rd 30 Mill S. Weiters wurden für LEONARDO DA VINCI-Projekte im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmungen im Jahr 1996 Zuschüsse in Höhe von rd 3 Mill S gewährt.

**Schluß-
bemerkungen**

13 Zusammenfassend empfahl der RH,

(1) die verstärkte Wahrnehmung österreichischer Interessen durch eine Verbesserung des Informationsflusses von der Kommission an die maßgeblichen österreichischen Stellen und

(2) die innerstaatliche Erfassung und Auswertung der Kontrollhandlungen der Organe der EU in Österreich.

Psychiatrische Versorgung Österreichs

217

Die Betreuung außerhalb der Krankenanstalten (in sogenannten extramuralen Einrichtungen, wie zB in therapeutischen Wohnheimen und Wohngemeinschaften, Tageszentren, Tages- und Nachtkliniken sowie Arbeits- und Berufstrainingszentren) und die Versorgung durch Fachärzte für Psychiatrie wiesen noch erhebliche Defizite auf. Die mit Ausnahme Wiens noch nicht vollständig umgesetzten Psychiatriepläne der einzelnen Bundesländer hielt der RH für geeignet, die psychiatrische Versorgung mittelfristig in ganz Österreich auf einen zeitgemäßen Standard anzuheben; gleichzeitig wären aber die Gesamtkosten durch einen Personal- und Bettenabbau zu senken. Vielfach bestand Unsicherheit bei der Vollziehung von gesetzlichen Bestimmungen für die zwangsweise Anhaltung in psychiatrischen Krankenanstalten.

Für die psychiatrische Universitätsklinik des Allgemeinen Krankenhauses Wien vermißte der RH konkret zugeordnete Aufgaben hinsichtlich der psychiatrischen Versorgung der Bundeshauptstadt. Die Führung der Ambulanzen war nicht bedarfsbegründet. Die Personalausstattung der Universitätskliniken für Psychiatrie im Allgemeinen Krankenhaus Wien und in den Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhäusern in Graz und Innsbruck war sowohl im ärztlichen Bereich als auch beim diplomierten Pflegepersonal unangemessen großzügig. Vielfach fehlte aber therapeutisches Personal. Die Aufgabenaufteilung zwischen der Grazer Universitätsklinik für Psychiatrie und den übrigen psychiatrischen Einrichtungen in der Steiermark war mangelhaft.

Kenndaten der stationären psychiatrischen Versorgung Österreich-allgemein				
	1990	1994	1995	Steigerung (1990 bis 1995)
	in Mill S			in %
Gesamtkosten	4 000	5 300	5 500	37,5
Kosten je durchschnittlich belegtem Bett	0,64	1,02	1,12	72,3
	Anzahl			
Personal je durchschnittlich belegtem Bett	0,8	1,1	1,2	50,0

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1
- Der RH überprüfte — mit Unterbrechungen — von Juni 1995 bis März 1996 im Rahmen einer alle Bundesländer umfassenden Querschnittsüberprüfung die Tauglichkeit und die Wirtschaftlichkeit der psychiatrischen Versorgung durch Krankenanstalten. Zu dem im August 1996 allen Landesregierungen sowie dem damaligen BMWVK (nunmehr BMWV) und dem damaligen BMGK (nunmehr BMAGS) wortgleich übermittelten

Allgemeinen Teil des Prüfungsergebnisses haben die überprüften Stellen — zuletzt im Jänner 1997 — Stellung genommen. Der RH erstattete hiezu im Juni 1997 seine Gegenäußerungen.

Allgemeiner Teil

Richtlinien der Weltgesundheitsorganisation

- 2.1 Den inhaltlichen Maßstab der Gebarungsüberprüfung bildeten vor allem die Richtlinien der Weltgesundheitsorganisation zur Versorgung psychisch Kranker. Diese beinhalteten im wesentlichen
 - die Gleichstellung körperlich und seelisch Kranker in rechtlicher, finanzieller und sozialer Hinsicht,
 - die Integration der psychiatrischen Versorgung in das bestehende System der allgemeinen Gesundheits- und Sozialversorgung,
 - den Aufbau eines bedarfsgerechten Versorgungssystems,
 - die Regionalisierung, das heißt den Aufbau eines gemeindenahen Versorgungssystems, um Erreichbarkeit und Sozialkontakte zu gewährleisten,
 - die Koordination und Kooperation innerhalb der Versorgungssysteme, um Fehlplatzierungen und Mehrfachbetreuungen zu vermeiden und
 - die Anwendung der am geringsten einschränkenden Betreuungsform, also die Forderung nach weitestmöglicher Wiedereingliederung in die Familie, in die Arbeitswelt und in die Gesellschaft sowie die Forderung nach weitestmöglicher Rehabilitation.
- 2.2 Im Lichte dieser Richtlinien stellte der RH sowohl hinsichtlich der Versorgung durch Krankenanstalten als auch durch andere Stellen (niedergelassene Fachärzte sowie extramurale — das heißt außerhalb stationärer und ambulanter Versorgung gelegene — Einrichtungen) noch erhebliche Defizite fest.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMGK habe es im Rahmen seiner Zuständigkeiten Maßnahmen gesetzt, um die Defizite der Versorgung psychisch Kranker im Zeitraum von 1988 bis 1995 mit Mitteln des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds von rd 740 Mill S (9,3 % der österreichweiten Strukturmittel) zu beseitigen. Ferner sei 1994 eine "Empfehlung für die zukünftige psychiatrische Versorgung der Bevölkerung Österreichs" mit konkreten Vorschlägen zur Psychiatriereform ausgearbeitet worden; die ab 1997 eingeführte Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung lasse weitere Verbesserungen erwarten.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung gebe der Psychiatrieplan des Landes Niederösterreich von gleichartigen Richtlinien aus. Dessen Umsetzung könne allerdings nur schrittweise entsprechend dem Ausbau extramuraler Einrichtungen erfolgen.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH habe der RH die außerstationäre Versorgung zu wenig berücksichtigt und die Verlegung von psy-

Allgemeiner Teil

219

chisch Langzeitkranken aus psychiatrischen Krankenhäusern in extramurale Einrichtungen (etwa Außen- bzw. Familienpflege) außer acht gelassen und den Anteil psychisch Kranker in nichtpsychiatrischen Abteilungen der Allgemeinkrankenhäuser nicht ausreichend berücksichtigt.

- 2.4 Der RH entgegnete der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH, er messe der Versorgung psychisch Kranker und Behinderter in extramuralen Einrichtungen vorrangige Bedeutung bei.

Stationäre Versorgung

Bettendichte

- 3.1 Die seit dem vorigen Jahrhundert bestehenden psychiatrischen Sonderkrankenhäuser nahmen fast zur Gänze die stationäre Versorgung psychisch Kranker wahr. Psychiatrische Abteilungen an Allgemeinkrankenhäusern wurden bisher nur in Wien geschaffen. Im Juni 1995 waren von österreichweit rd 6 000 psychiatrischen Betten 4 916 Betten belegt. Dies entsprach einer durchschnittlichen Anzahl von 0,77 Betten je 1 000 Einwohner und lag damit um rd 50 % über der international als ausreichend erkannten Bettenmeßziffer.
- 3.2 Der RH erachtete eine verstärkte Fortführung des Bettenabbaues — auf bis zu 0,3 psychiatrische Betten je 1 000 Einwohner — bei gleichzeitiger Dezentralisierung der stationären Versorgung durch Ausbau von bedarfs- und bedürfnisgerechten außerstationären Einrichtungen und Errichtung psychiatrischer Abteilungen an Allgemeinkrankenhäusern als vordringlich. Hiedurch würden die psychiatrischen und somatischen Behandlungsmöglichkeiten sowie der gemeindenaher Zugang zur psychiatrischen Versorgung entscheidend verbessert.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung versorge das Landeskrankenhaus Villach im Sinne der Dezentralisierung bereits psychisch Erkrankte.*

Die Niederösterreichische Landesregierung unterstrich die Bedeutung einer dezentralisierten, gemeindenahen Psychiatrie und eines leistungsfähigen extramuralen Betreuungssystems. Unter der Voraussetzung ausreichender extramuraler Versorgung gehe der Niederösterreichische Psychiatrieplan sogar von 0,2 psychiatrischen Betten je 1 000 Einwohner aus.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei die Einrichtung psychiatrischer Akutbettenabteilungen an allgemeinen Krankenanstalten unzweckmäßig und unwirtschaftlich, weil diesfalls geschlossene Bereiche einzurichten seien und die notwendige ärztliche Personalausstattung auf unabsehbare Zeit fehle. Die erforderliche Integration psychiatrischer und psychosomatischer Aspekte würde durch die psychosomatische Ambulanz der Landesnervenklinik sowie durch den psychiatrischen Konsiliarfachärztedienst wahrgenommen.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei der systemisierte Bettenstand im Psychiatrischen Krankenhaus Hall und in der Universitätsklinik für Psychiatrie des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Innsbruck vermindert worden. Eine auf bis zu 0,3 Betten je 1 000 Einwohner verringerte Bettenanzahl (dies entspräche rd 200 psychiatrischen Betten für Tirol) erscheine sehr niedrig.

Allgemeiner Teil

Stationäre Versorgung

220

Laut Stellungnahme der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH sei der Bettenbedarf vom Ausbau der extramuralen Versorgung abhängig; Länder mit modernen psychiatrischen Versorgungssystemen hätten 0,5 bis 0,7 psychiatrische Betten je 1 000 Einwohner.

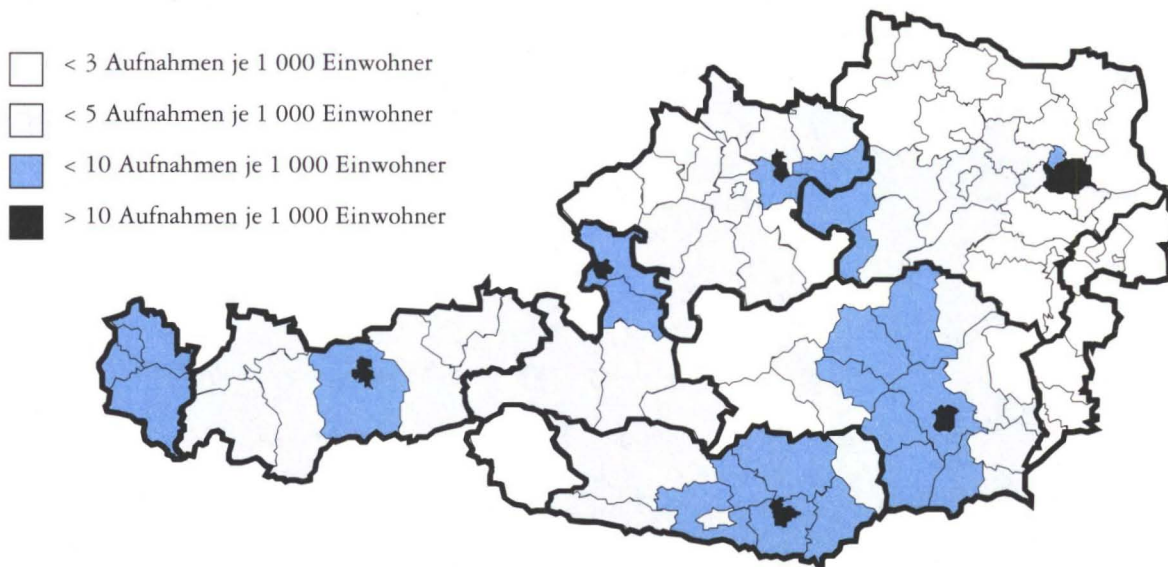
- 3.4 Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, ohne Dezentralisierung des stationären psychiatrischen Versorgungsangebotes könne der eklatanten Unterversorgung der von der Landesnervenklinik Salzburg weit entfernten Bezirke (vor allem Lungau und Pinzgau) nicht wirkungsvoll entgegengetreten werden. Bis zur Realisierung einer dezentralen Versorgung wäre daher das erforderliche ärztliche Personal aus der Verlagerung bestehender Fachärzteplanstellen in dezentrale Abteilungen zu bedecken.

Der Tiroler Landesregierung und der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH entgegnete der RH, die von der Fachliteratur unterstützte Bettenmeßziffer von 0,3 psychiatrischen Betten je 1 000 Einwohner werde vom Psychiatrieplan des Landes Niederösterreich sogar unterschritten (0,2 Betten je 1 000 Einwohner).

Regionale Versorgungsstruktur

- 4.1 Da die Betreuung der stationären psychiatrischen Patienten im allgemeinen nur in den isoliert gelegenen psychiatrischen Krankenhäusern und nicht auch in Allgemeinkrankenhäusern abseits der Ballungszentren erfolgte, bestanden für psychisch Kranke — im Gegensatz zu körperlich Kranken — überwiegend keine Behandlungsmöglichkeiten in Wohnortnähe. Dies führte zu einer krassen Unterversorgung von Patienten in Randregionen und dazu, daß im mittelbaren Einzugsbereich der psychiatrischen Krankenhäuser die Krankenhaushäufigkeit bis zu sechseinhalbmal höher als in abgelegenen Bezirken war. Die nachstehende Darstellung der Verteilung der stationären Aufnahmen psychisch Kranker auf die politischen Bezirke verdeutlicht den Zusammenhang zwischen regionaler Versorgungsstruktur und Patientenzahlen:

Stationäre Aufnahme je 1 000 Einwohner (Stand 1994)



Allgemeiner Teil

Stationäre Versorgung

Psychiatrische Versorgung Österreichs

221

4.2 Der RH empfahl, psychiatrische Versorgungseinrichtungen in gleicher Qualität gemeindenah bereitzustellen.

4.3 *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung spiegelten die erhöhten Aufnahmezahlen im unmittelbaren Einzugsbereich stationärer psychiatrischer Einrichtungen auch den Zuzug psychisch Kranker in die Nähe psychiatrischer Krankenhäuser wider.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats würden die erweiterten Aufgaben des "Psychosozialen Dienstes" einen zusätzlichen Rückgang der stationären und teilstationären Aufnahmen erwarten lassen. Außerdem würden für gerontopsychiatrische Patienten tagesklinische Versorgungsstrukturen im extramuralen Bereich und die Entlastung der psychiatrischen Akutabteilungen durch die vermehrte Verlegung von Langzeitpatienten in städtische Pflegeheime angestrebt.

Langzeitpatienten

5.1 Die durchschnittlichen Patientenzahlen der psychiatrischen Krankenhäuser nahmen in den einzelnen Bundesländern, mit Ausnahme Kärntens, seit 1990 um rd 16 % ab, was vorrangig auf die Bemühungen zur Ausgliederung von Langzeitpatienten zurückzuführen war. Der Anteil der Langzeitpatienten in den psychiatrischen Krankenhäusern Österreichs war — mit Ausnahme des Landesnervenkrankenhauses Wien-Mauer — zwar leicht rückläufig, lag aber österreichweit immer noch bei durchschnittlich 34 %. In Bundesländern mit einem geringen Ausbaugrad extramuraler Einrichtungen betrug der Anteil der Langzeitpatienten in psychiatrischen Sonderkrankenanstalten bis zu 65 % und beinhaltete zumeist auch die Langzeitversorgung geistig Behinderter.

Laut internationalen Studien zur Versorgungsforschung kann bei der Betreuung von Langzeitpatienten in außerstationären Einrichtungen mit 43 % der stationären Unterbringungskosten das Auslangen gefunden werden.

5.2 Der RH erachtete die schwerpunktmäßige Versorgung von Langzeitpatienten und geistig Behinderten in psychiatrischen Sonderkrankenanstalten weder für patientengerecht noch für wirtschaftlich. Er empfahl, die Betreuung dieser Patientengruppe im Interesse einer weitgehenden Genesung im sozialen Umfeld und zur Vermeidung der negativen Auswirkungen des Langzeithospitalismus sowie aus Kostengründen in gemeindenahen extramuralen Einrichtungen (zB in betreuten Wohngemeinschaften) durchzuführen.

5.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung habe sie insbesondere die vom RH empfohlene Dezentralisierung in den Kärntner Landesgesundheitsplan aufgenommen; entsprechende Maßnahmen zum Ausbau der ambulanten und teilstationären psychosozialen Versorgung seien beschlossen worden.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei wegen der geplanten Ausgliederung geistig Behinderter ein weiteres deutliches Absinken des hohen Anteils an Langzeitpatienten zu erwarten. Die Einrichtung eines außerstationären Betreuungssystems für Langzeitpatienten werde in Hinkunft ein zumindest gleichwertiges Therapieangebot gewährleisten.

Allgemeiner Teil

Stationäre Versorgung

222

Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung trage sie mit der Umsetzung des Psychiatriekonzeptes für die Landeskrankenhäuser der Kritik des RH Rechnung.

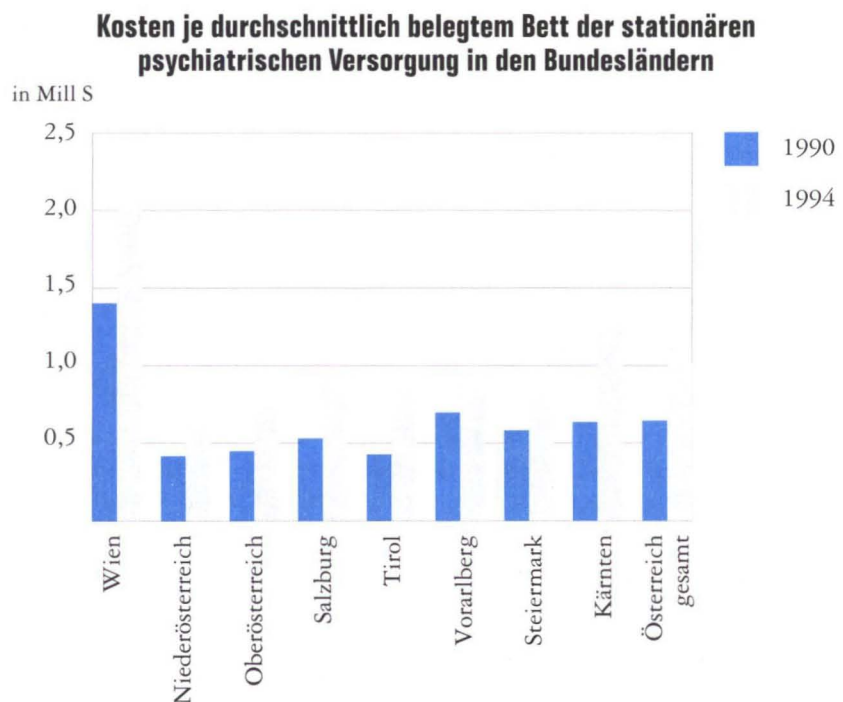
Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei eine weitere Verlagerung von Langzeitpatienten in Einrichtungen außerhalb der Krankenanstalten geplant.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung habe ein Verein die Betreuung der bisher im Psychiatrischen Krankenhaus Hall stationär untergebrachten geistig Behinderten übernommen.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats seien für Langzeitpatienten und geistig Behinderte in den letzten Jahren zunehmend betreute Wohngemeinschaften und Wohnungen angeboten worden. Die vorgesehene Fortsetzung dieser Bemühungen lasse eine weitestgehende Auflösung der Behindertenbereiche in den psychiatrischen Abteilungen erwarten.

Ressourceneinsatz

- 6.1 Die Gesamtkosten der stationären psychiatrischen Versorgung stiegen von 1990 (rd 4,0 Mrd S) bis 1995 (rd 5,5 Mrd S) um rd 37,5 %. Unter Berücksichtigung der sinkenden Patientenzahl betrug die Kostenerhöhung je durchschnittlich belegtem Bett rd 72,3 %, wobei in Tirol und Kärnten nahezu eine Verdoppelung dieser Kosten eintrat.



Die stationäre Versorgung der burgenländischen Patienten erfolgte in Niederösterreich und der Steiermark.

Allgemeiner Teil

Stationäre Versorgung

Psychiatrische Versorgung Österreichs

223

Im wesentlichen waren die Kostenunterschiede zwischen den Bundesländern auf unterschiedliche Personalausstattungen sowie auf den unterschiedlichen Anteil der Langzeitpatienten und den verschiedenen Ausbaugrad der Rehabilitations- und Therapieeinrichtungen der Krankenanstalten zurückzuführen.

- 6.2 Der RH empfahl, den Kostensteigerungen durch Verminderung der Personal- und Bettenkapazität des stationären Bereiches unter gleichzeitigem Ausbau des extramuralen Sektors zu begegnen. Er begrüßte den von der Stadt Wien vorgenommenen Bettenabbau, vermerkte aber den noch ausstehenden, parallel erforderlichen Abbau von Pflegepersonal.

- 6.3 *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei mit dem Ausbau der extramuralen Versorgung eine erhebliche Kostenerhöhung verbunden.*

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH lägen die Kostensteigerungen im Landesnervenkrankenhaus Graz erheblich unter dem österreichischen Durchschnitt.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung seien die Kosten aller Krankenanstalten Tirols von 1990 bis 1994 um durchschnittlich 43 % gestiegen.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats seien die psychiatrischen Betten in Wien von 3 848 im Jahre 1979 auf 1 029 Betten abgebaut, jedoch der Personalstand im Interesse einer Qualitätsverbesserung aufrechterhalten worden. Der Bettenreduktion sei durch den Abbau von Pflegepersonal bei gleichzeitig vermehrtem Einsatz von Mitarbeitern des gehobenen medizinisch-technischen Dienstes Rechnung getragen worden.

- 6.4 Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, Kostensteigerungen beim Ausbau der extramuralen Versorgung wären nur dann zu erwarten, wenn nicht gleichzeitig die Kapazität der psychiatrischen Krankenhäuser entsprechend verringert werde.

Der Tiroler Landesregierung erwiderte der RH, die Kosten je durchschnittlich belegtem Bett in der stationären psychiatrischen Versorgung Tirols seien um rd 97 % gestiegen.

Personalstruktur

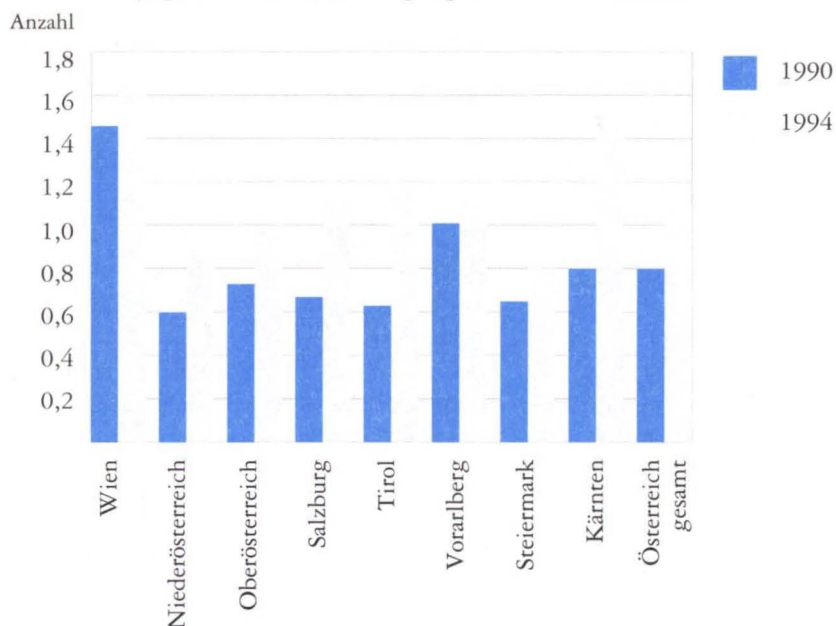
- 7.1 Die stationäre psychiatrische Versorgung wies trotz rückläufiger Anzahl der Patienten österreichweit steigende Mitarbeiterzahlen auf, wobei ein Schwergewicht im ärztlichen und pflegerischen Bereich bestand, während therapeutische Berufszweige deutlich unterrepräsentiert waren.

Allgemeiner Teil

Stationäre Versorgung

224

Personal je durchschnittlich belegtem Bett der stationären psychiatrischen Versorgung in den Bundesländern



Die stationäre Versorgung der burgenländischen Patienten erfolgte in Niederösterreich und der Steiermark.

Als Folge der Erhöhung des Mitarbeiterstandes und der Bezugserhöhungen der Bediensteten stiegen die Kosten für das in der stationären psychiatrischen Versorgung tätige Personal von 1990 bis 1994 im Bundesdurchschnitt um rd 41 %.

- 7.2 Wegen der zunehmenden Bedeutung von psycho- und soziotherapeutischen Maßnahmen bei der Behandlung psychisch Kranker empfahl der RH einen verstärkten Einsatz therapeutischer Mitarbeiter bei gleichzeitiger Verminderung des Pflegepersonals. Zur Vermeidung eines weiteren Anstieges der Personalkosten regte der RH ferner an, in stationären psychiatrischen Einrichtungen nur noch solche Aufgaben wahrzunehmen, die nicht auch von außerstationären Stellen erfüllt werden können.
- 7.3 Die Niederösterreichische Landesregierung stimmte dem RH grundsätzlich zu; gleichwohl bedürfe diese Personalumschichtung längerer Vorlaufzeiten und sozialer Abfederung.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei sie bestrebt, den Einsatz und die Qualifikation des Betreuungspersonals entsprechend den fachlichen Erfordernissen zu optimieren.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sehe die Personalplanung für das Psychiatrische Krankenhaus Baumgartner Höhe eine quantitative Verstärkung des gehobenen medizinisch-technischen Dienstes vor. Eine Verschiebung der Gewichtung der einzelnen Berufsgruppen werde nur schrittweise erfolgen können. Die arbeitsteilige Kooperation zwischen den einzelnen Berufsgruppen werde weiter ausgebaut.

Allgemeiner Teil

Versorgung durch Fachärzte für Psychiatrie

8.1 Auch die Versorgung durch Fachärzte für Psychiatrie war regional sehr ungleichmäßig — zu Lasten ländlicher Regionen und zugunsten städtischer Ballungszentren — verteilt. So verfügten nahezu 2,2 Mill Einwohner über keine wohnortnahe Versorgung durch einen Facharzt für Psychiatrie.

Die Versorgungsfunktion wurde weiters dadurch beeinträchtigt, daß zum Zeitpunkt der Überprüfung von den insgesamt 318 psychiatrisch/neurologischen Fachärzten Österreichs nur 70 (22 %) über einen Krankenkassenvertrag verfügten.

Versorgungskennzahlen (Stand 1995)

	niedergelassene Fachärzte mit Haupt- fach: Psychiatrie	davon mit Kassen- vertrag	niedergelassene Fachärzte je 100 000 Einwohner
		Anzahl	
Burgenland	4	3	1,48
Kärnten	17	5	3,10
Niederösterreich	27	14	1,83
Oberösterreich	13	4	0,97
Salzburg	14	—	2,90
Steiermark	18	8	1,52
Tirol	21	7	3,33
Vorarlberg	22	10	6,64
Wien	182	19	11,82
Österreich	318	70	4,08

8.2 Der RH empfahl, österreichweit eine gleichmäßige Versorgungsdichte und wohnortnahe Behandlung durch niedergelassene, mit Kassenverträgen ausgestattete Fachärzte für Psychiatrie herbeizuführen.

8.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMGK habe sich der Bund mit den Ländern geeinigt, im Rahmen eines österreichweiten Gesundheitsplanes einen Niederlassungsplan für Kassenvertragsärzte zu erstellen, mit dem die psychiatrische Versorgung verbessert werden könnte.*

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung habe sie die Empfehlungen des RH hinsichtlich der Fachärzte in den Kärntner Landesgesundheitsplan aufgenommen.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung bewirke eine Erhöhung des niedergelassenen Fachärzteangebotes nicht zwangsläufig eine Verbesserung der psychiatrischen Versorgung. Überdies komme dem Land Niederösterreich bei der Schaffung von Kassenplanstellen kein Mitbestimmungsrecht zu.

Allgemeiner Teil

226

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei das Land Salzburg verfassungsgemäß nur für die stationäre Versorgung zuständig, weshalb sie eine ausreichende wohnortnahe Versorgung durch niedergelassene Fachärzte derzeit nicht gestalten könne.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats liege die Anzahl der niedergelassenen Fachärzte in Wien weit über jener anderer Bundesländer.

- 8.4 Der RH entgegnete der Niederösterreichischen Landesregierung, die neuere Versorgungsforschung ordne dem niedergelassenen Facharzt eine zentrale Aufgabe bei der regionalisierten psychiatrischen Versorgung zu.

Versorgung
außerhalb der
Krankenanstalten

- 9.1 Zur Ergänzung oder zum teilweisen Ersatz der Behandlungsangebote der psychiatrischen Krankenhäuser gab es extramurale Einrichtungen (zB therapeutische Wohnheime und Wohngemeinschaften, Tageszentren, Tages- und Nachtkliniken, Arbeits- und Berufstrainingszentren sowie Berufshilfsinitiativen) in regional unterschiedlicher Qualität und Dichte. Diese dienten in erster Linie der Wiedereingliederung von Akut- und Langzeitpatienten in das soziale und berufliche Umfeld, wobei sich bei extramuraler gemeindenaher Betreuung eine deutliche Senkung der Wiederaufnahmeraten zeigte, die mit einer Steigerung der Lebensqualität der Betroffenen und ihrer Angehörigen und mit einer Entlastung der stationären Einrichtungen verbunden war. Allerdings kam es in zahlreichen Fällen zu Fehlbelegungen und Mehrfachbetreuungen.

- 9.2 Der RH zeigte auf, daß ein patientengerechtes Angebot extramuraler Einrichtungen nur in wenigen Regionen Österreichs bestand. Zudem lagen diese Einrichtungen vor allem in städtischen Ballungsräumen. Nach Ansicht des RH beruhten die Defizite in der extramuralen Versorgung der meisten Bundesländer nicht zuletzt auf einer unzureichenden finanziellen Dotierung. Er empfahl, die Koordination und Zusammenarbeit der extramuralen Versorgungseinrichtungen untereinander und mit dem stationären Bereich deutlich zu verbessern und gleichzeitig extramuralen Einrichtungen die Vollversorgungspflicht für eine Region zu überbinden.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMGK habe es bereits Maßnahmen getroffen; mittelfristig beabsichtige es, den Empfehlungen des RH nachzukommen.*

Auch die Tiroler Landesregierung schloß sich grundsätzlich dem RH an.

Psychiatriereform

Umsetzungsstand

- 10.1 Den Stand der Reformbestrebungen für eine zeitgemäße und patientengerechte psychiatrische Versorgung in den einzelnen Bundesländern zur Zeit der Überprüfung durch den RH vermittelt die nachstehende Darstellung:

Allgemeiner Teil

Stand der Psychiatriereform in den Bundesländern (1995)

	Konzept	Beschluß des Planes	Umsetzung erfolgt
Wien	x	x	x
Niederösterreich	x	x	—
Oberösterreich	x	—	—
Salzburg	x	—	—
Tirol	x	x	—
Vorarlberg	x	x*)	x*)
Burgenland	—	—	—
Steiermark	x	—	—
Kärnten	—	—	—

*) im Rahmen des Krankenanstaltenplanes

10.2 Der RH empfahl, die ausständigen Reformpläne zu beschließen und umzusetzen.

10.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMGK sei der Bereich der Psychiatrie im verbindlichen österreichweiten Krankenanstaltenplan vorerst nicht berücksichtigt worden, weil die Länder eigene Psychiatriepläne erstellten, die auch die extramurale Versorgung einschließen würden. Die grundsätzlichen Zielvorstellungen des österreichweiten Krankenanstaltenplanes würden aber in absehbarer Zeit auch für die psychiatrische Versorgung gelten.*

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung habe der Kärntner Landesgesundheitsplan die Empfehlung des RH ausreichend berücksichtigt.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung habe die Umsetzung des Niederösterreichischen Psychiatrieplanes mittlerweile begonnen.

Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung habe das Land im Mai 1996 eine den Empfehlungen des RH Rechnung tragende Neufassung des "Stationären Psychiatriekonzeptes" beschlossen.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung werde bis Juni 1997 die Koordination zwischen der Landesnervenklinik Salzburg und dem sozialmedizinischen Dienst abgeschlossen und eine Prioritätenliste für den Ausbau der extramuralen Versorgung vorhanden sein.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei sie bemüht, vor allem durch Dezentralisierung und durch den Ausbau des ambulanten und extramuralen Bereiches den Tiroler Psychiatrieplan umzusetzen.

Psychiatriepläne

11.1 Alle vom RH überprüften Psychiatriepläne der Bundesländer sahen eine patientenorientierte und bedürfnisgerechte Dezentralisierung der stationären psychiatrischen Versorgung durch Errichtung von psychiatrischen Abteilungen an Allgemeinkrankenhäusern bei gleichzeitiger deutlicher Verringerung des Bettenangebotes in den bestehenden psy-

Allgemeiner Teil

Psychiatriereform

228

chiatrischen Krankenanstalten vor. Sie beinhalteten ferner den Ausbau patientengerechter und gesamtkostensenkender außerstationärer Versorgungseinrichtungen sowie Maßnahmen zur Verlagerung von Langzeitpatienten in den extramuralen Bereich.

- 11.2 Nach Ansicht des RH waren die Zielvorgaben der Psychiatriepläne geeignet, eine zeitgemäße, gemeindenähe und patientengerechte psychiatrische Versorgung zu ermöglichen und damit die von ihm beanstandeten Mängel mittelfristig zu beseitigen. Allerdings empfahl der RH, die Umsetzung der Psychiatriepläne voranzutreiben.

- 11.3 *Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung umfasse das "Stationäre Psychiatriekonzept" auch die ambulanten Versorgungsstrukturen und die teilstationären Einrichtungen. Wegen der noch nicht abgeschlossenen Ausarbeitung von "Bedarfs- und Entwicklungsplänen für pflegebedürftige Personen" warte sie mit der Erarbeitung des oberösterreichischen Psychiatrieplanes zu; mit dessen Beschlußfassung sei Ende 1997 oder Anfang 1998 zu rechnen.*

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung trage das im Dezember 1996 beschlossene Konzept für die psychiatrische Versorgung in der Steiermark den wesentlichen Empfehlungen des RH Rechnung.

Laut Mitteilung der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH beinhalte ihr Leistungsauftrag nicht die extramurale psychiatrische Versorgung.

Zwangswise Anhaltung

- 12.1 Die psychiatrischen Krankenanstalten vollzogen die zwangsweise Anhaltung von Personen nach dem Unterbringungsgesetz 1990 und nach strafrechtlichen und sanitätspolizeilichen Bestimmungen.

- 12.2 Der RH stellte fest, daß die zwangsweise Anhaltung in psychiatrischen Krankenanstalten — nicht zuletzt wegen der festgestellten Vollziehungsunsicherheiten aufgrund der vielfach als unübersichtlich empfundenen gesetzlichen Bestimmungen — österreichweit weder gleichartig noch ausreichend organisiert war. Der RH empfahl im Sinne der Gleichbehandlung der Angehaltenen sowie zur Verbesserung des Gesetzesvollzuges, die Anstaltsordnungen zweckmäßig zu ergänzen und das Personal über die Rechtslage einschließlich seiner mit der zwangsweisen Anhaltung verbundenen Befugnisse umfassend zu schulen.

- 12.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung stellte sie entsprechende Fortbildungsprogramme in Aussicht.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung seien mittlerweile Richtlinien zur Vollziehung des Unterbringungsgesetzes 1990 erarbeitet worden; deren Aufnahme in die Krankenanstaltenordnungen werde angestrebt.

Die Oberösterreichische Landesregierung sagte zu, die Empfehlungen des RH aufgreifen zu wollen.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei die Umsetzungsmöglichkeit des Unterbringungsgesetzes 1990 mangelhaft; in die Neufassung der Anstaltsordnung der Landesnervenklinik Salzburg werde eine zweckentsprechende Regelung aufgenommen. Umfangreiche Mitarbeiterschulungen seien bereits nach Inkrafttreten des Unterbringungsgesetzes 1990 erfolgt.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH werde sie eine entsprechende Novellierung der Krankenanstaltenordnungen befürworten.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung seien Arbeitskreise zwecks Information, Kooperation und Koordination eingesetzt worden.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats habe er Rechtsfortbildungskurse für Ärzte und Pflegepersonal eingerichtet. Am Psychiatrischen Krankenhaus Baumgartner Höhe biete ein "Qualitätskomitee für ärztliche Weiterbildung" themenbezogene Weiterbildungsveranstaltungen an.

Besonderer Teil

Psychiatrische Versorgung durch Universitätskliniken

Universitätsklinik für Psychiatrie im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Wien

- Versorgungsauftrag**
- 13.1 Der Zielplan der Wiener Psychiatriereform ordnete der psychiatrischen Universitätsklinik des Allgemeinen Krankenhauses Wien keine konkreten regionalen Versorgungsaufgaben zu. Die Aufnahme der Patienten erfolgte unabhängig von der regionalen Zugehörigkeit und orientierte sich vornehmlich an den Forschungsschwerpunkten der jeweiligen Abteilung. Das Allgemeine Krankenhaus Wien verfügte über 10 % der Gesamtanzahl der Wiener psychiatrischen Betten (140 Betten sowie 12 tagesklinische Behandlungsplätze) und über mehr ärztliches Personal als vergleichbare psychiatrische Einrichtungen der Stadt Wien.
 - 13.2 In Anbetracht der Betten- und ärztlichen Personalressourcen empfahl der RH, der psychiatrischen Universitätsklinik des Allgemeinen Krankenhauses Wien konkrete regionale Versorgungsaufgaben zuzuordnen.
 - 13.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMWVK betrage der Anteil der stationären Aufnahmen mit Beteiligung an Forschungsprojekten nur wenige Prozent aller Aufnahmen. Überdies unterscheide sich der gesetzliche Aufgabenbereich der Universitätsklinik für Psychiatrie erheblich von jenem anderer psychiatrischer Abteilungen und Krankenanstalten Wiens.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats komme der Universitätsklinik für Psychiatrie eine wesentliche Entlastungsfunktion (zB Versorgung von Patienten mit besonders schweren Erkrankungen, Führung von Spezialambulanzen) für andere regionalisierte Krankenhausabteilungen zu.

Besonderer Teil
Allgemeines Krankenhaus Wien

230

- 13.4 Der RH entgegnete dem nunmehrigen BMWV, den psychiatrischen Universitätskliniken in Wien und Innsbruck sei neben der Forschungstätigkeit auch eine konkrete Versorgungsaufgabe zugewiesen.

Dem Wiener Stadtssenat erwiderte der RH, daß mit einer "Entlastungsfunktion" noch keine konkrete Versorgungsaufgabe verbunden wäre.

Behandlungsplan

- 14.1 Der Behandlungsplan der beiden Abteilungen der psychiatrischen Universitätsklinik des Allgemeinen Krankenhauses Wien war mit dem Krankenhausträger nicht ausreichend abgestimmt. Nicht zuletzt deshalb entwickelte sich an der Klinischen Abteilung für Allgemeine Psychiatrie ein Schwerpunkt für Psychopharmakatherapien einschließlich Arzneimittelprüfungen.
- 14.2 Der RH anerkannte die Bedeutung klinischer Arzneimittelstudien für die Forschung, erachtete aber die Konzentrierung auf Arzneimittelprüfungen für den Psychopharmakabereich im Allgemeinen Krankenhaus Wien für unangemessen hoch. Der Behandlungsplan wäre außerdem wegen der Gesamtverantwortung für die Patientenversorgung und -betreuung mit dem Krankenhausträger besser abzustimmen gewesen.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMWVK hinge der Schwerpunkt der Psychopharmakatherapien mit der biologisch ausgerichteten Forschungsorientierung des Abteilungsleiters zusammen, wobei die Behandlungspläne beider Abteilungen wegen der Behandlung derselben Patienten aufeinander abgestimmt seien.*
- 14.4 Der RH entgegnete dem BMWVK, er habe nicht die Koordinierung zwischen den Abteilungen, sondern deren Abstimmung mit dem Krankenhausträger bemängelt.

Personal

- 15.1 An der Universitätsklinik für Psychiatrie waren insgesamt 82 Ärzte (77 Bundesbedienstete und 5 Klinikangestellte) beschäftigt, davon vier ausländische und ein österreichischer Gastarzt. Dem ärztlichen Personal standen 133 diplomierte Pflegebedienstete zur Seite.
- 15.2 Mangels einer grundsätzlich nicht möglichen vertraglichen Bindung von Österreichern als Gastärzte an das Allgemeine Krankenhaus Wien erachtete der RH deren Einsatz für rechtlich bedenklich. In Anbetracht der im Vergleich zu allgemeinen Krankenanstalten großzügigen Personalausstattung des Pflegedienstes empfahl er ferner wegen der bescheidenen personalmäßigen und räumlichen Ausstattung der Therapieeinrichtungen, diplomiertes Pflegepersonal abzubauen und vermehrt therapeutisches Personal einzustellen.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMWVK sei die Personalausstattung im größeren ärztlichen Aufwand zufolge der schwierigeren Fälle und den universitären Aufgaben der Lehre und Forschung begründet. Auf die Verwendung von Gastärzten im Spitalsbetrieb habe es keinen Einfluß. Der Erfüllungsgrad der mit den jeweiligen Krankenhausträgern vorgenommenen Personalbedarfsberechnungen sei an den Universitätskliniken für Psychiatrie gegenüber anderen Kliniken besonders hoch.*

Besonderer Teil

231

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei er bemüht, in Krankenhäusern der Stadt Wien keine Inländer als Gastärzte zu beschäftigen. Personalverminderungen bzw. –umschichtungen im Pflegebereich würden schrittweise umgesetzt.

Ambulanzbetrieb

- 16.1 Beide Abteilungen der psychiatrischen Universitätsklinik im Allgemeinen Krankenhaus Wien betrieben neben einer gemeinsam geführten Ambulanz mehrere stark in Anspruch genommene Spezialambulanzen. So stieg zB in der Alkoholambulanz die Anzahl der Patientenkontakte von 771 (1991) auf 2 044 (1994).
- 16.2 Der RH erachtete die Ausweitung der Ambulanzleistungen weder für bedarfsbegründet noch für wirtschaftlich. Er empfahl, die Spezialambulanzen an der psychiatrischen Universitätsklinik nicht weiter auszubauen und deren Leistungen in das Wiener psychiatrische Versorgungskonzept einzuarbeiten.
- 16.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMWVK betreibe die Universitätsklinik für Psychiatrie die Spezialambulanzen für jene Krankheitsbilder, für die kein anderes Versorgungsangebot bestehe und die für Lehre und Forschung besonders bedeutsam seien. Es werde jedoch die Empfehlung des RH weiterverfolgen.*

Universitätsklinik für Psychiatrie im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus Graz

Versorgungsauftrag

- 17.1 Der Entwurf des Steiermärkischen Psychiatrieplanes sah vor, die Universitätsklinik für Psychiatrie mit der psychiatrischen Versorgung der Patienten des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Graz und der Bezirke Voitsberg und Deutschlandsberg zu beauftragen.
- 17.2 Der RH bemängelte diese Aufgabenteilung; nach seiner Ansicht wäre das im Süden der Stadt liegende Landesnervenkrankenhaus Graz regional besser geeignet, diese Bezirke zu versorgen. Der Universitätsklinik sollten ein überregionaler Schwerpunkt und die Versorgung eines Teiles des Grazer Stadtgebietes zugeordnet werden.
- 17.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMWVK sowie der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH bestünde zwischen der Universitätsklinik für Psychiatrie und dem Landesnervenkrankenhaus Graz eine ausgewogene Kooperation. Der Versorgungsauftrag der Universitätsklinik für Psychiatrie umfasse auch den Bezirk Voitsberg, weil dort bereits ein von der Universitätsklinik für Psychiatrie gegründetes und versorgtes psychiatrisches Zentrum bestehe.*
- 17.4 Aus regionalen und wirtschaftlichen Gründen erachtete der RH eine Versorgung durch das Landesnervenkrankenhaus Graz für zweckmäßiger.

Besonderer Teil

232

Personal

- 18.1 An der Universitätsklinik für Psychiatrie des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Graz waren insgesamt 28 überwiegend bundesbedienstete Ärzte beschäftigt. Bezogen auf die vorhandenen Betten versorgt in der Universitätsklinik ein Arzt 2,5 Betten, im Landesnervenkrankenhaus Graz 13,6 Betten.
- 18.2 Unbeschadet der wahrzunehmenden Lehr- und Forschungsaufgaben erachtete der RH die ärztliche Personalausstattung der Grazer Universitätsklinik für Psychiatrie für nicht angemessen und empfahl, ihr verstärkt entgegenzuwirken.
- 18.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH bestehe Einvernehmen mit dem nunmehrigen BMWV, hinsichtlich der Ärzte im Bereich der Krankenversorgung ein zwischen Bundes- und Landesbediensteten bzw. Bediensteten der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH ausgeglichenes Verhältnis herzustellen. Das gegenüber dem Landesnervenkrankenhaus Graz bessere Betreuungsverhältnis "Arzt zu Patient" sei auf die Aufgaben der Wissenschaft und Lehre und auf die ausschließliche Behandlung von Akutpatienten zurückzuführen.*

Universitätsklinik für Psychiatrie
im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus
Innsbruck

Versorgungsauftrag

- 19.1 Abgesehen von der Erbringung medizinischer Spitzenleistungen besaß die Universitätsklinik für Psychiatrie des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Innsbruck keinen konkreten Versorgungsauftrag. Unabhängig von regionalen Zugehörigkeiten erfolgte die Zuweisung der Patienten häufig aufgrund kollegialer Beziehungen der Ärzte. Überwiegend stammten die Patienten aus den politischen Bezirken Innsbruck und Innsbruck-Land. Die Universitätsklinik verfügte über 145 systemisierte Betten; dies entsprach etwa einem Viertel der psychiatrischen Betten des Landes Tirol.
- 19.2 Wegen der Bettenkapazität empfahl der RH, der Universitätsklinik für Psychiatrie einen konkreten Vollversorgungsauftrag für eine Region zu überbinden. Die den medizinischen Spitzenleistungen und der Forschung zugeordneten Betten sollten nach Maßgabe der Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation erhalten bleiben.
- 19.3 *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei laut Tiroler Psychiatrieplan die Universitätsklinik für Psychiatrie nunmehr für die Versorgungsregion Innsbruck zuständig.*
Laut Stellungnahme des damaligen BMWVK und der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH besorge die Universitätsklinik für Psychiatrie auch überregionale Aufgaben der Spitzenmedizin, der Kinder- und Jugendpsychiatrie, der psychosomatischen Medizin und der Alkohol- und Suchttherapie sowie jährlich rd 63 000 ambulante Behandlungen.

Besonderer Teil

233

Personal

- 20.1 An der Universitätsklinik für Psychiatrie versorgten insgesamt 44 Ärzte die Patienten (ein Arzt für rd drei Betten); davon waren 28 Bundesbedienstete und 16 Landesbedienstete. Dem ärztlichen Personal standen zwar 76 diplomierte Pflegerinnen bzw Pfleger, jedoch keine ausreichende Anzahl von Therapeuten zur Seite.
- 20.2 Unbeschadet der wahrzunehmenden Lehr- und Forschungsaufgaben erachtete der RH die ärztliche und pflegerische Personalausstattung der Innsbrucker Universitätsklinik für Psychiatrie für außerordentlich großzügig. Wegen des krassen Mangels an therapeutisch qualifiziertem Personal empfahl er, entsprechende Planstellen vorzusehen und im selben Ausmaß Pflegepersonal einzusparen. Im übrigen erachtete der RH eine restriktive Personalpolitik für angebracht.
- 20.3 *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei die Umwandlung von Planstellen von Pflegepersonal in solche für therapeutisches Personal vorgesehen. Durch vorübergehende Besetzung von drei Arztstellen mit therapeutischen Fachkräften sei dem Mangel an Therapeuten bereits entgegengewirkt worden.*

Laut Stellungnahme des damaligen BMWVK und der Tiroler Landeskrankenhäuser-GesmbH liege den Personalberechnungen die deutsche "Psychiatrie-Personalverordnung" zugrunde. Es sei geplant, einzelne Pflegeplanstellen in Planstellen für Physiko-, Ergo- und Psychotherapeuten sowie klinische Psychologen umzuwandeln.

Schlußbemerkungen

- 21 Zusammenfassend empfahl der RH

Allgemein

in allgemeiner Hinsicht:

- Zur Sicherstellung einer österreichweit qualitativ gleichwertigen und zeitgemäßen stationären Versorgung psychisch Kranker sollten dezentrale Versorgungsstrukturen und psychiatrische Abteilungen in Allgemeinkrankenhäusern eingerichtet werden;
- gleichzeitig mit dem Ausbau des extramuralen Bereiches sollte der kostenintensive stationäre Bereich auf das in versorgungsmäßiger Hinsicht international anerkannte Bettenausmaß vermindert werden;
- die Betreuung von Langzeitpatienten sollte verstärkt in gemeindenahen, extramuralen Einrichtungen erfolgen;
- der Einsatz therapeutischer Mitarbeiter wäre bei gleichzeitiger Verminderung des Pflegepersonals zu verstärken;

Schlußbemerkungen**234**

- die Anzahl der Kassenverträge für Fachärzte sollte erhöht werden;
- die Schulung über die zwangsweise Anhaltung sollte verbessert werden;

Wien

hinsichtlich der Universitätsklinik für Psychiatrie im Allgemeinen Krankenhaus Wien:

- die Zuordnung konkreter Versorgungsaufgaben;
- auf die Ausweitung der Ambulanzen zu verzichten;

Graz

hinsichtlich der Universitätsklinik für Psychiatrie im Allgemein-öffentlichen Krankenhaus Graz:

- die Koordination der Aufgabenteilung mit den übrigen intra- und extramuralen psychiatrischen Einrichtungen zu verbessern;
- die ärztliche Personalausstattung auf eine angemessene Höhe zu reduzieren;

Innsbruck

hinsichtlich der Universitätsklinik für Psychiatrie im Allgemein-öffentlichen Krankenhaus Innsbruck:

- die Überbindung eines konkreten Vollversorgungsauftrages für eine Region;
- eine restriktive Personalpolitik.

Bezüge, Gebühren und Honorare der Ärzte an Universitätskliniken

Das ärztliche Klinikpersonal des Bundes erhielt neben den Bundesbezügen Arzthonorare vom Anstaltsträger.

Der einheitlichen Bezugsregelung des Bundes standen unterschiedliche landesrechtliche Arzthonorarregelungen gegenüber. In der Steiermark hatten Bundesärzte keinen gesetzlichen Honorarananspruch. In Wien und Tirol kamen die landesgesetzlichen Regelungen zur Anwendung.

Der Zahlung von Arzthonoraren stand keine eigenständige Leistungspflicht der Ärzte gegenüber.

Nach Ansicht des BMWV hatten Bundesärzte keinen gesetzlichen Anspruch auf Arzthonorare.

Im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) unterlagen Arzthonorare ab einem Sockelbetrag einer progressiven Abschöpfung. Leitende Klinikärzte des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Innsbruck (Universitätskliniken) hatten 10 % der Honorareinnahmen an die Tiroler Landeskrankenhäuser GesmbH abzuführen. Im Allgemeinen Krankenhaus Wien (Universitätskliniken) flossen die Honorare ungekürzt den Ärzten zu.

Die leitenden Klinikärzte des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Innsbruck (Universitätskliniken) und ab 1997 des Allgemeinen Krankenhauses Wien (Universitätskliniken) verrechneten die Arzthonorare außerhalb der Gebarung der Krankenanstalt.

Zur Anspruchsbegründung schloß die Steiermärkische Krankenhäuser GesmbH mit den leitenden Ärzten Gebührenverträge ab. Das BMWV bezog zur Rechtsnatur dieser Verträge trotz Anfragen von Klinikvorständen keine Stellung.

Die Steiermärkische Krankenhäuser GesmbH schloß mit den Bundesärzten in der Folge neue Gebührenverträge, wonach die Arzthonorare als "Zuzahlung Dritter" zum Bundesdienstverhältnis ausbezahlt wurden.

Die Honoraraufteilung war zwischen leitenden und allen nachgeordneten Ärzten im Allgemeinen Krankenhaus Wien (Universitätskliniken) gesetzlich und im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus Innsbruck (Universitätskliniken) in Form von Vereinbarungen festgelegt. Hierüber herrschte in einzelnen Kliniken des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Innsbruck (Universitätskliniken) Unzufriedenheit.

Die zwischen leitenden Klinikärzten und der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH geschlossenen Wirtschaftsverträge beurteilte der RH als unzumutbar. Darin anerkannte die Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH, daß die Klinikvorstände Aufgaben erfüllten, die über ihre Dienstpflichten hinausgingen und ihnen dafür eine Gegenleistung (Arzthonorar) zustünde.

Bemühungen zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Bezug von Arzthonoraren der Bundesärzte für Patienten der Sonderklasse blieben ohne Erfolg.

Die neue Strukturierung einzelner Kliniken des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Graz (Universitätskliniken) führte zu erheblichen Einkommensveränderungen.

Die Feststellung des Aufwandes für die Inanspruchnahme von Einrichtungen des Instituts für Pathologie der Universität Graz unterblieb ebenso wie die Entrichtung eines Kostenersatzes an den Bund.

Kenndaten 1996 der Landeskrankenanstalten (Universitätskliniken)			
	Wien	Graz	Innsbruck
		Anzahl	
Systemisierte Betten	2 200	2 230 ¹⁾	1 600
Patienten ambulant	385 100	319 800	281 000
Patienten stationär	74 300	74 800	62 000
		in Mill S	
Personalaufwand für Bundesärzte ²⁾	1 007	388	374
Honorar/Gebühren (Bundesärzte)	231,7	146	195
Anstaltsträger	Stadt Wien	Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH	Tiroler Landes- krankenanstalten GesmbH

1) Davon rd 1 800 klinische Betten: das sind jene Betten, die als Grundlage für die Berechnung des klinischen Mehraufwandes dienen.

2) Kalkulatorische Kosten der Bundesärzte aus der Kostenrechnung

Bezüge, Gebühren und Honorare der Ärzte an Universitätskliniken

237

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Jahr 1995 Teilgebiete der Gebarung der Krankenanstalten aller Bundesländer betreffend die Bezüge, Gebühren und Honorare der Spitalsärzte und berichtete hierüber im November 1997 den Landtagen (ausgenommen Wien).

Sofern durch das Prüfungsergebnis die Zuständigkeit des Bundes für die Universitätskliniken berührt war, hat der RH die betreffenden Prüfungsfeststellungen im Juni 1997 dem BMWV übermittelt. Zu der im November 1997 abgegebenen Stellungnahme des BMWV gab der RH im Dezember 1997 eine Gegenäußerung ab.

Zu diesem Prüfungsgegenstand aus der Sicht des Krankenanstaltenwesens im allgemeinen siehe auch den diesbezüglichen Beitrag im Bereich des BMAGS.

Begriffs- bestimmungen

- 2 Unter Sondergebühren werden besondere Entgelte verstanden, die neben der Pflegegebühr (Leistungsabgeltung für die allgemeine Gebührenklasse) für im Gesetz definierte Leistungen der Krankenanstalten eingehoben werden dürfen.

Ärztehonoreare sind die den Abteilungs-, Instituts- und Laboratoriumsleitern sowie anderen, taxativ aufgezählten Ärzten von Patienten der Sonderklasse zustehenden Honorare.

In Kärnten, Salzburg und in der Steiermark beinhalten die Sondergebühren auch die Abgeltung der ärztlichen Leistung.

In den übrigen Bundesländern bestehen die Ärztehonoreare als privatrechtlicher Anspruch der honorarberechtigten Ärzte gegenüber den Patienten der Sonderklasse.

Grundsätzliches

- 3 Die Medizinischen Fakultäten der Universitäten erfüllten ihre Lehr- und Forschungsaufgaben im Klinischen Bereich im Zusammenwirken mit öffentlichen Krankenanstalten. Universitätskliniken und Klinische Abteilungen waren zugleich Teile dieser Krankenanstalten. Die Leistungen im Rahmen der Krankenanstalten wurden funktionell im Rahmen der Sicherstellung der öffentlichen Krankenhauspflege für den jeweiligen Rechtsträger erbracht. Das Klinikpersonal des Bundes war verpflichtet, an der Erfüllung jener Aufgaben mitzuwirken, die den Universitätseinrichtungen im Rahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes oblagen.
- 4 Unabhängig von der Bundesbesoldung bezogen die Ärzte aus der Behandlung der Patienten der Sonderklasse Honorare, die bei einem Teil der leitenden Ärzte ein Mehrfaches des Bezuges ausmachten und den Hauptanteil der Einkünfte bildeten.

Die leitenden Klinikärzte des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Innsbruck (Universitätskliniken) verrechneten die Honorare selbst, und zwar außerhalb der Gebarung und Kontrolle der Krankenhausverwaltung. Die Honorarverrechnung im Allgemeinen Krankenhaus Wien (Universitätskliniken) und im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus

Grundsätzliches

238

Graz (Universitätskliniken) wurden von den Anstaltsdirektionen durchgeführt. Ab Dezember 1997 verrechneten die Abteilungs- und Klinikvorstände des Allgemeinen Krankenhauses Wien ihre Honorare ebenfalls außerhalb der Krankenhausgebarung.

Leitende Klinikärzte im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) erhielten einen Mindestbetrag an Gebühren; bei höherem Aufkommen erfolgte eine progressive Abschöpfung. Auch der Anteil der nachgeordneten Ärzte war festgelegt. Die Honorarregelungen in Wien und Innsbruck sahen keine derartige Regulierung vor. Der Honoraranspruch einzelner nachgeordneter Ärzte war gesetzlich nicht geregelt. Hierüber bestand in einzelnen Kliniken des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Innsbruck (Universitätskliniken) seit Jahren Unzufriedenheit.

- 5.1 Mit Entschliebung des Nationalrates vom Oktober 1993 wurden der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung und der Bundesminister für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz aufgefordert, um die Sicherstellung einer gerechten Honorarbeteiligung bemüht zu sein.
- 5.2 Der RH vermerkte kritisch, daß dieser Entschliebung bisher nicht entsprochen wurde.
- 5.3 *Das BMWV sagte zu, die Entschliebung des Nationalrates erneut aufzugreifen und die jahrelangen Bemühungen zur Schaffung verfassungsrechtlich einwandfreier Regelungen für die Beteiligung von Bundesärzten an Universitätskliniken an den Sondergebühreneinnahmen fortzusetzen.*

Gebührenverträge – Graz

- 6.1 Nach dem Steiermärkischen Krankenanstaltengesetz hatten Bundesärzte am Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) keinen Anspruch auf ein zusätzliches Arzthonorar aus der Behandlung von Patienten der Sonderklasse. Deshalb schloß die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH mit leitenden Klinikärzten Gebührenverträge, in denen der Anspruch auf Arzthonorare nach dem Steiermärkischen Krankenanstaltengesetz festgelegt wurde. Weiters wurden Rechte der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH betreffend die Ausübung von Nebenbeschäftigungen vereinbart.

Klinikvorstände standen der Errichtung von Gebührenverträgen ua wegen der ausbedungenen Beschränkung ihrer Tätigkeit an anderen Krankenanstalten (Sanatorien) ablehnend gegenüber. Zu Anfragen von Klinikvorständen über die Zulässigkeit derartiger Gebührenverträge nahm das BMWV nicht Stellung.

- 6.2 Der RH bemängelte, daß das BMWV als oberste Dienstbehörde das Problem der Gebührenverträge nicht abschließend geklärt hat.
- 6.3 *Das BMWV erwiderte, die Gebührenverträge schränken die wissenschaftlichen Aktivitäten ein und seien mit dem Aufgabenbereich des BMWV nicht vereinbar. Es hätte jedoch keine Möglichkeit einer Einflußnahme auf die Vertragsgestaltung durch die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH. Bereits seit 1990 beschäftige sich ein Arbeitskreis aus Vertretern des BKA, des BMF und des vormaligen BMWF mit diesem Thema.*

Gebührenverträge – Graz

Bezüge, Gebühren und Honorare
der Ärzte an Universitätskliniken

239

- 6.4 Der RH entgegnete dem BMWV, als Dienstrechtsbehörde hätte es auf die Vertragsgestaltung seiner Dienstnehmer Einfluß nehmen können. Dergleichen war dem RH nicht nachvollziehbar, daß die Pflichten aufgrund der Gebührenverträge (zB die Meldung von urlaubs- und krankheitsbedingten Abwesenheiten) die wissenschaftlichen Aktivitäten eingeschränkt hätten. Dies traf auch auf die Beschränkung einer die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH konkurrenzierenden ärztlichen Tätigkeit im Bereich der stationären Krankenversorgung in anderen Krankenanstalten oder der Führung einer Privatordination zu.

- 7.1 Ein Klinikvorstand vertrat die Meinung, daß er in einem Dienstverhältnis zur Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH stünde und neben der Abgeltung für diese leitende Tätigkeit auch einen Anspruch auf Arztgebühren hätte. Diesen machte er auch gerichtlich geltend; das Verfahren endete mit einem Vergleich, demzufolge das Allgemein-öffentliches Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) rd 5 Mill S nachzuzahlen hatte.

Der Oberste Gerichtshof entschied im September 1995, daß ein Departementleiter einer Universitätsklinik des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Graz (Universitätskliniken), der in einem unkündbaren Dienstverhältnis zum Bund stand, ein zweites arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis zur Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH habe. Der Oberste Gerichtshof stellte den leitenden Arzt einem abhängig beschäftigten Arbeitnehmer gleich und bejahte den Gebührenanspruch des Arztes als Departementleiter.

- 7.2 Nach Ansicht des RH waren die mit den Gebührenverträgen verbundenen Kosten der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH, die der Bund anteilig mitzufinanzieren hatte, auf das Fehlen einer Anspruchsregelung der Bundesärzte zurückzuführen. Eine derartige Regelung hätte zusätzliche Kosten vermieden.
- 7.3 *Das BMWV wies darauf hin, daß die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH 5 % der Gebühren als Verwaltungsaufwand einbehalte.*
- 7.4 Der RH entgegnete, der erwähnte Prozentsatz werde als Anstaltsanteil für den erhöhten Personal- und Sachaufwand der Sonderklasse einbehalten.

Honoraranspruch
der leitenden
Klinikärzte –
Innsbruck

- 8.1 Mit der Novelle 1976 zum Tiroler Krankenanstaltengesetz wurde der öffentlich-rechtliche Gebührenanspruch der Tiroler Krankenanstalten in einen privatrechtlichen Anspruch der Abteilungsleiter (Primärärzte) umgewandelt. Damit wurde eine Rechtsgrundlage zur Verrechnung des Arzthonorars außerhalb der Krankenhausgebarung geschaffen, dessen Höhe frei vereinbar war.

Im Sinne der Gleichbehandlung der verschiedenen ärztlichen Dienstnehmerkategorien vermeinte das Land Tirol, daß dadurch auch leitende Ärzte des Bundes (Klinik- bzw Institutsvorstände) wie Primärärzte des Landes berechtigt wären, Arzthonorare zu verlangen. Dementgegen vertrat das BMWV die Ansicht, daß Bundesärzte der Universitätskliniken Wien, Graz und Innsbruck keinen gesetzlichen Honoraranspruch hätten und die

Verrechnung ohne Rechtsgrundlage erfolge. Es war jedoch bemüht, einen Rechtsanspruch auf Arzthonorare für Bundesärzte, soweit nach den Landesgesetzen Ansprüche für im Landesdienst stehende Ärzte bestehen, zu schaffen.

8.2 Der RH vermeinte, die Landesgesetzgebung sei für die Regelung von Honoraransprüchen der Bundesärzte gegenüber den Patienten der Sonderklasse nicht zuständig.

8.3 *Die Tiroler Landesregierung teilte die Ansicht des RH und verwies auf die besondere Problematik der Universitätskliniken.*

Honoraraufteilung

9.1 Im Allgemeinen Krankenhaus Wien (Universitätskliniken) galt die Aufteilungsregelung der Wiener Gemeindespitäler (60 : 40).

In Tirol fehlte eine gesetzliche Regelung. Im Jahre 1992 erzielten die Klinikvorstände mit den nachgeordneten Ärzten eine grundsätzliche Einigung über die Aufteilung der Arzthonorare. Jede Klinik sollte über gewählte Ärzte des Mittelbaues (Poolrat), deren Aufgabe eine Vereinbarung über die Aufteilung des Honorars (Poolvertrag) und die Kontrolle der Abrechnung war, verfügen. An einzelnen Kliniken herrschte weiterhin Unzufriedenheit über die Honoraraufteilung, weil entweder eine Poolvereinbarung nicht abgeschlossen oder ein gewählter Poolrat vom Klinikvorstand nicht anerkannt wurde. Ein neuer Klinikvorstand änderte beispielsweise die Verrechnungsregelung seines Vorgängers. Dies führte zu erheblichen Einkommensverlusten bei einzelnen leitenden Assistenzärzten. So sanken zB die Honorareinnahmen eines Oberarztes von rd 2 Mill S (1993) auf rd 352 000 S (1995).

9.2 Der RH empfahl, eine gesetzliche Aufteilungsregelung zu schaffen.

9.3 *Die Tiroler Landesregierung erkannte ebenfalls die Notwendigkeit einer gerechten Aufteilungsregelung, meinte jedoch, daß auch der Bundesgesetzgeber gefordert wäre, entsprechende Regelungen zu schaffen.*

Das BMWV verwies auf den Entwurf einer Novelle zum Tiroler Krankenanstaltengesetz.

9.4 Der RH entgegnete, daß der Entwurf der Novelle zum Tiroler Krankenanstaltengesetz nach Durchführung der Begutachtung bisher nicht weiter behandelt wurde.

Wirtschaftsverträge – Innsbruck

10.1 In den Jahren 1994 und 1995 schloß die Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH mit den leitenden Klinikärzten des Bundes Wirtschaftsverträge ab.

Darin wurde festgelegt, daß

(1) Klinikvorstände bzw Leiter Klinischer Abteilungen Leistungen erbringen, die über ihre gesetzliche Dienstverpflichtung hinausgehen und ihnen dafür eine Gegenleistung zusteht;

(2) die Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH diesem Personenkreis Privatbetten zur Verfügung stellt und die Bedingungen für die Versorgung von Privatpatienten verbessert;

(3) die Behandlung von ambulanten Privatpatienten in der Klinik unter Heranziehung von Einrichtungen gestattet wird.

Den Verpflichtungen der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH stand die Pflicht der leitenden Klinikärzte zur Abgabe von 10 % des Honorars und die Einrichtung eines Klinikpools, von dem 40 % an nachgeordnete Ärzte abzugeben waren, gegenüber.

10.2 Nach Auffassung des RH war der Abschluß der Wirtschaftsverträge aus folgenden Gründen unzweckmäßig:

(1) Vereinbarungen über Angelegenheiten der Bundesbediensteten wären vom Bund in Absprache mit der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH zu regeln gewesen.

(2) Die zweckgebundene Abgabe von nur 10 % war im Vergleich mit den Anstaltsanteilen in anderen Ländern als extrem niedrig anzusehen. Außerdem entstanden damit Anreize für eine kostenintensive stationäre Krankenversorgung, für welche die öffentliche Hand den Abgang zu tragen hatte.

(3) Hochschullehrer, die an der Universität als Ärzte verwendet werden, haben nach dem Beamten-Dienstrecht an der Erfüllung der Aufgaben mitzuwirken, die den Universitätseinrichtungen im Rahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Krankenbehandlung obliegen. Daher zählte die Erfüllung ärztlicher Aufgaben durch Bundesbedienstete zu deren Dienstpflichten.

(4) Die Wirtschaftsverträge waren als unzureichender Ersatz einer gesetzlichen Regelung anzusehen, weil Themen wie Umfang des Anstaltsanteiles, Begründung eines Rechtsanspruches zur Beteiligung der ärztlichen Mitarbeiter und die Schaffung einer Konkurrenzklausel nicht befriedigend gelöst wurden.

Der RH empfahl dem Land Tirol, das Tiroler Krankenanstaltengesetz abzuändern und die Voraussetzung für die Auflösung der Wirtschaftsverträge zu schaffen. Weiters sollte eine einheitliche Besoldungsregelung für das an den Universitätskliniken tätige ärztliche Personal geschaffen werden, wonach der Bund das gesamte Dienst Einkommen (Grundbezug zuzüglich Sondergebühren) seines Personals auszuzahlen hätte und der auf die Sondergebühren entfallende Anteil von der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH dem Bund zu ersetzen wäre.

10.3 *Die Tiroler Landesregierung sah in den Wirtschaftsverträgen einen wesentlichen Fortschritt, weil na eine Poolregelung und ein Anstaltsanteil vereinbart worden sei. Der Ansicht des RH, daß die Krankenbehandlung eine Dienstpflicht darstelle, werde beige pflichtet. Die Normierung einer Konkurrenzklausel sei problematisch. Die Landesregierung verwies schließlich auf das Fehlen einer bundesgesetzlichen Regelung bei der Beteiligung der Bundesärzte an Sondergebühren.*

242

Laut Stellungnahme des BMWV sei die Schaffung einer ausreichenden Rechtsgrundlage die zweckmäßigste Lösung für eine Beteiligung der Bundesärzte an den Sondergebühren (Arzthonoraren).

Besonderes Honorar

- 11.1 Das Krankenanstaltengesetz des Bundes gestattete es den Vorständen von Universitätskliniken und Leitern von Klinischen Abteilungen (leitenden Klinikärzten), mit Patienten der Sonderklasse und mit Personen, die auf eigene Kosten ambulant behandelt wurden, ein besonderes Honorar zu vereinbaren. Voraussetzung war jedoch, daß die Patienten die persönliche Behandlung ausdrücklich durch die genannten leitenden Bediensteten wünschten. Die Höhe der besonderen Honorare unterlag keiner Beschränkung und konnte von den leitenden Klinikärzten selbst bestimmt werden.

Der Anspruch auf Sondergebühren bzw Arzthonorare nach dem Landeskrankenanstaltengesetz war davon nicht berührt.

Aus einer Erklärung der Klinikvorstände des Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhauses Graz (Universitätskliniken) ging hervor, daß sie ein "besonderes Honorar maximal in der Höhe jener Gebühren in Rechnung stellen, die für die Behandlung in der Sonderklasse gelten". Die Honorare wurden außerhalb der Krankenhausgebarung auf Privatkonten verrechnet.

Im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) verrechneten rd 40 % der honorarberechtigten Ärzte besondere Honorare. Die vereinnahmten Beträge lagen im Jahre 1995 durchwegs unter 100 000 S. Einzelne honorarberechtigte Ärzte erzielten Honorare von rd 324 000 S bzw rd 745 000 S.

Eine Aufteilung des besonderen Honorars zwischen dem Klinikvorstand bzw Klinischen Abteilungsleiter, dem Träger der Krankenanstalt und dem beihilfeleistenden medizinischen Personal war nicht vorgesehen. Das Honorar gebührte dem leitenden Arzt allein. Allfällige Aufteilungsregelungen waren freiwillig. Beispielsweise gab der Klinische Abteilungsleiter für Herzchirurgie im Allgemein-öffentlichen Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) an, rd ein Drittel der Honorare an seine Mitarbeiter weiterzugeben.

- 11.2 Der RH regte an, im Zuge einer Neuregelung die Doppelhonorierung ein- und derselben Leistung zu unterbinden.
- 11.3 *Das BMWV teilte mit, daß im Zuge der Schaffung einer Regelung für die Beteiligung von Bundesärzten an den Sondergebühreneinnahmen auch die gegenständliche Frage mitzuerörtern sein werde.*

Legistische Bemühungen

- 12.1 Im November 1995 setzte der damalige Bundesminister für Wissenschaft und Forschung, Dr Rudolf Scholten, eine Arbeitsgruppe zum Thema Sondergebühren und die damit verbundenen arbeitsrechtlichen Probleme ein.

Zunächst wurde ein Entwurf einer dienstrechtlichen Neuregelung erarbeitet, wonach Hochschullehrern, die an der Universität als Ärzte arbeiten und Aufgaben im Rahmen einer öffentlichen Krankenanstalt erfüllen, ein Anspruch auf ein besonderes Entgelt (Arzthonorar) eingeräumt wer-

Legistische Bemühungen

Bezüge, Gebühren und Honorare
der Ärzte an Universitätskliniken

243

den sollte. Demnach hätten Ärzte gegenüber dem Bund nur insoweit Anspruch auf Honorar, als dem Anstaltsträger ein Anspruch auf Sondergebühren zustünde. Der Honoraranspruch, der im Gehaltsgesetz festzulegen wäre, sollte mit dem vom Rechtsträger der öffentlichen Krankenanstalt überwiesenen Betrag begrenzt werden und weder ruhegenußfähiger Monatsbezug noch anspruchsbegründende Nebengebühr sein. Die Höhe der Sondergebühr wäre durch Verordnung des BMWV festzusetzen.

Nach Beratungen mit dem BMF erachtete das BMWV eine Umsetzung des Vorschlages als nicht zielführend und schlug die Umsetzung des Gesetzesentwurfes als unmittelbar anwendbares Bundesrecht im Krankenanstaltengesetz des Bundes vor. Vertreter des BMF lehnten schließlich beide Vorschläge wegen allfälliger Beispielsfolgerungen für andere Dienstnehmergruppen und der nicht auszuschließenden Durchsetzung des Weiterbestehens eines Rechtsanspruches gegen den Bund im Falle der Einstellung der Zahlung durch den Anstaltsträger (Stadt Wien, Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH und Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH) ab. Die Anregung des BMF, die Honorarzahungen als Auslobung zu gestalten, brachte kein Ergebnis.

- 12.2 Nach Ansicht des RH wäre die Festlegung eines Anspruches im Krankenanstaltengesetz des Bundes zweckmäßig. Er verwies auf die Honorarregelung der Kärntner Krankenanstaltenordnung, wonach die Arzthonorare ebenfalls weder als ruhegenußfähiger Monatsbezug, noch als eine anspruchsbegründende Nebengebühr galten.

Der RH empfahl, für den Bezug der Arzthonorare der Bundesärzte an den Universitätskliniken Graz, Innsbruck und Wien eine ausreichende Rechtsgrundlage zu schaffen.

- 12.3 *Das BMWV vermeinte, eine zweckmäßige Lösung solle erst nach der für 1998 zu erwartenden Neuregelung im Bereich des Sozialversicherungsrechtes gesucht werden. Aus der Sicht des BMWV sei jedenfalls die Erlassung einer Verordnung die zweckmäßigste Lösung für Bundesärzte.*

- 12.4 Der RH entgegnete, nach Auskunft des BMAGS sei von der Neuregelung des Sozialversicherungsrechtes keine Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis zu erwarten.

Nebenbeschäftigungen

- 13.1 Ärzte, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund standen, hatten die Aufnahme einer erwerbsmäßigen Nebenbeschäftigung — in der Regel die Führung einer Ordination (meist Privat-, aber auch Kassenordination) und/oder eine ärztliche Tätigkeit in einer anderen Krankenanstalt — ihrer Dienstbehörde zu melden.

Die Dienstbehörde des Bundes nahm die Nebenbeschäftigungsmeldungen ohne Absprache mit dem Anstaltsträger zur Kenntnis.

- 13.2 Der RH bemängelte, daß die Dienstbehörde des Bundes den Anstaltsträger über maßgebliche Sachverhalte nicht in Kenntnis setzte und eine genaue Beschreibung der Nebenbeschäftigung zur Beurteilung der Zulässigkeit und Vereinbarkeit mit den Dienstpflichten nicht verlangte.

- 13.3 *Das BMWV erwiderte, es habe bereits eine frühere Kritik des RH zum Anlaß genommen, den Nebenbeschäftigungen mehr Augenmerk zu schenken.*

Die Erfahrungen in Bereichen außerhalb des Bundes hätten gezeigt, daß Mißbräuche im Bereich von Nebenbeschäftigungen bei gesetzlichen Genehmigungsvorbehalten wesentlich leichter in den Griff zu bekommen wären. Im Zuge der Verhandlungen über die 2. Beamtendienstrechtsgesetz 1979–Novelle 1997 habe das BMWV vergeblich versucht, einen Genehmigungsvorbehalt für Nebenbeschäftigungen und insbesondere für Nebenbeschäftigungen von Ärzten zu erreichen. Die Gewerkschaft habe dieses Ansinnen strikt abgelehnt; das BMF habe sich in dieser Frage sichtlich zurückgehalten.

Konkurrenzierung öffentlicher Einrichtungen

- 14.1 Mehrere leitende Bundesärzte des Allgemein–öffentlichen Landeskrankenhauses Graz (Universitätskliniken) betrieben private Einrichtungen in ihrem Fachgebiet. Der Leiter eines Departements an der Medizinischen Universitätsklinik meldete dem Dekanat, daß er eine ärztliche Vertretungstätigkeit an einem privaten Dialyseinstitut ausübe.

In der Stellungnahme wies der Klinikvorstand auf den Interessenkonflikt hin, der sich aus der Entscheidung des Abteilungsleiters, welche Patienten an der Klinik und welche im privaten Institut dialysiert werden, ergeben könnte, und forderte, daß der Klinik durch die Nebenbeschäftigung kein Schaden erwachsen dürfe. Diese Bedenken teilte der Klinikvorstand nicht dem Anstaltsträger, sondern der Universitätsdirektion mit.

Die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH sah in der Auslastung der Sonderklasse des Allgemein–öffentlichen Landeskrankenhauses Graz (Universitätskliniken) und der Nebenbeschäftigung der Klinikärzte in anderen Krankenanstalten (Sanatorien) einen unmittelbaren Zusammenhang. In Sanatorien waren nicht nur die Honorare erheblich höher, es herrschte auch eine vorteilhaftere Aufteilungsregelung. Im Allgemein–öffentlichen Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) waren die Arztgebühren zwischen dem Anstaltsträger, dem Leiter der Abteilung und den nachgeordneten Ärzten aufzuteilen. Im Sanatorium erhielt der behandelnde Arzt das Honorar nahezu alleine.

Die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH versuchte zu verhindern, daß kostenintensive Behandlungen von Patienten mit privater Krankenversicherung oder Selbstzahlerpatienten im Allgemein–öffentlichen Landeskrankenhaus Graz durchgeführt werden und die weniger aufwendige Nachbehandlung in einem Sanatorium erfolgt. Insbesondere bei Bundesärzten konnte die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH derartige Vorgangsweisen kaum abstellen.

- 14.2 Der RH bemängelte die unzureichende Zusammenarbeit zwischen der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH und den Dienststellen des Bundes zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf das Allgemein–öffentliche Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) und vertrat die Auffassung, daß die derzeitigen Bestimmungen des Dienst– und Arbeitsrechtes nicht ausreichten, eine nachteilige Konkurrenzzierung von Krankenanstalten durch angestelltes Personal zu verhindern.

Bezüge, Gebühren und Honorare der Ärzte an Universitätskliniken

245

Um Einnahmenverluste öffentlicher Einrichtungen durch Konkurrenzierungsmaßnahmen angestellter Ärzte hintanzuhalten, empfahl der RH, eine gesetzliche Handhabe zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile öffentlicher Einrichtungen zu schaffen.

- 14.3 *Das BMWV teilte die Meinung des RH, wies jedoch darauf hin, daß seine Bemühungen zu einer Änderung des Beamten–Dienstrechtsgesetzes 1979 in Richtung der Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes sowie einer Konkurrenzklausel nach den jüngsten Erfahrungen derzeit nicht erfolgversprechend erschienen. Die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst sei nicht bereit, einschränkende Sonderbestimmungen für Ärzte bzw Universitätslehrer zu akzeptieren.*

- 14.4 Der RH empfahl, die Bemühungen fortzusetzen.

Organisations- bedingte Honorar- veränderungen

- 15.1 Im Allgemein–öffentlichen Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) wurden mehrere Universitätskliniken neu strukturiert. Die Organisationsmaßnahmen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

Zwischen dem BMWV und der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH wurde im Oktober 1991 eine Vereinbarung über die Neustrukturierung des klinischen Bereiches an der Medizinischen Fakultät mit rd 250 Betten abgeschlossen, der die Landesregierung im Jänner 1992 zustimmte. Dem Klinikvorstand wurden rd 100 Betten und den Klinischen Abteilungsleitern zwischen 26 und 29 Betten zugewiesen. Damit ging die medizinische Endverantwortung auch formell vom Klinikvorstand auf die Klinischen Abteilungsleiter über.

Die Neugliederung führte bei den leitenden Ärzten mehrerer Universitätskliniken zur Neuordnung der Aufteilung der Sondergebühren und damit zu erheblichen Einkommensveränderungen. Ein Klinikvorstand erzielte beispielsweise vor der Strukturierung ein Honorareinkommen von monatlich rd 233 000 S, danach sank es auf rd 126 000 S. Hingegen bekamen die Klinischen Abteilungsleiter bis zu 57 000 S im Monat mehr an Arzthonoraren.

- 15.2 Der RH verwies auf den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Abteilungsgröße (Bettenanzahl) und Höhe des Einkommens. Er sah darin auch einen Grund für die lange Dauer der Umsetzung von Strukturveränderungen.

- 15.3 *Das BMWV gab hierzu keine Stellungnahme ab.*

Pathologisch–Anatomisches Institut der Universität Graz

Entrichtung eines Kostenersatzes

- 16.1 Aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bund und der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH vom März 1989 wurden die Kosten des Betriebes des Pathologisch–Anatomischen Instituts der Universität Graz (1994: 65 Mill S) ab dem Jahre 1986 von den Vertragspartnern je zur Hälfte getragen. Eine Einnahmenbeteiligung des Bundes über die aus der umfangreichen Untersuchungstätigkeit erzielten Einnahmen wurde nicht

festgelegt. Hingegen vereinbarte die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH mit dem Institutsvorstand im Gebührenvertrag vom Dezember 1988 eine Einnahmenbeteiligung von 30 % bei bestimmten histologischen Untersuchungen.

Die Untersuchungen des Instituts wurden als persönliche Gutachtertätigkeit nach dem Universitäts-Organisationsgesetz gewertet und die Einnahmen auf Privatkonten des Institutsvorstandes verrechnet. Bis März 1988 führte der Institutsvorstand einen Teil seiner Einnahmen an die Quästur der Universität Graz ab, die dem Institut als zweckgebundene Mittel wieder zugute kamen.

Da die Mittel nach Schaffung der Teilrechtsfähigkeit der Institute ab dem Jahre 1989 als erfolgswirksame Einnahmen zu verbuchen und für das Institut nicht mehr verfügbar gewesen wären, hat der Institutsvorstand nach Rücksprache mit der Quästur die Überweisungen eingestellt, die Mittel dem teilrechtsfähigen Institut zur Verfügung gestellt und für dessen laufende Aufwendungen (Anschaffung von Geräten und Einrichtungen) verwendet. Über die Verwendung der Mittel erstellte der Institutsvorstand ab dem Jahre 1990 jährlich einen Rechnungsabschluß und legte ihn der Fakultät vor, die ihn an das BMWV weiterleitete.

- 16.2 Der RH bemängelte, daß die vom BMWV angeordnete Bemessung und Abgeltung des tatsächlichen Aufwandes bei der Inanspruchnahme von Institutsseinrichtungen für die Untersuchungstätigkeit unterblieben war.

Der RH bemängelte weiters, daß das BMWV die Einhaltung der Abgabeverpflichtung nicht überprüfte und die entgeltliche Untersuchungstätigkeit nicht im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit des Instituts erbracht wurde. Der RH empfahl, im Rahmen der beabsichtigten Eingliederung des Pathologisch-Anatomischen Instituts in das Allgemein-öffentliche Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) die Abgabeverpflichtung an den Bund festzustellen und im Falle einer Verkürzung nachträglich geltend zu machen.

- 16.3 *Laut Stellungnahme des BMWV werde es die Frage der Kostenersätze für die Inanspruchnahme von Bundeseinrichtungen anlässlich der Verlagerung dieser Tätigkeit in den Bereich Teilrechtsfähigkeit des Universitätsinstituts bereinigen. Verhandlungen zwischen dem Bund und der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH über die Beteiligung des Bundes an den einbehaltenen 30 % der Einnahmen des Institutsvorstandes für bestimmte histologische Untersuchungen seien aufgenommen worden.*

Honorarregelung

- 17.1 Die Honorareinnahmen aus der histologischen Untersuchungstätigkeit kamen zu 62 % den Mitarbeitern des Pathologisch-Anatomischen Instituts der Universität Graz zugute. Der Aufteilung für das wissenschaftliche Personal lag ein Punktesystem des Institutsvorstandes zugrunde, das die Funktion, den Ausbildungsgrad und den Arbeitsumfang berücksichtigte. Das nichtakademische Personal erhielt einmal im Jahr eine pauschale leistungsbezogene Abgeltung. Weder die Steiermärkische Krankenanstalten GesmbH noch das BMWV hatten Kenntnis von der Höhe der Honorareinnahmen des Institutsvorstandes.

- 17.2 Der RH bemängelte, daß die Vereinbarung zwischen dem BMWV und der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH über die Kostentragung des Institutsbetriebes jene Einnahmen außer Betracht ließ, die aus Untersuchungstätigkeiten herrührten, die nicht für das Allgemein-öffentliche Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken), sondern für andere Auftragnehmer erbracht wurden. Dadurch hatte der Institutsvorstand die Möglichkeit, die Honorareinnahmen auf sich und das Institutspersonal aufzuteilen.

Der RH empfahl, im Rahmen der beabsichtigten Eingliederung des Pathologisch-Anatomischen Instituts in das Allgemein-öffentliche Landeskrankenhaus Graz (Universitätskliniken) auch die Abgeltung der histologischen Untersuchungsleistungen analog der bereits bestehenden Regelung für die Zytologie in die Sondergebührenregelung des Steiermärkischen Krankenanstaltengesetzes einzubeziehen.

- 17.3 *Laut Ansicht des BMWV treffe die Feststellung des RH, daß es weitgehend im Ermessen des Institutsvorstandes lag, welche Honorareinnahmen er für sich behielt und in welchem Ausmaß er Anteile an die Mitarbeiter weitergab, nicht zu. Bereits durch seinen Vorgänger sei die Aufteilung im Verhältnis Institutsvorstand zu Mitarbeiter 52 % zu 48 % erfolgt.*

- 17.4 Der RH erwiderte, daß die Honorareinnahmen aus histologischen Untersuchungen nicht der Aufteilungsregelung des Steiermärkischen Krankenanstaltengesetzes unterlagen, weswegen der Institutsvorstand die Honorare nach einem eigenen Punktesystem zu verteilen und die Aufteilung nach den Erfordernissen des Institutsbetriebes zu steuern vermochte.

Schluß- bemerkungen

- 18 Zusammenfassend empfahl der RH:

(1) Für den Bezug von Arzthonoraren der Bundesärzte wäre eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung zu schaffen.

(2) Der Entschließung des Nationalrates vom Oktober 1993 wäre zu entsprechen und an die Länder Tirol und Wien zur Schaffung einer gesetzlichen Honoraraufteilung, die den Anspruch des einzelnen Arztes festlegt, heranzutreten.

(3) Die Neuregelung sollte das gesamte Dienst Einkommen der Bundesärzte für den Bund als Dienstgeber sichtbar machen.

(4) Die Zusammenarbeit zwischen der BMWV und dem Anstalts-träger wäre zu regeln.

(5) Im Dienstrecht wären Vorkehrungen gegen eine unerwünschte Konkurrenzierung öffentlicher Gesundheitseinrichtungen zu treffen.

248

Fernmeldebüro für Tirol und Vorarlberg

Die gemeinschaftsrechtlich geforderte Trennung der hoheitlichen Funktion im Fernmeldebereich erfolgte durch die Einrichtung der Obersten Fernmeldebehörde und von Fernmeldebüros in vier Bundesländern. Beim Fernmeldebüro für Tirol und Vorarlberg bestanden jedoch räumliche, wirtschaftliche und personelle Verbindungen zur Post- und Telekom Austria AG.

Die Gebühren nach dem Fernmeldegebührengesetz entsprachen nicht dem tatsächlichen Aufwand.

Fernmeldebüro für Tirol und Vorarlberg, Innsbruck				
Aufgaben	Aufsichtsrecht hinsichtlich Fernmeldeanlagen und Fernmeldediensten;			
	Erteilung, Änderung und Widerruf von Bewilligungen zur Einrichtung und zum Betrieb von Fernmeldeanlagen sowie zur Einfuhr, Herstellung, Betrieb und Besitz von Funkanlagen;			
	Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren und Amateurfunkprüfungen.			
	1994	1995	1996	1997
	Anzahl			
Personal	28	29	29	27

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 1996 bis Jänner 1997 die Gebarung des Fernmeldebüros für Tirol und Vorarlberg in Innsbruck (Fernmeldebüro).

Der RH nahm Prüfungshandlungen am Sitz der Dienststelle und Erhebungen im BMWV, Sektion IV, Oberste Fernmeldebehörde, und im nachgeordneten Dienststellenbereich vor.

Organisatorische
Eigenständigkeit

- 2.1 Laut der gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt der Telekommunikationsdienste ist die Erteilung von Betriebsgenehmigungen, die Überwachung der Zulassungen und der verbindlichen Spezifikationen sowie die Zuteilung der Frequenzen und die Überwachung der Nutzungsbedingungen durch eine — von den Fernmeldeorganisationen — unabhängige Einrichtung vorzunehmen.

Aufgrund des Fernmeldegesetzes 1993 nahm die Sektion IV des BMWV die behördlichen Aufgaben der Fernmeldeverwaltung als Oberste Fernmeldebehörde wahr.

Organisatorische Eigenständigkeit

250

Für die laut Fernmeldegesetz 1993 vorgesehenen Amtshandlungen war im Wirkungsbereich der Bundesländer Tirol und Vorarlberg grundsätzlich das überprüfte Fernmeldebüro zuständig. Dies entsprach der Zielsetzung der Richtlinie der Kommission, das Übergewicht der nationalen Fernmeldeverwaltungen aus deren Doppelrolle als übergeordneter Behörde und als Mitbewerber am Telekommunikationsmarkt zu beseitigen.

Die verwaltungstechnische Infrastruktur des Fernmeldebüros (Büroräume, EDV, Fernmeldedienste, Schreibdienste usw.) hat die Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung bzw. ab 1. Mai 1996 die Post- und Telekom Austria AG auf vertraglicher Grundlage bereitgestellt.

Das Fernmeldebüro ist im Gebäude der Post- und Telekom Austria AG, Direktion Innsbruck, untergebracht.

Die Gestaltung von Aussendungen des Fernmeldebüros (zB erfolgte die Einhebung von Strafgeldern und Gebühren mittels Zahlscheinen mit der Empfängeranschrift "Post- und Telekom Austria AG, Direktion für Tirol und Vorarlberg"), Bekanntmachungen und Ersatzzustellungen (etwa durch Anschlag auf der Amtstafel der Direktion Innsbruck der Post- und Telekom Austria AG) sowie die Nennung des Fernmeldebüros auf der Hinweistafel der Post- und Telekom Austria AG, Direktion Innsbruck, ließen die geforderte Unabhängigkeit des Fernmeldebüros nach außen nicht sichtbar werden.

- 2.2 Der RH empfahl, die Eigenständigkeit des Fernmeldebüros als unabhängiger Behörde und seine Abgrenzung von der Post- und Telekom Austria AG als Fernmeldeorganisation — insbesondere wegen der vertraglich vereinbarten Inanspruchnahme von Infrastrukturleistungen — durch eine eigenständige Positionierung in allen Bereichen zu verdeutlichen. Längerfristig sollte das Fernmeldebüro auch räumlich verselbständigt werden.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMWV seien Trennungsschritte auf fernmeldetechnischem Gebiet sowie in den Bereichen EDV und Beschaffungswesen bereits erfolgt. Kurzfristige Umsetzungsmaßnahmen bei der Gestaltung von Aussendungen bzw. bei der räumlichen Trennung sagte das BMWV zu.*

Einsatz von Organwaltern

- 3.1 Drei Bedienstete der Post- und Telekom Austria AG führten als vollbeschäftigte Organwalter fernmeldebehördliche Tätigkeiten als Strafreferent bzw. als Ausforschungsbeamte durch. Eine Bedienstete der Post- und Telekom Austria AG war zu 30 % ihrer Dienstzeit als Organwalterin für die Bewilligung von leitungsgesetzten Privatfernmeldeanlagen tätig.

Die Organwalter unterstanden funktionell dem Leiter des überprüften Fernmeldebüros. Alle personalrechtlichen Angelegenheiten (Urlaubserteilung, Disziplinarrecht, Anordnung von Überstunden, Aus- und Fortbildung, Personalentwicklung usw.) verblieben bei der Post- und Telekom Austria AG. Der Leiter des überprüften Fernmeldebüros hatte weder Zuständigkeiten für Personalauswahl, Nachbesetzungen oder Personalentwicklung, noch Möglichkeiten für dienstrechtliche Maßnahmen.

**Fernmeldebüro für
Tirol und Vorarlberg****251**

- 3.2 Der RH empfahl im Sinne einer wirksamen und unabhängigen Aufgabenerfüllung die Wahrnehmung aller Tätigkeitsbereiche durch Bedienstete des BMWV.
- 3.3 *Das BMWV stimmte zu; es sei jedoch bisher aufgrund der Sparmaßnahmen der Bundesregierung im Personalbereich eine Zuteilung der erforderlichen Planstellen noch nicht gelungen.*

Gebühren

- 4.1 Die Gebühren für Fernmeldeanlagen und sonstige Gebühren, beispielsweise für Funkanlagen sowie für sonstige Anlagen nach dem Fernmeldegesetz, waren zum Teil sehr gering. Gebührenanpassungen erfolgten zuletzt im September 1987 bzw im Jänner 1981. Weiters gab es Ausnahmeregelungen für die öffentlichen Eisenbahnen (Gebührenbefreiung) und für die Stromlieferungsunternehmungen (Befreiung um die Hälfte).
- 4.2 Der RH empfahl, die Gebühren entsprechend dem tatsächlichen Aufwand zu bemessen und Gebührenbefreiungen für nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführte Unternehmungen (öffentliche Eisenbahnen und Stromversorgungsunternehmungen) zu hinterfragen. Die Einhebung von geringen monatlichen Gebühren wäre auf eine kostengünstigere jährliche Zahlungsweise umzustellen.
- 4.3 *Das BMWV sagte die Erlassung einer den Empfehlungen des RH entsprechenden Verordnung zu.*

**Schluß-
bemerkungen****5 Zusammenfassend empfahl der RH:**

- (1) Die organisatorische Eigenständigkeit der Fernmeldebüros wäre voranzutreiben.
- (2) Alle Aufgaben des überprüften Fernmeldebüros sollten Bedienstete des BMWV wahrnehmen.
- (3) Die Gebühren sollten entsprechend dem tatsächlichen Aufwand bemessen werden.

Wien, im April 1998

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

252

Entscheidungsträger

253

ANHANG

Entscheidungsträger

**[Vorstandsmitglieder sowie
Aufsichtsratsvorsitzender und
dessen Stellvertreter]**

der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Wiener Festwochen

Präsidentin und
Vorsitzende des
Kuratoriums

Dr Ursula PASTERK
(Dezember 1987 bis Februar 1997)

Kammersängerin Leonie RYSANEK-GAUSMANN †
(9. September 1997 bis 7. März 1998)

Intendant(in)

Dr Ursula PASTERK
(1. November 1984 bis 8. Dezember 1987,
ab 9. Dezember 1987 karenziert,
am 19. Februar 1997 einvernehmliche Lösung des Dienstverhältnisses)

Klaus BACHLER
(1. September 1991 bis 31. August 1996)

Generalsekretär

Wolfgang WAIS
(seit 1. Februar 1993)

256

Entscheidungsträger**257**

BundesimmobiliengesmbH

Aufsichtsrat**Vorsitzender**

Dr Peter KAMP
(seit 1. März 1993)

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

Sektionsleiter Dipl-Ing Wilhelm KRANZELMAYER
(seit 1. März 1993)

Dr Wilhelm BRAUMANN
(seit 1. Juli 1995)

Geschäftsführer

Dipl-Ing Gerhard BURESCH
(seit Gründung)

Dr Hartwig CHROMY
(seit Gründung)

258

Innovationsagentur GesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Ministerialrat Dkfm Dr Franz BOCK
(bis 3. Februar 1994)

Sektionsleiter Univ-Prof Dr Reinhart KÖGERLER
(seit 3. Februar 1994)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dkfm Wilhelmine GOLDMANN
(bis 20. Februar 1992)

Ministerialrat Dipl-Ing Hanns FELLNER
(bis 3. Februar 1994)

Dr Werner TEUFELSBAUER
(bis 13. Jänner 1994)

Sektionsleiter Dr Franz BOCK
(3. Februar 1994 bis 23. Dezember 1994)

Dkfm Dr Karl Heinz STEINHÖFLER
(seit 13. Jänner 1994)

Sektionsleiter Mag Josef STIEGLER
(seit 27. März 1995)

Geschäftsführer

Dipl-Ing Dr Gerald DEUTSCH
(bis 31. Oktober 1990)

Dipl-Ing Johann PAJER
(bis 31. August 1991)

Dr Helmut DORN
(seit 1. September 1991)

Entscheidungsträger**259****Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG
(ASFINAG)****Aufsichtsrat****Vorsitzender**

Mag Ernst KINAST
(bis 27. Juni 1996)

Ing Mag Christian TRATTNER
(seit 27. Juni 1996)

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

Dipl-Ing Manfred HESSLE
(bis 29. Juni 1994)

Dr Wilfried TRABOLD
(5. Juli 1994 bis 29. September 1997)

DDr Karl GOLLEGER
(seit 29. September 1997)

Mitglieder

Dipl-Ing Günther HANREICH
(bis 27. Dezember 1995)

Dipl-Ing Wolfgang HANKO
(bis 27. Juni 1996)

Dr Friedrich KRIEGER
(bis 29. September 1997)

Dipl-Ing Walter BRENNER
(bis 29. September 1997)

Mag Dietmar HOSCHER
(seit 29. September 1997)

Mag Gabriele LUTTER
(seit 29. September 1997)

Mag Harald RONACHER
(seit 29. September 1997)

Generalkonsul Viktor WAGNER
(seit 29. September 1997)

Vorstand

Dr Gerhard JANSCHKEK
(22. Dezember 1982 bis 31. Dezember 1994)

Dkfm Karl JUST
(22. Dezember 1987 bis 31. Dezember 1994)

Dr Johann KERNBAUER
(1. Jänner 1995 bis 30. April 1996)

Dr Helmut EDER
(1. Jänner 1995 bis 31. Oktober 1997)

Mag Günther KLÖCKL
(1. August 1996 bis 31. Oktober 1997)

Dr Engelbert SCHRAGL
(seit 1. November 1997)

Dipl-Ing Bernhard ENGLEDER
(seit 1. November 1997)

Post und Telekom Austria AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dkfm Karl HOLLWEGER
(seit 14. Juni 1996)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Dkfm Dr Erich BECKER
(seit 14. Juni 1996)

Vorstand

Generaldirektor Ing Dr Josef SINDELKA
(seit 25. Juli 1996)

Generaldirektor–Stellvertreter Bundesminister aD Dr Johannes DITZ
(seit 5. August 1996)

Gerhard MARTINEK
(seit 25. Juli 1996)

Dipl–Ing Dr Walther RICHTER
(seit 25. September 1996)

262

Dorotheum Auktions-, Versatz- und Bank-GesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Sektionschef Dr Winfried SCHLUSCHE
(bis 27. April 1995)

Dr Stephan KOREN
(seit 27. April 1995)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Sektionschef Dr Rudolf HORAK
(bis 27. April 1995)

Ministerialrätin Dr Helga ZECHTL
(seit 27. April 1995)

Geschäftsführer

Wolfgang KRAML
(bis 8. April 1992)

Dkfm Alfred KARNY
(seit 17. November 1978)

Mag Dr Peter PECHAR
(seit 18. September 1986)

Lenzing AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender Dkfm Gerhard Hans RANDA
(bis 30. April 1997)

Dkfm Herbert LIAUNIG
(seit 30. April 1997)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Mag Max KOTHBAUER
(bis 30. April 1997)

Herbert LUGMAYR
(seit 30. April 1997)

Vorstand

Vorsitzender Dipl-Ing Dr Heinrich STEPNICZKA
(seit 1. Jänner 1989)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dr Josef ZAUNER
(bis 30. Juni 1997)

Mitglieder Dipl-Ing Leopold FERMÜLLER
(seit 1. Jänner 1989)

Dkfm Dr Uwe Franz Peter SKOUPY
(seit 1. April 1994)

Dipl-Ing Ludwig PROMBERGER
(seit 1. Juli 1996)

Dkfm Jochen WERZ
(seit 30. April 1997)

CA Immobilien Invest AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dkfm Gerhard NIDETZKY (1991 bis 30. September 1995)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr Johann BURGEMEISTER (1991 bis 30. September 1995)
Mitglieder	Dr Alfred HAGER (1991 bis 19. Dezember 1991)
	Mag Dr Hermann POMBERGER (1991 bis 24. März 1994)
	Albert BERONNEAU (1991 bis 30. September 1995)
	Dkfm Dr Herbert KOTRNOCH (1991 bis 30. September 1995)
	Dr Roland KREMPLER (1991 bis 30. September 1995)
	Dipl-Ing Michel MÜLLER (1991 bis 30. September 1995)
	Dr Marko MUSULIN (1991 bis 30. September 1995)
	Prof Dr Christian NOWOTNY (1991 bis 30. September 1995)

Vorstand

Ing Gerhard ENGELSBERGER (23. Februar 1990 bis 30. September 1995)
Mag Wolfhard FROMWALD (1. April 1990 bis 30. September 1995)
Mag Ruben Albrecht EINGÄRTNER (18. November 1991 bis 30. September 1995)

Anmerkung:

Verschmelzung mit der ÖRAG-Österreichische Realitäten AG am 30. September 1995

ST Liegenschaftsverwertungs AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Mag Wolhard FROMWALD
(seit 25. Oktober 1990)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Mag Günther RETTENBACHER
(seit 25. Oktober 1990)

Vorstand

Mag Dr Wolfgang WEISS
(bis 30. Juni 1995)

Mag Wolfgang HAMPEL
(seit 1. Februar 1993)

Heilbad Sauerbrunn BetriebsgesmbH

Aufsichtsrat

Wirklicher Hofrat Dr Helmut PRINKE
(im gesamten überprüften Zeitraum)

Geschäftsführer

Helmut KAMETLER
(im gesamten überprüften Zeitraum)

Anmerkung:

Die GesmbH übt die Geschäftsführung der Heilbad Sauerbrunn
BetriebsgesmbH & Co KG aus.

