



Tätigkeitsbericht

Reihe Bund 2000/1	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 1998
Reihe Bund 2000/2	Sonderbericht des Rechnungshofes über die Finanzierung der politischen Parteien und parlamentarischen Klubs
Reihe Bund 2000/3	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau Erster Teilbericht
Reihe Bund 2000/4	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung

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

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Print Media Austria AG

Herausgegeben:

Wien, im Dezember 2000

Abkürzungsverzeichnis**A-F**

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ABI	Amtsblatt
Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMAGS	für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGK	für Gesundheit und Konsumentenschutz
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLF	für Land- und Forstwirtschaft
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLS	für öffentliche Leistung und Sport
BMLV	für Landesverteidigung
BMSG	für soziale Sicherheit und Generationen
BMUJF	für Umwelt, Jugend und Familie
BMUK	für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWV	für Wissenschaft und Verkehr
BSP	Bruttosozialprodukt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
DM	Deutsche Mark
ECU	European Currency Unit
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
{f}	(fort) folgend

Abkürzungsverzeichnis

G-Z

GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie (informationstechnologisch)
km	Kilometer
km²	Quadratkilometer
Lkw	Lastkraftwagen
m²	Quadratmeter
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
Pkw	Personenkraftwagen
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling
S.	Seite
SB	Sonderbericht des Rechnungshofes (Erscheinungsjahr, Gegenstand)
StGBI	Staatsgesetzblatt
t	Tonne(n)
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
zB	zum Beispiel
Z	Ziffer
ZI	Zahl

**Tätigkeitsbericht
des Rechnungshofes
über das Jahr 1999**

ALLGEMEINER TEIL

Seite

A

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat	1
Aussagewert	1

Die Tätigkeit des Rechnungshofes

Allgemeines	3
Gebärungsüberprüfungen	3
Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung	7
Mitwirkung an der Finanzschuldengebarung	7
Bundesrechnungsabschluss	7
Kalkulation rechtsetzender Maßnahmen	8
Unvereinbarkeitsgesetz	8
Parteiengesetz	8
Einkommenserhebung	9
Bezügebegrenzungsgesetz	9

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen	11
EU-Mittel; Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse	13
System der gesetzlichen Pensionsversicherung	23
Altersversorgung der Beamten	43

BESONDERER TEIL

Vorbemerkungen

Darstellung der Prüfungsergebnisse	53
"Offene-Posten-Buchhaltung" der öffentlichen Finanzkontrolle	54

BKA

Bundeskanzleramt

In Verwirklichung begriffene Anregungen	55
Verwirklichte Empfehlungen	55
Prüfungsergebnis	
Radio Österreich International	57
Sonstige Wahrnehmung	
Verein "Theater der Jugend"	61

BMA

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten

Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr	63
In Verwirklichung begriffene Anregungen	63
Prüfungsergebnisse	
Konsularangelegenheiten	65
EU-kofinanzierte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit;	
Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	73

B**BMBWK****Bundeministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur**

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren	75
In Verwirklichung begriffene Anregungen	79
Verwirklichte Empfehlungen	84
Prüfungsergebnisse	
Zentrale Lehranstalten	87
Zentrum für Schulentwicklung	93
Bildungsaktionen	101
Österreichische Mensen-BetriebsgesmbH	107
Bundesdenkmalamt	117

BMF**Bundesministerium für Finanzen**

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren	123
In Verwirklichung begriffene Anregungen	127
Verwirklichte Empfehlungen	129
Prüfungsergebnisse	
Veranlagung, Betriebsprüfung und Steuerleistung von Großbetrieben	131
Finanzamt Graz-Umgebung	137
Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt	141
Ausfuhrerstattungen – Zuverlässigkeitserklärung 1998; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	151
Ausfuhrerstattungen – Rechnungsprüfung; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	153
Zölle und Agrarabschöpfungen; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	157
Buchführungssysteme – Vorstudie; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	159
Flughafen Linz GesmbH	161
Oesterreichische Nationalbank	173
Sonstige Wahrnehmungen	
Verkauf von Mautvignetten	187
Umwandlung und Schaffung von Zollämtern	187

BMI**Bundesministerium für Inneres**

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren	189
In Verwirklichung begriffene Anregungen	191
Verwirklichte Empfehlung	192
Prüfungsergebnis	
Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität	193

BMJ**Bundesministerium für Justiz**

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren	203
In Verwirklichung begriffene Anregungen	204
Verwirklichte Empfehlungen	205
Prüfungsergebnisse	
Straffälligenhilfe	207
Niederösterreichischer Landesverein für Sachwalterschaft; Förderungen	215

D INTERNATIONALER TEIL**Seite**

Überprüfungen bei internationalen Organisationen

Internationale Organisation für Wanderungswesen, Genf	347
Wassenaar Arrangement, Wien	347

Bilaterale Beziehungen des RH zu ausländischen Obersten Rechnungskontrollbehörden	348
--	-----

Tätigkeit des RH als Generalsekretariat der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungs- kontrollbehörden (INTOSAI) im Jahr 1999	349
--	-----

Anhang**Entscheidungsträger**

Österreichische Mensen-BetriebsgesmbH	353
Flughafen Linz GesmbH	355
Oesterreichische Nationalbank	356
Agrarmarkt Austria	358
Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH	360
Verkehrsverbund Ost-Region GesmbH	362
Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH	364
Schönbrunner Tiergarten GesmbH	365
Österreichische Donaukraftwerke AG	366

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH hat gemäß Art 126 d Abs 1 B-VG dem Nationalrat über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr bis spätestens 31. Dezember jeden Jahres Bericht zu erstatten.

In den vorliegenden Bericht wurden im Wesentlichen die bis 1. September 2000 berichtsreif gewordenen Ergebnisse der vom RH in den Bereichen der Bundesministerien einschließlich der Kapitalbeteiligungen durchgeführten Gebarungsüberprüfungen aufgenommen. Die erst nach Redaktionsschluss fertig gestellten Ergebnisse von Gebarungsüberprüfungen werden dem Nationalrat in einem Nachtrag zu diesem Bericht vorgelegt werden.

Aussagewert

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

2

Die Tätigkeit des Rechnungshofes

Allgemeines

Das Bundes-Verfassungsgesetz setzt den RH als Staatsorgan besonderer Art ein und betraut ihn vornehmlich mit der Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder und der Gemeinden (einschließlich deren jeweiliger Unternehmungen).

In Weiterentwicklung dieses bundesverfassungsgesetzlichen Grundanliegens sind dem RH zunehmend auch weitere Aufgaben übertragen worden, über die nachstehend ebenfalls berichtet wird.

Gebarungüberprüfungen

Bund

Der vorliegende Jahrestätigkeitsbericht enthält die Ergebnisse von 31 seit der letztjährigen Berichterstattung an den Nationalrat abgeschlossenen Gebarungüberprüfungen.

Im vorliegenden Bericht nicht enthalten sind die Prüfungsergebnisse über die

- Finanzierung der politischen Parteien und parlamentarischen Klubs,
- Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau; Erster Teilbericht,
- Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung,

die der RH bereits während des Jahres 2000 im Wege der Einzelberichterstattung dem Nationalrat vorgelegt hat.

Länder und Gemeinden

Wie in den Vorjahren hat der RH entsprechend seiner bundesverfassungsgesetzlichen Aufgabe, als "föderatives Bund-Länder-Organ" auch die überörtliche Gebarungskontrolle bei sonstigen Gebietskörperschaften und deren Unternehmungen wahrzunehmen, Gebarungüberprüfungen durchgeführt. Bei Gemengelagen (Gemeinschaftsfinanzierungen bzw Kapitalbeteiligungen mehrerer Gebietskörperschaften unter Einschluss des Bundes) war sowohl dem Nationalrat als auch dem weiters betroffenen allgemeinen Vertretungskörper zu berichten.

Gebärungsüberprüfungen

4

Wahrnehmungs- und Sonderberichte im Länderbereich hat der RH im Jahr 2000 in Vorwegnahme der ansonsten vorgesehenen Jahresberichterstattung in den Ländern und in den der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegenden Gemeinden vorgelegt:

- | | |
|------------------|--|
| Burgenland | <ul style="list-style-type: none"> – Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung – Teilgebiete der Gebarung |
| Kärnten | <ul style="list-style-type: none"> – Landeskrankenhaus Wolfsberg – Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung – Abwasserverband Karnische Region – Teilgebiete der Gebarung |
| Niederösterreich | <ul style="list-style-type: none"> – Teilgebiete der Gebarung der Landeshauptstadt St Pölten – Bau und Finanzierung des Regierungsviertels in der Landeshauptstadt St Pölten – Abgabeneinhebungsverband Scheibbs und Gemeindeverband für Abgabeneinhebung Krems – Stadtgemeinde Mödling und Gemeindeverband für die Abfallbeseitigung im Bezirk Mödling – Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung |
| Oberösterreich | <ul style="list-style-type: none"> – Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung |
| Salzburg | <ul style="list-style-type: none"> – Halleiner Parkgaragen (Betriebs) GesmbH und Salzbergbahn Hallein GesmbH – Salzburger Stadtwerke AG – Reinhaltverband Pinzgauer Saalachtal – Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung – Salzburger Stadtwerke AG |
| Steiermark | <ul style="list-style-type: none"> – Steirische Ferngas AG – Steiermärkische KrankenanstaltengesmbH, Kostenersatz für den klinischen Mehraufwand und Abwasserverband Grazerfeld |

Gebarungsüberprüfungen

5

- Sozialhilfeverband Bruck an der Mur
 - Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung
- Tirol
- Innsbrucker Kommunalbetriebe AG
 - Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung
- Vorarlberg
- Landeshauptstadt Bregenz
 - Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung
- Wien
- Veräußerung der Bundesanteile an der Creditanstalt–Bankverein und Kostenersatz für den klinischen Mehraufwand
 - Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung

Europäische Union

Österreich unterliegt hinsichtlich der an die EU entrichteten bzw. von dieser rückgeleiteten Mittel der Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof, wobei der RH — auf der Grundlage seiner im innerstaatlichen Bereich unverändert gebliebenen Zuständigkeit — die Prüfungshandlungen des Europäischen Rechnungshofes in der Regel durch eigenständige Gebarungsüberprüfungen begleitet, über welche er dem Nationalrat erstmals im TB 1996 berichtet hat bzw. in diesem TB weiter berichtet.

Die Auswahl und die Festlegung der Prüfungsvorhaben des Europäischen Rechnungshofes liegen außerhalb der Ingerenz des RH. Im Geiste partnerschaftlicher Zusammenarbeit unterstützt der RH den Europäischen Rechnungshof bei seinen Prüfungsvorhaben in Österreich — etwa durch die Erleichterung des Zuganges zu Informationen, durch die Beschaffung von Unterlagen und durch die Abklärung bzw. Bereinigung technisch-organisatorischer Anliegen.

Auf Ersuchen des Europäischen Rechnungshofes leitet der RH dessen jeweilige Prüfungsfeststellungen den überprüften österreichischen Dienststellen und Einrichtungen zu und übermittelt deren Antworten dem Europäischen Rechnungshof zwecks weiterer Behandlung durch die hierfür zuständigen Organe der EU.

Gesetzliche berufliche Vertretungen

Mit Wirksamkeit ab dem Jahr 1997 ist der RH befugt, die Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen (derzeit etwa 80) zu überprüfen, welche dem RH auch alljährlich ihre Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zu übermitteln haben.

Die Überprüfung der Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen durch den RH hat sich auf die Ordnungsgemäßheit (ziffernmäßige Richtigkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften), die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit, nicht aber auch auf die Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken; weiters sind die für die Gebarung

Gebärungsüberprüfungen

6

in Wahrnehmung der Aufgaben als Interessenvertretung maßgeblichen Beschlüsse der zuständigen Organe der gesetzlichen beruflichen Vertretung von der Überprüfung durch den RH ausgenommen.

Im Jahr 2000 hat der RH das Ergebnis seiner Überprüfungen dem Vorsitzenden des satzungsgebenden Organs (Vertretungskörpers) nachstehender gesetzlicher beruflicher Vertretungen bekanntgegeben:

- Wirtschaftskammer Wien
- Burgenländische Landwirtschaftskammer
- Wiener Landwirtschaftskammer
- Landeskammer der Tierärzte Niederösterreich
- Landeskammer der Tierärzte Oberösterreich
- Landeskammer der Tierärzte Steiermark
- Landeskammer der Tierärzte Wien
- Bundeskammer der Tierärzte Österreich
- Vorarlberger Schilehrerverband
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Burgenland
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Kärnten
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Niederösterreich
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Oberösterreich
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Salzburg
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Steiermark
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Tirol
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Vorarlberg
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte
- Steiermärkische Rechtsanwaltskammer

Die Veröffentlichung der Berichte des RH obliegt — nach Vorlage an das satzungsgebende Organ (den Vertretungskörper) — der jeweiligen gesetzlichen beruflichen Vertretung; die sonst übliche Berichterstattung des RH an den jeweiligen allgemeinen Vertretungskörper ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung

7

Im Einvernehmen mit dem BMF regelt der RH die Form und die Gliederung der Voranschläge und der Rechnungsabschlüsse der Länder und der Gemeinden. Darüber hinaus hat der RH an der Ordnung des Rechnungswesens des Bundes mitzuwirken.

Mitwirkung an der Finanzschuldenegebarung

Alle Urkunden über Finanzschulden des Bundes sind, soweit sich aus ihnen eine Verpflichtung des Bundes ergibt, vom Präsidenten des RH gegenzuzeichnen, woraus sich die Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahme und deren ordnungsgemäße Eintragung in das Hauptbuch der Staatsschuld ergibt. Darüber hinaus ist der RH auch mit jenen Finanzschuldenegebarungen des Bundes befasst, die keiner Gegenzeichnung bedürfen.

Im Jahr 1999 war der RH mit rd 80 Fällen von Finanzschuldenegebarungen, davon rd 60 im Rahmen einer Gegenzeichnung, befasst.

Bundesrechnungsabschluss

Der RH hat jährlich den Bundesrechnungsabschluss zu verfassen und diesen spätestens bis zum 30. September des folgenden Finanzjahres dem Nationalrat zur verfassungsgemäßen Behandlung vorzulegen; zugleich mit dem Bundesrechnungsabschluss hat der RH jährlich einen Nachweis über den Stand der Bundesschulden vorzulegen.

Demgemäß hat der RH den Bundesrechnungsabschluss 1998 samt Nachweis über den Stand der Bundesschulden für das Jahr 1998 dem Nationalrat im September 1999 zugeleitet; die Genehmigung des Nationalrates erfolgte mit Bundesgesetz, BGBl I Nr 11/2000.

Den Bundesrechnungsabschluss 1999 samt Nachweis über den Stand der Bundesschulden für das Jahr 1999 hat der RH im September 2000 dem Nationalrat vorgelegt.

Kalkulation rechtsetzender Maßnahmen

Aufgrund einer EntschlieÙung des Nationalrates vom März 1981 sind dem RH die Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung zur Stellungnahme hinsichtlich der Plausibilität der beigefügten Kalkulation der Kostenfolgen, wie diese seit dem Jahr 1987 auch haushaltsgesetzlich geboten ist, zuzuleiten.

Im Jahr 1999 wurden dem RH insgesamt 231 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zur Stellungnahme übermittelt.

Hinsichtlich des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflichten durch die einzelnen Ressorts wird auf die Ausführungen im Abschnitt "Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle" verwiesen.

Darüber hinaus wurden dem RH im Jahr 1999 aus den Bundesländern, insbesondere aus Kärnten, Vorarlberg und Oberösterreich, insgesamt 51 Entwürfe zu neuen rechtsetzenden Maßnahmen zur Begutachtung übermittelt.

Unvereinbarkeitsgesetz

Aufgrund des Unvereinbarkeitsgesetzes 1983 haben die Mitglieder der Bundesregierung, die Staatssekretäre, die Mitglieder der Landesregierungen (für Wien: der Bürgermeister sowie die weiteren Mitglieder des Stadtsenates) jedes zweite Jahr sowie anlässlich ihres Amtsantrittes und ihres Ausscheidens aus dem Amt dem Präsidenten des RH ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen. Dieser hat außergewöhnliche Vermögenszuwächse dem Präsidenten des jeweils in Betracht kommenden allgemeinen Vertretungskörpers zu berichten.

Parteiengesetz

Aufgrund einer im Jahr 1984 erfolgten Änderung des Parteiengesetzes hat der Präsident des RH jährlich bis spätestens 30. September Listen von Spenden (Spenden- und Spenderliste) über 100 000 S an politische Parteien oder an eine ihrer Gliederungen entgegenzunehmen, deren fristgerechtes Einlangen zu überwachen, zu verwahren und auf Ersuchen der betreffenden politischen Partei öffentlich festzustellen, ob Spenden in der ihm übermittelten Liste ordnungsgemäß deklariert wurden.

Einkommenserhebung

Wie schon zuvor auf der Grundlage einer Entschlieung des Nationalrates vom November 1983, seinerzeit allerdings jahrlieh, hat der RH aufgrund einer Novellierung des Bundes-Verfassungsgesetzes im Jahr 1988 nunmehr jedes zweite Jahr bei Unternehmungen und Einrichtungen, die seiner Kontrolle unterliegen und für die eine Berichtspflicht an den Nationalrat besteht, die durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie zusätzliche Leistungen für Pensionen von Mitgliedern des Vorstandes und des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten zu erheben, die durchschnittlichen Einkommen der genannten Personenkreise für jede Unternehmung und für jede Einrichtung gesondert auszuweisen und darüber dem Nationalrat zu berichten.

Der RH hat seinen diesbezüglichen Bericht über die Jahre 1997 und 1998 dem Nationalrat im Dezember 1999 vorgelegt.

Bezügebegrenzungsgesetz

Aufgrund des im Jahr 1997 beschlossenen Bezügebegrenzungsgesetzes sind dem RH bzw dessen Präsidenten nachstehende Aufgaben übertragen:

(1) Gemäß der bis Jänner 2000 geltenden Rechtslage war im September jeden Jahres, erstmals im Jahr 1998, ein Anpassungsfaktor zu ermitteln und öffentlich kundzumachen, mit dem der so genannte Ausgangsbetrag (100 000 S) zum 1. Jänner des Folgejahres anzupassen war.

Gemäß einer Novelle zum Bezügebegrenzungsgesetz (BGBl I Nr 5/2000) hat der Präsident des RH nunmehr bis 31. Mai jeden Jahres, erstmals im Jahr 2000, einen Anpassungsfaktor zu ermitteln und öffentlich kundzumachen, mit dem der für das Vorjahr geltende Ausgangsbetrag mit Wirksamkeit zum 1. Juli des betreffenden Jahres anzupassen ist; die sich daraus ergebenden Beträge sind zu ermitteln und zu veröffentlichen. Die Novelle trat mit 1. September 1999 in Kraft. Die entsprechende Kundmachung erfolgte im Amtsblatt zur Wiener Zeitung vom 29. Mai 2000, wobei die Bezugeanpassung zum 1. Juli 2000 erfolgte.

(2) Gemäß Art 1 § 8 Abs 4 des Bezügebegrenzungsgesetzes hat der RH — jedes zweite Jahr — dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen über die durchschnittlichen Einkommen einschließlich der Sozial- und Sachleistungen der gesamten Bevölkerung — nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen getrennt — zu berichten. Solange die hiefür erforderlichen statistischen Daten nicht zur Verfügung stehen, hat der RH diesen Bericht aufgrund von Gutachten von Sachverständigen zu erstatten. Der RH wird auf der Grundlage von seitens der Statistik Österreich herangezogenen Datenquellen im Jahr 2000 über die Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung der Jahre 1998 und 1999 berichten.

Bezügebegrenzungsgesetz**10**

(3) Überdies hat der RH gemäß Art 1 § 8 Abs 3 des Bezügebegrenzungsgesetzes dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen jedes zweite Kalenderjahr — nach Jahreswerten getrennt — über alle Personen zu berichten, deren Bezüge oder Ruhebezüge von Rechtsträgern, die der Kontrolle des RH unterliegen, zumindest in einem der beiden vorangegangenen Kalenderjahre insgesamt den Betrag von 1 120 000 S (im Jahr 1998) und 1 127 486 S (im Jahr 1999) übersteigen. Sofern diese Rechtsträger ihrer gesetzlichen Mitteilungspflicht an den RH nicht nachkommen, hat dieser die erforderlichen Daten durch Einschau in die betreffenden Unterlagen des Rechtsträgers zu ermitteln.

(4) Der RH wird diesbezüglich gemäß Art 1 § 8 des Bezügebegrenzungsgesetzes gesondert berichten.

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle

11

Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Allgemeines

Gemäß § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes hat jeder Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich ein Gesetzes- oder Verordnungsentwurf ausgearbeitet wurde, eine Stellungnahme darüber abzugeben, ob und inwiefern die Durchführung der vorgesehenen Vorschriften voraussichtlich vermehrte Ausgaben für den Bund bzw finanzielle Auswirkungen für andere Gebietskörperschaften verursachen wird.

Befassung des RH

(1) In Entsprechung der Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem RH auch im Jahr 1999 insgesamt 231 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung zur Stellungnahme zugeleitet.

Darüber hinaus wurden dem RH im Berichtsjahr aus den Bundesländern, insbesondere aus Kärnten, Vorarlberg und Oberösterreich, insgesamt 51 Entwürfe zu neuen rechtsetzenden Maßnahmen zur Begutachtung übermittelt.

(2) Wie schon in den Vorjahren wurden auch im Jahr 1999 Bundesgesetze beschlossen oder Verordnungen im Bundesgesetzblatt verlautbart, ohne dass dem RH vorher Gelegenheit zur Begutachtung der Verwaltungsentwürfe eingeräumt worden war. Dies betraf beispielsweise

– das Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe, über die Änderung des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes und des Arbeitsinspektionsgesetzes 1993 (Mineralrohstoffgesetz, BGBl I Nr 36/1999);

– das Bundesgesetz, mit dem das Staatsdruckereigesetz 1996 geändert wird (Staatsdruckereigesetz–Novelle 1999, BGBl I Nr 93/1999);

– das Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über Maßnahmen anlässlich der Ausgliederung der Wiener Stadtwerke erlassen und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert wird (BGBl I Nr 68/1999);

– die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsexekutive (Anhalteordnung, BGBl II Nr 128/1999) sowie

– die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Einsetzung eines Beirates für Fragen der Wahrung der Menschenrechte (Menschenrechtsbeirat–Verordnung, BGBl II Nr 202/1999).

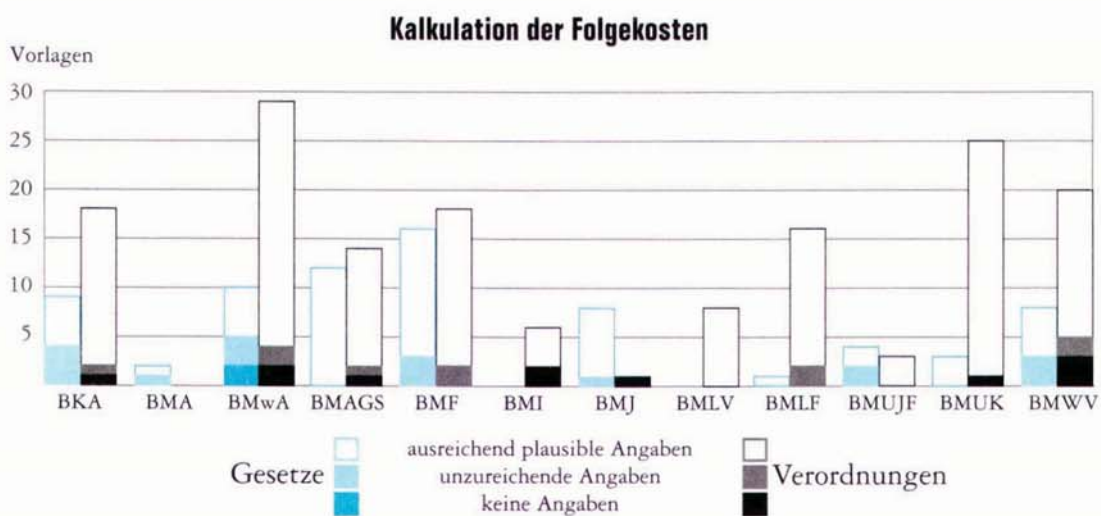
Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

12

Beurteilung durch den RH

Der RH hat sich in seiner Stellungnahme zu den ihm vorgelegten Gesetzes- und Verordnungsentwürfen im Wesentlichen auf eine Beurteilung aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle beschränkt und ist insbesondere auf die Berechnungsgrundlagen der finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen rechtsetzenden Maßnahmen eingegangen.

Die dem RH im Jahr 1999 aus dem Bundesbereich zugegangenen Entwürfe neuer rechtsetzender Maßnahmen lassen nachstehende Beurteilung des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflicht durch die einzelnen Ressorts zu (die Zuordnung zu den Bundesministerien entspricht der Zuständigkeitsverteilung zur Zeit der Begutachtung):



Der Kalkulationspflicht wurde insbesondere bei dem Entwurf

- der Bundesministeriengesetz–Novelle 1999;
- des Gaswirtschaftsgesetzes;
- des Schienenverkehrsmarkt–Regulierungsgesetzes;
- der Novelle zum Gehaltsgesetz 1956 sowie
- der Gedenkstättenbeirat–Verordnung

nicht ausreichend entsprochen.

Zusammenfassung

Der RH anerkannte, dass sich im Vergleich mit dem Vorjahr der Anteil der Gesetzesentwürfe mit ausreichend plausiblen Erläuterungen zu den Kostenfolgen von 64 % auf 74 % erhöht hat. Bei den übermittelten Verordnungsentwürfen betrug dieser Anteil 87 % (im Vorjahr 85 %).

EU-Mittel; Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse

Vorbemerkungen

Gemäß Gemeinschaftsrecht soll über die Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft (so genannte erste Säule der EU) ua der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten der EU gefördert werden. Hiefür leisten die Mitgliedstaaten einerseits Beiträge zum Gemeinschaftshaushalt und erhalten andererseits daraus Finanzmittel, ua zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, des Wachstums und der Konvergenz der Wirtschaftsleistung, eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie des sozialen Schutzes und der Lebensqualität.

Die durch die Finanzierung dieser supranationalen Zielvorstellungen gegebene Verzahnung des Gemeinschaftshaushalts mit den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten — in Österreich unmittelbar mit dem Bundeshaushalt sowie mittelbar mit den Länder- und Gemeindehaushalten — nimmt der RH (nach Anhörung des BMF) zum Anlass, nachstehend über die Höhe der Mitteltransfers zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu berichten sowie die Auswirkungen der Nettozahlerposition Österreichs gegenüber der Gemeinschaft auf das öffentliche Defizit ("Maastricht"-Defizit) darzustellen.

Gemeinschaftshaushalt

Eigenmittelsystem

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) bestimmt, dass der Gemeinschaftshaushalt grundsätzlich aus Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten (so genannte Eigenmittel) zu finanzieren ist und hinsichtlich seiner Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen zu sein hat (Grundsatz des Haushaltsausgleichs).

Der Eigenmittelbeschluss des Rates vom 31. Oktober 1994 legt folgende Eigenmittel fest:

- (1) Zölle (einschließlich Agrarzölle); das sind Einnahmen, die sich aus der Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs auf den Zollwert von — aus Ländern außerhalb der EU (Drittländer) eingeführten — Waren ergeben.
- (2) Agrarabschöpfungen sowie Zuckerabgaben; das sind zusätzliche Einnahmen aus der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die einer Gemeinsamen Marktordnung unterliegen.

Diese beiden Gruppen von Eigenmitteln sind die so genannten traditionellen Eigenmittel.

- (3) Mehrwertsteuer-Eigenmittel:

Jeder Mitgliedstaat hat zugunsten des Gemeinschaftshaushalts einen Eigenmittelbetrag in Höhe eines bestimmten vereinheitlichten Prozentsatzes seiner — nach Gemeinschaftsvorschriften harmonisierten — Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage zu leisten. Diese Bemessungsgrundlage eines Mitgliedstaates darf einen bestimmten Prozentsatz seines Bruttonationalproduktes (entspricht dem Bruttonationalprodukt) nicht überschreiten.

EU-Mittel; Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse

14

Der Eigenmittelbeschluss sah eine schrittweise Senkung des einheitlichen Prozentsatzes von 1,32 % (1995) auf 1,00 % (1999) sowie der Obergrenze für die Bemessungsgrundlage von 54 % des Bruttosozialproduktes (1995) auf 50 % des Bruttosozialproduktes (1999) vor. Dies führte zu einem entsprechenden Rückgang des Anteils der Mehrwertsteuer-Einnahmen an den zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts insgesamt erforderlichen Eigenmitteln, der jedoch durch eine Aufstockung der so genannten Vierten Einnahmequelle ausgeglichen wird. Die für das Jahr 1999 festgelegten Begrenzungen gelten zumindest so lange, bis der im September 2000 geänderte Eigenmittelbeschluss wirksam wird.

(4) Vierte Einnahmequelle:

Diese Eigenmittelkomponente dient dem Haushaltsausgleich. Jeder Mitgliedstaat hat zugunsten des Gemeinschaftshaushalts einen bestimmten, vereinheitlichten Prozentsatz (Abrufsatz) seines Bruttosozialproduktes zu leisten (BSP-Eigenmittel). Die zum Haushaltsausgleich notwendige Höhe des Abrufsatzes wird im Rahmen des jährlichen Verfahrens zur Erstellung des Gemeinschaftshaushalts unter Berücksichtigung aller sonstigen Einnahmen festgelegt.

Der Eigenmittelbeschluss legt die Gesamtbergrenze aller Eigenmittel der Gemeinschaft auf 1,27 % (ab 1999) der Bruttosozialprodukte der Mitgliedstaaten fest. Die für das Jahr 1999 festgelegte Obergrenze gilt zumindest so lange, bis der im September 2000 geänderte Eigenmittelbeschluss wirksam wird.

Eigenmittelbeiträge

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Beiträge der Mitgliedstaaten zu den Eigenmitteln des Gemeinschaftshaushalts:

	1995		1996		1997		1998		1999	
	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %
Belgien	35,4	4,0	36,8	3,9	41,0	3,9	43,4	3,8	44,0	3,9
Dänemark	17,1	1,9	18,2	1,9	20,8	2,0	23,5	2,1	22,8	2,0
Deutschland	281,3	31,4	278,5	29,2	292,6	28,2	286,3	25,1	289,9	25,5
Finnland	11,7	1,3	12,9	1,4	14,7	1,4	15,9	1,4	16,7	1,5
Frankreich	156,7	17,5	166,5	17,5	181,9	17,5	188,5	16,5	192,6	17,0
Griechenland	13,0	1,5	14,8	1,6	16,3	1,6	18,2	1,6	18,6	1,6
Irland	8,8	1,0	9,5	1,0	9,5	0,9	13,7	1,2	14,6	1,3
Italien	84,6	9,5	119,8	12,6	119,5	11,5	146,8	12,9	148,1	13,0
Luxemburg	2,2	0,2	2,2	0,2	2,4	0,2	3,0	0,3	2,7	0,2
Niederlande	57,4	6,4	59,5	6,2	66,7	6,4	70,8	6,2	70,1	6,2
Österreich	23,3	2,6	25,1	2,6	29,1	2,8	28,9	2,5	28,3	2,5
Portugal	11,4	1,3	12,2	1,3	14,9	1,4	15,3	1,3	16,9	1,5
Schweden	21,9	2,4	26,3	2,8	32,1	3,1	33,1	2,9	32,3	2,8
Spanien	48,1	5,4	60,9	6,4	74,0	7,1	79,8	7,0	85,7	7,6
Vereinigtes Königreich	122,0	13,6	110,3	11,6	123,1	11,9	174,0	15,2	152,5	13,4
Summe EU 15	894,7	100,0	953,6	100,0	1 038,5	100,0	1 141,2	100,0	1 135,7	100,0

Quellen: Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT);
rundungsbedingte Abweichungen möglich

**EU-Mittel;
Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse**
**Hauptprobleme der
öffentlichen Finanzkontrolle**

15

Rückflüsse

Nachstehend sind die Ausgaben aus dem Gemeinschaftshaushalt, die in Form von Rückflüssen den Mitgliedstaaten zugute kommen, einschließlich Rückflüssen außerhalb der öffentlichen Haushalte, zB Direktförderungen der Europäischen Kommission, dargestellt:

	Rückflüsse									
	1995		1996		1997		1998		1999	
	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %
Belgien	31,2	3,8	26,8	2,7	27,3	2,6	23,6	2,2	26,4	2,5
Dänemark	21,1	2,5	20,8	2,1	21,1	2,0	20,8	2,0	20,8	2,0
Deutschland	104,1	12,5	132,4	13,6	137,8	13,1	141,1	13,3	133,6	12,8
Finnland	9,5	1,1	13,3	1,4	14,7	1,4	12,7	1,2	12,4	1,2
Frankreich	133,9	16,1	160,3	16,4	168,3	16,0	164,6	15,5	176,5	16,9
Griechenland	59,0	7,1	67,6	6,9	74,1	7,1	81,5	7,7	68,7	6,6
Irland	33,7	4,0	39,8	4,1	45,7	4,4	43,3	4,1	39,7	3,8
Italien	76,5	9,2	101,0	10,3	115,1	11,0	117,5	11,1	124,0	11,9
Luxemburg	1,6	0,2	1,1	0,1	1,5	0,1	1,2	0,1	1,1	0,1
Niederlande	30,9	3,7	26,7	2,7	34,3	3,3	28,6	2,7	23,9	2,3
Österreich	11,3	1,4	21,5	2,2	18,2	1,7	17,5	1,7	16,8	1,6
Portugal	42,8	5,1	49,4	5,1	50,9	4,8	54,5	5,1	53,7	5,2
Schweden	9,5	1,1	16,2	1,7	15,2	1,4	17,5	1,6	15,4	1,5
Spanien	143,3	17,2	141,0	14,4	154,7	14,7	169,8	16,0	177,3	17,0
Vereinigtes Königreich	59,8	7,2	79,8	8,2	97,8	9,3	95,4	9,0	79,7	7,6
Summe EU 15	768,3	92,4	897,7	91,9	976,6	93,0	989,6	93,2	970,1	93,0
Nicht direkt zurechenbare Rückflüsse	63,2	7,6	78,7	8,1	73,1	7,0	71,6	6,8	73,0	7,0
Summe	831,6	100,0	976,4	100,0	1 049,7	100,0	1 061,3	100,0	1 043,1	100,0

Quellen: Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT);
rundungsbedingte Abweichungen möglich

Eigenmittelbeiträge Österreichs

Verrechnung

Gemäß Art 9 der Eigenmittelverordnung des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses haben die Mitgliedstaaten ihre Beiträge zu den Eigenmitteln des Gemeinschaftshaushalts auf einem gesonderten Konto der Europäischen Kommission ("Artikel 9-Konto") gutzuschreiben. Dieses Konto wird unentgeltlich geführt. Das BMF führt das "Artikel 9-Konto" außerhalb der Haushaltsverrechnung, aber im Rahmen des Bundeshaushalts.

Die Beiträge zu den traditionellen Eigenmitteln werden nach Abzug von 10 % für Einhebungskosten (so genannte Einhebungsvergütung, die dem jeweiligen Mitgliedstaat verbleibt) der Europäischen Kommission gutgeschrieben. Die Beiträge zu den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln sowie zu den BSP-Eigenmitteln werden in den nachfolgenden Haushaltsjahren nach Maßgabe korrigierter Bemessungsgrundlagen berichtigt.

EU-Mittel; Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse

16

Die Gutschriften auf dem "Artikel 9-Konto" (diese entsprechen den Eigenmittelbeiträgen Österreichs zum Gemeinschaftshaushalt) werden im Bundeshaushalt in der voranschlagswirksamen Verrechnung als Schuld verrechnet (Kassenprinzip). Demgegenüber werden diese Gutschriften im Gemeinschaftshaushalt als Einnahmen (Forderungsprinzip) verrechnet. Erst wenn die Europäische Kommission tatsächlich Zahlungen von ihrem "Artikel 9-Konto"-Guthaben abrufen, erfolgt im Bundeshaushalt — entsprechend dem Kassenprinzip — die haushaltswirksame Verbuchung der Zahlungen. Das von der Europäischen Kommission nicht abberufene Guthaben verbleibt (unverzinst) im Kassenbestand des Bundeshaushalts. Die jährliche Belastung des Bundeshaushalts durch Beitragszahlungen zugunsten der Eigenmittel des Gemeinschaftshaushalts unterscheidet sich daher von den Einnahmen, die im Gemeinschaftshaushalt des jeweiligen Jahres verrechnet werden. Das "Artikel 9-Konto" wird seit 1. Jänner 1999 in Euro geführt.

Zusammensetzung

Die folgende Tabelle gibt einen nach Eigenmittelarten untergliederten Überblick der Eigenmittelbeiträge Österreichs gemäß Bundeshaushalt:

	Eigenmittelbeiträge Österreichs									
	1995		1996		1997		1998		1999	
	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %
Zölle	2,7	11,6	3,0	11,9	3,0	10,3	2,8	10,1	2,8	9,4
Agrarabgaben	0,1	0,4	0,1	0,6	0,2	0,6	0,2	0,7	0,2	0,6
Zuckerabgaben	0,1	0,5	0,4	1,6	0,4	1,2	0,4	1,4	0,4	1,4
traditionelle Eigenmittel netto*	2,9	12,5	3,5	14,1	3,5	12,1	3,4	12,1	3,4	11,4
Mehrwertsteuer- Eigenmittel	15,2	65,2	14,2	56,6	15,7	53,8	12,5	45,1	13,4	45,3
BSP-Eigenmittel	5,2	22,2	7,4	29,3	9,9	34,1	11,8	42,8	12,8	43,2
Summe**	23,3	100,0	25,1	100,0	29,1	100,0	27,7	100,0	29,5	100,0

* ohne Einhebungsvergütung

** zusätzliche Eigenmittelbeiträge auf Basis des Nachtrags- und Berichtigungshaushalts der Europäischen Gemeinschaft für 1998 wurden erst 1999 budgetwirksam

Quelle: BMF; rundungsbedingte Abweichungen möglich

Lastenteilung
mit Ländern und
Gemeinden

Die Länder und Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung der Beitragsleistungen an den Gemeinschaftshaushalt. Ihr Anteil an der Lastentragung wird im Rahmen des Finanzausgleichs durch eine Verminderung der Überweisungen von Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben an die Länder und Gemeinden aufgebracht.

Die Lastenanteile der Länder und Gemeinden sind nachstehend dargestellt:

Eigenmittelbeiträge der Länder und Gemeinden					
	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mrd S				
Länderanteil:					
Basis*	24,5	33,1	33,9	32,3	34,9
davon 16,835 %	4,1	5,6	5,7	5,4	5,9
Gemeindeanteil:					
Basis**	27,6	34,7	36,4	283,1	284,1
davon bis 1997: 17,642 %;					
danach 0,352 %	4,9	6,1	6,4	1,0	1,0

* Basis für Länderanteil: BSP- und Mehrwertsteuer-Eigenmittel sowie gesetzlich normierte Restgröße

** Basis für Gemeindeanteil bis 1997: Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer abzüglich der Familienlastenausgleichsfonds-Abgeltung; ab 1998: Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, Körperschaftsteuer abzüglich der Familienlastenausgleichsfonds-Abgeltung

Quelle: BMF; rundungsbedingte Abweichungen möglich

Rückflüsse nach Österreich

Allgemeines	Gemäß Gemeinschaftsrecht stehen Österreich die nachstehend angeführten Finanzmittel aus dem Gemeinschaftshaushalt (Rückflüsse) zu, die im Bundeshaushalt vereinnahmt werden.
Ausgleichszahlungen für die Landwirtschaft	Gemäß Art 81 der EU-Beitrittsakte erfolgten im Zeitraum 1995 bis 1998 Übergangszahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt zur Erleichterung der Anpassung der österreichischen Landwirtschaft an die Gemeinsame Agrarpolitik. Ab 1999 stehen Österreich aus diesem Titel keine Rückflüsse mehr zu.
Weitere Mittel für die Landwirtschaft	<p>Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erfolgen auf der Basis der gemeinschaftlichen Marktordnungen die nachstehenden Zahlungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Interventionszahlungen (zB Preisausgleichszahlungen, Lagerhaltungsausgaben und Prämien für bestimmte pflanzliche und tierische Erzeugnisse); (2) flankierende Maßnahmen (zB landwirtschaftliche Umweltförderungsprogramme und Aufforstungsprogramme); (3) Ausfuhrerstattungen.

EU-Mittel; Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse

18

Strukturfondsmittel

Die Rückflüsse aus den Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung) erfolgen in Form einer (Ko)finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt für mehrjährige Förderungsprogramme des Mitgliedstaates für die Zielgebiete. Die Höhe dieser Rückflüsse ist abhängig von den seitens der Europäischen Kommission genehmigten Finanzierungsbeiträgen der Strukturfonds sowie vom Fortschritt der geförderten Projekte. Die Strukturfondsmittel dürfen nur zusammen (Kofinanzierung) mit Mitteln aus nationalen öffentlichen Haushalten (zB Bund-, Länder- und Gemeindehaushalte) verwendet werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen nach Herkunftsquellen untergliederten Überblick über die Rückflüsse nach Österreich gemäß Bundeshaushalt:

	Rückflüsse									
	1995		1996		1997		1998		1999	
	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %
Ausgleichszahlungen (Landwirtschaft)	7,6	77,7	1,4	6,4	1,0	5,7	0,5	3,0	–	–
Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie*	1,1	11,6	16,2	74,7	11,8	68,7	11,7	72,4	12,1	74,1
Rückflüsse Gemeinsame Agrarpolitik	8,7	89,2	17,6	81,1	12,8	74,4	12,1	75,5	12,1	74,1
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	–	–	1,0	4,5	1,2	7,1	1,0	6,2	0,8	5,1
Europäischer Sozialfonds	0,6	6,4	1,6	7,3	1,8	10,6	1,5	9,4	1,5	9,0
Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung	0,4	4,3	1,5	7,0	1,4	8,0	1,4	8,9	1,9	11,9
Rückflüsse Strukturfonds	1,1	10,8	4,1	18,9	4,4	25,6	4,0	24,5	4,3	25,9
Summe	9,8	100,0	21,7	100,0	17,2	100,0	16,1	100,0	16,4	100,0

* einschließlich Länderanteil am Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL).

Quelle: BMF; rundungsbedingte Abweichungen möglich

Der RH weist darauf hin, dass die im Bundeshaushalt ausgewiesenen Rückflüsse — ua wegen ihrer unterschiedlichen zeitlichen Zurechnung auf die Haushaltsjahre — nicht unmittelbar mit den vom Europäischen Rechnungshof in seinen Jahresberichten dargestellten Rückflüssen vergleichbar sind. Überdies sind in den Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofes zB auch die direkten Rückflüsse im Rahmen der internen und externen Politikbereiche der Gemeinschaft berücksichtigt.

Die internen Politikbereiche umfassen ua die Förderung der beruflichen Bildung, Jugend, Kultur, Information, Energie, Umwelt, des Verbraucherschutzes, der Transeuropäischen Netzwerke, der Forschung und technologischen Entwicklung. Die externen Politikbereiche umfassen die Förderung der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern sowie mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (zB PHARE-Programm, TACIS-Programm).

Die Rückflüsse im Bereich der internen und externen Politiken erfolgen meist als Direktförderungen der Europäischen Kommission an Unternehmen in den Mitgliedstaaten, die nicht über die öffentlichen Haushalte (zB Bundes-, Landes- oder Gemeindehaushalt) fließen. Der Bund hat weder Zugriff zum internen Verrechnungs- und Datenbanksystem der Europäischen Kommission SINCOM(2), das ihm genauere Informationen über die Österreich zugute kommenden Direktförderungen ermöglichen könnte, noch informiert die Europäische Kommission über ihre Direktförderungsverträge. Dies erschwert die Abklärung der Voraussetzungen einer flächendeckenden externen öffentlichen Finanzkontrolle der EU-Mittel durch den RH (siehe TB 1997 S. 15 f).

Die in den Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofes zugunsten Österreichs ausgewiesenen Rückflüsse sind im Folgenden dargestellt:

Rückflüsse (einschließlich Direktförderungen)

	1995		1996		1997		1998		1999	
	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %	in Mrd S	in %
Ausgleichszahlungen (Landwirtschaft)	7,7	68,0	1,4	6,6	1,0	5,4	0,5	2,8	-	-
Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie	1,2	10,2	16,3	75,9	11,9	65,4	11,7	66,7	11,6	69,3
Strukturmaßnahmen	2,2	19,7	3,2	14,7	4,3	23,8	4,0	23,1	4,1	24,3
interne Politikbereiche	0,2	2,0	0,6	2,6	1,0	5,2	1,2	7,1	1,0	6,1
externe Politikbereiche	0,0*	0,1	0,0*	0,1	0,0*	0,2	0,1	0,3	0,0*	0,3
Summe	11,3	100,0	21,5	100,0	18,2	100,0	17,5	100,0	16,8	100,0

* unter 50 Mill S

Quellen: Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT); rundungsbedingte Abweichungen möglich

Nettoposition

Hinsichtlich der so genannten Nettoposition ist anzumerken, dass der Europäische Rechnungshof bei seinen Darstellungen der Nettoposition nur die den Mitgliedstaaten direkt zurechenbaren operativen Rückflüsse heranzieht (ohne Verwaltungsausgaben für EU-Institutionen).

Diese Darstellungsform basiert auf reinen Zahlungsströmen; die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergebenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen bleiben dabei unberücksichtigt.

Der RH hat zur Darstellung der Nettoposition der Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft auf der Grundlage der vom Europäischen Rechnungshof veröffentlichten Jahresberichte deren jeweilige Beiträge zu den Eigenmitteln des Gemeinschaftshaushalts den dem jeweiligen Mitgliedstaat zugute kommenden Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts gegenübergestellt.

EU-Mittel; Eigenmittelbeiträge und Rückflüsse

20

Bei der Beurteilung der Aussagekraft der Nettoposition ist zu berücksichtigen, dass die traditionellen Eigenmittel jenen Mitgliedstaaten zugerechnet werden, an deren Grenzstellen die Zahlungen geleistet werden. Der Beitrag des einzelnen Mitgliedstaates zu den traditionellen Eigenmitteln hängt somit von der Anzahl der Grenzübertritte in sein Territorium ab; Mitgliedstaaten mit wichtigen Umschlagplätzen (zB Deutschland: Hamburg, Niederlande: Rotterdam) weisen durchschnittlich höhere Beiträge zu den traditionellen Eigenmitteln des Gemeinschaftshaushalts auf. Es bleibt dabei unberücksichtigt, welchem Mitgliedstaat der Abgabenzahler (Importeur) angehört. Die dadurch verursachte Verzerrung bei der Zurechnung der Eigenmittel-Leistung — und damit auch der Nettoposition — verliert allerdings aufgrund der zunehmenden Rückläufigkeit der traditionellen Eigenmittel anteilmäßig an Bedeutung.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettopositionen der Mitgliedstaaten gemäß Darstellung des Europäischen Rechnungshofes sowie den Rang, der dem einzelnen Mitgliedstaat — gemessen an seiner Nettobeitragsleistung in Prozent des jeweiligen nationalen BIP — zukommt. Demzufolge lag Österreich im Jahr 1999 aufgrund seiner Nettozahlungen von rd 0,4 % seines BIP an sechster Stelle:

	Nettoposition									
	1995		1996		1997		1998		1999	
	in Mrd S	Rang	in Mrd S	Rang	in Mrd S	Rang	in Mrd S	Rang	in Mrd S	Rang
Belgien	- 4,1	8	- 10,0	5	- 13,7	6	- 19,8	4	- 17,6	5
Dänemark	+ 4,0	11	+ 2,6	11	+ 0,3	11	- 2,7	10	- 2,0	10
Deutschland	- 177,2	1	- 146,1	2	- 154,9	3	- 145,2	5	- 156,3	3
Finnland	- 2,2	7	+ 0,4	10	+ 0,1	10	- 3,2	8	- 4,3	8
Frankreich	- 22,8	9	- 6,2	9	- 13,6	8	- 23,8	11	- 16,0	11
Griechenland	+ 46,0	15	+ 52,7	14	+ 57,8	14	+ 63,4	15	+ 50,1	15
Irland	+ 24,9	14	+ 30,3	15	+ 36,2	15	+ 29,6	14	+ 25,1	13
Italien	- 8,1	10	- 18,8	8	- 4,5	9	- 29,3	9	- 24,1	9
Luxemburg	- 0,6	6	- 1,1	3	- 0,9	4	- 1,9	2	- 1,6	2
Niederlande	- 26,4	2	- 32,8	1	- 32,4	1	- 42,3	1	- 46,2	1
Österreich	- 11,9	5	- 3,7	7	- 10,9	5	- 11,4	7	- 11,5	6
Portugal	+ 31,4	13	+ 37,2	13	+ 36,0	13	+ 39,2	13	+ 36,8	14
Schweden	- 12,4	4	- 10,1	4	- 16,9	2	- 15,6	3	- 16,9	4
Spanien	+ 95,2	12	+ 80,1	12	+ 80,7	12	+ 89,9	12	+ 91,6	12
Vereinigtes Königreich	- 62,3	3	- 30,5	6	- 25,3	7	- 78,5	6	- 72,8	7
Summe EU 15	- 126,4		- 55,9		- 61,8		- 151,5		- 165,6	

- = Nettozahler

+ = Nettoempfänger

Quellen: Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT); rundungsbedingte Abweichungen möglich

Zur Ermittlung der haushaltswirksamen Nettobelastung Österreichs sind die von der Europäischen Kommission abgerufenen Eigenmittelbeiträge (Zahlungen) den im Bundeshaushalt vereinnahmten Rückflüssen gegenüberzustellen. Da den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) entsprechende Einnahmen im Bundeshaushalt gegenüberstehen, sind die Beitragszahlungen um die traditionellen Eigenmittel zu bereinigen. Die Einhebungsvergütung von 10 % verbleibt im Bundeshaushalt.

Haushaltswirksame Nettobelastung Österreichs

	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mrd S				
Zahlungen gemäß "Artikel 9-Konto"*	- 18,5	- 26,5	- 31,2	- 25,9	- 28,8
Traditionelle Eigenmittel netto*	2,9	3,5	3,5	3,4	3,4
Haushaltswirksame Zahlungen*	- 15,6	- 23,0	- 27,7	- 22,5	- 25,4
Rückflüsse laut Bundeshaushalt**	9,8	21,7	17,2	16,1	16,4
Haushaltswirksame Nettobelastung	- 5,8	- 1,3	- 10,5	- 6,4	- 9,0

* ohne Einhebungsvergütung

** Rückflüsse einschließlich ÖPUL-Länderanteil

- = Nettozahler

Quelle: BMF; rundungsbedingte Abweichungen möglich

Schlussfolgerungen

Eine Bereinigung des öffentlichen Defizits ("Maastricht"-Defizit) um die haushaltswirksame Nettobelastung Österreichs führte im Zeitraum 1995 bis 1999 — wie nachstehend dargestellt — zu einer Verringerung des öffentlichen Defizits (gemessen am BIP) um durchschnittlich rd 0,2 Prozentpunkte:

"Maastricht"-Defizit Österreichs, bereinigt um Nettozahlerposition

	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mrd S				
"Maastricht"-Defizit	121,4	93,7	43,8	60,0	57,4
<i>in % des BIP</i>	5,1	3,8	1,7	2,3	2,1
Haushaltswirksame Nettobelastung	- 5,8	- 1,3	- 10,5	- 6,4	- 9,0
bereinigtes "Maastricht"-Defizit	115,6	92,4	33,3	53,6	48,4
<i>in % des BIP</i>	4,9	3,8	1,3	2,1	1,8
BIP	2 375,2	2 453,2	2 522,2	2 610,9	2 688,7

- = Nettozahler

Quelle: Statistik Österreich; rundungsbedingte Abweichungen möglich

Zusammenfassend bemerkt der RH, dass der Nettozahlerposition Österreichs — im Rahmen der für die Konsolidierung des Bundeshaushalts gebotenen Haushaltsdisziplin — ein besonderer Stellenwert zukommt.

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

Vorbemerkungen

Der RH hat sich bereits anlässlich seiner Gebarungsprüfung hinsichtlich der Konsolidierungspakete (WB Reihe Bund 1999/2) mit den finanziellen Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen, die das Pensionssystem betrafen, kritisch auseinandergesetzt und auf zum Teil erst langfristige Auswirkungen mehrerer pensionsrelevanter Konsolidierungsmaßnahmen hingewiesen. Im Hinblick auf die langfristige Sicherung der Finanzierung der Pensionen bei weiterhin gegebenem Konsolidierungsbedarf des Bundeshaushalts sieht sich der RH — nach Anhörung des BMSG und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger — zu einer überblicksartigen Darstellung des Systems der gesetzlichen Pensionsversicherung veranlasst.

Historischer
Überblick

Als Reaktion auf die Verelendung und soziale Not vor allem der Arbeiterschaft wurden Ende des 19. Jahrhunderts erste staatliche Maßnahmen zur sozialen Sicherung ergriffen.

Die zeitliche Aufeinanderfolge dieser Maßnahmen ist nachstehend überblicksartig dargestellt:

Chronologie

1889	Unfall- und Krankenversicherung der Arbeiter
1906	Pensionsversicherung für "Privatbeamte"; ¹⁾ erste Auszahlungen der Pensionen 1909
1927	Pensionsversicherung für Arbeiter beabsichtigt ²⁾
1935	Pensionsversicherung für gewerblich Selbständige beabsichtigt ²⁾
1939	Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung für Arbeiter
1952 bis 1957	Altersunterstützungsfonds für Handelskammermitglieder ³⁾
1955	Beschlussfassung des ASVG
1958	Gesetzliche Pensionsversicherung für Selbständige der gewerblichen Wirtschaft
	Gesetzliche Zuschussrente für Altbauern
1971	Gesetzliche Pensionsversicherung für Bauern

1) Angestellte in privaten und einigen öffentlichen Diensten

2) damals nicht verwirklicht, weil bestimmte wirtschaftliche Eckdaten, insbesondere das Absinken der Arbeitslosenquote, nicht erfüllt wurden

3) Beitragsleistung durch alle Handelskammermitglieder, Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen nur durch Bedürftige

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

24

Finanzierung der Pensionsversicherung

Ausgangslage

In der Angestelltenversicherung sollte ursprünglich wie in der Privatversicherung ein Kapitalstock aufgebaut werden (Ansammlung von Rücklagen und zinsbringende Veranlagung), um daraus die versicherungsmathematisch berechneten Leistungen zu decken, doch zehrten bereits die Geldentwertungen als Folge des Ersten Weltkrieges am Realwert der Rücklagen. Ab 1945 waren nicht nur die Ansprüche der Angestellten aus der früheren österreichischen Versicherung, sondern auch die der Arbeiter aus der deutschen Rentenversicherung zu befriedigen, obwohl keine ausreichenden Rücklagen vorhanden waren.

Die soziale Notlage erforderte von Beginn an die Auszahlung von Pensionen. Da für den Aufbau eines Kapitalstockes nach dem Kapitaldeckungsverfahren keine Zeit zur Verfügung stand, kam als Finanzierungssystem nur das Umlageverfahren in Betracht (Finanzierung der Pensionen eines Jahres aus den Beitragseinnahmen desselben Jahres).

Kapitaldeckungsverfahren

Im Kapitaldeckungsverfahren werden die Beiträge der Versicherten auf persönlichen Pensionskonten als Deckungskapital angesammelt, verzinst und schließlich bei Fälligkeit ausbezahlt. Der Pensionswert hängt jahrzehntelang von der Höhe der auf Basis des jeweiligen Einkommensniveaus eingezahlten Beiträge und der Entwicklung der Zinssätze sowie von ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen (Geldentwertung [Inflation], Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens, Altersstruktur der Bevölkerung, Restlebenserwartung) ab.

Sowohl durch eine mäßige Inflation als auch wegen des Wachstums der Pro-Kopf-Einkommen können die angesparten Anwartschaften bis zur Zeit der Leistungsanspruchnahme — drei bis vier Jahrzehnte nach der Beitragsentrichtung — erheblich an Wert verlieren (drohendes deutliches Zurückbleiben des Pensionsniveaus hinter dem Niveau der Erwerbseinkommen). So sind etwa die Pensionsversicherungsverläufe der knapp vor der Pensionierung stehenden Personen von den vergleichsweise geringen Erwerbseinkommen der 60er- und 70er-Jahre beeinflusst. Auch ein Anstieg der Restlebenserwartung führt zu Pensionskürzungen, weil mit dem angesparten Kapitalstock länger das Auslangen zu finden ist.

Ferner übersteigt der Rücklagenbedarf (bis zum rd Zehnfachen des Volkseinkommens) eines einen Großteil der Bevölkerung umfassenden Pensionssystems die Kapital-Veranlagungsmöglichkeiten insbesondere einer kleinen Volkswirtschaft. Da bei einer sinkenden Anzahl von Erwerbstätigen die Anzahl der Neuzugänge ins Pensionsversicherungssystem und damit die Anzahl der Nachfrager nach den Vermögenstiteln zurückgeht, sinken die Kurse der Kapitalanlagen.

Umlageverfahren
(Generationenvertrag)

Wegen der Nachteile des Kapitaldeckungsverfahrens erfolgt gegenwärtig weltweit — bis auf wenige Ausnahmen, zB Vereinigte Staaten von Amerika, Großbritannien, Chile — die Finanzierung der Pensionsversicherungssysteme zum Großteil nach dem Umlageverfahren. Vorteilhaft hierbei ist, dass von Beginn des Verfahrens an Leistungen ausbezahlt werden können und — durch Finanzierung der laufenden Pensionen aus den Beiträgen eines Jahres — verhindert wird, dass das Niveau der Pensionen hinter dem Lebensstandard der Erwerbstätigen zurückbleibt. Das Umlageverfahren ist überdies kaum von der Entwicklung der Zinssätze und Inflationsraten abhängig.

Bei dieser Finanzierungsform erhält die erwerbstätige Generation die im Ruhestand befindliche Generation.

Die Funktionstüchtigkeit des Generationenvertrages hängt im Wesentlichen vom Verhältnis der Anzahl der Erwerbstätigen zur Anzahl der Pensionisten ab; die erwerbstätige Generation muss in der Lage sein, die Pensionen zu finanzieren. Die zu erwartende Altersstruktur der Bevölkerung wird die Einhaltung des Generationenvertrages in den nächsten drei Jahrzehnten deutlich erschweren: Der Anteil der Über-60-Jährigen wird von rd 21 % auf 34 % steigen; der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung (Personen zwischen 15 und 60 Jahren) wird um rd 10 Prozentpunkte auf 52 % sinken. Das Verhältnis zwischen den Über-60-Jährigen zu den Erwerbsfähigen wird sich von derzeit 33 zu 100 auf 41,6 zu 100 im Jahr 2015 verschlechtern. Nach den jüngsten Prognosen sollen bis 2030 100 Erwerbsfähigen rd 65 Über-60-Jährige gegenüberstehen.

Zufolge des prognostizierten Sinkens des Anteils der Bevölkerung unter 15 Jahren (von derzeit 16,7 % auf 13,5 % [2030]) ist wegen geringerer Kosten der Kindererziehung eine geringfügige Entlastung der erwerbsfähigen Bevölkerung zu erwarten.

Das Verhältnis der Anzahl der Erwerbstätigen zur Anzahl der Pensionisten hängt aber nicht nur von der Altersstruktur der Bevölkerung, sondern überdies von

- der Erwerbsbeteiligung (Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, der am Erwerbsleben teilnimmt),
 - dem Pensionsantrittsalter und
 - Veränderungen der Lebenserwartung
- ab.

Durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und vor allem des Pensionsantrittsalters lässt sich das Pensionssystem spürbar entlasten.

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

26

Erwerbsbeteiligung

Bereits seit den 50er-Jahren ist ein starker Rückgang der Erwerbsquoten der Über-60-Jährigen zu beobachten: Die Erwerbsquote der 60 bis 64-jährigen Männer sank von rd 75 % im Jahr 1955 auf 46 % im Jahr 1971 und weiter auf rd 13,7 % im Jahr 1998. Von den 60 bis 64-jährigen Frauen waren 1955 rd 23 % erwerbstätig; im Jahr 1998 waren es 5,7 %. Seit Mitte der 70er-Jahre ging auch die Erwerbsquote der 55 bis 60-Jährigen um mehr als 20 Prozentpunkte zurück; 1998 waren noch rd 62 % der Männer und 24 % der Frauen in dieser Altersgruppe erwerbstätig.

Seit 1955 sank die Erwerbsquote der 15 bis 19-jährigen Männer wegen der Verlängerung der Schul- und Ausbildungszeiten von rd 62 % auf 48,5 % (1998), bei den Frauen im selben Zeitraum von 49 % auf rd 40 %. Bei den 20 bis 30-jährigen Männern ging die Erwerbsquote infolge des Besuchs von Hochschulen um rd 10 Prozentpunkte zurück.

Insgesamt sank die Erwerbsquote der 15 bis 64-jährigen Männer seit 1955 um rd 13 Prozentpunkte auf rd 77 %, während sie bei den Frauen infolge gesteigerter Bildungschancen und niedrigerer Geburtenraten von rd 48 % auf rd 58,5 % (1998) anstieg. Bei den 25 bis 55-jährigen Frauen stieg die Erwerbsquote sogar von 48 % auf 69 % an.

Pensionsantrittsalter

Die sinkende Erwerbsbeteiligung der über 50-Jährigen spiegelt sich auch im Pensionsantrittsalter wider: Es sank bei Männern von 61,9 Jahren (1970) auf 58,2 (1998), bei Frauen im selben Zeitraum von 60,4 Jahren auf 56,7.

Lebenserwartung

Die Lebenserwartung der 60-jährigen Männer ist seit 1950 um mehr als vier Jahre gestiegen, die der 60-jährigen Frauen um mehr als sechs Jahre. Ein 60-jähriger Mann kann gegenwärtig mit weiteren 19,36 Lebensjahren rechnen, eine gleichaltrige Frau mit 23,60 Jahren. Die Tendenz ist weiterhin steigend; allein im Jahr 1998 erhöhte sich die Lebenserwartung für 60-jährige Männer um 0,36 Jahre und für gleichaltrige Frauen um 0,30 Jahre.

Pensionsbezugsdauer

Das niedrigere Pensionsantrittsalter in Verbindung mit der höheren Lebenserwartung führte seit 1970 zu einer Verlängerung der Pensionsbezugsdauer um 51 % bei den Männern und 42 % bei den Frauen. Seither stieg die durchschnittliche Pensionsbezugsdauer bei den Männern von 13,8 auf 20,8 Jahre (1998), bei den Frauen von 18,7 auf 26,6 Jahre (1998).

Eine vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger erstellte Auswertung zeigte, dass 60-jährige Invaliditätspensionisten bzw 55-jährige Invaliditätspensionistinnen eine um rd vier Jahre niedrigere Restlebenserwartung als gleichaltrige Empfänger einer Alterspension haben.

Gebärungsentwicklung der Sozialversicherung

Überblick

Die Einbeziehung immer größerer Bevölkerungsgruppen in die Systeme der sozialen Sicherheit (Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) spiegelt sich sehr deutlich in den Gebärungssummen wider. Die Entwicklung der Mittel der Sozialversicherung und ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) stellten sich wie folgt dar:

Jahr	BIP	Mittel der Sozialversicherung	
		in Mrd S	in % des BIP
1956	119,3	8,8	7,4
1961	180,7	16,8	9,3
1971	419,6	51,5	12,3
1981	1 056,0	160,1	15,2
1991	1 945,8	305,3	15,7
1999	2 688,7	441,9	16,4

Quellen: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1999, Tab. 5.06; Finanzstatistik 1999 des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger, Tab. 1

In die Sozialversicherung flossen im Jahr 1999 insgesamt rd 96 Mrd S an öffentlichen Mitteln; sie dienten folgenden Zwecken:

Verwendungszweck	in Mrd S
Bundesbeitrag für die	
– Pensionsversicherung der Unselbständigen	36,1
– Pensionsversicherung der gewerblich Selbständigen	13,2
– Pensionsversicherung der Bauern	12,1
– Krankenversicherung der Bauern	0,6
– Unfallversicherung der Bauern	0,3
Beiträge zum Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger	14,2
Beitrag zur Schüler-Unfallversicherung	0,1
Ersätze für	
– Mutterschaftsleistungen	3,4
– (Vorsorge-)Untersuchungen an Jugendlichen	0,0*
– Ausgleichszulagen:	
– Unselbständige	6,3
– Gewerblich Selbständige	1,0
– Bauern	3,2
Beihilfe für nicht abziehbare Vorsteuer	5,6

*1999: 21 Mill S

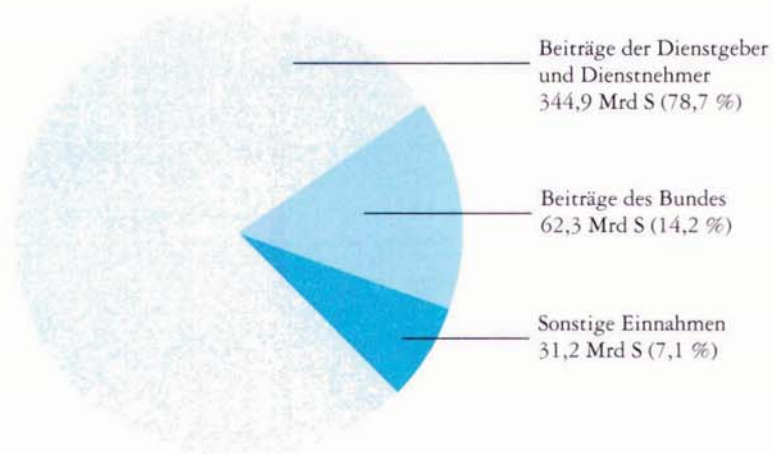
Quellen: Finanzstatistik 1999 des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger; Mitteilung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

28

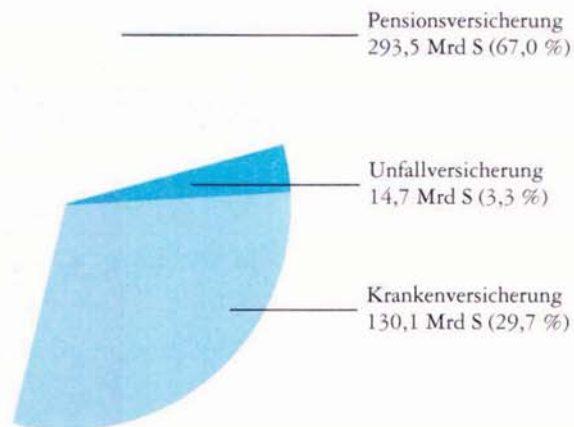
Einnahmen
Sozialversicherung

Die Einnahmen der Sozialversicherungsträger (1999: rd 438,4 Mrd S) wiesen folgende Zusammensetzung auf:



Quelle: Finanzstatistik 1999 des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger, Tab. 2

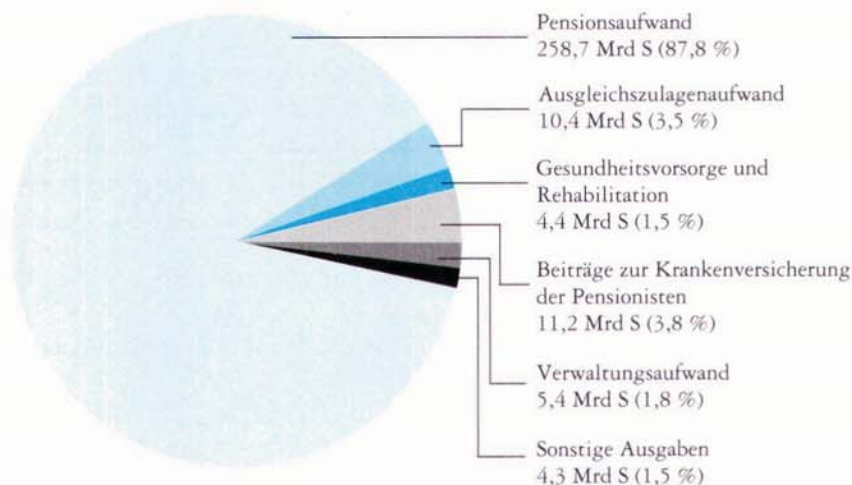
Diese Einnahmen teilten sich auf die nachstehenden Versicherungszweige auf:



Quelle: Finanzstatistik 1999 des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger, Tab. 2

Ausgaben Pensionsversicherung

Die Pensionsversicherungsträger gaben 1999 insgesamt rd 294,4 Mrd S für die nachstehenden Verwendungszwecke aus:



Quelle: Finanzstatistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger, Tab. 38

Ausfallhaftung

Soweit die Einnahmen der Pensionsversicherungsträger nicht zur vollen Deckung der Ausgaben der Pensionsversicherung reichen, besteht eine Ausfallhaftung des Bundes.

Ausgleichszulagen

Ferner ersetzt der Bund den Pensionsversicherungsträgern den Aufwand für die Ausgleichszulagen. Ausgleichszulagen werden zu den Pensionen gewährt, wenn diese unter bestimmten Richtsätzen (zB im Jahr 2000 für Alleinstehende 8 312 S, für Ehepaare 11 859 S) liegen. Sie stellen dem Grunde nach Leistungen der Fürsorge dar.

Bundesbeiträge

Grundsätzliches

Anlässlich der Beschlussfassung des ASVG bestand die Absicht, die Pensionen zu je einem Drittel durch Beiträge der Dienstnehmer, der Dienstgeber und des Bundes zu finanzieren. Die finanzielle Beteiligung des Bundes wurde wie folgt gerechtfertigt:

- (1) Ausgleich für die beitragsfrei von den Pensionsversicherungsträgern anzurechnenden Ersatzzeiten (insbesondere Zeiten des Schulbesuchs, des Studiums, des Kriegs- bzw Wehrdienstes, der Kriegsgefangenschaft, der Kindererziehung, der Arbeitslosigkeit und des Krankengeldbezuges);
- (2) Ausgleich für Leistungsverbesserungen, die über das versicherungsmathematisch berechnete Ausmaß hinausgehen;
- (3) Ausgleich für ein ungünstiges Anteilsverhältnis zwischen Versicherten und Pensionisten;

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

30

(4) "Fiktiver Dienstgeberbeitrag" für die Selbständigen, weil ihnen bei der Finanzierung kein Dienstgeber zur Seite steht. Daher verdoppelt der Bund ihre Pflichtbeiträge aus Steuermitteln;

(5) Bundesbeiträge sowohl in der Krankenversicherung (bis Ende 2000) als auch in der Unfallversicherung für die Bauern.

Die Regelungen für den Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung wurden mehrfach modifiziert:

- Ab 1945 gab es bedarfsorientierte Zuschüsse;
- ab 1954 bestand eine Ausfallhaftung des Bundes;
- in den Jahren 1966 bis 1970 gab es fixe Zuschüsse des Bundes (zwischen 25,5 % und 29 % des Gesamtaufwandes der Pensionsversicherungsträger);
- in der Folge galt eine Ausfallhaftung des Bundes, die den Pensionsversicherungsträgern einen Mehrertrag von 1,5 % der Gesamtausgaben brachte, um ihnen den Aufbau einer Liquiditätsreserve zu ermöglichen;
- ab 1978 wurde die Ausfallhaftung des Bundes aus budgetären Gründen auf 100,5 % der Ausgaben reduziert; ab 1988 auf 100,2 %, ab 1994 schließlich auf 100 %.

Entwicklung

Im Jahr 1994 wurde entsprechend dem Grundsatz der langfristigen Finanzierung der Pensionsversicherung (nur) im ASVG (§ 79a) der Bundesbeitrag mit einem Drittel des Gesamtaufwandes der Pensionsversicherungsträger begrenzt; ein darüber hinausgehender Mehraufwand ist gleichmäßig auf Bundesbeiträge und auf Beiträge für Pflichtversicherte aufzuteilen.

Diese Grenze hat der Bundesbeitrag bei den Unselbständigen (ASVG-Bereich) noch nicht erreicht, wie die nachstehende Tabelle zeigt; in den letzten zehn Jahren ist der Anteil der Bundesbeiträge am Pensionsaufwand gesunken. Ferner sank in diesem Zeitraum — gemessen am BIP — der Bundesbeitrag zur gesamten Pensionsversicherung.

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle

31

Jahr	Bundesbeitrag							
	zur Pensionsversicherung			in % des Pensionsaufwandes der Pensionsversicherungsträger			zur Pensionsversicherung insgesamt	
	insgesamt	Unselbständige	Selbständige	insgesamt	Unselbständige	Selbständige	in % des BIP	in % des Bundesbudgets
	in Mrd S							
1989	47,0	28,8	18,1	29,8	21,5	77,6	2,8	8,7
1990	43,8	24,0	19,8	26,1	16,8	79,3	2,4	7,8
1991	48,0	26,4	21,6	26,6	17,2	80,2	2,5	7,7
1992	47,2	24,8	22,4	24,7	15,2	78,5	2,3	7,2
1993	47,4	24,1	23,3	23,8	14,3	78,7	2,2	6,8
1994	46,1	22,1	24,0	22,4	12,6	77,7	2,1	6,3
1995	52,3	27,0	25,3	23,8	14,5	77,0	2,2	6,8
1996	53,8	28,4	25,4	23,2	14,4	73,7	2,2	7,1
1997	54,7	30,5	24,2	23,0	15,0	68,9	2,2	6,6
1998	56,8	32,4	24,3	23,0	15,4	67,1	2,2	7,3
1999	61,4	36,1	25,3	23,7	16,3	67,1	2,3	7,8

Quellen: Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2000, S. 84; Finanzstatistik 1999 des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger, Tab. 40, 41, 46; eigene Berechnungen.

Wander-
versicherung

Wenn der Versicherte im Laufe seines Berufslebens Versicherungszeiten bei mehreren Pensionsversicherungsträgern erwirbt (zB als Arbeiter und dann als Angestellter oder als Arbeiter und später als Selbständiger usw) wird dies als eine Wanderversicherung bezeichnet. Leistungszuständig für alle insgesamt erworbenen Versicherungszeiten ist im Allgemeinen jener Versicherungsträger, bei dem der betroffene Versicherte in den letzten 15 Jahren die meisten Versicherungsmonate erworben hat. Dies führt zu so genannten "Wanderversicherungsverlusten", weil der zuständige Versicherungsträger auch für jene Versicherungszeiten eine Pensionsleistung erbringen muss, für die nicht er, sondern ein anderer Versicherungsträger die Beiträge erhalten hat.

Da alle Pensionsversicherungsträger (ausgenommen die Notarversicherung) als Ausgleich einen Bundesbeitrag erhalten, ist es für den Bundeshaushalt neutral, ob ein Versicherungsträger einen etwas höheren und ein anderer einen entsprechend niedrigeren Bundesbeitrag erhält; deshalb ist der Verzicht der Versicherungsträger auf eine wechselseitige Überweisung von Teilleistungen zum Ausgleich von Wanderversicherungsverlusten wegen der Verwaltungsvereinfachung zweckmäßig; er erschwert aber Aussagen über den Selbstfinanzierungsgrad der einzelnen Versicherungsträger. So weist die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft im Jahresbericht 1998 einen Wanderversicherungsverlust von rd 5,7 Mrd S aus.

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

32

Berücksichtigung versicherungsfremder Zeiten

In seinem Gutachten über "Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich" hat Professor Dr Bert Rürup nachdrücklich die verursachungsgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen gefordert und darauf hingewiesen (S. 76), dass die in einigen Bereichen bestehenden Abgeltungen für Ersatzzeiten (zB Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, Kindererziehungszeiten und teilweise für den Bezug von Karenzurlaubsgeld) bei weitem nicht ausgabenadäquat sind.

Die Finanzierung von versicherungsfremden Zeiten sollte nach Ansicht des Gutachters nicht durch Beiträge der Pensionsversicherten, sondern kostendeckend und verursachungsgerecht zB durch die Arbeitslosenversicherung, den Familienlastenausgleichsfonds, das BMLV (für Zeiten des Wehr- und Präsenzdienstes) bzw aus Steuermitteln erfolgen. Dies würde Beitragssenkungen in der Pensionsversicherung ermöglichen, damit den Produktionsfaktor Arbeit entlasten und die Attraktivität der gesetzlichen Pensionsversicherung erhöhen.

Grundlagen des Beitragsaufkommens

Beitragssätze

Die folgende Tabelle zeigt die kontinuierliche Anhebung der Beitragssätze in der Pensionsversicherung. Seit Anfang 1977 gelten für Arbeiter und Angestellte die gleichen Beitragssätze. Erst seit Einführung der Zusatzbeiträge in der Pensionsversicherung (Anfang 1978) sind die Beitragssätze für Dienstgeber und Dienstnehmer unterschiedlich hoch.

bis	Beitragssätze in %					
	Arbeiter			Angestellte		
	Dienstgeber	Dienstnehmer	insgesamt	Dienstgeber	Dienstnehmer	insgesamt
31. Mai 1949	2,8	2,8	5,6	5,0	5,0	10,0
30. Juni 1955	5,0	5,0	10,0	5,0	5,0	10,0
31. Dezember 1960	6,0	6,0	12,0	5,5	5,5	11,0
30. April 1965	7,5	7,5	15,0	7,0	7,0	14,0
30. Juni 1970	8,5	8,5	17,0	8,25	8,25	16,5
1. Jänner 1977	8,75	8,75	17,5	8,75	8,75	17,5
1. Jänner 1978	9,25	10,25	19,5	9,25	10,25	19,5
1. Jänner 1988 und laufend	10,25	12,55	22,8	10,25	12,55	22,8

Quelle: Festschrift 100 Jahre österreichische Sozialversicherung, S. 128 f

Die Entwicklung der Beitragssätze der Selbständigen verlief wie folgt:

Jahr	Beitragssätze in %	
	Gewerblich Selbständige	Bauern ¹⁾
1958	6,0	–
1968	8,5	–
1978	10,5	10,0
1988	12,5	12,5
1997	14,5	13,5
1998	14,5	14,0

1) Für die Bauern galten bis Ende 1977 20 Beitragsklassen mit jeweils fixen Schillingbeträgen; seit 1978 wird der Beitragssatz vom Versicherungswert der bewirtschafteten Flächen bemessen, der vom Einheitswert abhängt.

Quelle: Referat Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Höchstbeitrags- grundlagen

Die gesetzliche Pensionsversicherung erfasst Einkommen nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage, das heißt, nur für Einkommen bis zu dieser Höchstgrenze werden Beiträge entrichtet und damit Pensionsanschaften erworben. Darüber liegende Einkommensteile sind nicht pensionsversichert; für sie sind daher auch keine Pensionsbeiträge zu entrichten. Im Gegensatz dazu gelten im öffentlichen Dienst keine Obergrenzen für die Pensionsbeiträge, was im Ergebnis zu höheren Pensionsbeitragsleistungen sowie zu höheren Pensionen führt.

Die Anhebungen der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage für die Pensionsversicherung waren erforderlich, um dem starken wirtschaftlichen Aufschwung, der zu steigenden Löhnen und Gehältern führte, Rechnung zu tragen. Da die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage nicht ganz im Einklang mit der Lohn- und Gehaltsentwicklung erfolgte, sank seit 1970 der Anteil der Versicherten in der höchsten Lohnstufe.

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

34

	monatliche Höchstbeitragsgrundlage	Arbeiter Angestellte	
		in der höchsten Lohnstufe	
	in S	in %	
1939 bis 1946	300	*	*
ab 1. Juni 1949	1 050	*	*
ab 1. August 1951	1 800	*	*
1956	3 600	0,5	7,8
1961	4 800	0,5	9,0
1970	7 650	3,1	15,5
1980	19 500	2,9	15,7
1990	28 800	1,2	18,2
1998	42 000	0,5	13,8
1999	42 600**	0,5	14,2

* Werte nicht verfügbar

** seit Jänner 2000 43 200 S

Quellen:

Teschner/Widlar, ASVG: Fußnote 5 zu § 45;

Die österreichische Sozialversicherung im Jahr 1973, S. 25;

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1980, I. Teil, S. 25;

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1989, I. Teil, S. 108;

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1990, II. Teil, Tab. 1.14;

Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1998, Tab. 1.23;

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1998, S. 154;

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1999, S. 161;

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2000, S. 143;

eigene Berechnungen.

Beitragsgrundlagen
der Berufsgruppen

Nur 0,8 % der Bauern und 0,5 % der Arbeiter erreichten 1998 die Höchstbeitragsgrundlage, während immerhin rd 13 % der gewerblich Selbständigen und rd 14 % der Angestellten über ein so hohes beitragspflichtiges Einkommen verfügten. Bemerkenswert ist aber, dass nur rd 17 % der Angestellten und 24 % der Arbeiter, aber fast zwei Drittel der Selbständigen mit der niedrigsten Beitragsgrundlage versichert sind. Die niedrigen Beitragsgrundlagen insbesondere der Bauern und früher auch der gewerblich Selbständigen führen dazu, dass ein außerordentlich hoher Anteil von Pensionsbeziehern aus dieser Gruppe (siehe Abschnitt "Langfristige Leistungsanpassung") auf eine Ausgleichszulage, die der Bund zu finanzieren hat, angewiesen ist.

Pensionsleistungen

Pensionsstand

Die Anzahl der Pensionen entwickelte sich seit 1959 in den Berufsgruppen wie folgt:

Jahr	Arbeiter	Pensionen		
		Angestellte	Gewerblich Selbständige	Bauern
		Anzahl		
1959	549 225	159 178	43 869	80 818
1969	732 361	228 503	103 517	143 533
1979	798 337	307 999	133 297	173 479
1989	883 091	447 545	143 636	183 263
1999	966 671	590 484	154 346	189 636

Quellen:

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1988, II. Teil, Tab. 3.06;
Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1999, Tab. 3.06;
Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2000, S. 57.

Pensionsbelastungs-
quote

Seit 1959 hat sich das Verhältnis zwischen den erwerbstätigen Versicherten und der Anzahl der Pensionen in allen Berufsgruppen, nicht zuletzt wegen der starken Zunahme der Mehrfachpensionen, stark verschlechtert.

Nachstehend ist die Anzahl der Pensionen, die auf je 1 000 Versicherte entfielen (Pensionsbelastungsquote), dargestellt:

Jahr	Arbeiter	Pensionen		
		Angestellte	Gewerblich Selbständige	Bauern
		Anzahl je 1 000 Versicherte		
1959	368	276	161	173
1969	541	314	502	533
1979	598	288	759	917
1989	706	379	714	1 025
1999	777	414	596	982

Quellen:

Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1988, II. Teil, Tab. 3.03;
Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1990, II. Teil, Tab. 3.03;
Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2000, S. 65.

Bei den Bauern war (und ist) die Pensionsbelastungsquote wegen des Strukturwandels der Wirtschaft besonders hoch; sie sind daher auf hohe Bundesbeiträge angewiesen. Bei den gewerblich Selbständigen verbesserte sich die Pensionsbelastungsquote seit Ende der 70er-Jahre, nicht zuletzt auch wegen der Einbeziehung der "neuen Selbständigen" (rd 27 000 neue Versicherte im Jahr 1998).

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

36

Pensionshöhe

Die Entwicklung der Durchschnittspensionen und des Ausgleichszulagen-Richtsatzes für Alleinstehende verlief wie folgt:

	Ausgleichszulagen-Richtsatz	Pensionsversicherung insgesamt	Arbeiter* in S	Durchschnittspension		
				Angestellte	Gewerblich Selbständige	Bauern**
1959	600	567	566	734	562	216
1969	1 217	1 367	1 364	2 034	1 288	307
1979	3 308	3 847	3 512	5 293	3 814	2 704
1989	5 134	6 825	5 976	9 260	6 939	4 595
1999	8 112	9 885	8 192	13 242	10 758	6 822

* einschließlich der ehemaligen Land- und Forstwirtschaftlichen Sozialversicherungsanstalt

** Bauern haben seit der Umwandlung der Zuschussrenten in Vollpensionen (1971) Anspruch auf Ausgleichszulagen

Quellen: Teschner/Widlar, ASVG: S. 1436; Mitteilung des Referats Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Die Pensionshöhe hängt im Wesentlichen von

- (1) der Anzahl der erworbenen Versicherungsmonate (das sind Beitragsmonate der Pflichtversicherung und der freiwilligen Versicherung sowie Ersatzmonate, zB Zeiten der Kindererziehung, des Präsenzdienstes oder des Zivildienstes),
- (2) der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens und
- (3) vom Pensionsantrittsalter des Versicherten ab.

Bei vorzeitiger Pensionierung gibt es Verminderungen, bei längerer Erwerbstätigkeit Erhöhungen.

Anspruchsvoraussetzungen

Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer Alterspension ist — je nach Pensionsart — eine bestimmte Mindestanzahl von Versicherungsmonaten bzw Beitragsmonaten (in der Pflichtversicherung) und ein Mindestalter:

- (1) Für die normale Alterspension sind mindestens 15 Versicherungsjahre erforderlich; Frauen müssen 60, Männer 65 Jahre alt sein.
- (2) Für die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer sind 37,5 Versicherungsjahre oder 35 Beitragsjahre in der Pflichtversicherung erforderlich; bis Ende September 2000 betrug das Mindestalter für Frauen 55 und für Männer 60 Jahre.

(3) Für die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit war ua neben dem Mindestalter von 55 Jahren (Frauen) bzw 60 Jahren (Männer) bis Ende September 2000 eine Versicherungsdauer von mindestens 20 Jahren innerhalb der letzten 30 Jahre und ein mindestens einjähriger Bezug einer Geldleistung aus der Arbeitslosenversicherung in den letzten 15 Monaten erforderlich.

Ab 1. Oktober 2000 wurden die unter (2) und (3) genannten Altersgrenzen schrittweise um zwei Monate je Quartal um insgesamt 18 Monate erhöht.

(4) Für die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit waren bis Juni 2000 zumindest 15 Beitragsjahre und ein Mindestalter von 55 Jahren (Frauen) bzw 57 Jahren (Männer) erforderlich (seit Juli 2000 ist diese Form der Pensionierung obsolet).

Diese unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen fanden in der Pensionshöhe ihren Niederschlag, wie nachstehend am Beispiel der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten ersichtlich ist:

Durchschnittspensionen bei Neuzuerkennungen im Jahr 1999

Pensionsart	Männer	Frauen in S*	Gesamt
Durchschnitt aller Pensionsarten	19 260	11 764	14 774
Berufsunfähigkeitspension	16 424	9 566	12 985
Alterspensionen insgesamt	22 660	13 027	17 097
Normale Alterspensionen	11 420	7 843	8 422
Vorzeitige Alterspension			
– bei Arbeitslosigkeit	15 111	9 845	10 420
– bei langer Versicherungsdauer	24 261	16 170	19 908
– wegen geminderter Arbeitsfähigkeit	22 175	9 048	20 530
Gleitpension	11 450	8 323	9 887
Witwen(Witwer)pension	4 762	9 864	8 722
Waisenpension	3 500	3 491	3 495

* einschließlich Pensionsleistungen für jene Versicherten, die nur einige Jahre in Österreich gearbeitet haben (zwischenstaatliche Teilleistungen; durchschnittlich 3 249 S); bei Herausrechnung ergibt sich ein rd 10 % höheres Pensionsniveau.

Quelle: Jahresbericht 1999 der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten, S. 184

Die vorzeitigen Alterspensionen wegen langer Versicherungsdauer sind bei Männern und Frauen am höchsten, weil diese Versicherten auf eine lange Berufstätigkeit zurückblicken können. Die normalen Alterspensionen sind hingegen erheblich niedriger, weil die Versicherten, die diese Pension in Anspruch nehmen, im Allgemeinen nicht genug Versicherungsjahre erworben haben, um vorzeitig in Pension gehen zu können; sie müssen daher bis zur gesetzlichen Altersgrenze (60 Jahre für Frauen, 65 für Männer) arbeiten, um die gegenüber einer vorzeitigen Alterspension geringeren Anspruchsvoraussetzungen für eine normale Alterspension zu erfüllen. In diese Gruppe fallen auch viele (niedrige) zwischenstaatliche Teilleistungen.

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

38

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der in der öffentlichen Diskussion oftmals ins Treffen geführten Durchschnittshöhe einer ASVG-Pension nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft zukommt.

Monatliche Alterspensionen

Nachstehend ist die Verteilung der monatlichen Alterspensionen (einschließlich allfälliger Ausgleichszulagen, aber ohne zwischenstaatliche Teilleistungen) bei Neuzuerkennungen im Jahr 1999 nach Berufsgruppen und Geschlecht dargestellt:

	Männer			Frauen		
	25 %	50 %	75 %	25 %	50 %	75 %
	erhalten monatlich weniger als S					
Arbeiter	14 018	17 550	20 763	5 057	7 635	10 234
Angestellte	21 623	26 143	28 522	8 389	13 164	18 784
Gewerblich Selbständige	13 021	19 000	24 820	7 438	10 095	15 483
Bauern	8 382	11 679	16 863	4 125	5 619	7 914

Quelle: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2000, Tab. 3.36

Die Tabelle zeigt beispielsweise, dass drei Viertel aller männlichen Angestellten eine Pension über 21 623 S beziehen, ein Viertel sogar mehr als 28 522 S. Hingegen erhalten drei Viertel aller männlichen Arbeiter eine Pension unter 20 763 S und drei Viertel aller weiblichen Angestellten unter 18 784 S. Nur ein Viertel aller Arbeiterinnen erhält eine Pension über 10 234 S, drei Viertel aller Bäuerinnen erhalten sogar weniger als 7 914 S.

Mehrfachpensionen

Im Jahr 1999 übten 34 284 Frauen und 19 429 Männer neben dem Pensionsbezug eine Erwerbstätigkeit aus. Ferner erhielten 1999 rd 20 % aller Pensionistinnen mindestens eine weitere Pension (meist eine Witwenpension). Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Bezieher von Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung und von Beamtenpensionen:

	Männer	Frauen
	Anzahl	
Personen insgesamt	825 369	1 093 304
davon mit		
– einer Pension	791 608	868 740
– zwei Pensionen	33 532	222 170
– mehreren Pensionen	229	2 394
Pensionen insgesamt	859 362	1 320 282

Quelle: Soziale Sicherheit 1/2000, S. 10 f

Eine Auswertung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger für Dezember 1999 zeigte, dass sich die finanzielle Lage für Hinterbliebene durch die Witwen(Witwer)pension deutlich verbesserte.

Dezember 1999	Pensionshöhe hinterbliebener	
	Männer	Frauen
	in S	
Alterspension	15 922	8 026
Witwen(Witwer)pension	3 402	7 493
insgesamt	19 324	15 519
Invaliditäts(Erwerbsunfähigkeits)pension	12 357	5 135
Witwen(Witwer)pension	3 093	6 320
insgesamt	15 450	11 455

Quelle: Soziale Sicherheit 6/2000, S. 578

Zu dem Umstand, dass die Frauen trotz doppelten Pensionsbezuges im Durchschnitt niedrigere Pensionsleistungen als Männer mit einer Pension erhalten, wird in dieser Auswertung angemerkt, dass die Frauen mit zwei Pensionsbezügen allein stehend sind, während die verheirateten Männer mit ihren höheren Eigenpensionen zum Teil auch eine Ehegattin zu erhalten haben.

Die Berücksichtigung der Mehrfachpensionen brachte ein interessantes Ergebnis (Soziale Sicherheit 7/8/2000, S. 720): Im Dezember 1998 betrug die Durchschnittspension 9 588 S, das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen eines Pensionsbeziehers erreichte jedoch 10 777 S. Demnach ist das personenbezogene Leistungsniveau in der gesetzlichen Pensionsversicherung derzeit um rd 12,5 % höher als in den offiziellen Statistiken ausgewiesen; für die Frauen verbessert es sich sogar um 18,4 %.

Langfristige Leistungsanpassung

In den 60er-Jahren wurden die Pensionen und der Richtsatz in gleicher Weise viel stärker als der Verbraucherpreisindex erhöht. In den 70er-Jahren und dann wieder in den 90er-Jahren ist der Richtsatz deutlich stärker als die Pensionen erhöhte worden. Seit den 80er-Jahren lagen die Pensionserhöhungen nur mehr knapp über der Inflationsrate.

Die Erhöhung des Ausgleichszulagen-Richtsatzes für Alleinstehende, die Pensionsanpassung und die Steigerung des Verbraucherpreisindex verliefen wie folgt:

	Ausgleichszulagen- Richtsatz	Pensionsanpassung	Verbraucherpreis- index
1965 bis 1969	+ 33,0	+ 31,8	+ 12,7
1970 bis 1979	+171,8	+131,7	+ 80,5
1980 bis 1989	+ 55,2	+ 48,5	+ 45,2
1990 bis 1999	+ 58,0	+ 30,9	+ 26,9
1965 bis 1999	+786,6	+493,7	+274,8

Quelle: Mitteilung des Referats Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

40

Durch die Pensionsdynamik ist es gelungen, auch die Pensionisten an der guten wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben zu lassen. Obwohl die Ausgleichszulagen-Richtsätze stärker als die Pensionen erhöht wurden, sind die Anzahl und der Anteil der Pensionen, zu denen Ausgleichszulagen gewährt werden, seit 1959 gesunken; dies ist ua darauf zurückzuführen, dass die Versicherten längere und geschlosseneren Versicherungsverläufe und höhere Beitragsgrundlagen infolge der besseren Wirtschaftslage aufweisen.

Die Entwicklung der Pensionen, zu denen Ausgleichszulagen gewährt werden, verlief wie folgt:

Dezember	Arbeiter*)	Angestellte	Gewerblich Selbständige	Bauern**)
Anzahl der Ausgleichszulagenempfänger				
1959	198 124	22 440	20 872	–
1969	231 162	16 677	49 493	–
1979	192 850	12 960	39 940	72 853
1989	144 091	11 485	27 372	59 010
1999	142 481	16 684	21 612	58 097

Auf 1 000 Pensionen entfallen Pensionen mit Ausgleichszulage
Anzahl

1959	367	141	167	–
1969	316	73	478	–
1979	242	42	300	420
1989	163	26	191	322
1999	147	28	140	306

*) einschließlich der ehemaligen Land- und Forstwirtschaftlichen Sozialversicherungsanstalt

**) Die Bauern beziehen erst seit 1971 Ausgleichszulagen

Quelle: Mitteilung des Referats Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Nettoeinkommensersatzrate

Die Nettoeinkommensersatzrate gibt das Verhältnis der ersten Nettopension zum letzten Nettoeinkommen des Pensionsversicherten an. Sie ist ein Maß für die Lebensstandardsicherung in der Pension. Mit dem ASVG sollte ua auch das Pensionssystem an den Leistungsumfang des Pensionsrechts der öffentlich Bediensteten angenähert werden, welches nach 40 Versicherungsjahren eine Pension in Höhe von 80 % des Letztbezuges in Aussicht stellte.

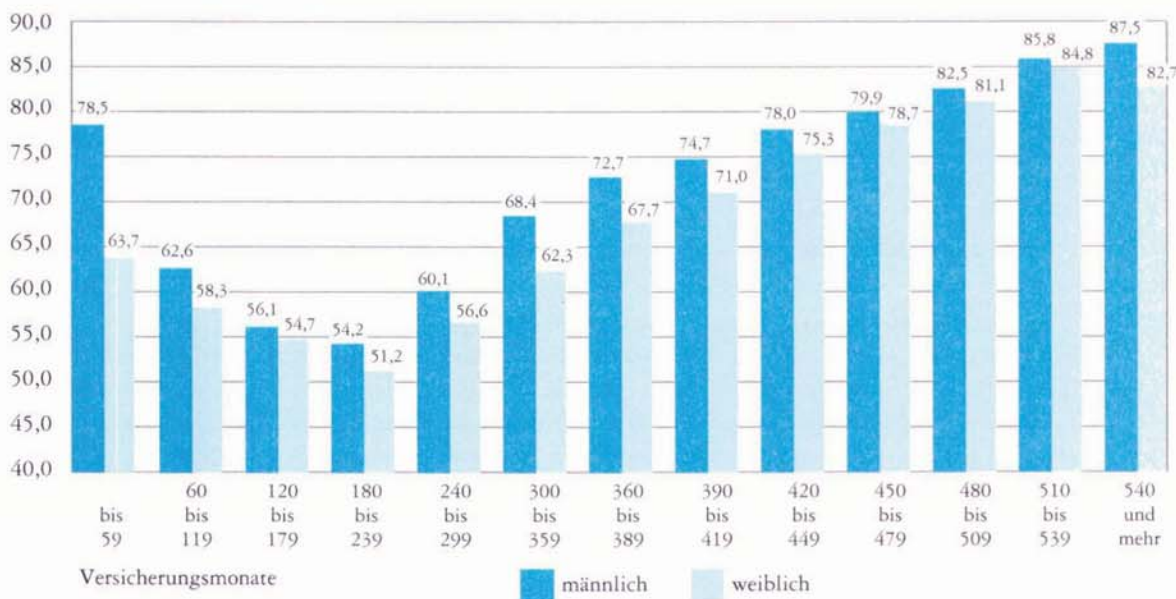
Laut einer vom damaligen BMAGS auf der Basis von Stichproben (35 % bis 45 % der jeweiligen Pensionsneuzuerkennungen an Alters- und Invaliditätspensionen im ASVG) für die Jahre 1987 bis 1995 durchgeführten und publizierten Untersuchung der Einkommensersatzraten (Soziale Sicherheit 10/1997, S. 915 ff) ist die Nettoeinkommensersatzrate insgesamt von 74,0 % (1987) auf 71,5 % (1991) gesunken und bis 1995 auf 75,7 % ge-

stiegen. Die Nettoeinkommensersatzrate der Männer sank zwischen 1987 (79,6 %) und 1995 (79,0 %) geringfügig; jene der Frauen stieg infolge verbesserter Anrechnung der Kindererziehungszeiten von 66,4 % (1987) auf 72,6 % (1995). In Abhängigkeit vom Pensionsantrittsalter waren die Nettoeinkommensersatzraten für die 55-jährigen Frauen (74,4 %) und die 58-jährigen Männer am höchsten (85,9 %; 55-jährige Männer: 83,7 %). Diese Altersgruppen bezogen mit den vorzeitigen Alterspensionen wegen langer Versicherungsdauer auch die höchsten Pensionen, weil sie über die längsten Versicherungszeiten verfügten.

Bei Einkommen unter 7 500 S liegen die Nettoeinkommensersatzraten zum Teil deutlich über 100 %, sinken für Einkommen zwischen 7 500 S bis 12 000 S ab und bleiben auch für höhere Einkommensstufen etwa unverändert bei rd 79 %.

Insgesamt zeigte die Untersuchung des damaligen BMAGS, dass die Höhe der Nettoeinkommensersatzrate am stärksten von der Versicherungsdauer und damit von der Beitragsleistung abhängig ist:

Nettoeinkommensersatzrate in %



Quelle: Soziale Sicherheit 10/1997, S. 935

Eine Auswertung des damaligen BMAGS (Soziale Sicherheit 7/8/2000 S. 729) zeigt anhand der Pensionsneuzugänge im Jahr 1998, dass die Nettoeinkommensersatzrate im Durchschnitt 78,1 % erreichte; für Männer betrug sie 81,7 % und für Frauen 74,4 %. Dies stellt auch im internationalen Vergleich ein sehr hohes Niveau dar.

System der gesetzlichen Pensionsversicherung

42

Langfristige Prognoserechnungen

Prof Dr Rürup hat in der bereits erwähnten Studie über die "Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich" vom Juni 1997 ein relativ großes systemimmanentes Reformpotenzial aufgezeigt und die finanziellen Auswirkungen der von ihm vorgeschlagenen Reformoptionen bis zum Jahr 2030 mit Hilfe eines Prognosemodells simuliert. In acht Szenarien wurden die Auswirkungen einzelner Maßnahmen durchgerechnet. Zwei weitere Szenarien analysieren die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen zweier konkreter Maßnahmenbündel auf die Pensionsversicherung.

Einiges davon ist durch das Arbeits- und Sozialrechtsänderungsgesetz 1997 umgesetzt worden. Das damalige BMAGS kam aufbauend auf der "Rürup-Studie" in der Analyse der finanziellen Auswirkungen dieser Pensionsreform (Soziale Sicherheit 12/1999 S. 1 156 bis 1 172) zu folgendem Ergebnis:

	2000	2030
Anteil am BIP		in %
Pensionsaufwand	10,3	12,7
Bundesbeitrag	2,6	5,0
Anteil an Gesamtaufwendungen der Pensionsversicherung		
Bundesbeitrag	22,7	36,7
Durchschnittliches Pensionsantrittsalter		
Männer	58,3	60,5
Frauen	57,0	58,4

Am 1. Oktober 2000 ist eine weitere Pensionsreform in Kraft getreten, mit der das Anfallsalter für die Frühpensionen um insgesamt eineinhalb Jahre angehoben wird. Damit erscheint die in der Tabelle angeführte Erhöhung des Pensionsantrittsalters erreichbar.

In diesen Modellrechnungen des damaligen BMAGS ist aber auch der Einbau des so genannten Lebenserwartungsfaktors in die Pensionsanpassungsformel gemäß dem Vorschlag von Prof Rürup vorweggenommen, obwohl dieser Vorschlag noch nicht gesetzlich umgesetzt worden ist.

Durch die Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten kommt es nach den Berechnungen des damaligen BMAGS zwar kurzfristig zu Mehreinnahmen (1999: 490 Mill S, 2000: 650 Mill S), langfristig können aber Mehraufwendungen vor allem deshalb nicht ausgeschlossen werden, weil diese von Prof Rürup empfohlene Verlängerung des Bemessungszeitraumes (auf 20, 25 oder sogar 45 Jahre) nicht umgesetzt worden ist.

Altersversorgung der Beamten

Allgemeines

Der Staat (Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden) beschäftigt im Wesentlichen Beamte und Vertragsbedienstete (öffentlicher Dienst). Vertragsbedienstete haben ein privatrechtliches Dienstverhältnis zum Staat (Dienstvertrag) und sind von der gesetzlichen Pensionsversicherung erfasst. Das Dienstverhältnis der Beamten ist hingegen öffentlich-rechtlich, das heißt, es wird durch den Hoheitsakt der Ernennung begründet und unterliegt keiner Pensionsversicherung. Der RH stellt deshalb — nach Anhörung des BMF und des BMLS — das System der Altersversorgung der Beamten von jenem der gesetzlichen Pensionsversicherung gesondert dar.

Historischer
Überblick

Beamte sind aus dem Kreis der dem Haus des Kaisers (Landesfürsten) zuzählenden (Fürsten-)Diener hervorgegangen. Sie wurden vom Kaiser bzw Fürsten in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis übernommen (pragmatisiert) und waren ihm zur persönlichen Treue verpflichtet. Sie übten die Stellung als lebenslangen Hauptberuf aus und wurden dafür alimentiert. Der Wandel vom Ordnungsstaat zum modernen Leistungsstaat führte zu einer Vermehrung der Verwaltungsaufgaben und zu einer steigenden Anzahl der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst. Gleichzeitig erfolgte eine Verrechtlichung der Stellung des Beamten, der sich ab Beginn des 19. Jahrhunderts zunehmend vom Fürstendiener zum Staatsdiener wandelte. Diese Stellung blieb den Beamten über das Ende der Monarchie hinaus gewahrt.

Dienstuntauglich gewordene Beamte hatten ursprünglich bestenfalls einen moralischen Anspruch auf weitere Versorgung. Josef II. begründete nach zahlreichen punktuellen Regelungen mit seiner Pensions-Haupt-Normale vom 31. März 1781 einen allgemeinen Anspruch auf Altersversorgung der Beamten und deren Hinterbliebene (Witwen und Waisen).

Pensionsrechtliche (Grund-)Gesetze im Überblick

1781	Pensions-Haupt-Normale vom 31. März 1781
1866	Kaiserliche Verordnung vom 9. Dezember 1866, RGBl Nr 157
1896	Gesetz vom 14. Mai 1896, RGBl Nr 74
1921	Pensionsgesetz 1921, BGBl Nr 735
1965	Pensionsgesetz 1965, BGBl Nr 340

Für bestimmte Gruppen von Bundesbeamten bestehen gesonderte Regelungen, zB:

- Beamte bei den ÖBB Bundesbahn-Pensionsordnung 1966, BGBl Nr 313/1966
Bundesbahn-Pensionsgesetz, BGBl I Nr 95/2000
(Art 13 des Pensionsreformgesetzes)
- Bundestheaterbedienstete Bundestheater-Pensionsgesetz, BGBl Nr 159/1958

Eigene Regelungen bestehen ferner für Beamte der Länder und Gemeinden.

Altersversorgung der Beamten

44

Finanzierung

Mittelaufbringung

Der Altersversorgung der Beamten liegen weder ein Versicherungsgedanke noch die Konstruktion des Generationenvertrages zugrunde. Aufgrund seiner dem Staat geleisteten Dienste hat der Beamte gegenüber dem Staat Anspruch auf Altersversorgung. Mangels Rücklagenbildung werden die Ausgaben für die Versorgung der Beamten des Ruhestandes und ihrer Hinterbliebenen (Pensionsbezieher) aus den laufenden Staatseinnahmen finanziert. Dazu zählen auch die von den Beamten des Aktivstandes zu entrichtenden Pensionsbeiträge, die von Pensionsbeziehern zu entrichtenden Pensionssicherungsbeiträge sowie Beiträge ausgegliederter Organisationseinheiten (zB Unternehmungsbeiträge der Österreichischen Post AG, Telekom Austria AG sowie deren Tochter- und Nachfolgeunternehmungen und der ÖBB).

Finanzierungsbedarf

Die Ausgaben für die Pensionsbezieher des Bundes betragen:

	1995	1996	1997	1998	1999
			in Mrd S		
Pensionsausgaben	70,2	72,4	73,0	74,3	76,3
			in %		
Anteil am BIP	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8
Anteil an Ausgaben des Bundeshaushalts	7,2	8,2	7,3	6,6	6,3
			in Mrd S		
Einnahmen aus Beiträgen	14,3	17,1	22,1	19,0	18,9
			in %		
Anteil am BIP	0,6	0,7	0,9	0,7	0,7
Anteil an Ausgaben des Bundeshaushalts	1,5	1,9	2,2	1,7	1,6
			in Mrd S*		
Ausgaben Bundeshaushalt	969,4	885,0	1 000,2	1 120,0	1 209,6
BIP	2 375,2	2 453,2	2 522,2	2 610,9	2 688,7

* Post, ÖBB, Ersätze für Landeslehrer, Leistungen nach dem Bundespflegegesetz, jedoch ohne Familien- und Geburtenbeihilfen; Kapitel 55 – Pensionen Hoheitsverwaltung, 71 – Bundestheater, 75 – Alkohol (Monopol), 77 – Österreichische Bundesforste und 78 – Post- und Telegraphenverwaltung; rundungsbedingte Abweichungen möglich.

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse für die Jahre 1995 bis 1998, EDV-Applikation "Budget Verrechnung-Information" des BMF, Statistische Übersichten 3. Quartal 2000

Im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung werden die Pensionszahlungen den Beitragseinnahmen gegenübergestellt und die Ausfallhaftung des Bundes (der Bundesbeitrag) ermittelt.

Die in der vorstehenden Darstellung ausgewiesenen Beträge sind mit dem Bundesbeitrag zur gesetzlichen Pensionsversicherung aus folgenden Gründen nicht zu vergleichen:

(1) Die Einnahmen aus Beiträgen sind allein deswegen wesentlich geringer als in der gesetzlichen Pensionsversicherung, weil der Bund für seine Beamten keine Dienstgeberbeiträge zu zahlen hat. Ein Äquivalent für Dienstgeberbeiträge haben nur ausgegliederte Organisationseinheiten (zB Post, ÖBB) im Rahmen ihrer Unternehmungsbeiträge zu bezahlen.

(2) Der Bund erhält jahrzehntelang sämtliche Dienstleistungen des Beamten aus dessen lebenslangem Beamtendienstverhältnis. Beitragszahlungen und Dienstleistungen des Beamten sind der Summe der Aktiv- und Pensionszahlungen gegenüberzustellen. Das Verhältnis von Aktivbezügen zu Pensionsbezügen kann der Bund in beschränktem Umfang variieren (zB geringere Aktivbezüge gegen Zusage einer attraktiveren Altersversorgung oder volle Abgeltung der erhaltenen Dienstleistungen durch die Aktivbezüge und Altersversorgung analog den Versicherungssystemen), so dass die Angemessenheit von Pensionsbezügen aus einem Beamtendienstverhältnis nicht isoliert von den seinerzeitigen Aktivbezügen beurteilt werden kann.

Im Gegensatz dazu stehen den Pensionsversicherungsträgern zur Finanzierung der Pensionsausgaben neben dem Bundesbeitrag nur Beitragseinnahmen zur Verfügung.

(3) Das Verhältnis der Anzahl der erwerbstätigen Versicherten zur Anzahl der Pensionsbezieher (Pensionsbelastungsquote) im öffentlich-rechtlichen Dienst ist weitgehend gestaltbar. Der Bund ist in der Personalrekrutierung bzw -nichtrekrutierung, in der Festlegung des Einstellungsalters, in der Wahl der Art des Dienstverhältnisses (Beamtendienstverhältnis oder pensionsversicherungspflichtiges Vertragsbedienstetenverhältnis) weitgehend frei. Pragmatisierungsverbote, Aufnahmestopps und Ausgliederungen von Organisationseinheiten führen dazu, dass der natürliche Abgang von Beamten in den Ruhestand nicht ersetzt wird. Damit wird die Anzahl der beitragszahlenden Beamten verkleinert und das Verhältnis zur Anzahl der Pensionisten verschlechtert. So wurden zB 1999 91 459 Beamte (davon ÖBB: 47 399 Beamte; Post und andere: 44 060 Beamte) bei ausgegliederten Organisationseinheiten geführt, die künftig ausschließlich durch pensionsversicherungspflichtige Dienstnehmer ersetzt werden.

Pensionsbezieher

Die Entwicklung der Anzahl der Pensionsbezieher verlief wie folgt:

	1995	1996	1997	1998	1999
			Anzahl*		
Bund im engeren Sinn**	82 461	82 531	82 320	82 388	82 890
Landeslehrer	26 119	26 382	26 370	26 992	27 599
Post	40 073	40 286	39 911	39 778	39 010
ÖBB	73 009	73 445	73 790	73 276	72 583
Summe	221 662	222 644	222 391	222 434	222 082

* Beamte des Ruhestandes, Pensionsbezieher, deren Witwen und Waisen

** Verwaltungsdienst, Exekutivdienst, militärischer Dienst, Richter und Staatsanwälte, Krankenpflagedienst, Hochschullehrer, (Bundes-)Lehrer, Schulaufsicht, ferner Parlamentsdirektion und Leihbeamte des Bundes bei ausgegliederten Organisationseinheiten

Quellen: Personaljahrbuch 1999, BMF, Österreichische Post AG, Telekom Austria AG, ÖBB

Altersversorgung der Beamten

46

Bestimmungsgrößen für die künftige Ausgabenentwicklung

Überblick

Die Ausgaben für Pensionsleistungen werden im Wesentlichen beeinflusst von

- (1) der Anzahl und der Altersstruktur der Beamten des Aktivstandes,
- (2) dem Pensionsantrittsalter,
- (3) der Lebenserwartung (siehe hierzu Abschnitt Umlageverfahren [Generationenvertrag] S. 25 f) sowie
- (4) den Anspruchsvoraussetzungen und der Höhe der Pensionsleistungen.

Anzahl und Altersstruktur der Beamten des Aktivstandes

Die derzeitige Anzahl und Altersstruktur der aktiven Beamten, für deren Altersversorgung der Bund aufzukommen haben wird, stellt sich wie folgt dar:

	Altersklassen					Gesamt
	bis 30	31 bis 40	41 bis 50	51 bis 60	über 60	
	Anzahl					
Bund im engeren Sinn*	13 118	36 001	40 511	28 481	1 775	119 886
Landeslehrer	1 430	14 863	28 911	11 435	102	56 741
Post	3 732	15 869	12 002	9 735	92	41 430
ÖBB	6 054	19 316	18 354	3 669	6	47 399
Gesamt	24 334	86 049	99 778	53 320	1 975	265 456

* Verwaltungsdienst, Exekutivdienst, militärischer Dienst, Richter und Staatsanwälte, Krankenpflegedienst, Hochschullehrer, (Bundes-)Lehrer, Schulaufsicht, ferner Parlamentsdirektion und Leihbeamte des Bundes bei ausgegliederten Organisationseinheiten

Quellen: Personalinformationssystem des Bundes, Ämter der Landesregierungen bzw Landesschulräte, Österreichische Post AG, Telekom Austria AG, ÖBB

In der Gesamtsumme sind 91 459 Beamte bei ausgegliederten Unternehmungen einschließlich Post und ÖBB berücksichtigt. Für rd 4 400 Landeslehrer wird der Personalaufwand vom Bund nur zur Hälfte getragen.

Im Bereich des Bundes im engeren Sinn und der Landeslehrer lässt die größere Anzahl der 31 bis 50-jährigen Beamten bei einem Pensionsantrittsalter von 62 Jahren in den Jahren 2015 bis 2025 ein weiteres Ansteigen der Anzahl der Ruhestandsbeamten erwarten. Im Bereich der ÖBB ist der Stand der Pensionsbezieher seit 1997 rückläufig; ab 2025 ist mit einem massiven Rückgang der Pensionsneuzugänge zu rechnen.

Altersversorgung der Beamten

48

Die Höhe des Ruhegenusses wird auf der Grundlage des ruhegenussfähigen Monatsbezuges und der Gesamtdienstzeit bemessen. Der Ruhegenuss beträgt höchstens 80 % der Bemessungsgrundlage (das ist der letzte ruhegenussfähige Monatsbezug bzw der je nach Pensionsantrittsalter aufgewertete Durchschnitt der in den Durchrechnungszeitraum fallenden ruhegenussfähigen Monatsbezüge). Pensionsbeziehern, deren Gesamteinkommen unter bestimmten Richtsätzen (zB im Jahr 2000 für Alleinstehende 8 312 S und für Ehepaare 11 859 S) liegen, gebührt eine Ergänzungszulage. Die Pensionen erhöhten sich ursprünglich im selben Ausmaß wie die Aktivbezüge; seit 1. Jänner 1999 steigen sie nach dem für ASVG-Pensionen anzuwendenden Anpassungsfaktor.

Wechsel zwischen Altersversorgungssystemen

Vor der Aufnahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis liegende Pensionsversicherungszeiten und versicherungsfremde Zeiten (zB Präsenzdienst) sind grundsätzlich auf die Gesamtdienstzeit anrechenbar. Im Fall des Ausscheidens aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis gelten die erworbenen Dienstzeiten als Versicherungszeiten in der Pensionsversicherung. Der finanzielle Ausgleich zwischen Pensionsversicherungsträgern und Bund erfolgt durch Zahlung von Überweisungsbeträgen.

Steuerungsmaßnahmen

Mehrere in den letzten Jahren ergriffene gesetzliche Maßnahmen sollten die Steigerung der Pensionsausgaben dämpfen. Der Pensionssicherungsbeitrag führte zu einer Pensionskürzung. Andere Maßnahmen betrafen unmittelbar nur Anwartschaftsrechte der aktiven Beamten und werden erst in künftigen Jahrzehnten nennenswerte Minderausgaben ermöglichen. Zu den wichtigsten Maßnahmen im Bereich des Bundes zählen

(1) die Einführung eines von den Beamten im Ruhestand zu entrichtenden Pensionssicherungsbeitrages. Die Beitragssätze betragen

- vom 1. Jänner bis 31. Dezember 1994 0,05 %,
- vom 1. Jänner bis 31. Jänner 1995 0,12 %,
- vom 1. Jänner bis 30. September 2000 1,5 % (bzw ab 1. Jänner 1999 1,3 % für früher angefallene Pensionen) sowie
- seit 1. Oktober 2000 2,3 % bzw 2,1 % für vor dem 1. Jänner 1999 angefallene Pensionen.

Für die in der Zeit vom 1. Jänner 2003 bis 31. Dezember 2019 neu anfallenden Ruhegenussansprüche vermindert sich der Pensionssicherungsbeitrag auf Beitragssätze von 2,17 % (ab 1. Jänner 2003) bis 0,13 % (ab 1. Jänner 2019). Ab 1. Jänner 2020 ist für neu anfallende Ruhegenussansprüche kein Pensionssicherungsbeitrag zu entrichten;

(2) die Erhöhung der Mindestgesamtdienstzeit von 10 auf 15 Jahre und der Gesamtdienstzeit für den höchstmöglichen Ruhegenuss von 35 auf 40 Jahre (wirksam für Neuaufnahmen ab 1. Mai 1995);

(3) die Einführung eines Durchrechnungszeitraumes von 18 Jahren für die Ruhegenussbemessung (voll wirksam ab 1. Jänner 2020); anstelle von 80 % des letzten ruhegenussfähigen Monatsbezuges sind demzufolge 80 % des Durchschnitts aus 216 ruhegenussfähigen Monatsbezügen der Ruhegenussbemessung zugrunde zu legen. Für die in der Zeit vom 1. Jänner 2003 bis 31. Dezember 2019 neu anfallenden Ruhegenussansprüche gilt eine Übergangsregelung.

Durchschnittliche Pensionshöhe

Die durchschnittliche Pensionshöhe im Bereich des Bundes im engeren Sinn betrug:

	1995	1996	1997	1998	1999
			in S		
Beamte	31 818	32 099	32 422	32 908	33 759
Witwer/Witwen	17 858	18 309	18 469	18 850	19 371

Quelle: Personaljahrbuch 1999; ohne Post, ÖBB, Landeslehrer

Diese Pensionshöhen sind mit jenen der gesetzlichen Pensionsversicherung insbesondere aus folgenden Gründen nicht vergleichbar:

(1) Für die Aufnahme ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis bestehen Altersgrenzen (Höchstalter 40 Jahre). Im Regelfall erfolgt die Aufnahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis im Alter zwischen 18 und 30 Jahren. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis lässt grundsätzlich keine Unterbrechungen (ausgenommen vorübergehende Beurlaubungen [Karenzurlauben]) zu. Die durchschnittliche aktive Dienstzeit ist daher höher als im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung.

(2) Das Dienstrecht der Beamten ließ ursprünglich keine Teilzeitbeschäftigungen zu, ausgenommen die vorübergehende Herabsetzung der Wochendienstzeit auf die Hälfte zur Pflege naher Angehöriger. Erst 1997 wurde die Herabsetzung der Wochendienstzeit auf höchstens 50 % aus beliebigem Anlass für die Dauer von insgesamt höchstens 10 Jahren ermöglicht.

(3) Der öffentliche Dienst (Bund im engeren Sinn) verfügt über einen hohen Anteil an Beamten mit höherer Bildung (1999: 18 %) bzw Hochschulbildung (1999: 31 %).

(4) Im Pensionsrecht der Beamten gibt es keine Höchstbeitragsgrundlage. Pensionsbeiträge sind vom vollen ruhegenussfähigen Monatsbezug zu entrichten. Für die Pensionsbemessung sind 80 % des letzten ruhegenussfähigen Monatsbezuges bzw der in den Durchrechnungszeitraum fallenden ruhegenussfähigen Monatsbezüge heranzuziehen.

(5) Beamte erhalten anlässlich des Pensionsantritts vom Dienstgeber (Bund) keine Abfertigungen. Das Ausmaß der Leistungen, die neben dem für die Pensionsberechnung heranzuziehenden Bezug gewährt werden, ist insofern geringer als im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung.

Altersversorgung der Beamten

50

Nettoeinkommensersatzrate

Über das Verhältnis zwischen erster Nettopension und letztem Nettoeinkommen (unmittelbar vor Pensionsantritt) im öffentlich-rechtlichen Dienst stehen keine statistischen Daten zur Verfügung. Nachstehend werden deshalb anhand von Beispielen die im Fall einer höchstmöglichen Pension jeweils erreichbaren Nettoeinkommensersatzraten dargestellt.

Hiebei traten je nach Laufbahn wegen des unterschiedlichen Verlaufs der Bezugserhöhungen Unterschiede der Nettoeinkommensersatzraten — wie nachstehend dargestellt — auf.

	Pensions- antrittsalter in Lebensjahren	Nettoeinkommensersatzrate	
		bis 31. Dezember 2002	ab 1. Jänner 2020
		in %	
A2 Grundlaufbahn ¹⁾	61,5	92,8	85,7
	65	92,8	95,9
A2/7 ²⁾	61,5	91,2	78,4
	65	91,2	87,9
A1 Grundlaufbahn ³⁾	61,5	91,2	83,8
	65	91,2	94,7
A1/3 ⁴⁾	61,5	91,9	76,8
	65	91,9	87,6

1) Maturanten im Allgemeinen Verwaltungsdienst, ohne Funktion

2) Bestlaufbahn für Maturanten im Allgemeinen Verwaltungsdienst

3) Beamte mit Hochschulbildung im Allgemeinen Verwaltungsdienst

4) Beamte mit Hochschulbildung im Allgemeinen Verwaltungsdienst,
Funktionsgruppe 3

Die tatsächliche durchschnittliche Nettoeinkommensersatzrate kann nur geringer sein als in der vorstehenden Tabelle ausgeführt, weil nur selten der individuelle — für die besoldungsrechtliche Einstufung maßgebliche — Vorrückungstichtag des Beamten mit seinem 18. Geburtstag zusammenfällt und nicht alle Beamten eine Pension im höchstmöglichen Ausmaß erreichen.

Beitragseinnahmen

Beitragsgrundlage

Die Pensionsbeiträge sind von der vollen Höhe des ruhegenussfähigen Monatsbezuges zu entrichten. Eine Beitragsobergrenze — zB in Form einer Höchstbeitragsgrundlage — besteht nicht.

Beitragssätze

Seit Mai 1896 hatte jeder Beamte für Pensionszwecke Beiträge in Höhe von 3 % seines Aktivgehalts zu leisten. Der Beitragssatz schwankte in den ersten Jahrzehnten geringfügig (1923: 2,8 bzw 3,2 %, 1947: 2,5 % und ab 1950: 4 %), stieg jedoch in der Folge deutlich an. Nachstehend sind die Beitragssätze des Gehaltsgesetzes 1956 angeführt:

Altersversorgung der Beamten

Hauptprobleme der
öffentlichen Finanzkontrolle

51

Beitragssätze*	in %
bis 31. Dezember 1959	4,0
1960 bis 1977	5,0
1978	5,5
1979	6,0
1980	6,5
1981 bis 1983	7,0
1984	7,5
1985	8,0
1986	8,5
1987 bis 30. Juni 1988	9,0
1. Juli 1988 bis 31. Dezember 1988	9,5
1989	9,75
1990 bis 1993	10,0
1994 bis 30. April 1995	10,25
1. Mai 1995 bis 30. September 2000	11,75
Seit 1. Oktober 2000	12,55

* sofern nicht anders angegeben, jeweils 1. Jänner bis 31. Dezember

Für Beamte, die nach dem 30. April 1995 aufgenommen wurden oder ihr 60. Lebensjahr nach dem 30. November 2019 vollenden, vermindert sich der Pensionsbeitrag um 1,5 %.

Beamte bei den ÖBB zahlen höhere Beiträge (zuletzt bis zu 14,25 %) einschließlich eines von den aktiven Beamten zu entrichtenden Pensionsversicherungsbeitrages.

Voraussichtliche Einnahmenentwicklung

Die gesetzlichen Maßnahmen im Bereich des Bundes, wie Erschwerung der Pragmatisierung und Schaffung eines attraktiven Entlohnungsschemas für Vertragsbedienstete sowie die allgemeinen Maßnahmen zur Personalreduktion werden zur Verminderung der Anzahl der Beamten beitragen. Im Bereich ausgegliederter Organisationseinheiten werden 91 459 Beamte, das sind rd 34,5 % aller Beamten, allmählich durch Angestellte und Arbeiter ersetzt. Es ist daher zu erwarten, dass die Einnahmen aus Pensionsbeiträgen in den nächsten 20 Jahren auf 50 % ihrer gegenwärtigen Höhe absinken.

Altersversorgung der Beamten

52

Standpunkt des RH

Der RH anerkennt die Notwendigkeit, die Altersversorgung der Beamten analog jener der Pensionsbezieher der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger der langfristigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der erwerbstätigen Bevölkerung anzupassen. Er erachtet es jedoch für nicht sachgerecht, diesbezügliche Überlegungen aus dem Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung — ohne Bedachtnahme auf die grundlegenden Unterschiede beider Systeme — auf die Altersversorgung der Beamten zu übertragen. Sowohl die Anzahl als auch die Altersstruktur der Beamten hat der Staat selbst durch seine Aufnahmepolitik geschaffen. Auch die künftig zu erwartenden rückläufigen Beitragseinnahmen sind Folge politischer Entscheidungen. Problematisch wäre es daher nach Ansicht des RH, würde der Staat allein im Hinblick auf die Altersstruktur oder die rückläufigen Beitragseinnahmen, für welche die Beamten nicht verantwortlich gemacht werden können, Leistungskürzungen vornehmen.

Vorbemerkungen

53

BESONDERER TEIL

Vorbemerkungen

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Zuordnung	Die Zuordnung von überprüften Dienststellen und Unternehmungen zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der im Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichtes geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien.
Gliederung	In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise die festgestellten Sachverhalte (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren als Beanstandung und/oder Empfehlung gefasste Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), <i>die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)</i> sowie eine allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das Zahlenwerk enthält allenfalls kaufmännische Rundungen.
Kurzfassung	Wie bereits in den Vorjahren stellt der RH den einzelnen Prüfungsergebnissen seine wesentlichen Feststellungen ähnlich einem "management letter" voran, um dem Leser einen rascheren Überblick zu erleichtern.
Internet	Der vorliegende Bericht des RH ist nach der Vorlage an den Nationalrat über die Homepage des RH " http://www.rechnungshof.gv.at " verfügbar.
Personenbezogene Bezeichnungen	Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.
Anhang	Entsprechend einem Wunsch von Abgeordneten aller im Rechnungshofausschuss vertretenen Fraktionen schließt der RH in einem Anhang zu den Prüfungsergebnissen eine Auflistung der verantwortlichen Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen an.

54

"Offene-Posten-Buchhaltung" der öffentlichen Finanzkontrolle

Unerledigte
Anregungen

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

In Verwirklichung
begriffene Anregungen

Die im TB 1998 begonnene, ressortweise gesonderte Auflistung von "In Verwirklichung begriffenen Anregungen" wird auch im vorliegenden Bericht fortgeschrieben, wobei auch Mitteilungen über weitere beabsichtigte Maßnahmen bzw allfällige Hinderungsgründe im Hinblick auf eine gänzliche Verwirklichung der Empfehlungen beigefügt sind.

Verwirklichte
Empfehlungen

Ebenso wie bei den unerledigten Anregungen führt der RH seine ressortweise Zusammenstellung jener Empfehlungen weiter, denen mittlerweile durch die erforderlichen Maßnahmen des Nationalrates oder der überprüften Stellen entsprochen wurde.

Bereich des Bundeskanzleramtes

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Anhebung der vom Übersetzungsdienst im Bundespressedienst erbrachten Leistungen auf die Norm des BKA bzw auf internationale Vergleichswerte (NTB 1994 S. 8 Abs 14, zuletzt TB 1998 S. 30).

Laut Mitteilung des BKA sei seinerzeit ein Übersetzungsdienst im BKA eingerichtet worden, weil keine private Unternehmung diese Leistungen angeboten habe. Nunmehr nehme es vermehrt private Übersetzer in Anspruch; die verbliebenen Mitarbeiter des Übersetzungsdienstes leisteten spezielle Dienste (zB Übersetzungen für den Bundeskanzler).

- (2) Straffung der auf mehrere Abteilungen des Bundespressedienstes aufgesplitterten Produktionsplanung sowie Verbesserung der Kostenkalkulation (NTB 1994 S. 8 Abs 15, zuletzt TB 1998 S. 31).

Das BKA teilte mit, dass seit Änderung der Geschäftseinteilung im April 2000 die bis dahin in mehreren Abteilungen angesiedelten Produktionsaufgaben in einer Abteilung konzentriert wurden. Die Einführung einer gesonderten Kostenstellenrechnung erachtete das BKA nur im Rahmen einer generellen Einführung im gesamten Ressort für zweckmäßig.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Verbesserung der Organisation sowie Straffung der Verwaltungsabläufe innerhalb des BKA bei der Abwicklung von Hilfs- und Strukturmaßnahmen (NTB 1993 S. 23f Abs 20 und Abs 21, zuletzt TB 1998 S. 29).

Das BKA teilte mit, dass die infolge Änderung der Geschäftseinteilung im April 2000 erfolgte Zusammenfassung sämtlicher Aufgaben humanitärer Hilfsaktionen in einer Abteilung auch die vom RH empfohlene Verbesserung der Organisation und Straffung der Verwaltungsabläufe bewirkte.

- (2) Beschleunigung der Förderungsgewährung und Abrechnung, schwerpunktmäßiger Ausbau der mehrjährigen Planung sowie den gesetzlichen Zielsetzungen eindeutig zuordenbarer Förderungsmaßnahmen im Bereich der Volksgruppenförderung (TB 1997 S. 49 Abs 16).

Das BKA teilte mit, dass die vom RH in diesem sensiblen Förderungsbereich abgegebenen wesentlichen Empfehlungen umgesetzt wurden.

Prüfungsergebnis

57

Radio Österreich International

Gemäß Rundfunkgesetz hat der ORF im Auftrag der Bundesregierung einen ausreichenden Auslandsdienst zu betreiben. Dieser Auslandsdienst wurde durch ein weltweit ausgestrahltes Radioprogramm namens Radio Österreich International gestaltet.

Das BKA bezahlte an den ORF für Radio Österreich International in den letzten zehn Jahren jährlich durchschnittlich rd 150 Mill S. Der Informationsgehalt der Kostenvoranschläge war für eine Steuerung nach wirtschaftlichen Kriterien durch den Auftraggeber nicht ausreichend.

Bei der Ausstrahlung dieses Radioprogrammes wurden zwar rechtzeitig — neben der Kurzwelle — auch die neuen Trägermedien Internet und Satellitentechnik eingesetzt; Strategieüberlegungen, ab welchem Entwicklungsstand der neuen Medien die Kurzwelle aufzulassen wäre, gab es aber nicht.

Eine zielgruppenorientierte Programmgestaltung sowie eine Zusammenarbeit mit den übrigen Kurzwellenbetreibern des Bundes bzw mit Auslandsdiensten anderer Stellen fehlten. Ferner war Radio Österreich International nicht hinreichend in das staatliche Krisenmanagement eingebunden.

Die vom RH empfohlene vermehrte Übernahme kostenlos zur Verfügung stehender ORF-Programme des Inlandsfunks durch Radio Österreich International bewirkte eine Einsparung von rd 48 Mill S.

Rechtsgrundlage:	Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung des Österreichischen Rundfunks (Rundfunkgesetz), BGBl Nr 379/1984 idgF		
Aufgabe:	Betrieb eines ausreichenden Auslandsdienstes durch den ORF im Auftrag der Bundesregierung		
Gebarungsentwicklung:	1997	1998	1999
		in Mill S	
Ausgaben	151,2	155,0	163,4

58

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 1999 bis Jänner 2000 die Gebarung des BKA betreffend den Auslandsdienst Radio Österreich International. Prüfungsschwerpunkte waren die Zeitgemäßheit der Leistung sowie Grundlagen ihrer wirtschaftlichen Steuerung.

Zu den im April 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BKA im Juni 2000 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Trägermedium
Kurzwellen

- 2.1 Die Kurzwellen war lange Zeit das einzige Trägermedium, womit Informationen mit kleinen und billigen Radiogeräten weltweit empfangen werden konnten. Durch die Entwicklung der Satelliten- sowie der Internet-technik gibt es mittlerweile weitere Informationsträger, die weltweit eingesetzt werden können. Ein Nachteil der Kurzwellen ist die zum Teil schlechte Empfangsqualität.

Seit 1998 kann das Programm von Radio Österreich International auch teilweise über Satelliten und Internet empfangen werden. Der Empfängerkreis für die qualitativ bessere Programmausstrahlung über Satelliten ist derzeit aber auf Nutzer mit stationärem Aufenthalt (zB Fernsehapparate mit Satellitenempfangsanlage) reduziert.

- 2.2 Der RH vermisste Überlegungen des BKA, ab welchem Entwicklungsstand anderer Sende- bzw Empfangstechniken (etwa Mobiltelefon-, Internet- und Satellitentechnik) das Trägermedium Kurzwellen zur Gänze oder teilweise abgelöst werden sollte, und empfahl, ein diesbezügliches Strategiekonzept zu erstellen.
- 2.3 *Das BKA sagte die Einsetzung einer Expertengruppe zur Erarbeitung eines Strategiepapieres zu.*

Sendeanlage
Moosbrunn

- 3.1 Das Sendezentrum zur Kurzwellenübertragung von Radio Österreich International liegt im Nahbereich von Wien auf einem rd 800 000 m² großen Gelände in Moosbrunn (Niederösterreich). Durch technische Neuerungen im Kurzwellenbetrieb — wie Einführung einer automatischen Programmsteuerung — entstanden freie Raumkapazitäten.

Weitere Betreiber von Kurzwellenanlagen im Bundesbereich sind das BMLV, das BMI und das BMA.

Das BMA betreibt ebenfalls im Nahbereich von Wien (Rauchenwarth, Niederösterreich) eine Kurzwellenanlage für den Botschaftsfunk.

- 3.2 Der RH regte wegen der freien Kapazitäten der Sendeanlage Moosbrunn an, eine Zusammenarbeit mit den übrigen Kurzwellenbetreibern des Bundes, vor allem mit dem BMA, zu erwägen.
- 3.3 *Das BKA sagte — nach Klärung der grundsätzlichen Trägermedienstrategie — Gespräche mit dem BMA zu.*

Kurzwelle im Krisenmanagement

- 4.1 Der Botschaftsfunk im BMA erfüllt — mittels Kurzwelle — bei Krisenfällen im Ausland eine bedeutsame Funktion zur Information von Dienststellen in Österreich.

Für das weltweit zu empfangende Radio Österreich International fehlte eine grundsätzliche Regelung zur Information von im Ausland befindlichen Österreichern in Katastrophengebieten.

- 4.2 Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, Radio Österreich International für Maßnahmen des staatlichen Krisenmanagements heranzuziehen.

- 4.3 *Das BKA sagte die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu.*

Programme

Zielgruppen

- 5.1 § 4 des Rundfunkgesetzes sieht den Betrieb eines "ausreichenden" Auslandsdienstes durch den ORF vor. Auf der Grundlage des Rahmenvertrages 1990 zwischen BKA und ORF wurden Ziele formuliert. Eine Konkretisierung der Ziele nach folgenden Zielgruppen wurde erstmals im Programmrahmen für das Jahr 2000 vorgenommen:

– Österreicher auf Urlaubs- oder Geschäftsreisen, die im Ausland über das tagesaktuelle Geschehen in der Heimat versorgt werden sollen;

– Österreicher, die sich für längere Zeit im Ausland aufhalten, sowie Auswanderer aus Österreich;

– fremdsprachige Hörer, die Informationen über Österreich benötigen.

Leitlinien für die Umsetzung der Ziele als Bestandteil des Rahmenvertrages fehlten.

- 5.2 Der RH erachtete die Verknüpfung der Zielgruppen mit der Programmerstellung für mangelhaft. Er empfahl, Leitlinien zur Konkretisierung des gesetzlichen Auftrages in einem neuen Rahmenvertrag zu verankern und jährlich anzupassen.

- 5.3 *Das BKA sagte eine Änderung des Rahmenvertrages — unter Beachtung der Objektivität und Unabhängigkeit der Berichterstattung des ORF — im Sinne der Empfehlung des RH zu.*

Programmbeirat

- 6.1 Die Rahmenverträge des BKA mit dem ORF regelten die Einsetzung eines Programmbeirats, welcher aber seit 1973 nicht mehr zusammengetreten war.

- 6.2 Nach Ansicht des RH wäre es zur wirkungsvollen Aufgabenerfüllung durch Radio Österreich International vorteilhaft, eine Abstimmung mit anderen Stellen, die ebenfalls einen "Auslandsdienst" betreiben (etwa Außenhandelsstellen, Fremdenverkehrswerbung, Vertretungsbehörden usw), im Wege der Teilnahme von Vertretern dieser Stellen im Programmbeirat anzustreben.

- 6.3 *Das BKA sagte zu, dieser Angelegenheit künftig mehr Aufmerksamkeit widmen zu wollen.*

Programme

60

Kosten

- 7.1 Der jährliche an das BKA gerichtete Kostenvoranschlag des ORF für den Betrieb von Radio Österreich International entsprach nicht dem erforderlichen Informationsgehalt. Es fehlten Zuordnungen der Personalkosten zu den erstellten Programmen und somit Informationen zur wirtschaftlichen Steuerung. In den letzten zehn Jahren bezahlte das BKA dem ORF jährlich durchschnittlich rd 150 Mill S.
- 7.2 Der RH empfahl dem BKA, verbesserte Kosteninformationen einzufordern.
- 7.3 *Das BKA sagte dies zu.*

Nutzung von sonstigen Programmen

- 8.1 Gemäß Rahmenvertrag standen Senderechte und Produktionen des ORF Radio Österreich International zur unentgeltlichen Nutzung offen.

Radio Österreich International machte von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch.
- 8.2 Der RH empfahl, durch die vermehrte Übernahme von Programmen des Inlandfunks, die je nach Zielgruppe individuell an das Programm von Radio Österreich International anzupassen wären, die Effizienz der Programmerstellung zu erhöhen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BKA habe es der Empfehlung des RH bereits entsprochen; für das Budget 2000 von Radio Österreich International sei hierdurch eine Einsparung von 48 Mill S eingetreten.*

Schlussbemerkungen

- 9 Zusammenfassend empfahl der RH dem BKA,
- (1) ein Strategiekonzept für die künftigen Trägermedien der Kurzwellenausstrahlung zu erstellen,
 - (2) alle Synergieeffekte mit den übrigen Kurzwellenbetreibern des Bundes zu nutzen,
 - (3) den Auftrag an den ORF durch Vorgabe von Leitlinien in einem neuen Rahmenvertrag zu konkretisieren und jährlich anzupassen,
 - (4) eine Abstimmung mit anderen im Ausland tätigen Diensten anzustreben,
 - (5) verbesserte Kosteninformationen einzufordern und
 - (6) kostenlos zur Verfügung stehende ORF-Produktionen vermehrt zu übernehmen.

Sonstige Wahrnehmung

61

Verein "Theater der Jugend"

Abgaben- nachforderung

Bei der Überprüfung der Gebarung des Vereins "Theater der Jugend" (Verein) stellte der RH bei der Vermittlung von Karten abgabenrechtliche Verstöße fest und teilte diese der zuständigen Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland gemäß § 158 Abs 3 der Bundesabgabenordnung mit (TB 1992 S. 49 Abs 16).

Mit Schreiben der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland vom 26. Jänner 1993 teilte diese dem RH mit, dass eine abgabenbehördliche Prüfung die Ansicht des RH bestätige und eine Nachforderung von mehr als 3 Mill S an Umsatzsteuer ergeben hätte.

Gegen die entsprechenden Umsatzsteuerbescheide erhob der Verein Berufung.

Mit Erkenntnis vom 2. Februar 2000, ZI 97/13/0101–7, bestätigte der Verwaltungsgerichtshof die Rechtsansicht des RH und wies die Beschwerde des Vereins als unbegründet ab.

62

Bereich des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten

Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr

Nicht verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Neufassung der Haushaltsvorschriften für die österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland (TB 1981 Abs 37.12.3, zuletzt TB 1998 S. 45).

Laut Mitteilung des BMA seien in einen Entwurf die Vorschriften für die Kassen an den Vertretungsbehörden eingearbeitet worden; jedoch seien wegen fehlender Regelungen für die Bargelddotierung, die Verwendung von Kreditkarten und die elektronische Unterschrift weitere Verzögerungen zu erwarten.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Schaffung einer materiell-gesetzlichen Grundlage für die freiwilligen Beiträge der Republik Österreich zu den Kosten der UN-Cyprernaktion (TB 1977 Abs 35.1, zuletzt TB 1998 S. 45).

Laut Stellungnahme des BMA sei aus den bisherigen interministeriellen Gesprächen noch kein ausformulierter Gesetzestext erwachsen.

- (2) Erlassung einer Verordnung der Bundesregierung für die Besoldung der im Ausland verwendeten Beamten (WB 1993/3 Auslandsvertretungen Abs 4.2).

Laut Stellungnahme des BMA habe in wesentlichen Fragen noch nicht das erforderliche Einvernehmen mit dem BMF erzielt werden können.

- (3) Neuordnung der Mittelzuweisung an Vertretungen (WB 1993/3 Auslandsvertretungen Abs 8.2).

Laut Stellungnahme des BMA seien die Verhandlungen mit einer Großbank unterbrochen worden, weil auf Wunsch des BMF auch mit der Österreichischen Postsparkasse AG Gespräche aufgenommen worden seien.

64

Prüfungsergebnisse

Konsularangelegenheiten

Dem BMA ist es gelungen, das für Österreich mit 1. Dezember 1997 in Kraft getretene Schengener Durchführungsübereinkommen in allen entscheidenden Belangen umzusetzen. In der Übergangsphase und auch hinsichtlich der laufenden Abwicklung zeigten sich jedoch mehrere Schwachstellen.

Obwohl das BMA bereits seit 1995 in den Schengen-Informationsprozess eingebunden war, führte die unzureichende Vorbereitung auf die Änderungen im Sichtvermerkswesen teilweise zu beträchtlichen Schwierigkeiten.

Der aus der Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens erwachsende Veränderungsbedarf bei den Personalressourcen war nicht ausreichend bekannt. Die im Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung enthaltenen Daten für den Konsularbereich waren für Steuerungszwecke und Effizienzvergleiche ungeeignet.

Konsulargebühren wurden im Falle der Ablehnung von Visaanträgen nicht einbehalten.

Die — unterschiedlich lange — Dauer der Visaerledigung war nicht einheitlich geregelt.

Die Einhebung der Konsulargebühren für Visa erfolgte nicht immer gesetzeskonform bereits mit Beginn des Verfahrens. Die Konsulargebühren wurden teilweise ungesichert verwahrt.

Unzureichende Kontrollmaßnahmen verursachten den Verlust größerer Bestände an Blankosichtvermerksvignetten.

Die Vorschriften über die Haushaltsführung bei den österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland wurden entgegen der seit 1982 wiederholt abgegebenen Empfehlung des RH nicht an das Bundeshaushaltsgesetz und die Bundeshaushaltsverordnung 1989 angepasst.

Die Mittelzuweisung an die österreichischen Vertretungen im Ausland erfolgte entgegen einer früheren Empfehlung des RH nicht zentral.

66

	1995	1996	1997	1998	1999
			Anzahl		
Konsularfälle insgesamt	1 086 468	1 147 749	986 819	656 593	644 221
davon erteilte Visa	864 538 (79 %)	856 613 (74 %)	764 605 (77 %)	412 335 (62 %)	430 680 (66 %)
Anträge nach dem Aufenthaltsgesetz	29 405	24 028	20 194	22 779	21 967
			in Mill S		
eingehobene Konsulargebühren	149,3	143,0	145,7	162,4	177,0
Ausgaben					
BMA-Zentraleitung (Paragraph 1/2000)	541,2	592,8	628,5	683,6	738,3
Vertretungsbehörden (Titel 1/201)	1 519,9	1 542,6	1 627,2	1 752,2	1 640,0
			Anzahl		
Bedienstete laut Stellenplan	1 638	1 645	1 604	1 644	1 628

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 1999 die Gebarung des BMA und der österreichischen Vertretungen in Moskau, Budapest, Bukarest und Zürich betreffend Konsularangelegenheiten mit dem Schwerpunkt der Umsetzung des seit 1. Dezember 1997 in Kraft getretenen "Übereinkommens über den Beitritt der Republik Österreich zu den am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, dem die Italienische Republik, das Königreich Spanien und die Portugiesische Republik sowie die Griechische Republik jeweils mit den Übereinkommen von 27. November 1990, vom 25. Juni 1991 und vom 6. November 1992 beigetreten sind" (Schengener Durchführungsübereinkommen). Zu den Prüfungsmitteilungen nahm das BMA im Juni und ergänzend im August 2000 Stellung. Der RH erstattete im Juli 2000 eine Gegenäußerung.

Rahmen- bedingungen

- 2 Die konsularischen Tätigkeiten umfassen als Kernleistungen die Betreuung und Unterstützung österreichischer Staatsbürger im Ausland sowie die Einreise von Ausländern nach bzw deren Aufenthalt in Österreich. Die Umsetzung der konsularischen Aufgaben erfolgte durch die von Österreich finanzierten 95 konsularischen Vertretungsbehörden und 243 honorarkonsularischen Vertretungen im Ausland (Vertretungsbehörden) sowie durch die Rechts- und Konsularsektion (Sektion IV) des BMA.

Das Fremdenrecht regelt, unter welchen Voraussetzungen ein Fremder rechtmäßig nach Österreich einreisen (Sichtvermerkswesen) und sich in Österreich aufhalten darf (Aufenthaltswesen). Da das Fremdenrecht laut Bundesministerienengesetz Angelegenheit des BMI ist, obliegt diesem auch die Fachaufsicht in Sichtvermerksangelegenheiten.

Gemäß Fremdenrecht unterliegen — von bestimmten Ausnahmen abgesehen (zB Staatsbürger von Schengener Anwenderstaaten) — Fremde der Passpflicht, das heißt sie benötigen für die Einreise, während des Aufenthaltes und für die Ausreise einen gültigen Reisepass sowie einen Einreise- (Visum) oder Aufenthaltstitel. Zur Ausstellung von Visa sind bestimmte Grenzübergänge sowie die Vertretungsbehörden von jedem der Schengener Anwenderstaaten zuständig. Zur Ausstellung der Aufenthaltstitel sind grundsätzlich die Ämter der Landesregierungen bzw die Bezirksverwaltungs- und Bundespolizeibehörden, die Vertretungsbehörden jedoch nur in ganz bestimmten Fällen zuständig.

Dem Schengener Übereinkommen und dem Schengener Durchführungsübereinkommen, in denen umfassende Sichtvermerksregelungen enthalten sind, trat Österreich im April 1995 bei. Die Regelungen traten am 1. Dezember 1997 in Kraft.

Kennzahlen zur Personalsteuerung

- 3.1 Das BMA war im Wesentlichen ab dem Beitritt Österreichs zum Schengener Übereinkommen sowie zum Schengener Durchführungsübereinkommen im April 1995 im Rahmen mehrerer Arbeitsgruppen in den laufenden Informationsaustauschprozess einbezogen. Die Erfahrungen der anderen Schengener Anwenderstaaten ließen eine Verringerung der Anzahl der Visaanträge und somit insbesondere bei den Vertretungsbehörden eine Einsparung von zehn bis zwölf Arbeitsplätzen erwarten.
- 3.2 Da das BMA dem RH keine als Steuerungsinstrumente für die Personalbewirtschaftung geeigneten Kennzahlen zur Verfügung stellen konnte, veranlasste der RH eine Erhebung der Personalstände im Konsular- bzw Sichtvermerksbereich, wobei diese Kennzahlen aufgrund häufig enger Verflechtungen mit anderen Tätigkeiten auf Einschätzungen der Vertretungsbehörden beruhten. Der derart ermittelte tatsächliche Einsparungseffekt betrug 16,5 Planstellen.

Die im Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung ausgewiesenen Kennzahlen für den Konsularbereich erachtete der RH für Steuerungszwecke und Effizienzvergleiche ungeeignet.

Der RH vermisste fundierte Grundlagen zur Personalsteuerung, insbesondere im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zum Schengener Durchführungsübereinkommen. Er empfahl die Aufbereitung einer zeitnahen Datenbasis sowie die Ausarbeitung von Kennzahlen, um vor allem im Sichtvermerksbereich sowohl eine fundierte Personalsteuerung als auch Effizienzvergleiche einzelner Vertretungen zu ermöglichen.

- 3.3 *Das BMA teilte mit, die Anregungen des RH seien in das bestehende Controlling-Projekt einbezogen worden.*

68

Informations-
technologie

- 4.1 Die praktische Durchführung des Sichtvermerkwesens im Ausland obliegt den Vertretungsbehörden, die das zwischen den Schengener Anwenderstaaten eingerichtete Konsultationsnetz VISION verwenden. Voraussetzung dafür war die Ausstattung der Vertretungsbehörden mit der erforderlichen IT. Dieses Projekt war 1995 begonnen und Mitte 1997 abgeschlossen worden und beinhaltet bereits die Verwendung von Sichtvermerk vignetten. Der Investitionsaufwand für die IT belief sich auf rd 5,1 Mill S; die laufenden Kosten für IT erhöhten sich seit 1998 jährlich um rd 0,6 Mill S.
- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass das vorhandene System bei der Identitätsfeststellung von Visawerbern keinen direkten Zugriff auf die Datenbanken des Schengener Informationssystems ermöglichte. Da andere Schengener Anwenderstaaten bereits diese Möglichkeit nutzten, empfahl der RH, das gemeinsam mit dem BMI zu diesem Zweck bereits eingeleitete Projekt möglichst rasch umzusetzen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMA werde es das System der online-Fabndung — nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten — möglichst rasch ausbauen.*

Dokumenten-
prüfung

- 5.1 Jede Sichtvermerkerteilung für die Einreise nach Österreich bedingte einen bei einer österreichischen Vertretung einzubringenden Visumantrag. Um die den Anträgen beigegebenen Dokumente besser beurteilen und Fälschungen rechtzeitig erkennen zu können, wurde dem Informationsfluss und der Zusammenarbeit zwischen dem BMA und dem BMI besondere Bedeutung beigemessen.
- 5.2 Dennoch stellte der RH wiederholt fest, dass Vertretungen mit hohem Aufkommen an auszustellenden Sichtvermerken Schwierigkeiten bei der Dokumentenprüfung hatten bzw über missbräuchlich verwendete Visa mangelhaft informiert wurden. Einige Schengener Anwenderstaaten bedienten sich vor Ort eigener Fachkräfte des jeweiligen Innenministeriums. Der RH empfahl, ein solches System an sensiblen Vertretungen aufzubauen und diesbezüglich an das BMI heranzutreten; Informationen über die missbräuchliche Verwendung von Visa wären unverzüglich den jeweiligen Vertretungen zuzuleiten.
- 5.3 *Das BMA teilte mit, dass es gemeinsam mit dem BMI und der Fremdenverkehrswirtschaft ein eigenes Verfahren zur Verbesserung des Visaverkehrs entwickelt habe. Hinsichtlich des Einsatzes von Fachkräften werde es an das BMI heranreten.*

Blankosicht-
vermerk vignetten

- 6.1 Im Jahr 1999 wurden bei verschiedenen Vertretungen von Schengener Anwenderstaaten, so auch an österreichischen Vertretungen, größere Bestände an Blankosichtvermerk vignetten entwendet.
- 6.2 Der RH kritisierte, dass keine ausreichenden Kontrollabläufe hinsichtlich der Verwendung der Blankosichtvermerk vignetten vorgesehen waren, und empfahl, die lückenlose Nachvollziehbarkeit der Verwendung sicherzustellen.
- 6.3 *Das BMA versicherte, dass nunmehr für eine sichere Verwendungskontrolle vorgesorgt worden sei.*

- Bearbeitungsdauer**
- 7.1 An den vom RH überprüften Vertretungen dauerte die Sichtvermerksausstellung, auch wenn keine Problemfälle vorlagen, zwischen zwei und 14 Tagen. Das BMA hatte keine grundsätzlichen Regelungen über die Bearbeitungsdauer vorgegeben.
- 7.2 Der RH empfahl dem BMA, eine Rahmenrichtlinie zu erlassen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMA könne es wegen der unterschiedlichen Infrastruktur der jeweiligen Vertretung sowie der saisonalen Belastungen keine generellen Richtzeiten vorgeben.*
- Personal- und Sacheinsatz**
- 8.1 Bei mehreren Vertretungen traten in Spitzenzeiten infolge Überlastung des Personals sowie technischer Unzulänglichkeiten Schwierigkeiten bei der telefonischen Erreichbarkeit der Konsularabteilungen auf, was mehrfach zu Beschwerden führte.
- 8.2 Im Sinne der Servicefunktion der Konsularabteilungen empfahl der RH, für die organisatorischen und technischen Voraussetzungen der Erreichbarkeit zu sorgen.
- 8.3 *Laut Mitteilung des BMA seien die Schwierigkeiten behoben worden.*
- Konsulargebühren**
- 9.1 Blieben die jährlichen Einnahmen aus Konsulargebühren bis zum Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens annähernd gleich, stiegen sie von 1997 (145,7 Mill S) auf 1998 um rd 11 % auf 162,4 Mill S an, obwohl die konsularischen Amtshandlungen um rd 33 % und die Visaanträge sogar um rd 46 % zurückgegangen waren. Auch 1999 kam es bei etwa gleichbleibenden konsularischen Amtshandlungen zu einer weiteren Steigerung der Einnahmen um rd 9 % auf 177,0 Mill S. Dies lag in der für alle Schengener Anwenderstaaten einheitlichen Gebührenfestlegung sowie in den strukturellen Änderungen der Visakategorien begründet. Bei der Einhebung der Visagebühren legte das BMA die im Konsulargebührengesetz enthaltene Wendung "Beginn der Amtshandlung" mit "Beginn der Sichtvermerkerteilung" aus und hob daher Visagebühren nur bei Visaerteilung, nicht jedoch bei Ablehnung ein, obwohl der Verwaltungsaufwand in diesen Fällen meist höher war.
- Ein Vergleich der Konsulargebührenpraxis anderer Schengener Anwenderstaaten zeigte, dass in einigen Staaten auch bei Ablehnungen 50 % bzw 100 % der vorgesehenen Gebühren einbehalten wurden. Im Jahr 1998 wurden rd 23 000, 1999 rd 53 000 Visaanträge abgelehnt. Bei Einbehaltung von 100 % der Konsulargebühren hätten die Mehreinnahmen 1998 rd 7,9 bzw 1999 rd 18,2 Mill S betragen.
- 9.2 Im Hinblick auf den vermehrten Verwaltungsaufwand empfahl der RH, auf die Einbehaltung von Konsulargebühren auch bei Ablehnungsfällen hinzuwirken.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMA sehe der ausgearbeitete Entwurf für eine Novelle des Konsulargebührengesetzes 1992 vor, auch in Ablehnungsfällen 50 % der einzubehaltenden Konsulargebühr einzubehalten.*

Konsulargebühren

70

- 10.1 In den vom RH überprüften Vertretungen wurden die Konsulargebühren zum Teil bei Visaantragstellung, zum Teil erst bei der Ausgabe des in den Reisepass eingeklebten Sichtvermerks eingehoben.
- 10.2 Der RH verwies auf das Konsulargebührengesetz 1992, demzufolge der Abgabensanspruch bereits mit dem Beginn der Amtshandlung entsteht.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMA werde künftig die Konsulargebühr mit Übernahme des Antrages eingehoben.*
- 11.1 Bei einigen überprüften Vertretungen waren die Bargeldbeträge nicht ordnungsgemäß verwahrt; ferner fehlte zum Teil die EDV-mäßige Abstimmungskontrolle der eingehobenen Gebühren.
- 11.2 Der RH regte an, verstärkt für die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu sorgen.
- 11.3 *Das BMA sagte dies zu.*
- 12.1 Bei den überprüften Vertretungen wurden die Konsulargebühren bar eingehoben. Dies führte bei hohem Visaaufkommen auch zu hohen Tageseinnahmen; dies stellte in bestimmten Ländern ein Sicherheitsrisiko dar.
- 12.2 Der RH regte an, mit den örtlichen Banken über Möglichkeiten einer bargeldlosen Einhebung zu verhandeln.
- 12.3 *Das BMA teilte mit, dass die Empfehlung bereits an einer Vertretung habe umgesetzt werden können.*
- Mittelzuweisung an die Vertretungen
- 13.1 Seit 1974 erfolgte die Mittelzuweisung (Dotierung) an die Auslandsdienststellen nicht unmittelbar, sondern im Wege von Vertretungsbehörden, die ihren Sitz in bedeutenden Bankzentren hatten (zB Botschaft in London, Generalkonsulat in Zürich). Der RH erachtete anlässlich einer früheren Gebarungüberprüfung dieses verwaltungs- und wegen der anfallenden Bankspesen auch kostenaufwendige System für unzumutbar. Da es auch die ständige Bindung beträchtlicher Mittel auf Abruf erforderte, empfahl er eine Neuordnung (Reihe Bund 1993/3 Auslandsvertretungen S. 5 Abs 8).
- 13.2 Nunmehr war festzustellen, dass das bisherige System der Mittelzuweisung an die Vertretungen unverändert geblieben war und Verhandlungen mit dem BMF hinsichtlich einer Systemänderung erst im Zuge der nunmehrigen Gebarungüberprüfung eingeleitet wurden. Der RH empfahl daher neuerlich, eine Neuordnung zügig vorzunehmen.
- 13.3 *Das BMA sagte dies zu.*

Vorschriften für die
Haushaltsführung

- 14.1 Bereits seit 1982 (TB 1981 Abs 37.12) und seit dem Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes und der Bundeshaushaltsverordnung 1989 hat der RH wiederholt in seiner in den jährlich dem Nationalrat vorgelegten Tätigkeitsberichten enthaltenen "Offenen-Posten-Buchhaltung" der öffentlichen Finanzkontrolle eine mit dem Haushaltsrecht abgestimmte Neufassung der Vorschriften für die Haushaltsführung bei den österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland eingemahnt.
- 14.2 Der RH bemängelte, dass das BMA seit nunmehr bereits 18 Jahren keine Fortschritte zur Umsetzung der Neufassung erzielte. Er erinnerte daher neuerlich an seine Empfehlung.
- 14.3 *Das BMA teilte mit, dass die Neufassung der Haushaltsvorschriften für die österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland fortgeschritten sei, sich jedoch durch einzuarbeitende Sondervorschriften weiter verzögern werde.*

Schluss-
bemerkungen

- 15 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMA,
- (1) eine zeitnahe Datenbasis aufzubauen sowie Kennzahlen zur Personalsteuerung und für Effizienzvergleiche einzelner Vertretungen zu erarbeiten,
 - (2) den Informationsaustausch mit dem BMI intensiv fortzuführen,
 - (3) an das BMI zwecks Beistellung von geschultem Personal an sensiblen Vertretungen heranzutreten,
 - (4) eine Rahmenrichtlinie hinsichtlich der Dauer der Visabearbeitung zu erlassen,
 - (5) eine rasche Umsetzung des Projektes zum direkten Zugriff auf die im Schengener Informationssystem enthaltenen Daten anzustreben,
 - (6) Konsulargebühren bei der Visaantragstellung einzuheben,
 - (7) auf die Einbehaltung von Konsulargebühren auch in Fällen der Ablehnung von Sichtvermerken hinzuwirken,
 - (8) Vertretungen mit hohem Visaaufkommen sowie hohem Sicherheitsrisiko eine bargeldlose Einhebung der Konsulargebühren zu ermöglichen,
 - (9) das Kontrollsystem hinsichtlich der Verwendung von Blankosichtvermerksvignetten zu verbessern,
 - (10) die Vorschriften über die Haushaltsführung bei den österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland an die haushaltsrechtlichen Bestimmungen anzupassen sowie
 - (11) die Neuordnung der Mittelzuweisungen an die Vertretungen zügig vorzunehmen.

72

EU-kofinanzierte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Die Europäische Kommission förderte gemeinsam aus Mitteln österreichischer Nichtregierungsorganisationen und des BMA Vorhaben in Entwicklungsländern, die auf eine dauerhafte Verbesserung der Lebensbedingungen und der Entwicklungsperspektiven der Bevölkerung abzielten.

Die Projektkosten wurden bis zu 50 % von der EU (Finanzierungsrahmen je Projekt zwischen 12 000 und 500 000 Euro), bis zu 35 % vom BMA (Finanzierungsrahmen zwischen 9 400 und 350 000 Euro) und mindestens zu 15 % von der jeweiligen Nichtregierungsorganisation finanziert.

Die Abrechnung und Kontrolle der Projekte waren verbesserungsfähig.

Aufgabe:	EU-Kofinanzierung aus Budgetlinie B 75 im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (BMA)			
	Gesamtrahmen	EU	BMA	Nichtregierungsorganisationen
	in Mill S			
1995	51,43	25,71	18,00	7,72
1996	108,52	54,26	37,98	16,28
1997	83,28	41,64	29,15	12,49
1998	163,32	81,66	56,77	24,89
1999*)	38,34	19,17	13,43	5,74

Quelle: BMA-Sektion VII
*) vorläufige Angaben

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof überprüfte im Dezember 1999 stichprobenweise EU-kofinanzierte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit. Er nahm dabei Prüfungshandlungen beim BMA, bei einer mit der administrativen Abwicklung betrauten Bank sowie bei mehreren Nichtregierungsorganisationen vor.

Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Dezember 1999 nahm das BMA im Februar 2000 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

74

- Projektentwicklung** 2 Der Europäische Rechnungshof und der RH stellten übereinstimmend fest, dass die durch Österreich erfolgte Abwicklung von Projekten, insbesondere in den Ländern Bangladesh, Senegal und Burkina Faso den einschlägigen österreichischen und EU-rechtlichen Förderungsbedingungen entsprach.
- Projektabrechnung** 3.1 Nicht auf allen Belegen waren die Zuordnungshinweise zum jeweils abgerechneten Projekt ersichtlich.
- 3.2 Um den zweifelsfreien Nachvollzug der Projektabrechnungen sicherzustellen, empfahl der RH dem BMA, mitbefasste Nichtregierungsorganisationen nachdrücklich auf die Notwendigkeit entsprechender Zuordnungskriterien hinzuweisen.
- 3.3 *Das BMA berichtete von diesbezüglich getroffenen Anordnungen.*
- Projektkontrolle** 4.1 Nach den ressortinternen Vorgaben sollte das in der Sektion VII (Entwicklungszusammenarbeit) eingerichtete Kontrollreferat regelmäßig die Abrechnungen sowie die Vertragskonformität ua auch der EU-kofinanzierten Projekte zumindest zweimal jährlich in geeigneter Weise prüfen. Infolge personeller Unterbesetzung verzögerte sich dies in einem überprüften Fall wesentlich und musste nachträglich für einen Zeitraum von rd eineinhalb Jahren unter Zeitdruck nachgeholt werden.
- 4.2 Der RH legte nahe, künftig derartige Kontrollrückstände zu vermeiden.
- 4.3 *Das BMA sagte geeignete Bemühungen zu.*
- Schlussbemerkung** 5 Die überprüften Projekte entsprachen durchwegs den einschlägigen nationalen und supranationalen Vorschriften.
- Der RH empfahl, die Projektabrechnung und –kontrolle zu verbessern.

Bereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Schulwesen

(1) im Bereich des Schulwesens hinsichtlich:

- (1.1) Neuregelung der Frage der Kostentragung der Personalausgaben für die Landeslehrer (TB 1998 S. 243 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMBWK unterstütze es entsprechende Bemühungen des BMF hinsichtlich einer Neuregelung dieser Frage im Finanzausgleich.

- (1.2) Einsatzes von vorwiegend fachgeprüften Hauptschullehrern anstatt von Lehrern, die für den betreffenden Gegenstand keine Lehramtsprüfung haben (NTB 1990 Abs 56.9).

Das BMBWK will die noch immer an Hauptschulen verwendeten Volksschullehrer nicht an die Volksschulen zurückführen.

- (1.3) Besetzung frei werdender Planstellen bei den Landesschulräten ausschließlich mit Bundes- statt mit Landesbediensteten in Übereinstimmung mit der Rechtslage (NTB 1990 Abs 56.22).

Laut Mitteilung des BMBWK würden Planstellen grundsätzlich mit Bundesbediensteten besetzt. Sollte jedoch ausnahmsweise ein Landesbediensteter einer Schulbehörde dienstzugeteilt werden, ersetzt der Bund dem Land nur noch die Bezüge für einen vergleichbaren Bundesbediensteten.

- (1.4) Vermeidung der Abweisung von Schülern trotz bestandener Aufnahmeprüfung wegen Platzmangels an höheren technischen Lehranstalten (NTB 1992 S. 14 Abs 27).

Laut Mitteilung des BMBWK würden dazu die erforderlichen qualifizierten Lehrkräfte fehlen.

- (1.5) Einsatzes von hauptberuflichen Erziehern anstatt von Lehrer-Erziehern außerhalb des Unterrichtes, weil dies zweckmäßiger und kostengünstiger ist (TB 1993 S. 39 Abs 7).

Das BMBWK will aus schulorganisatorischen und dienstrechtlichen Gründen nicht auf den Einsatz von Lehrer-Erziehern verzichten.

Unerledigte Anregungen**76**

- (1.6) Zusammenfassung der Zuständigkeit für alle Personalangelegenheiten in einer Personalabteilung des Stadtschulrates für Wien (NTB 1994 S. 120 f Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei das Kollegium des Stadtschulrates für Wien dafür alleine zuständig.

- (1.7) Zusammenfassung der Zuständigkeit für Angelegenheiten der Landeslehrer weitestgehend bei einer Gebietskörperschaft (TB 1995 S. 245 Abs 4).

Das BMBWK nahm dazu nicht Stellung.

- (1.8) Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den "Schulverbund Mittelschule" (vormals "Schulversuch Mittelschule"), der für 10– bis 14-jährige Schüler an allgemein bildenden höheren Schulen und Hauptschulen eingerichtet wurde, ohne die unterschiedliche Kompetenzlage für diese beiden Schulen zu beachten (TB 1988 Abs 18.6 und Abs 19.26, NTB 1994 Abs 22 und TB 1995 S. 247 Abs 7, zuletzt TB 1998 S. 175 Abs 2).

Laut Mitteilung des BMBWK sei weiterhin kein politisches Einvernehmen erzielbar.

- (1.9) Beschleunigung des Verfahrens zur Besetzung freier Schulleiter-Planstellen (TB 1995 S. 248 Abs 8).

Laut Stellungnahme des BMBWK seien die Verzögerungen vor allem auf die Einbindung der Schulpartner zurückzuführen.

- (1.10) Betreuung der Schulbibliotheken durch Verwaltungsbedienstete anstatt durch Lehrer (TB 1995 S. 251 Abs 14).

Laut Stellungnahme des BMBWK seien Lehrer aufgrund ihrer pädagogischen Fachkompetenz für diese Aufgabe besser geeignet.

- (1.11) Entwicklung von auch standortübergreifend zeitlich flexibleren Formen der Nachmittagsbetreuung im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit (TB 1997 S. 231 Abs 3.2 und S. 234 Abs 6.2, zuletzt TB 1998 S. 175 Abs 5).

Laut Mitteilung des BMBWK prüfe es weiterhin die Umsetzung dieser Anregung des RH.

Unerledigte Anregungen

77

Wissenschaft

(2) im Bereich der Wissenschaft hinsichtlich:

- (2.1) Regelung der Entlassung des Landes Steiermark aus dem Akademievertrag vom Jahr 1963, demzufolge sich das Land anlässlich der Umwandlung des vormaligen steiermärkischen Landeskonservatoriums in die nachmalige bundesstaatliche Hochschule für Musik und darstellende Kunst (nunmehr Universität für Musik und darstellende Kunst Graz) zu bestimmten Leistungen verpflichtet hat (TB 1977 Abs 17, TB 1978 Abs 18, TB 1981 Abs 16.1, zuletzt TB 1998 S. 183 Abs 1.1).

Laut Mitteilung des BMBWK hätte das Land Steiermark seinen Anspruch in Höhe von 320 Mill S gegenüber dem BMF unter Hinweis auf das Urteil des Obersten Gerichtshofes aufrechterhalten, zugleich aber durchblicken lassen, dass es an Gesprächen mit dem Bund über eine gütliche Einigung interessiert sei. Allerdings hätte das Land Steiermark eine Klage über seine Leistungen in den Jahren 1969 bis 1971 im Ausmaß von rd 24,4 Mill S eingebracht. Eine Besprechung von Vertretern des BMBWK mit Vertretern des BMF und der Finanzprokuratur über den Inhalt der Klagebeantwortung habe einige Alternativen ergeben, die mit dem BMF neuerlich abzusprechen und der Finanzprokuratur bekanntzugeben wären.

- (2.2) Zusammenlegung der drei voneinander organisatorisch unabhängigen Wetterdienste, nämlich der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, des militärischen Wetterdienstes und der Österreichischen Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung, Austro Control GesmbH (vormals Bundesamt für Zivilluftfahrt; TB 1995 S. 280 Abs 3, zuletzt TB 1998 S. 183 Abs 1.2).

Das BMBWK teilte mit, es werde erzielbare positive Effekte im Sinne der seinerzeitigen betriebswirtschaftlichen Studie über die Reorganisation der drei Wetterdienste prüfen, die ergeben hätte, dass eine Zusammenlegung im deutlichen Interesse des Bundes liege.

- (2.3) Vertraglicher Festlegung sämtlicher dem Österreichischen Akademischen Austauschdienst übertragenen Aufgaben sowie des Ausmaßes der hierfür bereitzustellenden Mittel (TB 1995 S. 276 Abs 2) und Entwicklung eines Gehaltssystems für den Österreichischen Akademischen Austauschdienst (TB 1995 S. 277 Abs 3, zuletzt TB 1998 S. 184 Abs 1.4).

Laut BMBWK sei die Ablösung des Generalsekretärs des Österreichischen Akademischen Austauschdienstes erst mit 1. Jänner 2000 erfolgt. Da die Aufarbeitung der "Altlasten" des früheren Generalsekretärs noch einige Zeit erfordern werde, sei ein genauer Zeitpunkt für den Vertragsabschluss noch nicht abzusehen. Sowohl die neue Führung des Österreichischen Akademischen Austauschdienstes als auch das BMBWK seien weiterhin bemüht, die Beauftragung des Vereines mit einem Leistungsvertrag zu regeln.

- (2.4) Schaffung eines Überblicks für den Rektor betreffend alle an der Wirtschaftsuniversität Wien getätigten Privatgutachten und dabei anfallende Kostenersatzverpflichtungen (NTB 1998 S. 99 Abs 15.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK sehe es der von der Wirtschaftsuniversität Wien angekündigten Regelung hinsichtlich der durchgeführten Privatgutachten entgegen.

Unerledigte Anregungen

78

- (2.5) Schaffung dienstrechtlicher Vorkehrungen gegen eine unerwünschte Konkurrenzierung öffentlicher Gesundheitseinrichtungen (NTB 1998 S. 104 Abs 2.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK habe es einen Genehmigungsvorbehalt für die Nebenbeschäftigung von Ärzten wiederholt gegenüber dem BMF (Zuständigkeit nunmehr BMLS) und der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst als notwendig erachtet. Die Gewerkschaft habe diese Forderung immer wieder abgelehnt. Auch das für das Dienstrecht zuständige Ressort habe zu erkennen gegeben, dass es in dieser Frage keine Maßnahmen gegen den Willen der Gewerkschaft setzen werde. Das BMBWK vertrete weiterhin den Standpunkt, dass ständige und umfangreichere Nebenbeschäftigungen weniger aus Konkurrenzgründen, sondern insbesondere wegen der zeitlichen und physischen Belastung eingeschränkt werden sollten.

Kulturelle
Angelegenheiten

- (3) im Bereich der kulturellen Angelegenheiten hinsichtlich:

Bestellung von zwei gleichberechtigten qualifizierten Geschäftsführern für Forschung und Sammlung sowie für kaufmännische Angelegenheiten für die Österreichische Galerie Belvedere sowie Vermeidung von Doppelgleisigkeiten in der Sammlungspolitik (NTB 1998 S. 68 Abs 6, S. 67 Abs 5).

Das BMBWK gab bekannt, dass das Bundesmuseen-Gesetz ausdrücklich die Wahl zwischen einem oder zwei Geschäftsführern einräume, wobei es als geeignetste Lösung die Bestellung eines Geschäftsführers mit gleichzeitiger Bestellung eines weitgehend selbständigen Leiters des Finanz- und Rechnungswesens erachtet habe. Doppelgleisigkeiten in der Sammlungspolitik resultierten aus der Unterschiedlichkeit der von den einzelnen Museen gebotenen Zusammenhänge, Rangordnungen und Vergleichsmöglichkeiten und seien nie gänzlich zu vermeiden; sie seien nicht nur negativ zu bewerten.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Schulwesen

(1) im Bereich des Schulwesens hinsichtlich:

- (1.1) Leistungsgerechter Abgeltung der Verwaltung von Sonderunterrichtsräumen (zB Werkstätten und Laboratorien; NTB 1990 Abs 55.11).

Laut Stellungnahme des BMBWK werde es die die Verwaltung von Sonderunterrichtsräumen erlassmäßig regeln.

- (1.2) Vermeidung von Wanderklassen sowie diesbezüglicher Umwidmung von Sonderunterrichtsräumen in Klassenzimmer (NTB 1992 S. 10 Abs 14, S. 12 Abs 22).

Das BMBWK verwies auf bereits abgeschlossene und geplante Bauvorhaben für die allgemein bildenden höheren Schulen.

- (1.3) Beschleunigter Erledigung der Anträge auf Schul- und Heimbeihilfe durch Übertragung der Bearbeitung an die Schülerbeihilfenbehörden erster Instanz (NTB 1992 S. 9 Abs 12).

Laut Mitteilung des BMBWK werde es die EDV-Unterstützung der Bearbeitung noch verbessern.

- (1.4) Gemeinsamer Veranschlagung der Mittel für die Schulpsychologie-Bildungsberatung mit jenen für die Schulaufsichtsbehörden, weil dies einen beweglicheren Mitteleinsatz ermöglicht (WB 1993/4 Schul- und Bildungswesen Abs 1.39, zuletzt TB 1998 S. 176 Abs 1.1).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei dies für das Bundesfinanzgesetz 2001 vorgesehen.

- (1.5) Vereinheitlichung der Tarife für das Bundesinstitut für Erwachsenenbildung in Strobl WB 1993/4 Schul- und Bildungswesen Abs 2.25, NTB 1998 S. 87 Abs 15).

Laut Mitteilung des BMBWK sei diese nunmehr beabsichtigt.

- (1.6) Zuweisung der Planstellen an die nachgeordneten Schulbehörden des Bundes in den Ländern und politischen Bezirken aufgrund von objektiven Merkmalen (insbesondere Schülerzahlen, auch geographische Gegebenheiten, städtische Ballungsräume) (NTB 1994 S. 120 Abs 3).

Das BMBWK hat dafür eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

80

- (1.7) Ausarbeitung objektiv nachvollziehbarer Kriterien für die Auswahl und Anstellung der Schulärzte durch die Landesschulräte bzw den Stadtschulrat für Wien (NTB 1996 S. 206 Abs 4).

Das BMBWK will die bereits ausgearbeiteten Kriterien mit der Ärztekammer akkordieren und sodann die Bestellung der Schulärzte den Landesschulräten bzw dem Stadtschulrat für Wien übertragen.

- (1.8) Reform der jedes Jahr gleichbleibenden schulärztlichen Reihenuntersuchungen durch schwerpunktmäßige Untersuchungen (NTB 1996 S. 206 Abs 6).

Laut Stellungnahme des BMBWK werde im Schuljahr 2000/2001 an 20 Modellschulen ein neues Konzept erprobt.

- (1.9) Zentralisierung der auf zehn Gebäude verteilten Verwaltungsstellen des Stadtschulrates für Wien (TB 1988 Abs 19.14, NTB 1994 S. 124 Abs 11, zuletzt TB 1998 S. 176 Abs 1.2).

Das BMBWK wiederholte, dass das durch Übersiedlung des Landesschulrates für Niederösterreich frei gewordene Gebäude im Jahr 2001 vom Stadtschulrat für Wien bezogen werden könne.

Wissenschaft

- (2) im Bereich der Wissenschaft hinsichtlich:

- (2.1) Ausarbeitung eines Rundschreibens des BMBWK in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde an die teilrechtsfähigen Einrichtungen hinsichtlich der Vertretungsbefugnis im Außenverhältnis, der Gebarungsprinzipien und der steuerlichen Auswirkungen der Mitarbeit an Forschungsvorhaben (TB 1996 S. 277 ff Abs 6, 7 und 10, zuletzt TB 1998 S. 185 Abs 1).

Das BMBWK teilte mit, die Neuauflage des Anwenderhandbuches "Universität und Drittmittel" habe sich verzögert, doch könne nach Auskunft des Verlages demnächst mit einem Erscheinen des Buches gerechnet werden. Daraufhin werde das BMBWK das Rundschreiben herausgeben.

- (2.2) Verbesserung der Koordination zwischen dem Bund und der Stadt Wien hinsichtlich der EDV-Anwendungen im Allgemeinen Krankenhaus Wien (NTB 1995 S. 127 Abs 3, zuletzt TB 1998 S. 185 Abs 1.2).

Das BMBWK teilte mit, der zur Verbesserung der Koordination hinsichtlich der EDV-Anwendungen im Allgemeinen Krankenhaus Wien eingesetzte EDV-Ausschuss habe seine Tätigkeit aufgenommen. Nach zwischenzeitlicher Gründung des EDV-Management Betriebsführungszentrums durch die Stadt Wien seien Informatik-Koordinatoren als Verbindungsglieder zwischen dem Betriebsführungszentrum, dem Allgemeinen Krankenhaus Wien und den Kliniken bestellt worden.

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates liege ein Sollkonzept zur mittelfristigen Restrukturierung der Informationssysteme vor. Die weitere Vorgangsweise werde zwischen der Stadt Wien, der medizinischen Fakultät der Universität Wien und dem Bund verhandelt.

- (2.3) Erarbeitung einer EDV-Betriebsvereinbarung für das Allgemeine Krankenhaus Wien zwischen dem BMBWK und der Stadt Wien (NTB 1995 S. 128 Abs 4, zuletzt TB 1998 S. 184 Abs 1.5).

Das BMBWK nahm zur EDV-Betriebsvereinbarung nicht Stellung, sondern teilte mit, dass die Projektgruppe AKIM (Allgemeines Krankenhaus Wien – Informationsmanagement) mit der Erstellung eines ausführlichen Grobkonzeptes für ein umfassendes Krankenhausinformationsmanagement ihre Tätigkeit beendet habe. Die Vorarbeiten zu einer vertraglichen Einigung zwischen dem Bund und der Stadt Wien über eine Realisierung des Konzeptes seien im Gange.

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates sei das Konzept über die EDV-Betriebsvereinbarung aufgrund geänderter organisatorischer und rechtlicher Rahmenbedingungen neuerlich zu überarbeiten.

- (2.4) Umsetzung der Entschließung des Nationalrates vom Oktober 1993 betreffend Sicherstellung einer gerechten Honorarbeteiligung der Bundesärzte an Universitätskliniken (NTB 1996 S. 238 ff Abs 5, 10.2 (4), 11.2, 12.2 und 14.2, zuletzt TB 1998 S. 185 Abs 1.3).

Laut Stellungnahme des BMBWK setze es seine Bemühungen zur Schaffung rechtlich einwandfreier Regelungen für die Beteiligung der Bundesärzte an Universitätskliniken an den Sondergebühren fort. Eine österreichweite einheitliche Regelung sei im Hinblick auf die Zuständigkeit der Bundesländer nicht möglich.

- (2.5) Erbringung der entgeltlichen Untersuchungstätigkeit außerhalb der Teilrechtsfähigkeit des Pathologisch-Anatomischen Instituts der Medizinischen Fakultät der Universität Graz und Unterlassung der Bemessung und Abgeltung des Aufwandes für die Inanspruchnahme von Einrichtungen des Instituts (NTB 1996 S. 245 ff Abs 16.2, 17.2 und 18.4, zuletzt TB 1998 S. 185 Abs 1.4).

Laut Mitteilung des BMBWK sei einvernehmlich mit der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH eine Tätigkeits- und Kostenanalyse durchgeführt worden. Aufgrund des Ergebnisses sei die Kündigung des zwischen dem Bund und der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH bestehenden Abkommens über die 50 %ige Kostentragung zum 31. Dezember 1999 erfolgt. Über eine den Grundsätzen der Transparenz und der verursachungsgerechten Kostentragung entsprechende Neuregelung werde derzeit mit der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH verhandelt.

- (2.6) Durchführung einer Personalbedarfserhebung an der Akademie der bildenden Künste in Wien (TB 1997 S. 248 Abs 2, zuletzt TB 1998 S. 186 Abs 1.5).

Laut Mitteilung des BMBWK sei die Personalbedarfserhebung für den nichtwissenschaftlichen Bereich abgeschlossen. Die mit Oktober 2000 wirksame neue Institutsgliederung werde auch Einfluss auf den Einsatz des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals haben. An der Personalbedarfserhebung für diesen Bereich werde derzeit gearbeitet.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

82

- (2.7) Präzisierung des Begriffes "Erschließung der Künste", der zu einer Freistellung der Hochschullehrer vom Dienst an den Universitäten der Künste berechtigt (TB 1997 S. 255 Abs 4 und S. 267 Abs 4, zuletzt TB 1998 S. 186 Abs 1.6).

Das BMBWK teilte mit, dass es sich mit dem Begriff "Erschließung der Künste" anlässlich der derzeit in Begutachtung befindlichen Änderung der Verordnung über die Grundsätze für die Durchführung von Evaluierungen in Forschung und Lehre befasst habe.

- (2.8) Untersuchung über die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einrichtung der Expositur Oberschützen der nunmehrigen Universität für Musik und darstellende Kunst Graz und die Annahme des Lehrangebotes durch die Studierenden (TB 1997 S. 260 Abs 15, zuletzt TB 1998 S. 186 Abs 1.7).

Laut Mitteilung des BMBWK befinde sich die vorbereitete, die Universitäten der Künste mit einbeziehende Änderung der Verordnung über die Grundsätze für die Durchführung von Evaluierungen in Forschung und Lehre in Begutachtung. Ungeachtet der Ergebnisse von Evaluierungen bestehe jedoch die gesetzliche Verpflichtung und der übereinstimmende politische Wunsch aller Beteiligten, die Expositur Oberschützen weiterzuführen.

- (2.9) Behebung der seit mehr als vier Jahren durch ein feuerpolizeiliches Gutachten bekannten Sicherheitsmängel in stark besuchten Räumlichkeiten der nunmehrigen Universität für Musik und darstellende Kunst Graz (TB 1997 S. 262 Abs 20, zuletzt TB 1998 S. 186 Abs 1.8).

Die Universität für Musik und darstellende Kunst Graz teilte mit, dass sie den Einbau von zwei Brandschutztüren und eines Panikbeschlages an den Türen vorbereitet habe, dieser jedoch aufgrund von Lieferschwierigkeiten noch nicht durchgeführt wurde. Fluchtwegskennzeichnungen sowie die Hinweisschilder für das Verhalten im Brandfall seien bereits angebracht worden.

- (2.10) Entwicklung von Instrumenten, die eine bessere Vergleichbarkeit von Universitätskennzahlen ermöglichen, sowie einheitlicher Berechnungsweise von Drop-Out-Raten zur Ermittlung des Ausbildungserfolges (NTB 1998 S. 93 Abs 5.2).

Laut Stellungnahme der BMBWK sei nach Abschluss des Projektes "Hochschulplanungsprognose 1999" und der Vorlage des Endberichtes beabsichtigt, das Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften mit einer Studienerfolgsanalyse zu beauftragen.

- (2.11) Verbesserung der Qualität der Budgetanträge der Wirtschaftsuniversität Wien durch Bedarfsberechnungen (NTB 1998 S. 97 Abs 11.2).

Das BMBWK teilte mit, ein von ihm vorbereiteter Entwurf einer Novelle der Bedarfsberechnungs- und Budgetantragsverordnung habe auch eine Vereinfachung der Erstellung der Bedarfsberechnungen und damit deren bessere Handhabbarkeit zum Ziel.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

83

- (2.12) Eingliederung der Einnahmen und Ausgaben sämtlicher Universitätslehrgänge in die zweckgebundene Gebarung der Wirtschaftsuniversität Wien (NTB 1998 S. 95 Abs 9.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK hätten die Universitäten trotz mehrerer Informationsveranstaltungen die rechtlichen Vorgaben nicht eingehalten. Zuletzt habe das BMBWK alle Universitäten erlassmäßig aufgefordert, die Lebrtätigkeit in Universitätslehrgängen über die zweckgebundene Gebarung zu verrechnen. In der zweckgebundenen Gebarung sei gegenüber 1998 bereits ein Anstieg bei den Einnahmen um 8 Mill S festzustellen gewesen; im Übrigen sei diesbezüglich eine Novelle zum Universitäts-Organisationsgesetz 1993 in Vorbereitung.

- (2.13) Festlegung näherer Regelungen zur Ermittlung der Höhe der Kostenersätze für die Nutzung der Bundesressourcen durch die teilrechtsfähigen Einrichtungen und zur Rechnungslegung auf der Grundlage einer Richtlinie des Universitätskollegiums der Wirtschaftsuniversität Wien (NTB 1998 S. 98 Abs 14.2).

Das BMBWK teilte mit, es habe einen diesbezüglich im April 2000 vom Universitätskollegium beschlossenen, zur Genehmigung vorgelegten Satzungsteil zur Überarbeitung rückgemittelt.

- (2.14) Ausschreibung und definitiver Wiederbesetzung der provisorisch besetzten Planstelle des Quästurleiters der Wirtschaftsuniversität Wien (NTB 1998 S. 96 Abs 10.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei die definitive Wiederbesetzung der Planstelle wegen des noch immer andauernden Rechtsstreits des früheren Quästurleiters gegen die Republik Österreich noch nicht möglich. Eine von diesem eingebrachte Amtshaftungsklage sei jedoch in erster Instanz abgewiesen worden.

Kulturelle
Angelegenheiten

- (3) im Bereich der kulturellen Angelegenheiten hinsichtlich:

- (3.1) Richtlinien für Förderungen aus Denkmalschutzmitteln, welche seit der Denkmalschutzgesetznovelle 1990 zu erlassen gewesen wären (NTB 1992 S. 24 Abs 7, zuletzt TB 1998 S. 176 Abs 2.2).

Das BMBWK gab bekannt, dass die Richtlinien für die Förderungen mit dem BMF weiterverhandelt würden.

- (3.2) Schaffung eines Gesamtüberblickes über den Bestand und Zustand denkmalgeschützter Objekte entsprechend der Entschließung des Nationalrats vom 15. März 1978 (NTB 1992 S. 28 Abs 14, zuletzt TB 1998 S. 177 Abs 2.3).

Das BMBWK teilte mit, dass ein derartiger Gesamtüberblick beim Bundesdenkmalamt in Arbeit sei.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

84

- (3.3) Planung baulicher Maßnahmen zur Bergung beweglicher Kulturgüter sowie Schaffung eines neuen Konzeptes für den Kulturgüterschutz, insbesondere im Hinblick auf die nicht mehr mögliche Nutzung des Steinbergstollens im Salzbergwerk Altaussee (NTB 1992 S. 21 f Abs 5 und 6).

Das BMBWK gab bekannt, dass durch eine Durchführungsverordnung zum Denkmalschutzgesetz in der Fassung der Novelle BGBl I Nr 170/1999 nähere Regelungen insbesondere über den Vorgang bei der Erstellung der Kulturgüter-schutzlisten getroffen werden sollen. Erst nach Vorliegen dieser Listen werde hinsichtlich näherer Schutzmaßnahmen zu befinden sein; internationalen Gepflogenheiten folgend werde von zentralen Bergungsräumen, wie sie der Steinbergstollen darstellte, Abstand zu nehmen sein. Die Bergung von Kulturgut erfolge heute generell statt in "horizontaler" Weise (in entlegenen zentralen Bergungsräumen) in "vertikaler" Weise (in Kelleranlagen unterhalb der Objekte, in denen sie aufbewahrt werden).

- (3.4) Beseitigung bestehender Doppelinventarisierungen bei der Österreichischen Galerie Belvedere (NTB 1998 S. 72 f Abs 14).

Das BMBWK gab bekannt, dass die Bereinigung der Doppelinventarisierung mit anderen Museen in Verwirklichung begriffen sei.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Schulwesen

- (1) im Bereich des Schulwesens hinsichtlich:
- (1.1) Regelung der Dienstfreistellung für die Tätigkeit als Bürgermeister und des Ersatzes der Personalkosten für diese Tätigkeit (NTB 1990 Abs 56.4).
- Diese Regelung erfolgte mit den Novellen zum Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl Nr 873/1992 und BGBl I Nr 123/1998.*
- (1.2) Verzichtes auf über das "Vier–Augen–Prinzip" hinausgehende Kontrollen in der Personalverwaltung (NTB 1990 Abs 57.2.2, zuletzt TB 1998 S. 176 Abs 1.3).
- Laut Mitteilung des BMBWK sei die Personalverwaltung nunmehr vollständig auf EDV umgestellt.*
- (1.3) Einsatzes von fachgeprüften Lehrern in den Unterrichtsgegenständen "Musikerziehung", "Werkerziehung" und "Bildnerische Erziehung" in Salzburg (NTB 1992 S. 7 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMBWK stelle der Landesschulrat für Salzburg nur noch Lehrer mit einer einschlägigen Lebramtsprüfung ein.

Verwirklichte Empfehlungen**85**

- (1.4) Verbesserung des Kostendeckungsgrades an den Höheren Internatsschulen des Bundes (TB 1993 S. 38 Abs 6).

Der Internatsbeitrag wurde nunmehr auf monatlich 4 200 S erhöht.

- (1.5) Auflassung der Funktion des Direktor–Stellvertreters an den Höheren Internatsschulen des Bundes (TB 1993 S. 36 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMBWK würden künftig an diesen Schulen nur mehr Administratoren bestellt.

Wissenschaft

- (2) im Bereich der Wissenschaft hinsichtlich:

- (2.1) Novellierung der Rechtsgrundlage der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, insbesondere auch im Hinblick auf eine erweiterte Teilrechtsfähigkeit (TB 1995 S. 283 Abs 6 und 7, zuletzt TB 1998 S. 183 Abs 1.3).

Das BMBWK teilte mit, in der Novelle zum Forschungsorganisationsgesetz vom 11. Juli 2000, BGBl I Nr 47/2000, seien der Empfehlung des RH entsprechend überarbeitete und in Anlehnung an das Universitäts–Organisationsgesetz 1993 adaptierte Bestimmungen über die Teilrechtsfähigkeit der wissenschaftlichen Einrichtungen des Bundes, wie der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, in Kraft getreten.

- (2.2) Anpassung der Kosten– und Leistungsrechnung der Wirtschaftsuniversität Wien an die Kostenrechnungsverordnung des BMBWK (NTB 1998 S. 97 Abs 12.2).

Nach Mitteilung des BMBWK verfolge eine Implementierungsgruppe zur Einrichtung der Kosten– und Leistungsrechnung an den Universitäten laufend eine einheitliche Ausgestaltung der Kosten– und Leistungsrechnung. Diesbezügliche Handbücher hätten die Universitäten im Oktober 2000 zur Genehmigung vorgelegt, so dass ab 1. Jänner 2001 an allen 18 Universitäten eine einheitliche Kosten– und Leistungsrechnung anlaufe. In einem ersten Schritt werde eine Kostenarten– und eine Kostenstellenrechnung, in einem weiteren eine Kostenträgerrechnung eingerichtet. Das BMBWK verfüge im Übrigen über dasselbe System für seine Controllingaufgaben.

- (2.3) Beschlussfassung über die Betriebs– und Benützungordnung für den Zentralen Informatikdienst der Wirtschaftsuniversität Wien (NTB 1998 S. 91 Abs 3).

Laut Mitteilung des BMBWK habe es die Betriebs– und Benützungordnung für den Zentralen Informatikdienst als Bestandteil der Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien genehmigt.

Verwirklichte Empfehlungen

86

- (2.4) Rückerstattung zu Unrecht ausbezahlter Prüfungsentschädigungen (NTB 1998 S. 95 Abs 8).

Das BMBWK teilte mit, die Quästur hätte bereits konkrete Maßnahmen zur Hereinbringung der zu Unrecht bezogenen Prüfungsentschädigungen eingeleitet. Auch werde es künftig nicht möglich sein, Prüfungsentschädigungen zu erhalten, wenn kein tatsächlicher Prüfungsantritt vorliegt.

Laut Mitteilung der Wirtschaftsuniversität Wien habe sie insgesamt 72 325 S zurückgefordert und hievon bereits 41 394 S erhalten.

- (2.5) Ressourcenausgleiches innerhalb der Zentralen Verwaltung sowie einer Neuverteilung von Aufgaben im Bereich der Zentralen Verwaltung und des Studiendekanats (NTB 1998 S. 94 Abs 6.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei mit September 1999 eine Leiterin des Büros des Studiendekans bestellt worden; auch habe es der Wirtschaftsuniversität Wien vier zusätzliche Planstellen bewilligt.

Die Wirtschaftsuniversität Wien teilte mit, sie habe zum Zweck des Ressourcenausgleiches die Aufgabenverteilung von zwei Planstellen geändert.

Kulturelle
Angelegenheiten

- (3) im Bereich der kulturellen Angelegenheiten hinsichtlich:

Einrichtung einer zweckmäßigen Aufbau- und Ablauforganisation der Österreichischen Galerie Belvedere sowie eines geeigneten Verwaltungs- und Finanzmanagements, Einsatzes von für alle Aufgaben qualifiziertem Personal, bestmöglicher Erfüllung der im Bundesmuseen-Gesetz normierten Pflichten gegenüber dem BMBWK, Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung (einschließlich tagfertige Abrechnung und Kassenprüfungen), Schriftlichkeit aller Verträge und deren vollständige Dokumentation, Verleihes von Kunstwerken nur unter bestimmten Auflagen, verstärkter Wahrnehmung der Aufsichtspflicht durch das BMBWK, Verbesserung der Behandlung von Schadensfällen und Darstellung der gesamten Gebarung in den Kulturberichten (NTB 1998 S. 79 Abs 29).

Das BMBWK teilte mit, dass diese Empfehlungen verwirklicht worden seien.

Prüfungsergebnisse

87

Zentrallehranstalten

Das damalige BMUK hat der bereits 1982 ausgesprochenen Empfehlung des RH, die vom Bundesministerium direkt verwalteten Zentrallehranstalten dem jeweils örtlich zuständigen Landesschulrat (einschließlich des Stadtschulrates für Wien) zu unterstellen, nicht entsprochen.

Der RH untersuchte daher im Wege einer Nachprüfung die bisher erfolgten Umsetzungsmaßnahmen sowie den Einsatz von Ressourcen für die Zentrallehranstalten.

Der RH ermittelte für den Fall der empfohlenen Zuständigkeitsänderung eine mittelfristige Kostenersparnis von rd 2,1 Mill S jährlich; ferner wäre eine gleichmäßigere Verteilung der Ressourcen auf alle Bundeslehranstalten möglich. Allerdings könnte das mit den Zentrallehranstalten im BMBWK befasste Personal nicht kurzfristig für andere Aufgaben herangezogen werden. Auch wären Verluste beim Wissenstransfer an die künftig zuständigen Schulbehörden nicht auszuschließen.

Die vom BMBWK aufgrund der Gebarungsüberprüfung beabsichtigte Schließung des Internates an der Höheren Internatsschule in Gmunden lässt eine Senkung der Lehrpersonalkosten um jährlich rd 15 Mill S erwarten.

88

Zentrale Lehranstalten				
Rechtsgrundlage: Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl Nr 240/1962 idgF				
Gebärungsentwicklung:				
Ausgaben	1996	1997	1998	1999
	in Mill S			
Höhere Internatsschulen des Bundes	294	294	299	313
Höhere technisch-gewerbliche Bundeslehr- und Versuchsanstalten	632	640	608	672
Bundesinstitut für Sozialpädagogik	38	39	47	41
Schüler	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
	Anzahl			
Höhere Internatsschulen des Bundes (davon voll- bzw halbinterne Schüler)	2 372 (424/1 088)	2 398 (420/1 051)	2 484 (431/1 124)	2 538 (441/1 134)
Höhere technisch-gewerbliche Bundeslehr- und Versuchsanstalten	5 425	5 638	5 696	6 126
Bundesinstitut für Sozialpädagogik	261	256	265	274
Personal (Schuljahr 1997/98)	Lehrer	Sonstiges Personal	Summe	
	Anzahl			
Höhere Internatsschulen des Bundes	410	192	602	
Höhere technisch-gewerbliche Bundeslehr- und Versuchsanstalten	645	233	878	
Bundesinstitut für Sozialpädagogik	54	15	69	

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH führte im November und Dezember 1998 sowie im August und September 1999 eine Nachprüfung betreffend die erstinstanzliche Zuständigkeit des damaligen BMUK für die Zentrale Lehranstalten durch. Zu den Prüfungsmitteilungen vom Oktober 1999 nahmen die von einer allfälligen Änderung dieser Zuständigkeit betroffenen Landesschulräte für Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark in den Monaten Oktober 1999 bis Jänner 2000 Stellung; der Stadtschulrat für Wien übermittelte dem RH im Oktober 1999 und März 2000 seine Stellungnahmen. Zu der im Mai 2000 eingelangten abschließenden Stellungnahme des BMBWK erstattete der RH im Juni 2000 seine Gegenäußerung.

Im Rahmen der Nachprüfung untersuchte der RH,

- welche Umsetzungsmaßnahmen das damalige BMUK ergriffen hat,
- welche Ressourcen das damalige BMUK für die Verwaltung der Zentrale Lehranstalten selbst einsetzte bzw welche es den Landesschulräten (dem Stadtschulrat für Wien) für die Besorgung vergleichbarer Aufgaben zur Verfügung stellte sowie

Zentrallehranstalten

89

(3) welche wirtschaftlichen Vor- bzw Nachteile eine Verwirklichung der 1982 hinsichtlich der Änderung der Behördenzuständigkeit abgegebenen Empfehlung des RH nunmehr nach sich zöge.

Die Erhebungen fanden im damaligen BMUK, an den Zentrallehranstalten sowie bei den von einer allfälligen Zuständigkeitsänderung betroffenen Landesschulräten (einschließlich des Stadtschulrates für Wien) statt.

Begriffsbestimmung

- 2 Zentrallehranstalten sind die vier Höheren Internatsschulen des Bundes, vier Höhere technisch-gewerbliche Bundeslehr- und Versuchsanstalten in Wien sowie das Bundesinstitut für Sozialpädagogik in Baden.

Ausgangslage

- 3 Die Schulverwaltung des Bundes ist vom zuständigen Bundesminister und von den ihm unterstehenden Schulbehörden des Bundes — für die weiterführenden Schulen sind die Landesschulräte (der Stadtschulrat für Wien) Schulbehörde erster Instanz — zu besorgen. Abweichend von dieser verfassungsgesetzlichen Vorgabe ist jedoch gemäß Bundes-Schulaufsichtsgesetz der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur sachlich zuständige Schulbehörde des Bundes erster Instanz für die Zentrallehranstalten (sowie für die Pädagogischen und Berufspädagogischen Akademien).

Bereits in seinem Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 1982 hatte der RH unter Bezugnahme auf das Gutachten des Verfassungsdienstes des BKA, in dem die direkte Unterstellung der Zentrallehranstalten unter den damaligen Bundesminister für Unterricht und Kunst als verfassungswidrig bezeichnet wurde, die Zuständigkeitsregelung bemängelt.

Umsetzung

- 4.1 Die Unterstellung der Zentrallehranstalten unter den örtlich zuständigen Landesschulrat (einschließlich des Stadtschulrates für Wien) hätte eine Änderung des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes erfordert.

Das damalige BMUK berichtete dem RH alljährlich vom Stand der Umsetzung der seit 1989 im jeweiligen Tätigkeitsbericht des RH als unerledigte Anregung ausgewiesenen offenen Frage der Behördenzuständigkeit für die Zentrallehranstalten.

In der Folge vertrat das damalige BMUK den Standpunkt, dass es an seiner Zuständigkeit festzuhalten gedenke, stellte jedoch später immer wieder eine Überprüfung seines Standpunktes in Aussicht.

Eine von der damaligen Bundesministerin für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten, Elisabeth Gehrler, eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete 1997 ein Konzept zur "Regionalisierung-Dezentralisierung-Deregulierung" der Schulverwaltung. Diese Arbeitsgruppe erstellte ein mit 22. Juni 1998 datiertes Arbeitspapier, welches die Zuordnung der Zentrallehranstalten zu den Landesschulräten (einschließlich des Stadtschulrates für Wien) vorsah. Nur acht Tage später rückte die Arbeitsgruppe von ihrem Standpunkt ab.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass seit 1982 keine zielführenden Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlung ergriffen wurden.

Umsetzung

90

- 4.3 *Das BMBWK teilte mit, dass die ressortinternen Überlegungen betreffend eine Unterstellung der Zentrallehranstalten unter den örtlich zuständigen Landesschulrat noch nicht abgeschlossen seien. Vorerst würde die Nutzung von Synergieeffekten, die keine Gesetzesänderungen erfordern, erwogen.*

Für den berufsbildenden Bereich werde ein Konzept zur Verbesserung der wechselseitigen Zusammenarbeit aller berufsbildenden Schulen ausgearbeitet.

Es sei beabsichtigt, die Höhere Internatsschule des Bundes in Gmunden in eine allgemein bildende höhere Schule umzuwandeln, die als solche dem Landesschulrat für Oberösterreich unterstehen würde. Das Internat werde nur mehr auslaufend geführt.

- 4.4 Der RH erwartete aus der Umwandlung der Höheren Internatsschule in Gmunden mittelfristig eine Einsparung beim Lehrpersonalaufwand von jährlich rd 15 Mill S. Ob und in welcher Höhe Einsparungen auch beim Nichtlehrpersonal und bei den Sachausgaben erzielt werden können, hängt von der Art der künftigen Nutzung des Internates ab.

Wirtschaftliche Auswirkungen einer Zuständigkeitsänderung

- 5.1 Aufgrund von Angaben des damaligen BMUK über die Anzahl und Wertigkeit von Planstellen sowie aufgrund der Richtwerte des BMF für die Kalkulation der Kosten legislativer Maßnahmen ermittelte der RH Kosten von 4 Mill S für die Personalverwaltung und von 1,6 Mill S für die Besorgung der Buchhaltungsaufgaben des damaligen BMUK für den Bereich der Zentrallehranstalten.

Im Falle einer Übertragung der Zuständigkeit für die Zentrallehranstalten an den jeweils örtlich zuständigen Landesschulrat würden folgende Kosten anfallen:

Schulbehörde	Schulart	Kosten
Stadtschulrat für Wien	Höhere Internatsschule des Bundes	keine
	Höhere technisch-gewerbliche Bundeslehr- und Versuchsanstalten	3,1 Mill S
Landesschulrat für Niederösterreich	Bundesinstitut für Sozialpädagogik	keine
Landesschulrat für Oberösterreich	Höhere Internatsschule des Bundes	keine
Landesschulrat für Salzburg	Höhere Internatsschule des Bundes	0,4 Mill S
Landesschulrat für Steiermark	Höhere Internatsschule des Bundes	keine

- 5.2 Eine Änderung der Zuständigkeit würde somit (mittelfristig) zu Einsparungen von rd 2,1 Mill S führen.
- 5.3 *Das BMBWK teilte mit, es werde auch im Falle einer Zuständigkeitsänderung nicht alle mit den Zentrallehranstalten zusammenhängenden Aufgaben abgeben können. 30 % der bisherigen Kosten würden daher weiterhin beim BMBWK anfallen.*
- 5.4 Der RH erwiderte, dass die Landesschulräte und das BMBWK derzeit gleichartige Aufgaben zu unterschiedlichen Kosten wahrnehmen, was auf ein bisher ungenutztes Synergiepotenzial schließen lasse.

Zentrallehranstalten

91

Höhere Internatsschulen des Bundes

- 6.1 Höhere Internatsschulen des Bundes sind allgemein bildende Schulen, die mit einem Schülerheim derart organisch verbunden sind, dass den Schülern nach einem einheitlichen Plan Unterricht, Erziehung und Betreuung sowie weiters Unterkunft und Verpflegung geboten werden. Demnach ist das Vollinternat für eine Höhere Internatsschule als typenbildend zu betrachten.

Die Anzahl der Internatsschüler war im überprüften Zeitraum im Wesentlichen gleichbleibend, wobei allerdings der Anteil der halbinternen Schüler zwei Drittel aller Internatsschüler betrug. Im Schuljahr 1998/99 besuchten nur 17,4 % der 2 484 Schüler das Vollinternat, weitere 45,3 % das Halbinternat.

- 6.2 Der RH bezweifelte, ob Schulen, bei denen nur ein Bruchteil der Schüler das typenbildende Angebot der vollinternen Erziehung in Anspruch nimmt, noch als Höhere Internatsschulen im Sinne des Gesetzes einzustufen wären. Die Bemühungen des damaligen BMUK erhöhten die Gesamtnachfrage nach Plätzen im Vollinternat nicht wesentlich, obwohl der Bund seit 1980 388 Mill S für die Modernisierung der Bausubstanz seiner Höheren Internatsschulen aufgewendet hatte (davon allein für den Internatsbereich der Höheren Internatsschule des Bundes in Gmunden seit 1994 134 Mill S).

Das BMBWK sollte daher auch unabhängig von der ressortinternen Verwaltungszuständigkeit Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des Vollinternates ergreifen (etwa eine stärkere Internationalisierung dieser Schulen). Besondere Bildungsangebote für ausländische Schüler würden einen die Selbstkosten übersteigenden Internatsbeitrag rechtfertigen. Damit könnte über diesen Schulzweig ein Deckungsbeitrag zu den Kosten des Bundes für diese Schulen erwirtschaftet werden. Außerdem würden sie, wie die Erfahrung mit anderen internationalen Schulen zeigt, auch für inländische Schüler attraktiver werden.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei es stetig um die Internationalisierung dieser Schulen bemüht. Durch die vorgenommene Erhöhung der Internatsbeiträge für ausländische Schüler werde sich der Gebarungsabgang verringern.*

Technisch-gewerbliche Zentrallehranstalten

- 7.1 Für das Verwaltungspersonal an den technisch-gewerblichen Zentrallehranstalten fielen durchschnittliche Kosten von 389 000 S je Klasse an. Der Vergleichswert für die übrigen technisch-gewerblichen Bundeslehranstalten betrug 138 000 S. Den Zentrallehranstalten waren vor allem höherwertige Planstellen zugeteilt. Das damalige BMUK arbeitete an einem Konzept zur gleichmäßigeren Verteilung der Planstellen, durch dessen Umsetzung nach Ansicht des RH jährlich rd 3 Mill S an Personalkosten eingespart werden könnten.

Die Sachausgaben für die technisch-gewerblichen Zentrallehranstalten sanken im überprüften Zeitraum (1996 bis 1998) um 11,5 %, jene für die übrigen technisch-gewerblichen Bundeslehranstalten stiegen in diesem Zeitraum um 7,5 %. Demnach lagen die Ausgaben je Klasse bei den technisch-gewerblichen Zentrallehranstalten mit 321 000 S über jenen der übrigen technisch-gewerblichen Bundeslehranstalten mit 243 000 S.

- 7.2 Der RH erwartete sich von einer Änderung der Behördenzuständigkeit für die derzeitigen Zentrallehranstalten eine bessere Verteilung der personellen und sachlichen Ressourcen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei das vom RH erwähnte Konzept noch nicht fertig; es sehe aber vor, dass höherwertige Planstellen an den den Zentrallehranstalten angeschlossenen Versuchsanstalten nicht mehr nachbesetzt würden. Die noch vorhandenen Unterschiede bei den Sachausgaben begründete das BMBWK mit teuren Baumaßnahmen in den letzten Jahren.*
- Vor- und Nachteile einer Zuständigkeitsänderung**
- 8 Eine Unterstellung der Zentrallehranstalten unter den örtlich jeweils zuständigen Landesschulrat (einschließlich des Stadtschulrates für Wien) böte nach Ansicht des RH folgende Vorteile:
- (1) Die Nettoeinsparung wäre mit 2,1 Mill S jährlich anzunehmen.
- (2) Die persönlichen und sachlichen Mittel könnten unter Bedachtnahme der besonderen Erfordernisse der einzelnen Schulen gleichmäßiger verteilt werden.
- (3) Für die Bestellung der Lehrer und Direktoren an den derzeitigen Zentrallehranstalten würde das gleiche Verfahren wie bei den übrigen weiterführenden Schulen angewendet werden.
- (4) Mit einer Übertragung der Behördenzuständigkeit für die Zentrallehranstalten an den örtlich jeweils zuständigen Landesschulrat könnte den bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen werden.
- Diesen Vorteilen stünden nach Ansicht des RH folgende Nachteile gegenüber:
- (1) Das mit der Verwaltung der Zentrallehranstalten befasste Personal im BMBWK wird nicht kurzfristig für andere Aufgaben herangezogen werden können, so dass eine Kosteneinsparung nur mittelfristig zu gewärtigen ist.
- (2) Einbußen beim Transfer von im BMBWK vorhandenem Spezialwissen über die Zentrallehranstalten infolge nicht nahtloser und vollständiger Weitergabe an die künftig zuständigen Schulbehörden wären nicht auszuschließen.
- Schlussbemerkungen**
- 9 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMBWK,
- (1) insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftlich überwiegenden Vorteile die Unterstellung der Zentrallehranstalten unter den örtlich jeweils zuständigen Landesschulrat (einschließlich des Stadtschulrates für Wien) mit Nachdruck zu betreiben,
- (2) seine Bemühungen um eine sachgerechte und gleichmäßige Versorgung aller Schulen mit sachlichen und personellen Ressourcen fortzusetzen und
- (3) die Höheren Internatsschulen des Bundes verstärkt einem internationalen Publikum zu öffnen.

Zentrum für Schulentwicklung

Das Zentrum für Schulentwicklung ist eine Einrichtung zur Beratung und Unterstützung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Es wurde gegründet, um Schulversuche zu planen, zu betreuen, auszuwerten und wissenschaftlich zu kontrollieren. Durch die 1988 erfolgte Übertragung dieser Aufgaben an die Schulbehörden erster und zweiter Instanz und die Einführung der schulautonomen Lehrplanbestimmungen verlor es seine ursprünglich zentrale Rolle bei Schulversuchen.

Insgesamt betragen die Ausgaben des damaligen BMUK für Schulentwicklung (Aktivitäten zur Verbesserung des Unterrichts und Erhöhung der Schulqualität) 1998 mehr als 500 Mill S. Davon entfielen auf die Lehrerfortbildung an den Pädagogischen Instituten rd 350 Mill S.

Der RH empfahl dem BMBWK, die Schulentwicklung neu zu organisieren und die zahlreichen auf diesem Gebiet tätigen Stellen (BMBWK, Landesschulräte bzw Stadtschulrat für Wien, Universitätsinstitute, Einrichtungen der Lehreraus- und -fortbildung, Schulen sowie einzelne Lehrer und Lehrergruppen) zu einem formellen Netzwerk zusammenzufassen. Eine kleine Gruppe von anerkannten Pädagogen sollte mit der Leitung und Koordination aller Tätigkeiten beauftragt werden. Die Finanzierung sollte durch Umschichtung bereits vorhandener Mittel erfolgen.

Zentrum für Schulentwicklung				
Rechtsgrundlagen:	4. Schulorganisationsgesetz-Novelle, Art II § 9, BGBl Nr 234/1971			
	11. Schulorganisations-Novelle, Art II, BGBl Nr 327/1988			
Gebahrungsentwicklung:	1996	1997	1998	1999
	in Mill S			
Sachausgaben	6,7	7,2	7,7	8,1
Personalausgaben	10,2	10,4	11,0	11,4
Mitarbeiter (1999)	Bereich I (Klagenfurt)	Bereich II (Graz)	Bereich III (Graz)	
	12 (davon 2 teilbeschäftigt)	9 (davon 2 teilbeschäftigt)	8 (davon 2 teilbeschäftigt)	

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis November 1999 das Zentrum für Schulentwicklung. Zu den Prüfungsmitteilungen vom April 2000 nahm das BMBWK im Juli 2000 Stellung. Der RH erstattete im August 2000 seine Gegenäußerung.

94

Rahmen-
bedingungen

- 2 Das "Zentrum für Schulversuche und Schulentwicklung" (jetzt: Zentrum für Schulentwicklung) wurde 1971 für die Vorbereitung und Evaluierung der Erprobung von beabsichtigten Maßnahmen zur Schulentwicklung an einzelnen Schulen (die so genannten Schulversuche) gegründet. Im Jahr 1988 wurde den Schulbehörden erster und zweiter Instanz die Betreuung, Auswertung und Kontrolle der Schulversuche übertragen; dem Zentrum für Schulentwicklung sollte nur noch beratende Tätigkeit zukommen. Durch die Einführung der schulautonomen Lehrplanbestimmungen für die Schulen 1993 verlor das Zentrum für Schulentwicklung durch die damit verbundene starke Verringerung der Schulversuche weitere Aufgaben.

Organisation und
Arbeitsprogramm

- 3.1 Das Zentrum für Schulentwicklung bestand aus der Leitung und Geschäftsführung (Leiter der Sektion I und Leiter der Abteilung I/9 des BMBWK) in Wien sowie drei Bereichen. Schwerpunkte des Bereiches I in Klagenfurt waren die Durchführung von Projekten zur Schulentwicklung und Bildungsforschung sowie die Herstellung, Vervielfältigung und Verteilung von Unterrichtsmaterialien (Druckwerke, CD-ROM und Disketten). Der Bereich II (Graz) war für die Evaluierung und Beratung bei bundesweiten Schulversuchs- und Schulentwicklungsvorhaben sowie für die Erarbeitung entwicklungsmethodischer Grundlagenarbeit zuständig. Dem Bereich III (Graz) oblag die Entwicklung von Grundlagen und Konzepten zur methodisch-didaktischen Veränderung des Fremdsprachenunterrichts.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung erarbeitete der Bereich III ein neues Unternehmungskonzept für 2000. Ein eigener Rechtsträger sollte künftig internationale Entwicklungen im Sprachenbereich analysieren und verstärkt Know-how im Bereich des Sprachenlernens (Aktionsprogramme, Vernetzung, Publikation und Beratung) verbreiten.

- 3.2 Der RH hielt die Entwicklung von Unterrichtsmaterialien für die Schulentwicklung für wichtig. Er empfahl, die Zusammenarbeit mit den Landesschulräten und den Pädagogischen Instituten zu verstärken, um mit Lehrern unmittelbar kommunizieren zu können sowie künftig Unterrichtsmaterialien auf breiter Basis über das Internet zur Verfügung zu stellen.

Das Unternehmungskonzept 2000 hielt der RH insofern für zukunftsweisend, als ein eigener Rechtsträger flexibel auf neue Anforderungen reagieren, seine Leistungen (zB Fortbildungsveranstaltungen) auch am freien Markt anbieten und damit zusätzliche Mittel aufbringen könnte.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK habe das Zentrum für Schulentwicklung die Aufgabe, mit den Pädagogischen Instituten und der Schulaufsicht beim Ausbau unterstützender Strukturen zusammenzuarbeiten.*

Zielerreichung

- 4.1 Die Arbeiten des Zentrums für Schulentwicklung in den Siebziger- und Achtzigerjahren führten zu umfassenden pädagogischen Neuerungen. Österreich verfügt allerdings über kein nationales Indikatorensystem zur regelmäßigen Beurteilung der Qualität des Schulsystems. Damit waren messbare Aussagen weder über die Auswirkungen der Tätigkeiten des Zentrums für Schulentwicklung noch über die zahlreichen sonstigen Maßnahmen zur Schulentwicklung möglich.

Zielerreichung

95

- 4.2 Nach Ansicht des RH ist eine zielgerichtete Schulentwicklung nur bei gleichzeitiger Evaluierung der Schulqualität möglich. Insbesondere im Hinblick auf die immer stärkere internationale Konkurrenz der Bildungssysteme empfahl der RH dem BMBWK, Methoden zur Qualitätsentwicklung und –evaluierung mit entsprechenden Leistungsstandards auszuarbeiten und bundesweit einzuführen.
- 4.3 *Das BMBWK wies darauf hin, dass meist nur erfolgreiche Innovationen aus dem Schulversuchsbereich ins Regelschulwesen übernommen werden; erzielte Verbesserungen der Schulqualität oder der Lernerfolge seien daraus abzuleiten.*
- 4.4 Der RH erwiderte, dass das Ergebnis eines Schulversuches ohne objektive Bewertungskriterien nicht zu beurteilen ist; die allgemeine Anerkennung des Erfolges eines Schulversuches wäre jedoch Voraussetzung für die Akzeptanz der daraus abgeleiteten Maßnahmen.
- 5.1 Wenngleich die Ergebnisse der Tätigkeit des Zentrums für Schulentwicklung, insbesondere die erarbeiteten Unterrichtsmaterialien, an Schulen allgemein geschätzt wurden, war der Bekanntheitsgrad seines Bestehens und seiner Aufgabenbereiche gering. Die für die Durchführung von Schulversuchen zuständigen Landesschulinspektoren wandten sich nur vereinzelt an das Zentrum für Schulentwicklung. Schulen, die im Rahmen ihrer Autonomie Maßnahmen zur Qualitätssteigerung durchführten, wurden von Pädagogischen Instituten beraten oder engagierten eigene Berater aus der Wirtschaft, ohne das Zentrum für Schulentwicklung heranzuziehen.
- 5.2 Die geringe Präsenz des Zentrums für Schulentwicklung an den Schulen war nach Ansicht des RH nur zum Teil auf dessen geringe Personalausstattung, sondern vor allem auf die geänderten Rahmenbedingungen (Aufgabenübertragung an Schulbehörden, Einführung schulautonomer Lehrplanbestimmungen) zurückzuführen. Die Aufgaben des Zentrums für Schulentwicklung sollten im Zuge einer Neuorganisation der Schulentwicklung neu bestimmt werden (zB verstärkte Zusammenarbeit mit Pädagogischen Instituten).
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK stelle eine umfassende Beratung einzelner Schulen das Zentrum für Schulentwicklung vor nahezu unlösbare personelle Probleme.*
- 5.4 Der RH erwiderte, dass die unmittelbare Beratung einzelner Schulen nur in Ausnahmefällen zweckmäßig wäre; es sei jedoch die enge Zusammenarbeit mit allen an Schulentwicklungsprojekten Beteiligten notwendig.

Schulentwicklungsprojekte

- 6.1 Während das Zentrum für Schulentwicklung häufig an Schulentwicklungsprojekten der Sektion I (allgemein bildendes Schulwesen) des damaligen BMUK mitwirkte, führten die Abteilungen der Sektion II (berufsbildendes Schulwesen) Projekte ohne Einbindung des Zentrums für Schulentwicklung durch.

Daneben vergaben das damalige BMU bzw BMUK von 1993 bis 1999 rd 100 Projekte zur Schulentwicklung (insgesamt rd 37 Mill S) an Externe (zB für Studien und Untersuchungen).

Weitere Schul- entwicklungs- maßnahmen

- 6.2 Der Nutzen der von Externen durchgeführten Projekte für die Schulentwicklung, zB hinsichtlich der Umsetzung einzelner Projektziele, war für den RH nicht immer eindeutig erkennbar. Er empfahl unter Hinweis auf knappe Budgetmittel, bei der Durchführung von Projekten auf die spätere Verwertung der Ergebnisse zu achten.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK prüfe der Forschungsbeirat generell alle Forschungsprojekte des BMBWK auch auf ihren Verwertungsbezug.*
- 6.4 Der RH wies auf die Notwendigkeit der projektbezogenen Datenauswertung und –aufbereitung für Folgeprojekte hin.

- 7.1 Auch die zur Fortbildung der Lehrer berufenen Pädagogischen Institute führten zahlreiche Maßnahmen zur Schulentwicklung durch (zB Ausbildung von Organisationsberatern für Schulen und Unterstützung von Schulentwicklungsprojekten).

Weiters befassten sich die Institute für Pädagogik und Erziehungswissenschaften oder Bildungsforschung an Universitäten mit der Lehreraus- und –fortbildung sowie der Schulentwicklung.

Ferner waren zahlreiche Schulen von sich aus bestrebt, ihre Qualität — zB durch Teilnahmen an Qualitätswettbewerben und durch Zusammenarbeit mit Partnerschulen im Ausland im Rahmen der Europäischen Bildungskooperationen — zu steigern.

Die Sektion II des BMBWK richtete im Internet eine Kommunikationsplattform ein und förderte die direkte Beratung der Schulen durch Coaches, die von den Pädagogischen Instituten ausgebildet wurden.

- 7.2 Nach Ansicht des RH kommt den Pädagogischen Instituten bei der Schulentwicklung eine Schlüsselfunktion zu. Er empfahl, die Fortbildungsveranstaltungen verstärkt für die Ziele der Schulentwicklung einzusetzen und die Beratungstätigkeit an einzelnen Schulen zu verstärken.

Die Stärke der Universitätsinstitute erblickte der RH im Bereich der pädagogischen Forschung. Sofern sie zur Beratung oder Betreuung einzelner Schulentwicklungsprojekte herangezogen werden, sollte dies möglichst in Zusammenarbeit mit Pädagogischen Instituten erfolgen.

- 7.3 *Das BMBWK nahm hierzu nicht Stellung.*

Internationale Schülervergleiche

- 8.1 Internationale Bildungsforschungsorganisationen erfassen Bildungs- und Qualitätsindikatoren über Fähigkeiten und Kenntnisse von Schülern und legen im internationalen Vergleich Stärken und Schwächen der jeweiligen Bildungssysteme offen. Beim 1998 abgeschlossenen Schülerleistungsvergleich der OECD lagen Österreichs Schüler — im Gegensatz zu früheren Vergleichen — unter 20 Ländern im letzten Drittel. Das damalige BMUK kündigte daraufhin mehrere Schulentwicklungsmaßnahmen an.

8.2 Nach Ansicht des RH sollte das BMBWK im Lichte der jüngsten Ergebnisse des internationalen Schülervergleichs alle Bereiche der schulischen Ausbildung — von der Lehreraus- und -fortbildung bis zum Eintritt der Schüler ins Berufsleben bzw bis zum Übertritt in weiterführende Bildungssysteme — analysieren. Danach wäre zu entscheiden, ob punktuelle Maßnahmen ausreichen, um anhaltende Verbesserungen zu erzielen, oder ob Änderungen des Gesamtsystems erforderlich sind.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK habe es — nach Analyse der schlechten Ergebnisse der letzten Studie — Strategien entwickelt, um den Defiziten auf allen betroffenen Ebenen präventiv — etwa durch die Einrichtungen der Lehreraus- und -weiterbildung — zu begegnen.*

9.1 Das Zentrum für Schulentwicklung evaluierte seit rd 30 Jahren Schulentwicklungsprojekte. Obwohl insbesondere die vier wissenschaftlichen Mitarbeiter des Bereiches II diesbezüglich über mehrjährige Erfahrung verfügten, vergaben das damalige BMU bzw BMUK die Durchführung der bisher in Österreich vorgenommenen internationalen Schülervergleichstests an eine externe Arbeitsgruppe.

9.2 Nach Ansicht des RH verfügt das Zentrum für Schulentwicklung sowohl über ausreichende eigene personelle Ressourcen als auch das notwendige Fachwissen, um Studien künftig selbst durchzuführen. Damit könnten jeweils rd 6 Mill S eingespart werden.

9.3 *Das BMBWK nahm hierzu nicht Stellung.*

Volkswirtschaftliche Bedeutung

10.1 Die Bedeutung des Bildungssystems eines Staates für dessen Volkswirtschaft ist unbestritten. Dabei wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass der volkswirtschaftliche Nutzen des Bildungssystems mit zunehmender Höhe des Einsatzes — vor allem öffentlicher — finanzieller Mittel zunimmt.

Im internationalen Vergleich lagen die öffentlichen Bildungsausgaben Österreichs laut OECD mit 5,3 % des BIP (1996) über dem Schnitt der OECD-Staaten (1996: 4,9 %). Bei den Gesamtzahlungen (privat und öffentlich) an alle Bildungsbereiche lag Österreich allerdings unter 38 Ländern nur an 16. Stelle (1995).

10.2 Die Ausgaben für die österreichischen Schulen stiegen im Vergleich zu den Gesamtausgaben aller Ressorts alljährlich überproportional. Der RH empfahl, die Kostendynamik im gesamten Unterrichtsbereich zu analysieren, um Qualität und Effizienz gezielt steigern zu können.

10.3 *Das BMBWK gab hierzu keine Stellungnahme ab.*

98

Ausgaben

- 11.1 Zur Schulentwicklung im weiteren Sinn zählen neben den speziell als solche bezeichneten Bereichen (zB Zentrum für Schulentwicklung, Projekte zur Schulentwicklung) alle sonstigen Aktivitäten zur Verbesserung des Unterrichts (etwa die Tätigkeit der Pädagogischen Institute) sowie autonome Maßnahmen von Schulen.

Die Ausgaben des damaligen BMUK für die Schulentwicklung im weiteren Sinn betragen 1999 für das Zentrum für Schulentwicklung rd 20 Mill S, für Schulentwicklungs-Projekte rd 6 Mill S und für die Pädagogischen Institute rd 350 Mill S, davon rd 120 Mill S für Lehrbeauftragte. Die zusätzlichen Kosten für die an Fortbildungsveranstaltungen teilnehmenden Lehrer (Reisekosten, Mehrdienstleistungen für Supplierungen) fielen dezentral an und konnten nur geschätzt werden (rd 100 Mill S). Zusätzlich förderte das damalige BMUK jährlich mehr als tausend Einzelaktionen und Veranstaltungen zur Schulentwicklung (zB Studien, Tagungen, Konferenzen, Projekte einzelner Schulen und Schüleraustauschprogramme). Die Ausgaben dafür betragen jährlich durchschnittlich rd 50 Mill S.

- 11.2 Zur besseren Steuerung der knappen Ressourcen empfahl der RH dem BMBWK, operationale Ziele zu formulieren, diesen die entsprechenden Maßnahmen und Ausgaben zuzuordnen und die Zielerreichung regelmäßig zu überprüfen.
- 11.3 *Das BMBWK nahm hierzu nicht Stellung.*

Neuorientierung

- 12.1 Bei pädagogischen Neuerungen, die in wenigen Versuchsschulen getestet und in der Folge in allen Schulen verpflichtend eingeführt wurden, traten mehrfach Akzeptanzprobleme auf, die zu nachträglichen Abschwächungen oder zur Rücknahme geplanter Neuerungen führten.
- 12.2 Nach Ansicht des RH liegt das größte Hindernis einer erfolgreichen Schulentwicklung in der Einführung und Umsetzung neuer Erkenntnisse an den Schulen. Er empfahl, die Lehrer bei Schulversuchsprojekten vermehrt einzubinden sowie die Beratung bei der Einführung neuer Methoden zu verstärken.

Darüber hinaus empfahl der RH, alle Einrichtungen und Personengruppen, die Schulentwicklung durchführen, zu einem formellen Netzwerk zusammenzufassen. Dessen Finanzierung sollte durch Umschichtung bereits vorhandener Mittel erfolgen. Im Hinblick auf den umfassenden Bildungsbegriff im Sinne eines lebensbegleitenden Lernens sollte auch eng mit Einrichtungen der Erwachsenenbildung kooperiert werden.

Die Arbeit dieses Netzwerkes sollte eine kleine Gruppe von anerkannten Pädagogen koordinieren, die laufende pädagogische Diskussionen und aktuelle Forschungstrends im In- und Ausland verfolgen, Aufträge für Forschungs- und Entwicklungsprojekte vergeben und die Grundlagen für bildungspolitische Entscheidungen liefern.

- 12.3 *Das BMBWK stimmte der Empfehlung nachdrücklich zu und unterschied zwischen Forschungs- und Entwicklungsarbeit sowie Umsetzungs- bzw Übertragungsaktivitäten der Schulentwicklung. Umschichtungen finanzieller Mittel zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen seien gegenwärtig allerdings relativ enge finanzielle Grenzen gesetzt.*

Schluss-
bemerkungen

13 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

(1) Alle mit Schulentwicklung befassten Einrichtungen wären zu einem formellen Netzwerk zusammenzufassen;

(2) Methoden für die Messung der Qualität von Schulen wären zu entwickeln;

(3) die im Bereich der Lehrerfortbildung vorhandenen Ressourcen sollten verstärkt für die Ziele der Schulentwicklung verwendet werden;

(4) die Beratung der Schulen bei der Einführung neuer Unterrichtsmethoden und bei Änderungen der Organisation sollte verbessert werden;

(5) den Lehrern wäre ein geeignetes Medium für den Erfahrungsaustausch zur Verfügung zu stellen und

(6) Unterrichtsmaterialien wären auf breiter Basis über das Internet anzubieten.

100

Bildungsaktionen

Die Erziehungsaktion "Österreichs Jugend lernt ihre Bundeshauptstadt kennen" des damaligen BMUK führte gemeinsam mit der internationalen Bildungsaktion "Europas Jugend lernt Wien kennen" in den Schuljahren 1995/96 bis 1998/99 jeweils knapp 40 000 Teilnehmer nach Wien. Nach Ansicht des RH zeigte diese hohe Teilnehmerzahl, dass es dem damaligen BMUK gelungen war, weite Kreise anzusprechen und auch zufrieden zu stellen.

Knapp mehr als die Hälfte der Teilnehmer war in zwei Jugendhäusern untergebracht, die das damalige BMUK mit eigenem Personal in angemieteten Gebäuden führte. Die hohen Fixkosten hatten zur Folge, dass für Unterkunft und Verpflegung dieser Teilnehmer deutlich mehr aufgewendet werden musste als für die in Jugendgästehäusern oder –herbergen untergebrachten Teilnehmer.

Für die Abwicklung des Wochenprogrammes (Führungen, Besichtigungen) waren Mitarbeiter des damaligen BMUK, die so genannten Jugendbetreuer, verantwortlich. Der RH beurteilte die Einrichtung der Jugendbetreuer grundsätzlich positiv, vermerkte aber kritisch, dass die Hälfte der Dienstzeit der Betreuer auf Weg- und Wartezeiten sowie auf administrative Angelegenheiten entfiel.

Die Erstellung der Wochenprogramme durch die zuständige Fachabteilung des damaligen BMUK erfolgte nicht EDV-unterstützt.

Das damalige BMUK hat die vom RH aufgezeigten Maßnahmen (die Auslagerung der beiden Jugendhäuser, Personaleinsparungen im Bereich der Jugendbetreuer, einen effizienten EDV-Einsatz sowie die maßvolle Erhöhung der Teilnahmegebühr), die den Ausgabenüberhang um rd 9,4 Mill S verringern könnten, bereits weitgehend umgesetzt.

Wien- und Europa-Aktion					
Gebarungsentwicklung:	1995	1996	1997	1998	1999
			in Mill S		
Einnahmen	58,2	59,8	60,0	60,1	65,3
Ausgaben					
Sachausgaben	60,2	60,8	63,5	65,8	66,2
Personalausgaben	13,8	14,2	13,4	13,4	14,4
Planstellen (Mitarbeiter der Jugendhäuser und Jugendbetreuer)			Anzahl		
	33	33	32	31	31

102**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im September und Oktober 1999 die Sonstigen Einrichtungen für Jugenderziehung unter dem Gesichtspunkt einer Neuorganisation bzw Ausgliederung der Aktionen "Österreichs Jugend lernt ihre Bundeshauptstadt kennen" (Wien-Aktion) und "Europas Jugend lernt Wien kennen" (Europa-Aktion) aus der Bundesverwaltung. Zu den im Februar 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das damalige BMUK im März 2000 Stellung. Der RH gab hiezu im Mai 2000 seine Gegenäußerung ab.

Grundsätzliches

- 2 Der RH erachtete in Übereinstimmung mit dem damaligen BMUK eine Strukturveränderung im Sinne einer Ausgliederung (Organisationsprivatisierung) der Wien- und der Europa-Aktion — etwa durch Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung —, abgesehen von den dabei zu lösenden Problemen, schon wegen der fehlenden Möglichkeit, Gewinne oder zumindest kostendeckende Erlöse zu erzielen, nicht für zweckmäßig.

Der RH hat jedoch die Möglichkeiten einer Fremdvergabe von Leistungen und einer Prozess- bzw Ablaufveränderung überprüft sowie in Teilbereichen auch zur Umsetzung empfohlen.

Aktionsziele

- 3 Ziel der Wien-Aktion war es, der österreichischen Jugend im Interesse der staatsbürgerlichen Erziehung und politischen Bildung während eines einwöchigen Aufenthaltes die historisch-politische, kulturelle und wirtschaftliche Bedeutung Wiens in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu vermitteln sowie die Zusammengehörigkeit von Bundeshauptstadt und Bundesländern verständlich zu machen.

Die Europa-Aktion sollte den jugendlichen Teilnehmern Wien in seiner geschichtlichen, kulturellen und wirtschaftlichen, innen- und außenpolitischen sowie administrativen Bedeutung in Österreich vorstellen und weiters Gelegenheit zu internationaler Jugendbegegnung bieten.

Teilnahme

- 4.1 Beide Aktionen gemeinsam führten in den Schuljahren 1995/96 bis 1998/99 jeweils knapp 40 000 Teilnehmer (Schüler, Jugendliche, Begleitpersonen) nach Wien. Mit 90 % bis 95 % stellte die Wien-Aktion die weitaus überwiegende Anzahl der Teilnehmer. Für Unterkunft, Verpflegung, alle im Programm enthaltenen Besichtigungen, eine Netzkarte der Wiener Verkehrsbetriebe sowie eine Theater- oder Konzertkarte hatte jeder Teilnehmer an der Wien-Aktion im Schuljahr 1999/2000 1 800 S zu entrichten. In den vorangegangenen Schuljahren betrug die Teilnahmegebühr 1 600 S (1995/96 und 1996/97) bzw 1 700 S (1997/98 und 1998/99).

Für die Teilnahme an der Europa-Aktion waren im Kalenderjahr 1995 2 200 S, von 1996 bis einschließlich 1999 2 300 S und ab Jänner 2000 2 500 S zu entrichten.

Bildungsaktionen

Teilnahme

103

- 4.2 Nach Ansicht des RH zeigten die hohen Teilnehmerzahlen, dass es dem damaligen BMUK gelungen war, weite Kreise anzusprechen und mit dem angebotenen Leistungspaket zufrieden zu stellen. Hingegen sollte die aus sozialen Überlegungen bewusst niedrig gehaltene Teilnahmegebühr für die Wien-Aktion auch künftig maßvoll angehoben werden. Der RH machte deutlich, dass eine Erhöhung um zB 100 S (auf 1 900 S) Mehreinnahmen von rd 4 Mill S jährlich zur Folge hätte.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMUK sei beabsichtigt, die Teilnahmegebühr für die Wien-Aktion ab dem Schuljahr 2001/2002 um 100 S zu erhöhen.*

Gebarungsumfang

- 5.1 Von 1995 bis 1998 stiegen die Ausgaben von 74 Mill S um 7,0 % auf 79,2 Mill S. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Einnahmen um lediglich 3,3 % von 58,2 Mill S auf 60,1 Mill S. 1999 betrug die Ausgaben 80,6 Mill S und die Einnahmen 65,3 Mill S.
- 5.2 Der RH anerkannte, dass es dem damaligen BMUK gelungen ist, den Ausgabenüberhang, der 1998 bereits 19,1 Mill S betragen hatte, ua durch eine Erhöhung der Teilnahmegebühr 1999 auf 15,3 Mill S zu verringern.

Jugendhäuser

- 6.1 In den Schuljahren 1995/96 bis 1998/99 war jeweils knapp mehr als die Hälfte der Teilnehmer in den beiden Jugendhäusern des damaligen BMUK (in Wien 6., Hirschengasse) untergebracht. Die übrigen Teilnehmer fanden in fünf Jugendgästehäusern und –herbergen Aufnahme.

Die Jugendhäuser waren keine bundeseigenen Gebäude, sondern der Bund war Mieter bzw Untermieter und hatte überdies das gesamte Personal (ein Heimleiter, eine Rechnungsführerin, sechs Portiere) bereitzustellen.

Die jährlichen Ausgaben für die Miete betrug rd 10 Mill S, jene für das Personal knapp 4 Mill S.

Die Unterbringung und Verpflegung der Teilnehmer in den beiden Jugendhäusern war wegen der hohen Fixkosten deutlich teurer (1998: 1 470 S je Woche) als in anderen Heimen (1998: 1 130 S bzw 1 010 S je Woche).

- 6.2 Nach Ansicht des RH war eine wirtschaftliche Führung der beiden Jugendhäuser unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum zu erreichen. Da zur Aufnahme der in den beiden Jugendhäusern untergebrachten Teilnehmer nicht genügend Fremdheimplätze vorhanden waren, kam eine Schließung der beiden Jugendhäuser nicht in Betracht.

Auf Anregung des RH führte das damalige BMUK jedoch bereits während der Gebarungsüberprüfung Gespräche mit dem (Unter-)Vermieter, um diesen zur Weiterführung der beiden Jugendhäuser auf privater Basis zu bewegen. Er ließ die Bereitschaft erkennen, gegen ein Entgelt von etwa 1 300 S je Teilnehmer und unter der Voraussetzung einer annähernd gleichen Belegung die beiden Jugendhäuser selbst zu führen, ohne allerdings das Personal zu übernehmen.

Der RH empfahl die Verwirklichung dieser Public-Private-Partnership, die dem Bund Ausgaben von rd 3,4 Mill S jährlich ersparen würde.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMUK seien die Verhandlungen im Sinne des RH abgeschlossen worden. Laut weiterer Stellungnahme des nunmehrigen BMBWK seien die Mietverträge mit 30. Juni 2000 aufgelöst worden; die Heime würden ab dem Schuljahr 2000/2001 auf privater Basis geführt. Die bisher in der Hirschengasse tätigen Bundesbediensteten seien ab 1. Juli 2000 zu anderen Planstellenbereichen des Ressorts versetzt worden.*

Jugendbetreuer

- 7.1 Die 22 als Jugendbetreuer eingesetzten Mitarbeiter des damaligen BMUK (eine Planstelle war unbesetzt) waren für die administrative Abwicklung des Wochenprogrammes verantwortlich. Ihre wöchentliche Dienstzeit umfasste 41 Stunden. Abhängig von der Anzahl der zugewiesenen Gruppen hatte jeder Betreuer je Woche Führungen im Ausmaß von 20 bis 22 1/2 Stunden abzuhalten. Die restliche Dienstzeit entfiel auf Weg- und Wartezeiten sowie auf Beratungen und sonstige administrative Angelegenheiten. So waren zB im Zusammenhang mit dem Handverlag, aus dem die Eintrittsgebühren zu begleichen waren, wöchentlich 2 1/2 Stunden für Abrechnungen und Bankwege erforderlich.
- 7.2 Der RH beurteilte die Einrichtung der Jugendbetreuer grundsätzlich positiv. Da jeder Betreuer zumeist vier oder fünf Führungen je Gruppe selbst abzuwickeln hatte, konnte er — im Gegensatz etwa zu Fremdenführern — im Lauf der Woche Querverbindungen innerhalb des Lehrstoffs aufbauen. Darüber hinaus war er für Schüler und Lehrer eine wichtige Bezugsperson.

Der RH kritisierte jedoch, dass die Hälfte der Dienstzeit der Jugendbetreuer auf Weg- und Wartezeiten sowie auf administrative Angelegenheiten entfiel.

Der RH empfahl, die Verwaltungsabläufe — zB durch Verzicht auf den Handverlag — zu straffen, wodurch vier bis fünf Betreuerplanstellen eingespart werden könnten (Einsparungspotenzial: rd 2 Mill S jährlich).

- 7.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMUK könne aus organisatorischen Gründen auf den Handverlag nicht verzichtet werden, weil die besuchten Einrichtungen zum Teil weiterhin die Bezahlung der Eintrittsgebühren an Ort und Stelle verlangten. Durch eine Straffung der organisatorischen Abläufe werde es jedoch möglich sein, die Zahl der Jugendbetreuer zu reduzieren. Die derzeit unbesetzte Planstelle werde nicht nachbesetzt.*

EDV-Einsatz

- 8.1 Der für die Angelegenheiten der Wien- und der Europa-Aktion zuständigen Fachabteilung des damaligen BMUK oblag ua die Erstellung des Wochenprogrammes für jede Teilnehmergruppe. Zur Festlegung, wann die jeweilige Gruppe welche Einrichtung zu besuchen hatte sowie zur Zuordnung des jeweiligen Jugendbetreuers wurden die notwendigen Daten händisch in Eingabevorlagen eingetragen. Die ausgefüllten Eingabevorlagen wurden monatsweise gesammelt einer Datenverarbeitungsunternehmung übermittelt, die gegen ein Entgelt von jährlich rd 89 000 S die Wochenprogramme in der benötigten Anzahl ausdruckte.

Schluss-
bemerkungen

- 8.2 Der RH empfahl eine EDV–unterstützte Erstellung der Wochenprogramme durch die zuständige Fachabteilung des damaligen BMUK.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMUK werde an einer entsprechenden EDV–Lösung gearbeitet.*
- 9 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:
- (1) Auf die Nachbesetzung von vier bis fünf Betreuerplanstellen wäre im Zuge von Verwaltungsvereinfachungen zu verzichten (Einsparungspotenzial: rd 2 Mill S jährlich).
- (2) Die Wochenprogramme sollten durch die zuständige Fachabteilung des BMBWK EDV–unterstützt erstellt werden (Einsparungspotenzial: rd 89 000 S jährlich).
- (3) Die Teilnahmegebühr für die Wien–Aktion wäre maßvoll zu erhöhen (Erlösverbesserungspotenzial: rd 4 Mill S jährlich).

106

Österreichische Mensen-BetriebsgesmbH

107

Die Österreichische Mensen-BetriebsgesmbH (Gesellschaft), eine seit Abtretung des 40 %igen Gesellschaftsanteils der Österreichischen Hochschülerschaft Ende Juni 1997 im Alleineigentum der Republik Österreich (Bund) stehende, in den letzten Jahren stark expandierende Unternehmung mit 52 Betriebsstätten, hatte laut Gesellschaftsvertrag die Aufgabe, die Verpflegung von Studierenden und sonstigen Universitätsangehörigen kostendeckend durchzuführen. Mit Dienstleistungen für andere Personen sollten Gewinne erzielt werden.

Infolge dieses Sozialauftrages war das Preisniveau der Gesellschaft deutlich niedriger als das der ohne diese Beschränkung wirtschaftenden gastronomischen Konkurrenz. Zum Teil belasteten auch ungünstige Frequenzlagen sowie Auslastungsprobleme während der Ferienzeiten die betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten, so dass der Gesellschafter Bund im überprüften Zeitraum (1994 bis 1998) rd 15 Mill S zuschießen musste. Erstmals 1998 konnte auch nach Abzug des Gesellschafterzuschusses ein geringfügig positives Ergebnis erwirtschaftet werden.

Von 1994 bis 1998 erhielt die Gesellschaft zusätzliche Bundesförderungen zu Investitions- und Sanierungszwecken von rd 53 Mill S. Weitere Begünstigungen für die Gesellschaft stellten die von den Universitäten gewährten Pachtbedingungen (geschätzte Ersparnis rd 18 bis 37 Mill S) sowie die von den Verpächtern zur Gänze oder zum Teil getragenen Betriebskosten dar.

Der RH regte geschäftspolitische und betriebswirtschaftliche Veränderungen an, die insbesondere das Verständnis des Sozialauftrages, die Gestaltung und Auswertung der Deckungsbeitragsrechnungen, die Betriebsauslastung, die Preispolitik sowie die besonderen Ermäßigungen für Universitätsbedienstete betrafen. Da die Tätigkeit der Gesellschaft nach Ansicht des RH nicht unbedingt zu den Kernaufgaben des Staates zu rechnen ist und die Gesellschaft selbst bei verbesserter Betriebsführung auf Bundeszuschüsse angewiesen sein wird, empfahl der RH ua, eine Veräußerung der Gesellschaft durch den Bund zu erwägen und bedürftige Studierende künftig mittels Individualförderungen, zB im Wege der Studienförderung, zu unterstützen.

108

Österreichische Mensen-BetriebsgesmbH						
Eigentümer:	1974 bis Juni 1997 Republik Österreich (Bund) 60 %, Österreichische Hochschülerschaft 40 %; danach Bund 100 %					
Unternehmensgegenstand:	Betrieb von Verpflegungseinrichtungen für Studierende und sonstige Universitätsangehörige					
Gebarungsentwicklung:	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S					
Umsatzerlöse	171,8	175,8	198,4	202,0	201,1	204,5
Betriebserfolg	- 4,6	- 9,6	- 1,3	+ 0,6	+ 4,8	- 0,1
Finanzerfolg	+ 0,7	+ 1,1	+ 0,6	-	+ 0,3	+ 0,2
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (einschließlich der Gesellschafterzuschüsse)	- 3,9	- 8,5	- 0,7	+ 0,6	+ 5,1	+ 0,1 ^{*)}
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 3,9	- 8,5	- 0,7	+ 0,6	+ 5,1	+ 0,1
Bilanzgewinn/-verlust	- 9,4	- 17,9	- 18,6	- 18,0	- 12,9	- 12,8
Zuschüsse:						
Sonstige Förderungen Bund	9,2	16,3	12,8	9,1	5,4	7,2
Gesellschafterzuschüsse	-	-	5,4	5,0	5,0	7,0
Mitarbeiter (Jahresdurchschnitt):						
	Anzahl					
Arbeiter	222	239	259	271	285	283
Angestellte	45	45	45	47	47	47
Personalstand insgesamt	267	284	304	318	332	330
<i>davon Teilzeiterkräfte</i>	35	46	71	108	139	155

^{*)} ohne Gesellschafterzuschuss; dieser wurde 1999 erstmals auf eine nicht gebundene Kapitalrücklage in der Bilanz gebucht.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte im Juni und Juli 1999 die Gebarung der Österreichischen Mensen-BetriebsgesmbH (Gesellschaft) für den Zeitraum 1994 bis 1998 hinsichtlich der Belastungen des Bundes durch den Betrieb der Gesellschaft, geschäftspolitischer und betriebswirtschaftlicher Optimierungsmöglichkeiten sowie der Frage, ob die Tätigkeit der Gesellschaft als Kernaufgabe des Staates angesehen werden müsse.

Zu den im November 1999 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen der Geschäftsführer der Gesellschaft im Februar 2000, der Aufsichtsratsvorsitzende im März 2000 und das BMBWK im April 2000 Stellung. Seine Gegenäußerungen erstattete der RH im August 2000.

Gesellschafts-
verhältnisse

- 2.1 Betriebsgegenstand im Sinne des Gesellschaftsvertrages war der Betrieb von Mensen und anderen Versorgungseinrichtungen zur Verpflegung der Studierenden und sonstigen Universitätsangehörigen. Die damit verbundenen Leistungen sollten kostendeckend erbracht werden (Hauptgeschäft). Für andere Personen erbrachte Dienstleistungen sollten der Gewinnerzielung dienen (Unterstützungsgeschäft).

Das Stammkapital der Gesellschaft von rd 37,5 Mill S wurde bis Ende Juni 1997 vom Bund zu 60 % und von der Österreichischen Hochschülerschaft zu 40 % gehalten. Danach war der Bund — infolge Abtretung dieses Anteils an ihn — Alleineigentümer der Gesellschaft.

Der Aufsichtsrat der Gesellschaft hatte ua insbesondere über die Eröffnung und Schließung von Betriebsstätten sowie über die Preise der Sozialmenüs für Studierende zu entscheiden. Die Jahresabschlüsse und die Geschäftsgebarung wurden von einem Wirtschaftstreuhänder geprüft.

- 2.2 Der RH bemerkte, dass es nach dem Ausscheiden der Österreichischen Hochschülerschaft ausschließlich dem Bund obliegt, den Verpflichtungen des Gesellschaftsvertrages und allen daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen nachzukommen.

Jahresabschlüsse

- 3.1 Bis 1997 steigerte die Gesellschaft ihre Umsätze kontinuierlich, 1998 waren sie geringfügig rückläufig; dies führte die Geschäftsführung auf die stagnierende Anzahl von Studierenden zurück. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit war — ohne Berücksichtigung von Gesellschafterzuschüssen — erstmals 1998 geringfügig positiv.

Neben den Gesellschafterzuschüssen von rd 15 Mill S erhielt die Gesellschaft im Zeitraum 1994 bis 1998 zusätzlich Förderungen des Bundes von rd 53 Mill S für Investitions- und Sanierungszwecke.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass die Gesellschaftsziele bisher nicht ohne wesentliche Zuwendungen der öffentlichen Hand umgesetzt werden konnten, obwohl ab 1996 ein positiver Trend zu verzeichnen war.
- 3.3 *Laut Stellungnahmen der Geschäftsführung und des BMBWK waren die Ergebnisse der Gesellschaft von der Entwicklung des investitionsbedingten jährlichen Abschreibungsaufwandes stark beeinflusst, der von 1994 bis 1998 rd 37 Mill S betrug.*
- 3.4 Der RH nahm die Erläuterung des BMBWK zur Kenntnis, entgegnete jedoch, dass Abschreibungen als Teil des betriebsnotwendigen Aufwandes grundsätzlich keine Sonderstellung einzuräumen ist, sondern zu erwirtschaften wären.

110

Förderungen
und sonstige
Begünstigungen

- 4.1 Neben den vom Bund 1994 bis 1998 gewährten Zuschüssen (Gesellschafterzuschüsse rd 15 Mill S) und Förderungen (rd 53 Mill S) waren die äußerst günstigen Pachtbedingungen für die Betriebsstätten der Gesellschaft eine weitere Begünstigung gegenüber der Konkurrenz. So mussten 1998 für rd 23 000 m² Betriebsfläche lediglich rd 12 000 S entrichtet werden. Ein Vergleich mit der branchenüblichen Umsatzpacht von 2 % bis 4 % ergab eine geschätzte Ersparnis von rd 18 bis 37 Mill S. Bedeutende Kosteneinsparungen ergaben sich auch bei den Betriebskosten, die entweder zur Gänze oder zum Großteil von den Verpächtern getragen wurden. Beispielsweise stellte die Universität Wien für 1998 nur 20 % der angefallenen Betriebskosten von rd 1,6 Mill S in Rechnung.
- 4.2 Zur Klärung der Frage, ob die der Gesellschaft eingeräumten finanziellen Vorteile im Einklang mit den Wettbewerbsregeln des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft standen, hielt der RH eine Mitbefassung der Europäischen Kommission nach Art 88 dieses Vertrages für zweckmäßig.
- 4.3 *Die Geschäftsführung teilte mit, die Förderungen von rd 53 Mill S wären überwiegend für die Sanierung bundeseigener Gebäudesubstanz verwendet worden. Die Gesellschafterzuschüsse seien ua auch aufgrund der starken Expansion der Gesellschaft zur Verbesserung der Kapitalausstattung erforderlich geworden. Hinsichtlich einer realistischen Umsatzpacht hätten neue interne Berechnungen ergeben, dass durchschnittlich 1,9 % für die Gesellschaft angemessen wären, weil die von den Verpächtern übergebenen Betriebsflächen zum Teil überdimensioniert seien und zum Teil auch als Studierzonen genützt würden.*

Laut Stellungnahme des Aufsichtsrates könne das Entgegenkommen der Universitäten als Verpächter nicht als marktunüblich angesehen werden, weil die Universitäten aufgrund der besonderen betriebswirtschaftlichen Erschwernisse bei der Führung eines Mensenbetriebes auch jedem Privatbetrieb entgegenzukommen hätten.

Das BMBWK anerkannte die Auflistung des RH hinsichtlich der Höhe der Förderungen und der Begünstigung durch die besonderen Pachtbedingungen, bezweifelte jedoch die Begünstigung durch die ermäßigten Betriebskostensätze insofern, als Mensen weltweit als notwendige Infrastruktureinrichtungen von Universitäten angesehen würden und die Gasträume überwiegend als Studierzonen zur Verfügung stünden. Nach Abschluss der Generalsanierungen könne künftig mit keinen nennenswerten Zuschüssen gerechnet werden. Angesichts des geringen Anteils externer Gäste halte es das Problem von Wettbewerbsverzerrungen für außerordentlich gering, es werde jedoch darauf zu achten sein, dass Angebote für externe Kunden entsprechend kalkuliert würden.

- 4.4 Der RH erwiderte, dass er es — ungeachtet des vom Aufsichtsrat ins Treffen geführten Einwandes betriebswirtschaftlicher Erschwernisse — für zweckmäßig hält, an die Europäische Kommission heranzutreten.

Dem BMBWK entgegnete der RH, dass die teilweise Übernahme von Betriebskosten durch die Universität eine Begünstigung der Gesellschaft darstelle. Dass die Betriebsräumlichkeiten auch zu Studienzwecken genützt werden können, vermag die Kostenersparnis grundsätzlich nicht zu beeinträchtigen. Seine Empfehlung, die Europäische Kommission zu befragen, wäre im Wesentlichen unter den Gesichtspunkten der Gewährung von Bundesförderungen und standortbedingter Wettbewerbsvorteile zu sehen.

Sozialauftrag

- 5.1 Der Auftrag, das Hauptgeschäft kostendeckend zu führen, umfasste grundsätzlich sämtliche Versorgungsleistungen sowohl an Studierende als auch an Universitätsangehörige. Die Geschäftsführung verstand ihn im engeren Sinn jedoch auf die Sozialmenüs beschränkt. Der Anteil der Erlöse aus den Sozialmenüs an den gesamten Umsatzerlösen betrug in den Jahren 1994 bis 1998 weniger als 20 %.
- 5.2 Angesichts des relativ geringen Anteils der Sozialmenüs am gesamten Verpflegungsangebot bezweifelte der RH, ob vertragliche Preisbeschränkungen noch sozial erforderlich und betriebswirtschaftlich vertretbar wären; er empfahl, wie zum Teil bereits erfolgt, die Preisbeschränkungen aufzuheben und diesbezüglich den Gesellschaftsvertrag zu ändern. Belastungen durch Preiserhöhungen könnten bei bedürftigen Studenten zB im Rahmen der Studienförderung abgegolten werden.
- 5.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung wäre das gesamte Angebot an Universitätsangehörige dem kostendeckend zu führenden Basisangebot zuzuordnen; kostendeckende Preisbänder seien vom Aufsichtsrat jedoch nur für die Sozialmenüs festgelegt worden. Die anderen Angebote würden sich an diesem Preisniveau ausrichten und seien damit zum Vorteil der Kunden deutlich günstiger als in der übrigen Gastronomie.*

Das BMBWK teilte mit, dass die qualitätvollen und preisgünstigen Angebote für einkommensschwache Studierende außer Sozialmenüs auch zahlreiche andere Angebote umfassen und aufgrund der Einkommenssituation der Gäste eine generelle Anhebung der Preise kaum möglich wäre.

- 5.4 Der RH entgegnete der Geschäftsführung, dass gerade die Festlegung kostendeckender Preisbänder für Sozialmenüs durch den Aufsichtsrat bestätige, dass in diesem Bereich die Vermeidung von Gewinnerzielung besonders zu beachten ist.

Dem Hinweis des BMBWK auf die geringe Kaufkraft der Studierenden hielt der RH entgegen, dass zB eine generelle Preiserhöhung um 1 % rd 2 Mill S Mehrerlöse brächte und ein Angebot zu 50 S mit lediglich 0,50 S belasten würde. Die Umstellung auf eine Subjektförderung der Studierenden würde zudem die Treffsicherheit der Sozialmaßnahme verbessern.

Deckungsbeiträge

- 6.1 Die Gesellschaft erstellte für jede Betriebseinheit monatliche Erfolgsrechnungen, aus denen Deckungsbeiträge ermittelt wurden, die zur Abdeckung der Kosten des Vertriebes und der Verwaltung (Zentralkosten) dienen sollten. Diese Berechnungen waren jedoch zur Kontrolle der beiden Geschäftsbereiche (Hauptgeschäft: Kostendeckungsverpflichtung; Unterstützungsgeschäft: Gewinnerzielungsabsicht) hinsichtlich der Einhaltung der gesellschaftsvertraglichen Vorgaben wenig geeignet. Auch konnten die Ergebnisse aus den der besonderen Kostendeckungsverpflichtung unterliegenden Sozialmenüs sowie jene des Catering- und Automaten-geschäftes auf Ebene der Betriebe und der Verkaufsstellen nicht gesondert festgestellt werden.

Deckungsbeiträge

112

Eine Auswertung der Deckungsbeitragsrechnungen ergab, dass in den Geschäftsjahren 1996 bis 1998 — unter Berücksichtigung der Abschreibungen und der Kosten der zentralen Verwaltung — jeweils mehr als 40 % der Betriebsteile (mit einem Anteil von bis zu 65 % an den Gesamterlösen) negative Ergebnisse verzeichneten.

- 6.2 Der RH empfahl, entsprechende Änderungen bei der Ermittlung der Deckungsbeiträge vorzunehmen, die eine verbesserte betriebswirtschaftliche Beurteilung sowohl der beiden Geschäftsbereiche als auch aller Betriebsteile ermöglichen, den Ursachen negativer Entwicklungen auf der Ebene der einzelnen Betriebe nachzugehen und die Zweckmäßigkeit des Fortbestandes von Betrieben oder Betriebsteilen, die Planungsvorgaben nachhaltig nicht erreichen, zu überdenken.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung werde für verschiedene Angebotsformen eine Deckungsbeitragsrechnung im Sinne der Empfehlungen des RH aufgebaut werden. Das Catering- und Automatengeschäft sowie die Verkaufsstellen würden gesondert erfasst werden, sobald dies der jeweilige Umfang rechtfertige. Die Entscheidung über die Weiterführung eines Betriebes hänge davon ab, ob dieser unter Einbeziehung der Abschreibungen einen Beitrag zur Deckung der fixen Zentralkosten erbringen könne.*

Das BMBWK teilte mit, dass die Anzahl der Betriebe, die keinen Beitrag zu den fixen Zentralkosten leisten können, voraussichtlich bis zum Geschäftsjahr 2000 auf drei reduziert werde.

- 6.4 Der RH entgegnete der Geschäftsführung, dass 1996 rd 26 %, 1997 rd 20 % und 1998 rd 15 % der Betriebe weder ihre Abschreibungen erwirtschafteten noch darüber hinaus einen Beitrag zur Deckung der Zentralkosten leisteten. Seiner Ansicht nach sollte die Geschäftsführung bestrebt sein, dass alle Betriebe bzw Betriebsteile zur Deckung der Kosten der zentralen Verwaltung beitragen, weil andernfalls negativ wirtschaftende Einheiten die Gesamtunternehmung auf Dauer belasten. Eine Einstellung von Betrieben würde sich im Übrigen auch auf die Höhe der Zentralkosten der Verwaltung, die dann weniger Leistungen zu erbringen hätte, auswirken.

Saisonauslastung

- 7.1 Die Gesamterlöse der Gesellschaft von rd 201 Mill S im Jahr 1998 verteilten sich, wie auch in den Vorjahren, äußerst unterschiedlich auf die einzelnen Kalendermonate. Die Erlöse in Ferienzeiten (insbesondere in den Monaten Februar, Juli und August) lagen wesentlich unter dem Jahresdurchschnitt. Im August 1998 beliefen sich die Personalkosten auf 75 % des Monatsumsatzes, obwohl es der Geschäftsführung in diesem Monat gelungen war, diese Kosten, die monatlich durchschnittlich rd 7,8 Mill S betragen, um rd 1 Mill S zu verringern.
- 7.2 Der RH empfahl der Geschäftsführung, die Auslastung ihrer Betriebe in den Ferienzeiten zu verbessern. Möglichkeiten hiezu sah er im Fremdenverkehrsbereich, der in den auslastungsschwachen Zeiten der Universitäten seine Spitzenbelastung zu bewältigen hat.

Saisonauslastung

113

- 7.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung seien gegenüber früheren Jahren bereits Teilerfolge erzielt worden; weiterführende Aktivitäten zur Verbesserung der Auslastung in umsatzschwachen Zeiten seien beabsichtigt.*

Der Aufsichtsrat teilte mit, dass er im Fremdenverkehrsbereich keine Möglichkeiten sehe, die Auslastung während der Feriemonate zu verbessern, weil die Gastronomiebetriebe an lediglich für zwei Monate zur Verfügung stehendem Personal nicht interessiert wären.

Das BMBWK schloss sich der Empfehlung des RH an.

- 7.4 Der RH entgegnete dem Aufsichtsrat, dass sich geschultes Personal auch für zwei Monate vermitteln ließe, weil auch der Fremdenverkehrsbereich oft nur kurze Saisonspitzen habe. Zusätzlich könnte das verstärkte Anbieten von Dienstleistungen die Auslastung verbessern.

Öffnungszeiten der Betriebe

- 8.1 Die einzelnen Betriebe hielten, ausgerichtet auf den jeweiligen Universitätsbetrieb, zwischen zwei und 13 Stunden geöffnet. Erfahrungswerten zufolge — detaillierte Aufzeichnungen wurden in der zentralen Verwaltung nicht geführt — wurden rd 80 % bis 85 % des Umsatzes in Spitzenzeiten von drei bis fünf Stunden erzielt.

- 8.2 Der RH empfahl, entsprechende Erhebungen für den gesamten Betrieb durchzuführen, um die Öffnungszeiten betriebswirtschaftlich optimieren zu können.

- 8.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung sei sie schon in der Vergangenheit um nachfragekonforme Öffnungszeiten bemüht gewesen. Die Gesellschaft wäre diesbezüglich jedoch zum Teil auf die Zustimmung universitärer Mensavereine und vor allem der Universitäten angewiesen. Künftig werde jedoch auf betriebswirtschaftliche Optimierungsmöglichkeiten verstärktes Augenmerk gelegt werden.*

Das BMBWK teilte die Ansicht des RH und verwies in diesem Zusammenhang auf die Controllingaufgaben der Gebietsleiter sowie der Geschäftsführung.

Preisgestaltung für Sozialmenüs

- 9.1 Die Bandbreiten der für die Sozialmenüs zulässigen Preise wurden vom Aufsichtsrat zuletzt 1995 festgelegt. Bis zum Sommer 1999 erfolgten keine Anpassungen. Vom RH veranlasste Berechnungen der Geschäftsführung ergaben, dass auch die an den Obergrenzen der Bandbreiten befindlichen Preise zur Kostendeckung nicht mehr ausreichten. Allein für das Jahr 1998 überstiegen die zuzuordnenden Kosten die Erlöse um rd 460 000 S.

- 9.2 Der RH bemängelte, dass zeitgerechte Anpassungen unterblieben waren, und empfahl, verstärkt auf die Entwicklung der Kosten zu achten.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung habe der Aufsichtsrat die Bandbreiten für die Preise der Sozialmenüs im Herbst 1999 angehoben, womit eine Grundlage für kostendeckende Preise geschaffen worden sei.*

Der Aufsichtsrat verwies auf das knappe Essensbudget des Zielpublikums. Verluste bei den Sozialmenüs könnten mit Gewinnen in anderen Teilbereichen kompensiert werden.

Das BMBWK nahm die Kritik des RH zur Kenntnis; es fühle sich jedoch weiterhin dem Sozialauftrag der Gesellschaft verpflichtet.

- 9.4 Der RH entgegnete dem Aufsichtsrat, er halte die Kostendeckung bei den Sozialmenüs weiterhin für zweckmäßig, zumal bedürftigen Studierenden noch weitere Zuschussmöglichkeiten offen stünden. Er erblickte keine stichhaltigen Gründe für verspätete Preisanpassungen.

Preisnachlässe für Universitätsbedienstete

- 10.1 Über die im Gesellschaftsvertrag festgelegte Einbeziehung der Universitätsbediensteten in die kostendeckend zu führenden Versorgungsleistungen hinaus erhielt dieser Personenkreis an acht von 15 Mensastandorten besondere Preisvergünstigungen bis zu 10 S je Gast und Konsumation. Nach Angabe der Geschäftsführung beliefen sich diese Nachlässe im Jahr 1998 auf insgesamt 660 000 S. Begünstigungen durch den Stammkundenpass und durch Essensbons boten den Universitätsbediensteten weitere Preisvorteile von insgesamt rd 300 000 S.

Die Geschäftsführung sah in diesen besonderen Preisnachlässen ein Gegengewicht zum Entgegenkommen der Universitäten bei den Pacht- und Betriebskosten.

- 10.2 Der RH gab zu bedenken, dass sich an einem Teil der Betriebsstandorte Universitätsangehörige günstiger als Studierende verpflegen konnten und die Gesellschaft durch diese Vorgangsweise mit freiwillig zu tragendem Sozialaufwand der Universitäten belastet werde. Er empfahl, von dieser Praxis Abstand zu nehmen.

- 10.3 *Die Geschäftsführung teilte mit, dass sie hinsichtlich der Preisnachlässe beabsichtige, Gespräche mit den Verantwortlichen der Universitäten zu führen; diese würden jedoch voraussichtlich äußerst schwierig verlaufen.*

Laut Stellungnahme des Aufsichtsrates werde er der Kritik des RH entsprechende Beschlüsse fassen.

Das BMBWK pflichtete dem RH bei und verwies auf ein an der Universität Linz bestehendes privates Modell der Unterstützung von Essenskosten von Universitätsangehörigen.

- 10.4 Der RH ersuchte die Geschäftsführung, ihn über den Fortgang der Verhandlungen zur Beseitigung der besonderen Preisnachlässe für Universitätsbedienstete auf dem Laufenden zu halten.

Gästepstruktur

- 11.1 In den einzelnen Betriebsstätten wurde bisher nicht erfasst, ob ein Gast dem Kreis der Universitätsangehörigen oder Universitätsfremden angehörte. Eine vom RH veranlasste und auf Erfahrungswerten der Betriebsleiter beruhende Schätzung ergab, dass einige Mensenbetriebsstätten, Cafés, Cafeterias und Buffets verhältnismäßig hohe Anteile an nichtstudentischem Publikum (Universitätsbedienstete und -fremde) aufwiesen.

- 11.2 Der RH empfahl, bestmöglich sicherzustellen, dass die soziale Preispolitik ausschließlich den laut Gesellschaftsvertrag zu begünstigenden Personenkreis erfasst.

Gästestruktur

115

- 11.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung sei der Anteil externer Gäste nur in einigen Betrieben mit geringer absoluter Gästezahl hoch, im Verhältnis zum Gesamtbetrieb liege er lediglich bei rd 2,5 %, was rd 114 000 Gästen entspreche. Künftig werde mittels Verfeinerung des Kassensystems vermieden, dass Universitätsfremden durch Förderungen gestützte Preise verrechnet werden.*

Das BMBWK teilte mit, dass die Bewirtung von externen Gästen dem auf Gewinn gerichteten Zusatzgeschäft zuzuordnen sei.

- 11.4 Der RH entgegnete dem BMBWK, es wäre deshalb sicherzustellen, dass durch die Bewirtung externer Gäste auch Gewinne erzielt werden.

Alternativen zum Betriebskonzept und zur Aufgabenerfüllung

- 12.1 Das damalige BMWV stimmte mit dem RH überein, dass die Gesellschaft bei Beibehaltung des derzeitigen Konzeptes auch künftig auf Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen sein werde, auch wenn Verbesserungen des Betriebsergebnisses erreicht werden könnten.

- 12.2 Möglichkeiten, den Bund als Zuschussgeber wesentlich zu entlasten, bestünden nach Ansicht des RH darin, die Gesellschaft von den vertraglichen Preisbeschränkungen zu entbinden und das Verpflegungsangebot in jene Geschäftsbereiche zu lenken, die nachhaltig positive Deckungsbeiträge leisten, sowie weiters externe Zusatzgeschäfte auszuweiten und nachhaltig unrentable Betriebsteile aufzulassen.

Als Alternative dazu wäre die Veräußerung der Gesellschaft durch den Bund zu einem angemessenen Verkaufspreis an eine private Unternehmung, die unter festzulegenden Rahmenbedingungen die Aufgabe des bisherigen öffentlichen Eigentümers fortführen könnte, zu erwägen. Einer Veräußerung müssten jedoch entsprechende Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Gesellschaft für potenzielle Käufer, wie insbesondere die Übertragung der derzeit nicht in ihrem Eigentum stehenden Teile des Betriebsvermögens an die Gesellschaft sowie die längerfristige Sicherung der Betriebsstätten an den Universitäten vorausgehen. Der RH empfahl dem BMBWK, vorbereitende Klarstellungen zu treffen bzw Maßnahmen zu veranlassen.

- 12.3 *Der Aufsichtsrat teilte im Zusammenhang mit der Sicherung der Betriebsstätten mit, dass zu überlegen wäre, ob nicht gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten, die die Universitäten bei der Beendigung von Pachtverträgen zum Ersatz der von der Gesellschaft getätigten Investitionen verpflichten.*

Das BMBWK teilte mit, dass es die Ansicht des RH über den künftigen Zuschussbedarf für die Gesellschaft teile und die Anregungen des RH bezüglich betriebswirtschaftlicher und geschäftspolitischer Verbesserungen durch die Organe der Gesellschaft befürworte. Das BMBWK stimmte auch darin überein, dass konkrete Veräußerungsüberlegungen erst nach weiteren betriebswirtschaftlichen Verbesserungen, der Übertragung des Betriebsvermögens und der Standortsicherung anzustellen wären. Ferner verwies es auf den bisherigen Nutzen aller Universitätsangehörigen durch das niedrige Preisniveau bei vergleichsweise geringen Zuschüssen und auf den mit einer Umstellung auf Subjektförderung verbundenen Verwaltungsaufwand.

- 12.4 Der RH entgegnete dem Aufsichtsrat, dass er Maßnahmen, die der Sicherung der Interessen der Gesellschaft dienen, grundsätzlich für angebracht halte. Im Hinblick auf eine allfällige Veräußerung wären jedoch die erforderlichen Handlungsfreiräume, die eine Optimierung des Veräußerungserlöses zulassen, sicherzustellen.

Dem BMBWK hielt der RH entgegen, dass zunächst zu klären wäre, ob der Betrieb der Gesellschaft eine Kernaufgabe des Staates darstellt. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre ein aufgaben- und zeitbezogener Stufenplan zur Schaffung geeigneter Voraussetzungen für eine erfolgreiche Veräußerung zu entwickeln. Die Ansicht des BMBWK, dass eine Umstellung von Objekt- zu Subjektförderungen verwaltungsaufwendig sei, teilte der RH insofern nicht, als diese zB kostengünstig über die Stipendienverwaltung abgewickelt werden könnte.

Schluss-
bemerkungen

- 13 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

Die Österreichische Mensen-BetriebsgesmbH sollte

- (1) die Deckungsbeitragsrechnungen ausbauen,
- (2) die Saisonauslastung in den Ferienzeiten verbessern sowie die Öffnungszeiten der Betriebe optimieren,
- (3) die Kosten- und Preisverhältnisse für das Verpflegungsangebot verstärkt beachten und auf besondere Preisnachlässe an Universitätsbedienstete verzichten sowie
- (4) sicherstellen, dass die soziale Preispolitik ausschließlich den laut Gesellschaftsvertrag zu begünstigenden Personenkreis erfasst.

Das BMBWK sollte

- (1) die durch den Sozialauftrag der Gesellschaft bestehenden Preisbeschränkungen aufheben und die daraus für finanziell schwache Studierende entstehenden Mehrbelastungen durch individuelle Förderungen ausgleichen,
- (2) an die Europäische Kommission zur Klärung der Frage herantreten, ob die der Gesellschaft eingeräumten finanziellen Vorteile im Einklang mit dem Wettbewerbsrecht der EU stehen,
- (3) geschäftspolitische und betriebswirtschaftliche Maßnahmen der Gesellschaft unterstützen, die auf eine Verminderung des Zuschussbedarfes gerichtet sind, sowie
- (4) eine Veräußerung der Gesellschaft unter vorgängiger Verbesserung ihrer Verkaufsattraktivität erwägen.

Bundesdenkmalamt

Das Bundesdenkmalamt ist eine als Behörde eingerichtete nachgeordnete Dienststelle des BMBWK. Seine Aufgabe ist die Erhaltung beweglicher und unbeweglicher Objekte von geschichtlicher, künstlerischer oder sonstiger kultureller Bedeutung, sofern diese im öffentlichen Interesse gelegen ist.

Der RH überprüfte das Bundesdenkmalamt im Hinblick darauf, inwieweit eine Teilrechtsfähigkeit Vorteile mit sich bringen würde, wobei auch die Ziele und das System der Förderungsvergabe überprüft wurden.

Ein im Herbst 1998 vom damaligen BMUK vorgelegter Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Denkmalschutzgesetz geändert werden sollte, sah eine Teilrechtsfähigkeit des Bundesdenkmalamtes vor. In der vom Nationalrat zwischenzeitlich beschlossenen Novellierung des Denkmalschutzgesetzes ist eine Teilrechtsfähigkeit nicht mehr vorgesehen.

Auch nach Ansicht des RH hätte die Einrichtung einer Teilrechtsfähigkeit unter den zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestehenden Rahmenbedingungen keine Vorteile gebracht.

Die Schätzungen des Bundesdenkmalamtes und des damaligen BMUK über die Gesamtanzahl der schutzwürdigen unbeweglichen Objekte wichen erheblich voneinander ab.

Die Vergabe von Förderungen im Rahmen des Denkmalschutzes — sowohl durch das damalige BMUK als auch durch das Bundesdenkmalamt — erfolgte verwaltungsaufwendig und nicht koordiniert.

In der Subventionsdatenbank des Bundesdenkmalamtes schienen Förderungen, die das damalige BMUK für die Jahre 1996 und 1998 gewährt hatte, nicht auf.

Rechtsgrundlagen:	Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG (Denkmalschutz) Ausfuhrverbotsgesetz für Kulturgut vom 5. Dezember 1918, StGBI Nr 90, zuletzt geändert durch BGBl Nr 605/1987 Denkmalschutzgesetz, BGBl Nr 533/1923, zuletzt geändert durch BGBl I Nr 170/1999 Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, BGBl Nr 58/1964 Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes, BGBl Nr 239/1974 Verschiedene Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts				
Aufgabe:	Erhaltung von beweglichen und unbeweglichen Objekten von geschichtlicher, künstlerischer oder sonstiger kultureller Bedeutung, sofern diese im öffentlichen Interesse gelegen ist.				
Organisation:	Nachgeordnete Dienststelle (Behörde) des BMBWK mit zentralen Abteilungen (zB Restaurierwerkstätten Kunstdenkmale [im Arsenal, Wien], Restaurierwerkstätten Baudenkmalpflege [in der Kartause Mauerbach], Bodendenkmale [Archäologie], Inventarisierung und Denkmalforschung); je Bundesland ein Landeskonservatorat				
Gebarungsentwicklung:	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S				
Einnahmen ^{*)}	25,4	25,4	20,5	36,1	36,4
Ausgaben					
Sachausgaben	197,5	284,7	236,3	265,2	267,1
Personalausgaben	93,2	98,0	98,7	98,0	107,6
Summe	290,7	382,7	335,0	363,2	374,7
Mitarbeiter jeweils zum 1. Jänner			Anzahl		
	211	211	211	212	212
^{*)} Größtenteils Spenden von Privaten					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 1999 das Bundesdenkmalamt im Hinblick darauf, inwieweit eine Teilrechtsfähigkeit vorteilhaft wäre, wobei auch die Ziele und das System der Förderungsvergabe überprüft wurden. Der Überprüfungszeitraum umfasste die Jahre 1994 bis 1998.

Zu den im Oktober 1999 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gaben das Bundesdenkmalamt im Dezember 1999 und Juni 2000 sowie das damalige BMUK im Jänner und das BMBWK im Juli 2000 Stellungnahmen ab. Die Gegenäußerungen dazu erstattete der RH im April und August 2000.

Ziele

- 2.1 Die Aufgabenstellungen des Bundesdenkmalamtes ergeben sich größtenteils aus den gesetzlichen Bestimmungen sowie aus seinem Statut.
- 2.2 Der RH empfahl dem Bundesdenkmalamt, auch für die Abteilung Restaurierwerkstätten Kunstdenkmale genaue Ziele zu definieren sowie die denkmalpflegerischen Ziele und Förderungsschwerpunkte mit dem damaligen BMUK abzustimmen.
- 2.3 *Das Bundesdenkmalamt und das damalige BMUK gaben bekannt, die Empfehlungen des RH verwirklichen zu wollen.*

Novelle zum Denkmalschutzgesetz

- 3.1 Im Herbst 1998 legte das damalige BMUK einen Entwurf für eine Novelle des Denkmalschutzgesetzes vor, welcher ua vorsah, dass dem Bundesdenkmalamt analog zu den im Forschungsorganisationsgesetz bezeichneten Institutionen eine Teilrechtsfähigkeit zukommen sollte.

Da das BMF die Einrichtung der vorgesehenen Teilrechtsfähigkeit ablehnte und die haushaltsrechtlich gebotenen Folgekostenberechnungen im Begutachtungsverfahren nicht vorlagen, erstellte das damalige BMUK im April 1999 einen neuen Entwurf. In diesem wurde von einer Teilrechtsfähigkeit Abstand genommen und lediglich vorgesehen, die Einnahmen der Abteilungen Restaurierwerkstätten Kunstdenkmale und Restaurierwerkstätten Baudenkmalpflege als zweckgebundene Einnahmen zu verwenden. Dieser Entwurf wurde vom Nationalrat im Juni 1999 beschlossen.

- 3.2 Auch der RH hatte bereits im Begutachtungsverfahren bemängelt, dass dem Gesetzesentwurf keine Folgekostenberechnungen beigelegt, und somit Vorteile, die die Einrichtung einer Teilrechtsfähigkeit mit sich bringen würden, nicht ersichtlich waren.

Auswirkungen der Einrichtung einer Teilrechtsfähigkeit

- 4.1 Im Zuge der 1992 vom RH durchgeführten Gebarungsüberprüfung des Bundesdenkmalamtes regte das Präsidium des Bundesdenkmalamtes an, dem Bundesdenkmalamt eine Teilrechtsfähigkeit ähnlich der bei den Bundesmuseen zuzubilligen. Das Bundesdenkmalamt übermittelte dem RH dazu auch eine Aufstellung von vermarktungsfähigen Leistungen, die eine Teilrechtsfähigkeit wünschenswert erscheinen ließen.

Auf ein nunmehriges Ersuchen des RH, die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen hinsichtlich der einzelnen vermarktungsfähigen Leistungen darzustellen, gab das Bundesdenkmalamt bekannt, dass die damals erwogenen Möglichkeiten nur in einem geringen Ausmaß wirtschaftlich genutzt werden könnten und Einnahmen lediglich im Bereich der vom Verein Förderung der Baudenkmalpflege durchgeführten Kurse und Seminare möglich wären.

- 4.2 Der RH erachtete die mögliche Straffung der administrativen Abwicklung (zB von Spendengeldern) als Vorteil einer Teilrechtsfähigkeit; in finanzieller Hinsicht stünden den Einnahmemöglichkeiten aus Kursen und Seminaren jedoch höhere Ausgaben für die kaufmännische Infrastruktur gegenüber.

Nach Ansicht des RH wäre daher die Einführung einer Teilrechtsfähigkeit zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorteilhaft gewesen.

- 4.3 *Das BMBWK teilte mit, dass sich das Bundesdenkmalamt für eine Gesamtausgliederung oder eine Ausgliederung von Teilen nicht eigne, weil es vor allem Aufgaben hoheitsrechtlicher Natur erfülle. Die Einrichtung der zweckgebundenen Gebarung für die Restaurierwerkstätten im Arsenal und in der Kartause Mauerbach habe sich bewährt.*

120

Schutzwürdige
Objekte

- 5.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte das Bundesdenkmalamt dem RH nur Schätzungen über die Anzahl der schutzwürdigen unbeweglichen Objekte nennen; zum Stichtag 31. Mai 1999 war über rd 15 000 Objekte bescheidmäßig abgesprochen worden. Während nach Ansicht des Bundesdenkmalamtes bis 2009 bundesweit rd 50 000 bis 60 000 unbewegliche Objekte unter vorläufigen Schutz gestellt sein sollen, ging das damalige BMUK demgegenüber (ua aufgrund unterschiedlicher Begriffsbestimmungen) von einer Gesamtanzahl von rd 30 000 Objekten aus.
- 5.2 Der RH kritisierte, dass trotz langjähriger Tätigkeit des Bundesdenkmalamtes noch immer keine exakte Anzahl der schutzwürdigen Objekte vorliegt, und erinnerte in diesem Zusammenhang an die Entschließung des Nationalrates vom 15. März 1978 betreffend die Schaffung eines Überblickes über Bestand und Zustand denkmalgeschützter Objekte in Österreich.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des Bundesdenkmalamtes seien die unterschiedlichen Schätzungen auf die Frage, was in Anbetracht der aufwendigen Unterschutzstellungsverfahren und des sinkenden Personalstandes machbar sei, zurückzuführen.*

Das damalige BMUK teilte mit, dass es wegen des durch Unterschutzstellungen entstehenden administrativen Aufwandes davon ausgehe, dass bis 2009 insgesamt nur rd 20 000 bis 21 000 unbewegliche Objekte unter Schutz gestellt sein würden.

Vergabe von
Förderungen

- 6.1 Die Vergabe von Förderungen für Zwecke des Denkmalschutzes erfolgte nach einem Aufteilungsschlüssel von rd 39 % durch das damalige BMUK und rd 61 % durch das Bundesdenkmalamt, wobei jedoch die Förderungsschwerpunkte zwischen den beiden Stellen nicht abgestimmt wurden. Die Förderungsvergabe durch zwei Stellen zog auch einen erhöhten Verwaltungsaufwand nach sich.
- 6.2 Nach Ansicht des RH sollte die gesamte Förderungsvergabe nur durch eine Stelle, zweckmäßigerweise durch das Bundesdenkmalamt, erfolgen. Dies würde zu einer Verminderung des administrativen Aufwandes beitragen und dem BMBWK die Möglichkeit eröffnen, seine Richtlinien-, Aufsichts- und Kontrollfunktionen verstärkt wahrzunehmen. Im Rahmen von gemeinsamen Jahresvorbesprechungen zwischen dem BMBWK und dem Bundesdenkmalamt könnten die Förderungsaktivitäten (zB Förderungsschwerpunkte) für das darauffolgende Jahr abgestimmt werden. Der RH hielt darüber hinaus auch eine mehrjährige Vorschau und Planung für zweckmäßig.
- 6.3 *Das damalige BMUK teilte mit, dass es sich der Empfehlung des RH bezüglich einer ausschließlichen Förderungsvergabe durch das Bundesdenkmalamt nicht anschließen könne. Die bisherige Vorgangsweise sichere ua, dass die Kontrolle der durch das Bundesdenkmalamt erfolgenden Subventionsvergabe nicht zu sehr ins Detail gehen müsse.*

Das Bundesdenkmalamt teilte mit, dass mit dem damaligen BMUK Übereinstimmung erzielt worden sei, künftig regelmäßig gemeinsame Finanzbesprechungen abzuhalten.

Bundesdenkmalamt

121

- 6.4 Der RH begrüßte die beabsichtigten gemeinsamen Finanzbesprechungen. Die Bedenken gegen eine ausschließliche Förderungsvergabe durch das Bundesdenkmalamt erachtete er jedoch insofern als unbegründet, als durch gemeinsame Finanzbesprechungen die Einbeziehung des BMBWK gewährleistet sei und auch dessen Kontrollmöglichkeiten nicht eingeschränkt würden.
- Subventionsdatenbank**
- 7.1 In einer vom Bundesdenkmalamt geführten Subventionsdatenbank, die der Förderungsdokumentation sowie als Sicherheitsmaßnahme zur Vermeidung eventueller Doppelförderungen dienen sollte, wurden nicht alle vom damaligen BMUK gewährten Förderungen aufgenommen. So schienen Förderungen von 26,3 Mill S (1996) und von 14,8 Mill S (1998) in der Subventionsdatenbank nicht auf.
- 7.2 Der RH empfahl dem Bundesdenkmalamt, künftig alle objektbezogenen Förderungen vollständig, richtig und unmittelbar in eine zentrale EDV-Datenbank aufzunehmen und neben Bundesmitteln auch Mittel der Länder und der Gemeinden zu erfassen, um einen Gesamtüberblick über die eingesetzten öffentlichen Mittel zu gewährleisten.
- 7.3 *Sowohl das damalige BMUK als auch das Bundesdenkmalamt kündigten die Neugestaltung der Subventionsdatenbank im Sinne der Empfehlung des RH an.*
- Verein Förderung der Baudenkmalpflege**
- 8.1 Der 1997 gegründete Verein Förderung der Baudenkmalpflege übernahm die Organisation und Durchführung der in der Kartause Mauerbach abgehaltenen Kurse und Seminare. Die diesbezügliche Gebarung wurde über das Konto des Vereins abgewickelt, die Teilnehmer erhielten jedoch eine vom Bundesdenkmalamt ausgestellte Teilnahmebestätigung.
- 8.2 Der RH kritisierte die seit 1997 geübte Praxis, bei der das Bundesdenkmalamt als Veranstalter bei den vom Verein durchgeführten Kursen und Seminaren aufschien, und empfahl, die bestehenden Verflechtungen zwischen den Restaurierwerkstätten Baudenkmalpflege und dem Verein aufzulösen. Kurse und Seminare sollten künftig nicht über das Vereinskonto, sondern über die zweckgebundene Gebarung abgewickelt werden.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des Bundesdenkmalamtes habe es bereits die erforderlichen Schritte zur Trennung seiner Aktivitäten von jenen des Vereins unternommen.*
- Volkswirtschaftliche Bedeutung des Denkmalschutzes**
- 9.1 Das damalige BMUK und das Bundesdenkmalamt führten bezüglich der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Denkmalpflege an, dass es sich um die Förderung besonders arbeitsintensiver und daher Arbeitsplätze schaffender oder erhaltender Arbeiten handle, durch die Förderung ein mehr als zehnmals so hoher Betrag für die Instandsetzung von Denkmälern aktiviert werde und im Rahmen der Umwegrentabilität beachtliche Einnahmen im Fremdenverkehr erzielt würden.
- 9.2 Der RH empfahl, die volkswirtschaftliche Bedeutung der Förderung der Denkmalpflege, insbesondere hinsichtlich der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, in der Öffentlichkeit stärker bekannt zu machen.

122Schluss-
bemerkungen

10 Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die gesamte Förderungsvergabe sollte durch eine Stelle, zweckmäßigerweise durch das Bundesdenkmalamt erfolgen.
- (2) Die Förderungsschwerpunkte sollten zwischen dem BMBWK und dem Bundesdenkmalamt im Rahmen von gemeinsamen Jah-resvorbesprechungen abgestimmt werden.
- (3) Die vergebenen Förderungen sollten in einer zentralen Subven-tionsdatenbank des Bundesdenkmalamtes vollständig erfasst wer-den.
- (4) Die Tätigkeit des Vereins Förderung der Baudenkmalpflege wäre von der Tätigkeit des Bundesdenkmalamtes klar zu trennen; die Kurse und Seminare sollten künftig im Rahmen der zweckgebundenen Gebarung durchgeführt werden.
- (5) Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Förderung der Denkmal-pflege sollte in der Öffentlichkeit stärker bekannt gemacht werden.

Bereich des Bundesministeriums für Finanzen

123

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Finanzverwaltung

(1) im Bereich der Finanzverwaltung hinsichtlich:

- (1.1) Schaffung einer rechtlichen Grundlage für eine Abgabefestsetzung unter dem Vorbehalt einer Nachprüfung (TB 1993 S. 164 Abs 7.2, zuletzt TB 1998 S. 81 Abs 1.2).

Das BMF wiederholte, die Vorbehaltsveranlagung wäre bisher legislativ nicht umgesetzt worden.

- (1.2) Gleichstellung von Beschwerdeführer und belangter Behörde bezüglich des Kostenersatzes in Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof (TB 1995 S. 70 Abs 7.2, zuletzt TB 1998 S. 81 Abs 1.3). Dadurch könnten jährlich rd 3 Mill S an Einnahmen erzielt werden.

Das BMF wiederholte, es habe diese Anregung an das hierfür zuständige BKA herangetragen.

- (1.3) Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für den Zugang der Abgabeverwaltung zu den Daten des permanenten statistischen Erhebungsdienstes (Intrastat) zwecks Unterstützung der Betrugsbekämpfung im Bereich der Umsatzsteuer (TB 1996 S. 111 Abs 4.1, zuletzt TB 1998 S. 82 Abs 1.5).

Das BMF wiederholte, dass eine derartige Regelung eine Durchbrechung des Rechtsgrundsatzes bedeuten würde, demzufolge ausschließlich für statistische Zwecke erhobene Daten nicht personenbezogen ausgewertet werden dürfen. Weiters würden unterschiedliche Regelungen über Voraussetzungen und Inhalt der Steuer- und Statistikdaten keinen für eine qualifizierte Auswertung erforderlichen Datenvergleich erlauben.

- (1.4) Ermöglichung eines zeitnahen Vergleiches der Daten der zusammenfassenden Meldungen mit jenen der jährlichen Umsatzsteuererklärungen (TB 1996 S. 111 Abs 4.2, zuletzt TB 1998 S. 82 Abs 1.6).

Das BMF wiederholte, dass vorrangig die unterschiedlichen Abgabefristen für die jährlichen Umsatzsteuererklärungen einen zeitnahen Vergleich beeinträchtigen würden; dieser sei allenfalls im Wege der Überprüfung von Umsatzsteuervoranmeldungen zu erwägen. Unterschiede zwischen den Daten der zusammenfassenden Meldungen und den Umsatzsteuererklärungen würden jedoch im Rahmen der im Aufbau befindlichen Risikoanalyse berücksichtigt und zur gezielten Auswahl von Umsatzsteuersonderprüfungen herangezogen.

Unerledigte Anregungen

124

- (1.5) Eines Erlasses des BMF über die inländischen Besteuerungsgrundlagen für Schirennläufer, demzufolge diese Besteuerungsgrundlagen ab dem Jahr 1976 "im Rahmen der vereinfachten Ermittlung" mit 25 % der Umsätze bzw Gewinne angesetzt werden können; da dieser Erlass im Widerspruch zu einzelnen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung steht und sich seither die tatsächlichen Verhältnisse grundlegend geändert haben, sollte das BMF auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Abgabepflichtigen eine Neuregelung erwägen (NTB 1997 S. 42 Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMF sei diese komplexe Problematik infolge des Wechsels in der Ressortleitung und der damit zusammenhängenden Prioritäten noch nicht bis zur Entscheidungsreife behandelt worden.

Zollverwaltung

- (2) im Bereich der Zollverwaltung hinsichtlich:
- (2.1) Übertragung der Bearbeitung zollbehördlicher Finanzstrafsachen in den Finanzlandesdirektionen an die für Zollverwaltungssachen zuständigen Fachabteilungen (NTB 1979 Abs 82.8, TB 1980 Abs 43.20, zuletzt TB 1998 S. 82 Abs 2.1); jährliche Kostensenkung von rd 1 Mill S.

Das BMF erblickte unverändert keine Rationalisierungsmöglichkeiten.

- (2.2) Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Bestehen und die Tätigkeit (auch) des Zollwache–Massafonds (TB 1967 Abs 57.1 bis 57.8, TB 1988 Abs VIII.2, zuletzt TB 1998 S. 82 Abs 2.2).

Das BMF verwies unverändert auf noch nicht abgeschlossene Koordinierungsgespräche zwischen den betroffenen Ressorts (BMI, BMF, BMJ). Für den Bereich des BMF spreche ein auf den Kostenfaktor abgestellter Vergleich zwischen den Lösungsmodellen Etatwirtschaft und Massawirtschaft zugunsten des Massafonds.

- (2.3) Erlassung der ausständigen Verordnung des Bundesministers für Finanzen über das Nachtdienstgeld für nicht der Zollwache angehörende Organe der Zollverwaltung (TB 1982 Abs 50.18, zuletzt TB 1998 S. 82 Abs 2.3).

Obwohl das BMF bisher die rechtliche Begründung für diese Empfehlung grundsätzlich anerkannte, sah es unverändert keinen Handlungsbedarf, weil die bestehende Regelung einer funktionierenden Verwaltungspraxis entspreche.

- (2.4) Änderung des Zollrechts–Durchführungsgesetzes, um die Wachkörpervorsetzten der einzelnen Grenzgendarmen in das Weisungs– und Dienstaufsichtssystem der Zollverwaltung einzubinden (TB 1997 S. 122 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMF sei die funktionelle und organisatorische Weisungsstruktur faktisch verbessert worden, weswegen es keine gesetzlichen Maßnahmen vorzubereiten beabsichtige.

- (2.5) Schaffung der notwendigen legistischen Maßnahmen zur Klarstellung und Absicherung der funktionellen Unabhängigkeit der bescheinigenden Stelle (NTB 1997 S. 57 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMF habe es mehrere organisatorische Maßnahmen gesetzt. Die innerstaatliche legistische Absicherung der funktionellen Unabhängigkeit der bescheinigenden Stelle werde wegen der EU–Rechtslage und der dienstrechtlichen Realität nicht weiter verfolgt.

Unerledigte Anregungen

125

Kapitalbeteiligungen
des Bundes

(3) im Bereich der Kapitalbeteiligungen des Bundes hinsichtlich:

- (3.1) Verbindlicher Definition von Investitionsrichtlinien im Bereich der vormaligen Dorotheum Aktions-, Versatz- und Bank-GesmbH (Dorotheum; nunmehr Dorotheum GesmbH; NTB 1996 S. 126 Abs 20, zuletzt TB 1998 S. 84 Abs 3.5).

Laut Mitteilung des Dorotheums an das BMF (Juni 1999) erfolge die Abwicklung von Investitionsprojekten im Rahmen des genehmigten Investitionsplanes. Die Einholung der Angebote, die Auftragsvergabe und die Kontrolle der Einhaltung des Auftragsrahmens entspreche den Vorgaben. Das BMF nahm dazu nicht Stellung.

- (3.2) Systematischer Erstellung von Anforderungsprofilen und Stellenbeschreibungen, Aufbau eines Gesamtschulungskonzeptes im Bereich des Dorotheums (NTB 1996 S. 127 Abs 21, zuletzt TB 1998 S. 84 Abs 3.6).

Laut Mitteilung des Dorotheums an das BMF (Juni 1999) werde die im Business-Plan 1999 bis 2001 festgelegte Personalverringerung Änderungen der Kompetenzen und Arbeitsabläufe erforderlich machen. Im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahmen seien neue Anforderungsprofile und daraus abgeleitet Stellenbeschreibungen zu erstellen. Das künftige Gesamtschulungskonzept werde sich an den neuen Aufgabeninhalten orientieren. Das BMF nahm dazu nicht Stellung.

- (3.3) Geänderter Besetzung des Aufsichtsrates der ÖIAG-Bergbauholding AG zwecks Lösung des bestehenden beträchtlichen Interessenkonfliktes (TB 1996 S. 169 Abs 18.2 und 19, Abs 18.2 und 19 (4), zuletzt TB 1998 S. 86 Abs 4.1).

Laut Mitteilung des BMF habe lediglich ein Personenwechsel im Aufsichtsrat der ÖIAG-Bergbauholding AG stattgefunden. Der ehemalige Leiter der für die Bergbauförderung zuständigen Sektion im damaligen BMwA sei im Aufsichtsrat der ÖIAG-Bergbauholding AG durch seinen Nachfolger ersetzt worden. Nach Ansicht des BMF bewirke diese Maßnahme, dass jener Organwalter, der über die Zuteilung der Bergbauförderungsmittel entscheidet, auch deren sinnvollen Einsatz überprüfen könne.

- (3.4) der Österreichischen Postsparkasse AG (NTB 1997 S. 75 Abs 74) betreffend

– möglichst rasche Entwicklung eines kurz- und mittelfristigen Konzeptes über Funktion, Schnittstellen und Aufgabenbereich einschließlich Standortfragen für Postämter und Zweigstellen,

– organisatorische Maßnahmen im Ausleihungsbereich, um innerhalb der Unternehmungsgruppe eine einheitliche Abwicklung und Gestion zu erreichen sowie eine rechtzeitige Besicherung zu gewährleisten,

– Schaffung klarer Verantwortungsbereiche im Zuge der Neugestaltung des Beteiligungsbereiches,

– Entscheidungen im Ausleihungs- und Beteiligungsbereich, die in erster Linie im eigenen Aufsichtsrat zu treffen wären,

Unerledigte Anregungen

126

– Entsendung von leitenden Funktionären in Aufsichtsräte von Tochtergesellschaften ohne zusätzliche Honorierung sowie

– Institutionalisierung einer gegenseitigen Vertretung in den Aufsichtsräten der Österreichischen Postsparkasse AG und der Post und Telekom Austria AG.

Das BMF verwies auf die Zuständigkeit des Aufsichtsrates und des Vorstandes der Österreichischen Postsparkasse AG. Dem BMF komme ausschließlich die Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an der Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft zu; diese habe in Ermangelung eines Konzernverhältnisses auf operative Angelegenheiten der Österreichischen Postsparkasse AG keine Einwirkungsmöglichkeiten.

(3.5) der Print Media Austria AG, vormals Österreichische Staatsdruckerei AG, betreffend

– Aufbau einer starken zweiten Führungsebene sowie verstärkte Delegation operativer Entscheidungen (TB 1998 S. 99 Abs 4),

– Verselbständigung sowie teilweise oder gänzliche Abgabe des Profit-Center Verlag Österreich (TB 1998 S. 104 Abs 14),

– Erstellung von Preisfestsetzungsrichtlinien für das Pflichtgeschäft (TB 1998 S. 109 Abs 27) sowie

– Erstellung eines schriftlichen Personalkonzeptes (TB 1998 S. 110 Abs 31).

Laut Stellungnahme des BMF seien die Anteilsrechte des Bundes an der damaligen Österreichischen Staatsdruckerei AG (nunmehr Print Media Austria AG) Mitte 1998 an die ÖIAG übertragen worden. Das BMF verwies auf die seither gegebene Zuständigkeit der Unternehmungsorgane.

Sonstiges

(4) in sonstigen Bereichen hinsichtlich:

(4.1) Aufkommensneutraler Umstellung der Bemessungsgrundlage für Konzessionsabgaben und Wettgebühren vom (geringeren) Wetteinsatz auf das (um den Verwaltungskostenbeitrag höhere) Spielentgelt; diesfalls würden sich Erhöhungen des Verwaltungskostenanteils der Österreichischen Lotterien GesmbH nicht mehr negativ auf das Aufkommen an diesen Abgaben auswirken (NTB 1993 S. 74 Abs 6, zuletzt TB 1998 S. 84 Abs 4.1).

Allein die Einführung eines Verwaltungskostenbeitrages von 5 % bei der Brieflotterie im Jahr 1990 verursachte seither einen Einnahmenschwund von rd 23 Mill S je Jahr an glücksspielbezogenen Abgaben.

Das BMF wiederholte, die Österreichische Lotterien GesmbH versuche, steigende Kostenstrukturen im Wettpreis oder in den Spielbedingungen unterzubringen.

- (4.2) Beseitigung der bestehenden "generellen medialen Unterstützung" der von der Österreichischen Lotterien GesmbH betriebenen Spiele, welche zu Lasten des Konzessionsabgabenaufkommens geht (NTB 1993 S. 75 bis 78 Abs 7 bis 10); jährliches Einsparungspotenzial rd 200 Mill S.

Laut Stellungnahme des BMF habe der Bund als Monopolinhaber ein langfristiges Interesse an einer positiven Darstellung der Glücksspiele in der Öffentlichkeit, welches mittels medialer Unterstützung unter Einbindung des ORF abgesichert würde.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Allgemeine Personal-
angelegenheiten

- (1) im Bereich allgemeiner Personalangelegenheiten hinsichtlich:

Einschränkungen bei der Verwendung von Dienstkraftwagen für Fahrten von Führungskräften (SB Ermessensausgaben 1984 Abs 09.4, zuletzt TB 1998 S. 85 Abs 1); jährliches Einsparungspotenzial rd 12 Mill S.

Das BMF verwies unverändert auf die Richtlinien für die Benützung von Kraftfahrzeugen des Bundes sowie auf die Verringerung der Anzahl der für diesen Personenkreis vorgesehenen Kraftfahrzeuge seit dem Jahr 1988. Die grundsätzliche Genehmigung zur Benützung von Dienstkraftwagen für diesen Personenkreis obliege den jeweiligen Obersten Organen der Vollziehung. Weiters würde bei nicht beruflich veranlassten Fahrten (wie zB zwischen Wohnung und Arbeitsstätte) der steuerrechtlich vorgeschriebene Sachbezugswert angesetzt.

Verwaltungsreform

- (2) im Bereich der Verwaltungsreform hinsichtlich:

Maßnahmen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung im Abgabewesen (TB 1983 Abs 48.35, TB 1993 S. 10, TB 1995 S. 74 Abs 4, TB 1996 S. 213, zuletzt TB 1998 S. 85 Abs 2.1); jährliches Einsparungspotenzial rd 300 Mill S Personalaufwand.

Das BMF verwies unverändert auf das Endbesteuerungsgesetz, das Steuerreformgesetz 1993, das Abgabenänderungsgesetz 1994 sowie auf das Bundesgesetz, mit dem das Grunderwerbsteuergesetz 1987, die Bundesabgabenordnung und andere Gesetze geändert wurden. Weiters wären die Gebührenpflicht für einige Tatbestände, die Wertpapiersteuer, die Weinsteuern und die Sonderabgabe von Erdöl aufgehoben worden (BGBl Nr 629/1994, 681/1994 und 297/1995). Mit dem Abgabenänderungsgesetz 1998 wären weitere Möglichkeiten bzw eine Verpflichtung der Selbstberechnung nicht nur im Interesse der Entlastung der Finanzverwaltung, sondern auch im Interesse einer Vereinfachung und Arbeitersparnis für die Abgabepflichtigen geschaffen worden (Bestandverträge, Rechtsgeschäfte, die einer Hundertsatzgebühr unterliegen und Gesellschaftsteuer). Für nicht buchführungspflichtige Unternehmungen einzelner Branchen seien im Sommer 1999 Verordnungen betreffend Gewinn- und Vorsteuerpauschalierungen erlassen werden. Eine weitere

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

128

Verordnung ermögliche eine Individualpauschalierung von Betriebsausgaben, Werbungskosten und Vorsteuern. Durch das Steuerreformgesetz 2000 sei die Umsatzsteuersondervorauszahlung bis zu einem Vorauszahlungsbetrag von 10 000 S entfallen sowie die Selbstberechnung bei der Schenkungssteuer und den damit in Verbindung stehenden Gerichtsgebühren durch Notare und Rechtsanwälte eingeführt worden. Weiters sei es gemäß einer Novelle zum Gebührengesetz ab 1. Juli 1999 möglich, die bei einer Behörde anfallenden festen Gebühren auch durch Barzahlung sowie durch Verwendung einer Kreditkarte oder einer Eurocheckkarte zu entrichten. Überdies seien Ansuchen um Rechtsauskunft nunmehr gebührenfrei.

Finanzverwaltung

(3) im Bereich der Finanzverwaltung hinsichtlich:

- (3.1) Erarbeitung von Richtlinien für die Personalbewirtschaftung (TB 1989 Abs 36.2, TB 1992 S. 137 Abs 4.2, zuletzt TB 1998 S. 86 Abs 3.1); jährliches Einsparungspotenzial mindestens 15 Mill S bis 20 Mill S Personalaufwand.

Laut Stellungnahme des BMF habe es für den Bereich der Finanzämter bundeseinheitliche Personalbewirtschaftungsrichtlinien geschaffen. Für den Bereich der Finanzlandesdirektionen sei dies jedoch aufgrund deren unterschiedlicher Größe und Struktur unterblieben. Der ständig sinkende Personalstand im Bereich der Finanzverwaltung werde in absehbarer Zeit auch eine Straffung des Personalbedarfes bei den Finanzlandesdirektionen erfordern. Aufgrund der umfangreichen organisatorischen Änderungen würden in nächster Zeit die Personalbewirtschaftungsrichtlinien für die Finanzämter neu überdacht werden. Anschließend werde auch eine Erarbeitung von Personalbewirtschaftungsrichtlinien für die Finanzlandesdirektionen erfolgen. Derzeit werde ein Modell erarbeitet, das anhand des je Finanzamt ermittelten Arbeitsanfalles die entsprechende Anzahl von Mitarbeitern festlegen soll.

- (3.2) Verzinsung von Abgabennachforderungen und –guthaben (NTB 1995 S. 82 Abs 9.2, zuletzt TB 1998 S. 81 Abs 1.4). Dadurch könnten jährlich Einnahmen von rd 900 Mill S erzielt werden.

Das BMF wiederholte, es habe in den letzten Jahren nach eingehenden verfassungsrechtlichen Erwägungen mehrere Gesetzesentwürfe über eine Verzinsung von Nachforderungen und Guthabenschriften ausgearbeitet. Die gegenüber dem Begutachtungsentwurf geänderte Regierungsvorlage zum Budgetbegleitgesetz 2001 sehe eine diesbezügliche Änderung der Bundesabgabenordnung vor.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Verwaltungsreform

- (1) im Bereich der Verwaltungsreform hinsichtlich:

Deutlicher Anhebung der Wertgrenzen für die Mitwirkung des BMF bei den Hochbauvorhaben des damaligen BMwA (TB 1997 S. 85 Abs 7, zuletzt TB 1998 S. 85 Abs 2.2).

Laut Stellungnahme des BMF seien mit dem Inkrafttreten der Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2000 die Wertgrenzen für die Mitwirkung des BMF bei (Hoch)Bauvorhaben bei Neu-, Zu- und Umbauten sowie Sonderanlagen jeweils im Zuge der Herstellung von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens von 50 Mill S auf 150 Mill S und bei der Instandhaltung bzw Instandsetzung sonstiger Bauvorhaben von 30 Mill S auf 60 Mill S angehoben worden.

Kapitalbeteiligungen des Bundes

- (2) im Bereich der Kapitalbeteiligungen des Bundes hinsichtlich:

- (2.1) Weiteren Ausbaues des Rechnungswesens der damaligen Dorotheum Aktions-, Versatz- und Bank-GesmbH (Dorotheum) zur besseren Nutzung als Planungs- und Kontrollinstrument und zur Gewährleistung eines wirksamen Controlling (NTB 1996 S. 122 Abs 7, zuletzt TB 1998 S. 87 Abs 4.4).

Laut Mitteilung des BMF sei seit Jahresbeginn 2000 ein verbessertes Controlling-system und eine Profit-Center-Rechnung im Bereich der Dorotheum GesmbH eingeführt worden.

- (2.2) Verbesserung der Umsetzung der Empfehlungen der Internen Revision des Dorotheums (NTB 1996 S. 126 Abs 19, zuletzt TB 1998 S. 87 Abs 4.5).

Laut Mitteilung des BMF werde den Empfehlungen des RH stetig entsprochen.

- (2.3) Ausdehnung der Prüfungen der Internen Revision des Dorotheums auf alle Unternehmungsbereiche (NTB 1996 S. 125 f Abs 17).

Laut Mitteilung des BMF werde den Empfehlungen des RH stetig entsprochen.

130

Prüfungsergebnisse

Veranlagung, Betriebsprüfung und Steuerleistung von Größtbetrieben

Bei den Ertragsteuerleistungen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) waren deutliche Unterschiede zwischen den Größtbetrieben (Betriebe, die — je nach Branche — bestimmte Umsatzgrenzen überschreiten) und insbesondere den Klein- und Mittelbetrieben erkennbar, welche das BMF zum Anlass für eingehende Untersuchungen nehmen sollte, zumal es nicht den allgemeinen Erwartungen entspricht, dass das Ertragsteueraufkommen — gemessen am jeweiligen Umsatz — zum überwiegenden Teil von den Klein- und Mittelbetrieben getragen wird. Ausschlaggebend hierfür war in erster Linie eine Vielzahl abgabenrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten, die vor allem Größtbetriebe aufgrund ihrer Betriebsgröße auszunutzen verstanden.

Außerdem erachtete der RH die präventive Wirkung der Abgabenverfahren insofern als zu gering, als die Finanzverwaltung sowohl im Innen- als auch im Außenverhältnis zu wenige Prüfungshandlungen setzen konnte.

Bescheidmäßige Vorschreibungen der Körperschaftsteuer erfolgten selbst bei den Größtbetrieben Österreichs vielfach nur im Ausmaß von höchstens der gesetzlichen Mindestkörperschaftsteuer. Steuervorauszahlungen blieben zum Teil weit hinter den Jahresfestsetzungen zurück. Großzügige Fristen der Abgabenbehörden für die Abgabe von Steuererklärungen hatten späte Vorschreibungen von hohen Nachforderungsbeträgen zur Folge. Daraus resultierten für den Bund als Abgabengläubiger Zinsenverluste in beträchtlicher Höhe.

Kennzahlen für Größtbetriebe					
	1995	1996	1997	1998	1999
			Anzahl		
Größtbetriebe	1)	1 961	2 001	2 200	2 213
Durchgeführte Betriebsprüfungen	551	489	464	489	424
			in Mill S		
Umsätze laut Veranlagung	2 325 138	2 360 491	2 524 400	1 923 095 ²⁾	436 367 ²⁾
Veranlagte Umsatzsteuern	35 933	46 694	66 749	54 043 ²⁾	8 312 ²⁾
Veranlagte Ertragsteuern	14 463	19 339	26 278	19 114 ²⁾	8 097 ²⁾
Mehrergebnisse nach Betriebsprüfungen	3 816	2 934	3 210	2 359	2 927

1) Daten nicht verfügbar.
2) Daten bezogen auf das jeweilige Veranlagungsjahr; Stand: August 2000.

132

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 1999 die abgabenrechtliche Gebärung (Veranlagung, Betriebsprüfung und Steuerleistung) von Größtbetrieben. Zu den im Dezember 1999 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMF im März 2000 Stellung. Der RH gab hiezu im April 2000 seine Gegenäußerung ab.

Die Gebärungsüberprüfung bei den zuständigen Finanzämtern erstreckte sich auf die 300 umsatzstärksten Unternehmungen Österreichs hinsichtlich der Veranlagungsjahre 1995 bis 1997. Weiters analysierte und verglich der RH für den selben Zeitraum die Veranlagungsdaten der Größtbetriebe mit sämtlichen Unternehmungen kleinerer Betriebsgrößen.

Ausgangslage

- 2.1 Während die Einnahmen des Bundes aus der Umsatzsteuer sowie der Lohnsteuer in den vergangenen zwanzig Jahren jeweils um mehr als 130 Mrd S stiegen, erhöhten sich im Vergleich dazu die Einnahmen des Bundes aus den Ertragsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) zusammen im selben Zeitraum um rd 60 Mrd S. Bei den Ertragsteuern ist jedoch zu berücksichtigen, dass zwischenzeitlich die Gewerbesteuer wegfiel und die Steuerpflicht der Oesterreichischen Nationalbank neu begründet wurde.
- 2.2 Die Entwicklung im Bereich der Körperschaftsteuer gab dem RH Anlass zur Besorgnis. Konnte die Finanzverwaltung 1960 noch bei zwei von drei Veranlagungen Steuerbeträge vorschreiben, so verringerte sich dieser Anteil 1995 auf nur mehr ein Drittel. Die kumulierten Verluste körperschaftsteuerpflichtiger Rechtsträger betrug allein für die Veranlagung 1995 rd 77 Mrd S. Die steuerlich verwertbaren Verlustvorträge insgesamt erreichten ein Ausmaß von mehreren Hundert Mrd S, weshalb von diesen Unternehmungen auf Jahre hinaus keine Körperschaftsteuerleistungen zu erwarten sind.
- 2.3 *Das BMF teilte die Sorge des RH.*

Zielvorgaben; Betriebsprüfungen

- 3.1 Grundsätzlich ist das BMF bemüht, die für den Staatshaushalt notwendigen Mittel zu beschaffen, eine Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten und eine fiskalisch orientierte Präventivwirkung zu erzielen.

Bei den Größtbetrieben war das BMF bestrebt, die genannten Ziele durch Betriebsprüfungen unter Vermeidung ungeprüfter Zeiträume sowie durch eine verstärkte und vollständige Prüfung von Konzernunternehmungen zu erreichen.

- 3.2 Der RH beanstandete, dass seit 1996 in rd 800 Fällen keine Anschlussprüfungen stattfanden. In Einzelfällen blieben Zeiträume seit 1984 ungeprüft. Weiters war der Finanzverwaltung mangels entsprechender Datenerfassung die Zugehörigkeit von Abgabepflichtigen zu Konzernen nicht allgemein ersichtlich.

Der RH hielt die häufigere Abhaltung von Betriebsprüfungen mit Rücksicht auf die bisher erzielten Mehrergebnisse bei Größtbetrieben sowie die Einrichtung einer Konzerndatenbank für zweckmäßig.

Interne Kontroll-
und Steuerungs-
systeme

- 3.3 *Das BMF teilte mit, Rückstände bereits abzubauen. Der durchschnittliche Prüfungssturnus betrage 4,5 Jahre. Ursachen für die Verzögerungen seien neben organisatorischen Gründen vor allem Personalengpässe.*
- 4.1 Das BMF führte in den letzten Jahren bei Finanzämtern (Großbetriebsprüfung) keine Inspektionen, sondern lediglich Informationsbesuche durch. Ebenso führten einige Finanzlandesdirektionen in den Jahren 1995 bis 1997 keine Inspektionen durch.
- 4.2 Der RH empfahl dem BMF, in seinem Wirkungsbereich die Kontrollverpflichtungen gegenüber den Dienststellen der Großbetriebsprüfung verstärkt wahrzunehmen.
- 4.3 *Das BMF befürchtete verstärkte Tendenzen zu Übersteuerungen. Es stellte aber zunehmend Maßnahmen zur Förderung eines ergebnis- und kundenorientierten Verhaltens in Aussicht.*
- 4.4 Der RH begrüßte zwar die Bemühungen der Finanzverwaltung, die nachgeordneten Dienststellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bestmöglich zu unterstützen, wies jedoch grundsätzlich auf die Bedeutung der Kontrolle hin. Seiner Ansicht nach war in den letzten Jahren im Bereich der Großbetriebsprüfung keine Tendenz der Übersteuerung hinsichtlich der Kontrolldichte zu erkennen.

Veranlagung

- 5.1 Die Bearbeitungsintensität bei den Veranlagungen war systembedingt gering. Der Veranlagungsfortgang war insgesamt zufriedenstellend, wenn auch in den Finanzlandesdirektionen unterschiedlich. Mehr als die Hälfte der Körperschaftsteuerveranlagungen der vom RH untersuchten umsatzstärksten Großbetriebe ergaben bescheidmäßige Vorschreibungen von höchstens der gesetzlichen Mindestkörperschaftsteuer. Die Vorauszahlungen an Körperschaftsteuer blieben weit hinter den bescheidmäßigen Jahresfestsetzungen zurück. Vielfach konnten hohe Nachforderungsbeträge — oftmals infolge großzügiger Gewährung von Fristen durch die Abgabenbehörden — erst lange nach dem Veranlagungszeitraum festgesetzt werden. Die solcherart gewährten unentgeltlichen Kreditierungen führten für den Bund als Abgabengläubiger allein in den vom RH überprüften Fällen zu Zinsenverlusten von rd 700 Mill S.
- 5.2 Der RH empfahl, in Hinkunft Zinsen auf Abgabenkonto zu verrechnen. Weiters sollten die Abgabenbehörden kürzere Fristen für die Abgabe von Steuererklärungen gewähren.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die Verzinsung von Abgabenkonto derzeit intensiv beraten. Die Direktbearbeitung (Maßnahmen nach Einlangen der Steuererklärungen im Finanzamt) in der Veranlagung ab November 1999 gewährleiste eine zügigere Veranlagung.*
- 5.4 Der RH entgegnete, die Finanzämter sollten Steuererklärungen — insbesondere jene mit hohen Nachforderungen — ohne Verzögerung erhalten und zeitnah bearbeiten. Diesbezüglich vom BMF angeführte Verbesserungen im Zusammenhang mit der Direktbearbeitung waren ihm nicht nachvollziehbar.

134

Steuerleistung

- 6.1 Die durchschnittliche Steuerleistung von Größtbetrieben (Umsatz-, Ertrag- und Lohnsteuer) lag weit über jener anderer Betriebsgrößen. Werden die Steuerleistungen hingegen am jeweiligen Umsatz gemessen, so wiesen die Größtbetriebe die mit Abstand schlechtesten abgabenrechtlichen Ergebnisse auf. So waren etwa die Umsatzsteuerleistungen der Mittelbetriebe rd zweimal, die Gewinne der Kleinstbetriebe rd dreimal und die Ertragsteuerleistungen der Kleinstbetriebe rd sechsmal so hoch wie die der Größtbetriebe. Ebenfalls gemessen am Umsatz betrug der alleinige Anteil der Klein- und Mittelbetriebe am Umsatzsteueraufkommen rd 70 % (Größtbetriebe: 11 %), der am Ertragsteueraufkommen sogar mehr als 80 % (Größtbetriebe: 6 %).
- 6.2 Der RH stellte eine Vielzahl von Maßnahmen der Steuervermeidung fest. Dabei waren die Größtbetriebe gegenüber Unternehmungen kleinerer Betriebsgrößen wesentlich bevorzugt. Als Instrument bedeutender Steuersparmöglichkeiten erwies sich etwa das Umgründungssteuergesetz. Der RH stellte folgende Verbesserungsvorschläge zur Diskussion:
- (1) Für Größtbetriebe sowie für sämtliche Konzernunternehmungen mit Größtbetrieben wäre — in Anlehnung an bestehende internationale Beispiele — eine einheitliche Zuständigkeit für die Erhebung der Abgaben und für die Betriebsprüfung zu erwägen.
 - (2) Die internationale Zusammenarbeit der Abgabenverwaltungen sollte intensiviert werden. Darüber hinaus wäre eine EU-weite Steuerharmonisierung von Vorteil.
 - (3) Umgründungen nach dem Umgründungssteuergesetz wären im Hinblick auf steuerpolitische Auswirkungen statistisch zu erfassen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es ein Projekt zur Reorganisation der Großbetriebsprüfungen gestartet. Auch sei es laufend bemüht, die internationale Zusammenarbeit zu verbessern. Es teilte die Sorge des RH, dass die Möglichkeit zu steuerlichen Gestaltungen bei Größtbetrieben und Konzernen erheblich höher ist als für kleinere Betriebe, hob aber die Bedeutung der Größtbetriebe im Hinblick auf große Mitarbeiterzahlen und das Lohnsteueraufkommen hervor.*

Schluss-
bemerkungen

- 7 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMF,
- (1) künftig Zinsen auf Abgabekonten zu verrechnen;
 - (2) für Großbetriebe und Konzernunternehmungen mit Großbetrieben eine einheitliche Zuständigkeit für die Erhebung der Abgaben und die Betriebsprüfung zu erwägen. Dafür wäre der Aufbau einer elektronischen Konzerndatenbank Voraussetzung;
 - (3) die internationale Zusammenarbeit der Abgabenverwaltungen zu intensivieren;
 - (4) verstärkte Bemühungen um eine EU-weite Steuerharmonisierung anzustreben;
 - (5) häufiger Betriebsprüfungen bei Großbetrieben durchzuführen und
 - (6) die interne Kontrolle gegenüber den Dienststellen der Großbetriebsprüfung verstärkt wahrzunehmen.

136

Finanzamt Graz-Umgebung

Die Veranlagungsabteilung vermittelte insgesamt einen guten Eindruck. Ein häufiger Personalwechsel in den letzten Jahren bewirkte zeitweise erschwerte Arbeitsbedingungen. Vom RH angeregte Berichtigungen fehlerhafter Steuerbescheide ergaben Steuernachforderungen von rd 720 000 S.

In einigen Fällen erfolgte die Festsetzung von hohen Abgabennachforderungen zum Teil erheblich verzögert.

Die Besteuerung ausländischer Einkünfte war in mehreren Fällen fehlerhaft.

Die Abgabenrückstände des Finanzamtes Graz-Umgebung lagen in den letzten Jahren beträchtlich über dem Bundesdurchschnitt.

Überhöhte Schätzungen der Besteuerungsgrundlagen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer verursachten vermeidbar hohe Abgabenrückstände.

In einigen Fällen verzögerte sich der Strafvollzug durch ein zögerndes Vorgehen des Finanzamtes gegenüber den Bestraften.

Rechtsgrundlagen:	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, Finanzstrafgesetz					
Aufgaben:	Erhebung der bundesrechtlich geregelten öffentlichen Abgaben und Beiträge, ausgenommen die von den Zollämtern und vom Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern in Graz zu erhebenden öffentlichen Abgaben					
Gebarungsentwicklung:	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S					
Einnahmen (öffentliche Abgaben – Kapitel 52)	1 106,1	1 304,0	2 368,2	1 929,9	2 314,7	2 396,6
Ausgaben						
Sachausgaben	1,4	1,5	1,8	1,7	1,7	1,8*
Personalausgaben	33,3	32,3	33,3	33,1	34,2	35,8
	Anzahl					
Mitarbeiter zum 31. Dezember	102	96	93	95	91	91
* Schätzwert						

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 1999 die Veranlagungsabteilung sowie die Abteilung Strafsachen und Einbringung des Finanzamtes Graz-Umgebung. Er leitete seine Prüfungsmittelungen dem BMF, der Finanzlandesdirektion für Steiermark und dem Finanzamt Graz-Umgebung im September 1999 zu. Zu den im Dezember 1999 und Jänner 2000 eingelangten Stellungnahmen waren keine Gegenäußerungen erforderlich.

138

Veranlagungsabteilung

- Abgabennachforderungen
- 2.1 Bei einigen Veranlagungsfällen erfolgte die Festsetzung von hohen Abgabennachforderungen mit zum Teil erheblicher Verzögerung.
- 2.2 Der RH empfahl dem Finanzamt, Steuererklärungen mit zu erwartenden hohen Abgabennachforderungen zeitnah zu bearbeiten, um Zinsenverluste für den Abgabengläubiger zu vermeiden.
- 2.3 *Das Finanzamt sagte dies zu.*
- Ausländische Einkünfte
- 3.1 In mehreren Fällen wurden ausländische Einkünfte bei der Veranlagung zur Einkommensteuer nicht entsprechend den Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung berücksichtigt sowie zu hohe ausländische Kapitalertragsteuern angerechnet.
- 3.2 Der RH empfahl dem Finanzamt, die Mitarbeiter der Veranlagungsabteilung diesbezüglich schwerpunktmäßig zu schulen.
- 3.3 *Das Finanzamt sagte dies zu.*

Abteilung Strafsachen und Einbringung

Abgabenrückstände	4.1	Die fälligen sowie die in Vollstreckung befindlichen Rückstände der von den Finanzämtern einzuhebenden öffentlichen Abgaben entwickelten sich beim Finanzamt Graz-Umgebung wie folgt:			
		1996	1997	1998	
			in Mill S		
		Abgabenaufkommen (Kapitel 52)	2 368,2	1 929,9	2 314,7
		fällige Rückstände zum Jahresende	441,1	478,0	464,5
			in %		
		Anteil vom Abgabenaufkommen (Bundesdurchschnitt)	18,6 (12,6)	24,8 (12,2)	20,1 (12,0)
			in Mill S		
		in Vollstreckung befindliche Rückstände	295,6	323,3	372,4
			in %		
		Anteil am fälligen Rückstand (Bundesdurchschnitt)	67,0 (46,3)	67,6 (47,3)	80,2 (50,6)

Die fälligen sowie die in Vollstreckung befindlichen Abgabenrückstände lagen im Bereich des Finanzamtes Graz-Umgebung von 1996 bis 1998 beträchtlich über den Durchschnittswerten des Bundes.

Viele Abgabenschuldner entzogen sich durch zulässige rechtliche Gestaltungen (zB Veräußerungs- und Belastungsverbote auf Grundbesitz, Generalzession von Forderungen, Eigentumsvorbehalt und Leasing) dem Zugriff des Abgabengläubigers.

- 4.2 Obwohl die Einbringungstätigkeit des Finanzamtes in einzelnen Bereichen verbesserungsfähig wäre, waren die hohen Rückstände nach Ansicht des RH nicht auf die mangelhafte Einbringungstätigkeit des Finanzamtes, sondern überwiegend auf den hohen Anteil zahlungsunfähiger bzw –unwilliger Abgabenschuldner zurückzuführen.
- 4.3 *Das Finanzamt nahm dies zur Kenntnis und sagte zu, alle Möglichkeiten zur Verringerung der Abgabenrückstände auszuschöpfen.*
- Einbringungs-
maßnahmen
- 5.1 Ein Schwerpunkt der Einbringungstätigkeit war im überprüften Zeitraum das Inkasso von Teilzahlungen. Bei den Forderungs– und Lohnpfändungen lag das Finanzamt zum Teil beträchtlich unter dem Bundesdurchschnitt. Versteigerungen und Freihandverkäufe hatten beim Finanzamt Graz–Umgebung nur einen unbedeutenden Stellenwert. Erfahrungsgemäß wären nach Ansicht des Finanzamtes bei der Verwertung gepfändeter körperlicher Sachen kaum wirtschaftlich vertretbare Erfolge zu erzielen gewesen.
- 5.2 Der RH anerkannte die Erfolge des Finanzamtes beim Inkasso von Teilzahlungen; er verwies jedoch darauf, dass die Abgabenrückstände dadurch in vielen Fällen nicht verringert werden konnten, sondern stetig weiter anstiegen. Da sowohl bundesweit als auch im Bereich der Finanzlandesdirektion für Steiermark Verwertungen gepfändeter körperlicher Sachen sowie Forderungs– und Lohnpfändungen in zum Teil wesentlich größerem Umfang als beim Finanzamt Graz–Umgebung vorgenommen wurden, empfahl der RH dem Finanzamt, von den angeführten Vollstreckungsmaßnahmen nach Möglichkeit wieder verstärkt Gebrauch zu machen.
- 5.3 *Das Finanzamt sagte dies zu.*
- Schätzung
von Besteuerungs-
grundlagen
- 6.1 In einigen Fällen führten überhöhte Schätzungen von Besteuerungsgrundlagen für die Veranlagung zur Einkommen– und Umsatzsteuer sowie die verspätete Herabsetzung von Vorauszahlungen an Einkommensteuer zu vermeidbar hohen Abgabenrückständen.
- 6.2 Auch wenn die Besteuerungsgrundlagen infolge der Nichtabgabe von Steuererklärungen nur geschätzt werden können, sollten sachlich ungerechtfertigte Ergebnisse vermieden werden.
- Zur Vermeidung sachlich nicht gerechtfertigter Rückstandserhöhungen empfahl der RH, die Zusammenarbeit der Veranlagungsabteilung mit der Einbringungsstelle zu verbessern.
- 6.3 *Das Finanzamt sagte dies zu.*
- Rückstände an
Geldstrafen
- 7.1 Die Rückstände an Geldstrafen bei den Finanzämtern betragen 1998 im Bundesdurchschnitt rd 183 % (1997 rd 179 %, 1996 rd 153 %) des jährlichen diesbezüglichen Aufkommens. Beim Finanzamt Graz–Umgebung waren diese wesentlich niedriger (1998 rd 77 %, 1997 rd 158 %, 1996 rd 89 %).

140

Maßnahmen des Strafvollzuges wurden im Wesentlichen zwar zeitnah veranlasst, in mehreren Fällen verzögerte sich jedoch der Strafvollzug durch ein zögerndes Vorgehen des Finanzamtes gegenüber den Bestraften.

7.2 Der RH empfahl dem Finanzamt, bei Finanzstraffällen stets auf einen zeitnahen Strafvollzug zu achten.

7.3 *Das Finanzamt sagte dies zu.*

Schluss-
bemerkungen

8 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

(1) Steuererklärungen mit zu erwartenden hohen Abgabennachforderungen sollten zeitnah bearbeitet werden.

(2) Die Mitarbeiter der Veranlagungsabteilung wären hinsichtlich der Veranlagung ausländischer Einkünfte zu schulen.

(3) Zur Verringerung der Abgabenrückstände wären alle Möglichkeiten der Abgabeneinbringung auszuschöpfen. Insbesondere sollte von der Verwertung gepfändeter körperlicher Sachen sowie von Forderungs- und Lohnpfändungen nach Möglichkeit verstärkt Gebrauch gemacht werden.

(4) Die Zusammenarbeit zwischen der Veranlagungsabteilung und der Einbringungsstelle wäre zu verbessern.

(5) Bei Finanzstraffällen wäre stets auf einen zeitnahen Strafvollzug zu achten.

Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt

Über Auftrag des damaligen Bundesministers für Finanzen, Dkfm Ferdinand Lacina, wurde von der Sektion VI des BMF im März 1993 ein Konzept zur Reorganisation des Bundesrechenzentrums ausgearbeitet, das einen Verbleib dieser Organisation im Rahmen der Verwaltung (Verwaltungslösung) vorsah und mehrere innerorganisatorische Maßnahmen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation enthielt. Eine Ausgliederung wurde ua auch mangels einer Möglichkeit, Kosteneinsparungen zu erzielen, abgelehnt. Dieses von der Finanzierungsgarantie GesmbH und einer Beratungsunternehmung als zielführend bewertete Reorganisationskonzept wurde nur zum Teil umgesetzt.

Im Juli 1996 erteilte der damalige Bundesminister für Finanzen, Mag Viktor Klima, den Auftrag zur Ausgliederung des Bereiches Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt in die Bundesrechenzentrum GesmbH (kurz: Gesellschaft) mit 1. Jänner 1997. Die unter großem Zeitdruck durchzuführende Ausgliederung setzten die Beteiligten bestmöglich um. Wegen der kurzen Vorbereitungsphase fehlten zum Teil die organisatorischen Voraussetzungen für eine reibungslose Funktion.

Die Ausgliederungsziele wurden bisher nur teilweise erreicht und wären nach Ansicht des RH überwiegend auch ohne Ausgliederung zu erreichen gewesen.

Den laut Planrechnung erwarteten Einsparungen (128,5 Mill S) standen Mehrausgaben bei den Aufwendungen im IT-Bereich des BMF gegenüber (zB 1999 rd 249,3 Mill S). Eine Evaluierung des Nutzens (insbesondere Personaleinsparungen) von IT-Anwendungen führte das BMF als Hauptkunde der Gesellschaft — bis auf eine Ausnahme — bisher nicht durch.

Die Ausgliederung führte für den Bund zu Planstellenverminderungen und zu einer Verringerung des Personalaufwandes. Der Personalstand der Gesellschaft erhöhte sich bis Ende 1999 um rd 180 Mitarbeiter. Weiters beschäftigte die Gesellschaft vermehrt Leiharbeitskräfte. Die Verrechnung von Leistungen der Gesellschaft an die öffentlichen Auftraggeber nach dem Kostendeckungsprinzip bewirkte eine Umschichtung der IT-Ausgaben vom Personal- zum Sachaufwand; die Preise für die Leistungen der Gesellschaft waren gegenüber jenen vor der Ausgliederung ua wegen mehrerer kalkulatorischer Positionen, die zu berücksichtigen waren, höher, lagen jedoch unter den Marktpreisen.

142

Rechtsgrundlagen:	Bundesgesetz über die Bundesrechenzentrum GesmbH, BGBl Nr 757/1996 (Ausgliederungsgesetz)				
Aufgaben:	Wahrnehmung von gesetzlich oder durch Verordnung übertragenen und von vertraglich übernommenen Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnologie				
Gebarungsentwicklung:					
(bis einschließlich 1996: Bundesrechenamt – Bereich Datenverarbeitung)	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S				
Einnahmen					
Leistungserlöse	260,1	253,5	990,4	1 185,2	1 424,2
sonstige betriebliche Erträge	–	–	299,8	439,8	354,4
Ausgaben					
Sachausgaben	666,6	640,9	974,5	1 288,8	1 367,6
Personalausgaben	209,2	217,9	267,7	322,0	389,4
ordentliches Betriebsergebnis	–	–	48,0	14,2	21,6
Jahresgewinn	–	–	0,0	0,03	0,04
Mitarbeiter zum 1. Jänner	Anzahl				
(Vollbeschäftigungsäquivalente)	334	331	413	454	537
Daten 1997 bis 1999 laut Gewinn- und Verlustrechnung der Bundesrechenzentrum GesmbH					

- Prüfungsablauf und –gegenstand**
- 1 Der RH überprüfte im November 1999 die Gebarung des BMF im Zusammenhang mit der Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt in die Bundesrechenzentrum GesmbH (kurz: Gesellschaft). Zum Prüfungsergebnis vom Februar 2000 nahm das BMF im Juni 2000 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2000. Im September 2000 gab das BMF eine weitere Stellungnahme ab.

Neuorganisation der Datenverarbeitung

- Ausgangslage**
- 2 Das damalige Bundesrechenzentrum umfasste bis 31. Dezember 1996 verwaltungsorganisatorisch die Sektion VI (damalige ADV-Sektion) des BMF sowie den Bereich Datenverarbeitung des Bundesrechenamtes. Das Bundesrechenzentrum war gemäß "ADV-Konzept der Österreichischen Bundesregierung" aus dem Jahr 1971 und Informatikleitkonzept 1992 das Schwerpunktrechenzentrum der Bundesverwaltung. Die Nachfrage nach Leistungen des Bundesrechenzentrums überstieg schließlich den Rahmen der Möglichkeiten, vor allem im Hinblick auf die bestehenden Verwaltungsrestriktionen (Aufnahmestopp, haushaltsrechtliche Beschränkungen). Vor diesem Hintergrund war die Ausgliederung des Bereiches Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt in eine im Bundeseigentum stehende Gesellschaft vorzubereiten und durchzuführen.
- Erste Projektphase**
- 3.1 In einem Bericht vom Februar 1992 empfahl eine Beratungsunternehmung eine Ausgliederung der Großrechenzentren Bundesrechenamt, Zentrales Ausweichsystem des BKA und damaliges Österreichisches Statistisches Zentralamt in eine "Informatik-Service-Organisation" (Betriebsgesellschaft). Das BMF hielt damals eine Zusammenlegung für nicht zweckmäßig.

Eine Reorganisationsuntersuchung ergab im Wesentlichen:

(1) Eine Ausgliederung könne insofern finanziell nicht als gerechtfertigt angesehen werden, als dadurch keine Kosteneinsparung zu erzielen sei. Die in den Ausgliederungsrichtlinien formulierte Zielsetzung, "die Ausgabedynamik des Staatshaushalts weiter einzubremsen", könne durch eine Ausgliederung des Bundesrechenzentrums daher nicht erreicht werden. Die vom Bundesrechenzentrum entwickelten und bereitgestellten IT-Verfahren seien unmittelbar auf die Bedürfnisse der Bundesverwaltung abgestellt und würden somit keinen Marktwert besitzen.

(2) Die bei einer Ausgliederung erzielbaren positiven Effekte wären weitgehend auch im Rahmen einer Verwaltungslösung zu erreichen, ohne jedoch die damit verbundenen negativen Effekte in Kauf nehmen zu müssen.

Im März 1993 erarbeitete der Leiter der Sektion VI des BMF aufgrund eines im Februar 1993 vom damaligen Bundesminister für Finanzen, Dkfm Ferdinand Lacina, erteilten Auftrages einen Vorschlag für eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte Reorganisation des Bundesrechenzentrums im Rahmen der Verwaltung (Verwaltungslösung).

Das dem damaligen Bundesminister für Finanzen vorgelegte Reorganisationskonzept, das

(1) eine Verwaltungslösung vorsah und

(2) mehrere innerorganisatorische Maßnahmen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation enthielt (zB Einführung einer umfassenden Kostenrechnung sowie Leistungsverrechnung, Überwälzung von Kosten auf die Verursacher, Controlling, Führung des Bundesrechenzentrums als betriebsähnliche Einrichtung mit Betriebsabrechnung, Rationalisierung innerbetrieblicher Abläufe, Qualitätssicherung), wurde von der Finanzierungsgarantie GesmbH und einer Beratungsunternehmung überprüft und als zielführend bewertet. Die im Reorganisationskonzept vorgesehenen Maßnahmen wurden zum Teil noch vor der 1997 erfolgten Ausgliederung umgesetzt.

Obwohl der damalige Bundesminister für Finanzen, Dkfm Ferdinand Lacina, die Zustimmung zur Umsetzung der Reorganisationsvorschläge erteilte, wurden diese, bis auf die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung im Jahr 1994, nicht umgesetzt.

- 3.2 Der RH hielt die bereits 1993 im Reorganisationskonzept vorgeschlagenen Maßnahmen, die zum Teil noch vor der Ausgliederung umgesetzt wurden, für zweckmäßig.
- 3.3 *Das BMF verwies auf die Schwierigkeit der politischen Entscheidungsfindung sowie auf wirtschaftliche Unwägbarkeiten einer Reorganisation der IT der Finanzverwaltung.*

Neuorganisation der Datenverarbeitung

144

Zweite Projektphase

- 4.1 Aufgrund des im Juli 1996 vom damaligen Bundesminister für Finanzen, Mag Viktor Klima, erteilten Auftrages zur Ausgliederung des Bereiches Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt mit 1. Jänner 1997 erstellte das BMF unter Beiziehung externer Berater bis zum 23. Oktober 1996 ein Ausgliederungskonzept. Der Gesetzesentwurf wurde am 8. Oktober 1996 zur Begutachtung versendet; die Begutachtungsfrist lief bis 16. Oktober 1996. Die Kundmachung des Ausgliederungsgesetzes erfolgte am 30. Dezember 1996.

Die leitenden Funktionen der mit 1. Jänner 1997 errichteten Gesellschaft waren vorerst von Bediensteten der Sektion VI des BMF wahrzunehmen. Die Bestellung des ersten Geschäftsführers der Gesellschaft erfolgte erst mit 1. Juli 1997. Auch in einigen wesentlichen Bereichen der Ablauforganisation war die Gesellschaft zunächst noch nicht voll funktionsfähig.

- 4.2 Nach Ansicht des RH wurde dieses Ausgliederungsvorhaben unter Berücksichtigung des großen Zeitdruckes von den damit Beauftragten bestmöglich umgesetzt. Es wäre jedoch eine längere Vorbereitungsphase für die Ausgliederung zweckmäßig gewesen, um rechtzeitig möglichst alle Voraussetzungen für eine voll funktionstüchtige privatrechtlich organisierte Unternehmung zu schaffen.
- 4.3 *Das BMF verwies auf die politischen Vorgaben; die Ausgliederung sei neben den eigentlichen Aufgaben der IT-Sektion unter sehr großem Zeitdruck durchzuführen gewesen. Deshalb sei ua die sofortige Einrichtung einer entsprechenden Managementinfrastruktur nicht möglich gewesen.*

Zielerreichung

- 5.1 Laut Ausgliederungskonzept sowie der Regierungsvorlage zum Ausgliederungsgesetz sollten mit der Ausgliederung im Wesentlichen folgende Ziele erreicht werden:

(1) Schaffung der Voraussetzungen für eine Neustrukturierung der IT-Landschaft des Bundes, insbesondere einer Grundlage für Strukturbereinigungen innerhalb der Bundesverwaltung (zB Zusammenlegung mit dem damaligen Österreichischen Statistischen Zentralamt);

(2) Setzung von Impulsen für neue IT-Bereiche und Gewährleistung von Beratung, Unterstützung und Koordination innerhalb der Bundesverwaltung;

(3) Erzielung größerer Flexibilität und einer Effizienzsteigerung;

(4) flexibleres Agieren auf eine starke Nachfrage;

(5) kostengünstige Nutzung von IT-Dienstleistungen;

(6) Verkauf bestehender IT-Lösungen auch an andere in- und ausländische Verwaltungsorganisationen;

(7) besseres Bürgerservice.

Bis Ende 1999 konnten einzelne Ziele, wie die Setzung von Impulsen für neue IT-Bereiche und besseres Bürgerservice durch Planung und Ein-

Zielerreichung**Ausgliederung der Datenverarbeitung
aus dem Bundesrechenamt****145**

führung neuer Projekte (zB "E-Government", "Help@gv.at", "FA-Online", Direkterfassung in der betrieblichen Veranlagung) im Wesentlichen erreicht werden.

Dem Ziel, auf eine starke Nachfrage flexibler zu reagieren, konnte im Wesentlichen durch Personalaufnahmen entsprochen werden. Auch die Erzielung größerer Flexibilität, eine Effizienzsteigerung sowie eine kostengünstige Nutzung von IT-Dienstleistungen konnten teilweise durch privatwirtschaftliche Rahmenbedingungen (zB flexibles Personalmanagement), durch Vermeidung von Parallelentwicklungen (zB Registerlösungen) und Mehrfachnutzung von IT-Infrastruktur (zB Corporate Network Austria) verwirklicht werden.

Die Voraussetzungen für eine Strukturbereinigung bzw Neustrukturierung der IT-Landschaft des Bundes wurden jedoch bisher nur in geringem Ausmaß geschaffen. Die mit 1. Jänner 1998 geplante Zusammenlegung mit dem damaligen Österreichischen Statistischen Zentralamt kam nicht zustande; vielmehr wurde mit 1. Jänner 2000 die Bundesanstalt "Statistik Österreich" errichtet. Eine Einbeziehung der Rechenzentren des BMLV und des BMI war wegen sicherheitspolitischer Bedenken (militärische Geheimhaltung, Anforderungen aus dem Schengener Übereinkommen) bisher nicht durchsetzbar.

Ein Verkauf von bereits in der Bundesverwaltung eingesetzten IT-Verfahren war bisher nicht möglich. Aufgrund einer Eigentümerweisung vom März 1999 tritt die Gesellschaft am Markt nicht mehr auf.

- 5.2 Nach Ansicht des RH wurden die Zielvorgaben für die Ausgliederung der Gesellschaft bisher nur teilweise erfüllt. Die verwirklichten Ziele wären jedoch überwiegend auch ohne Ausgliederung zu erreichen gewesen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien wesentliche Ziele der Ausgliederung realisiert worden, wenngleich es noch Verbesserungspotenziale gäbe. Die Gesellschaft sei in vielen Verfahren gesetzlicher Dienstleister für das BMJ, das damalige BMwA, das damalige BMAGS, die Volksanwaltschaft und den Verwaltungsgerichtshof. Nach der Ausgliederung seien das Schulrechenzentrum des damaligen BMUK sowie ein Teilbereich des land- und forstwirtschaftlichen Rechenzentrums einbezogen worden. Eine Zusammenlegung mit den Rechenzentren des BMI und des BMLV sei im Hinblick auf das Schengener Übereinkommen und die militärische Geheimhaltung nicht geplant gewesen. Eine Vermarktung bestehender IT-Lösungen wäre durch eine strenge Auslegung des Vergaberechtes der EU durch das BKA problematisiert worden.*

Ohne Ausgliederung wären viele Leistungen für andere Ressorts sowie die Entwicklung und Einführung neuer Projekte nicht möglich gewesen; die Nichtdurchführung der Ausgliederung hätte eine Personalvermehrung oder zumindest eine verstärkte Planstellenflexibilität in Planstellenbereichen des Bundes (Sektion VI des BMF, Bundesrechenamt) erfordert, die wegen des Aufnahmestopps nicht möglich gewesen wäre. Ohne Ausgliederung hätten die bisher verwirklichten Ziele nur unter außerordentlich schwierigen Rahmenbedingungen erreicht werden können; deshalb sei die Ausgliederung noch die relativ effizienteste Alternative gewesen.

- 5.4 Der RH entgegnete, dass das Bundesrechenamt schon vor der Ausgliederung Leistungen für andere Stellen erbracht hat.

146

Finanzielle
Auswirkungen

- 6.1 Nach der Planrechnung waren durch die Ausgliederung von 1997 bis 1999 für den Bundeshaushalt Einsparungen von 128,5 Mill S (ohne Einbeziehung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes: 56,7 Mill S) zu erwarten.

Die Aufwendungen im IT-Bereich des BMF entwickelte sich von 1997 bis 1999 wie folgt:

	Voranschlags-Ansatz 1/50028 (Aufwendungen)		
	1997	1998	1999
		in Mill S	
Voranschlag	890,2	889,1	997,2
Zahlungen	1 037,5	1 046,9	1 246,5
Mehrausgaben	147,3	157,8	249,3

Die — gesetzlich gedeckten — Mehrausgaben waren zB auf die Vollaustattung der Finanzverwaltung mit Bildschirmarbeitsplätzen, IT-Vorkerhungen betreffend die Jahr-2000-Problematik, die Euro-Umstellung sowie auf die Einrichtung des Bürgerinformationssystems "help" zurückzuführen.

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ausgliederung des Bereiches Datenverarbeitung bisher keine Eindämmung der Ausgabendynamik bewirkte.

Nach Ansicht des RH sind der Einsatz bzw die Ausweitung von IT-Verfahren in der Bundesverwaltung vielfach Voraussetzung für langfristige Personaleinsparungen bzw tragen dazu bei, den Arbeitsanfall trotz Personaleinsparungen zu bewältigen. Durch den IT-Einsatz bedingte Personaleinsparungen können zu einer Entlastung des Bundeshaushalts beitragen, allerdings sind diesen Einsparungen die Kosten der IT-Entwicklung und des laufendes IT-Betriebes gegenüberzustellen. Abgesehen von einer Ausnahme (im Bereich der Finanzkassen bei den Finanzämtern) hat das BMF diesbezüglich tatsächlich eingetretene Personaleinsparungen bisher noch nicht evaluiert.

Der RH empfahl, den Nutzen (Einsparungen beim Sach- und Personalaufwand) von IT-Anwendungen künftig flächendeckend zu evaluieren.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien bei der mit Wissensstand vom Juli 1996 erfolgten Planrechnung die später getroffenen Entscheidungen über grundsätzliche Neuerungen (zB Reorganisation der Bundeshaushaltsverrechnung auf Basis von "SAP", Direkterfassung der Daten bei den Finanzämtern, Einrichtung des Bürgerinformationssystems "help") mit ihren finanziellen Auswirkungen nicht abzuschätzen gewesen.*

Der Nutzen (Personaleinsparungen) dieser Neuerungen sei erst sukzessive nach ihrer vollständigen Umsetzung zu messen bzw zu bewerten. Kosten-Nutzen-Evaluierungen würden bei der Einführung neuer Projekte bereits im Rahmen einer Vorstudie durchgeführt.

- 6.4 Der RH unterstrich die Notwendigkeit von Soll-Ist-Vergleichen zur Evaluierung des tatsächlich erzielten Nutzens neuer Projekte.

Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt

147

Personal

- 7.1 Der Personalstand der Gesellschaft (Vollbeschäftigungsäquivalente) entwickelte sich gegenüber den Annahmen im Ausgliederungskonzept wie folgt:

zum 1. Jänner	1997	1998	1999	2000
Annahme im Ausgliederungskonzept	416	431	452	476
Personalstand der Gesellschaft	413 ¹⁾	454	537 ²⁾	589

¹⁾ einschließlich 14 dienstzugeleiteter Bediensteter des BMF

²⁾ einschließlich 23 Bediensteter des damaligen BMUK

Wegen der Ausgliederung des Bereiches Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt wies der Stellenplan des Bundes um 401 Planstellen (ab 1997) sowie um weitere 23 Planstellen (ab 1999) weniger aus. Der Personalaufwand des Bundes sank hiedurch zB im Jahr 1997 um rd 220 Mill S.

Seit der Ausgliederung wurden zahlreiche neue IT-Verfahren bzw Projekte durchgeführt. Dies war jedoch mit Personalaufnahmen und dem vermehrten Einsatz von Leiharbeitskräften verbunden. Der vom BMF übernommene Personalstand der Gesellschaft erhöhte sich in den ersten drei Jahren um rd 180 Mitarbeiter.

In den Jahren 1997 und 1998 wurden im Jahresdurchschnitt 18 bzw 29 Leiharbeitskräfte zusätzlich eingesetzt. Zum Stichtag 30. April 1999 beschäftigte die Gesellschaft 70 Leiharbeitskräfte. Im Jahr 1999 betrug die Stundensätze für eigene Mitarbeiter zwischen 638 S (Senioranalytiker) und 245 S (Juniorprogrammierer), jene für Leihpersonal zwischen 1 585 S und 775 S.

- 7.2 Der RH erachtete den Einsatz von Leiharbeitskräften wegen der damit verbundenen, nur zeitlich begrenzten Personalaufnahme sowie des Wegfalles verschiedener Kosten (zB Pensionsaufwand) zwar grundsätzlich für zweckmäßig, allerdings waren damit bei einzelnen Projekten insgesamt wesentlich höhere Kosten als beim Einsatz eigener Mitarbeiter verbunden.

Angesichts der beträchtlichen Steigerung der Mitarbeiteranzahl empfahl der RH dem BMF, bei der Erteilung von Aufträgen auf die vorhandenen internen Personalressourcen der Gesellschaft Bedacht zu nehmen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei bei der Erstellung des Ausgliederungskonzeptes die Berücksichtigung der später eingetretenen Entwicklungen (zusätzliche Aufträge, neue Projekte) nicht möglich gewesen. Die Entwicklung der Personalgestion der Gesellschaft unterliege der Kontrolle durch ihren Aufsichtsrat, der bemüht sei, das Management zur Bedachtnahme auf ein wirtschaftliches Verhältnis zwischen Auftragslage und Personalstand anzuhalten. Das BMF sei im Interesse der Budgetkonsolidierung bestrebt, bei der Auftragserteilung an die Gesellschaft maßgeblich zu beeinflussen, ob bei der Auftragsdurchführung eigenes oder externes Personal eingesetzt werde. Die Entscheidung über die Durchführung von Aufträgen obliege jedoch — auf der Grundlage eines entsprechenden Angebotes der Gesellschaft sowie je nach vorhandenem Know-how und Dringlichkeit des Projektes — dem jeweils auftraggebenden Ressort.*
- 7.4 Der RH legte dem BMF nahe, vor der Auftragserteilung die Dringlichkeit geplanter Projekte nach strengem Maßstab zu prüfen, um künftig Personalvermehrungen der Gesellschaft zu begrenzen.

148

Leistungs-
verrechnung

- 8.1 Die Verrechnung von gesetzlich oder durch Verordnung der Gesellschaft übertragenen Aufgaben an ihre Auftraggeber erfolgte nach dem Kostendeckungsprinzip. Den verrechneten Preisen lagen neben den tatsächlichen Personal- und Sachaufwendungen insbesondere Kostenkomponenten für kalkulatorische Abschreibungen, Zinsen und Wagnisse, Personalnebenkosten, anteilige Verwaltungs- und Vertriebsgemeinkosten sowie Kosten zum Ausgleich des allgemeinen unternehmerischen Risikos zugrunde.
- 8.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die von der Gesellschaft erbrachten Leistungen durch die den öffentlichen Auftraggebern verrechneten Kostenkomponenten sowie durch den Einsatz von Leiharbeitskräften gegenüber den vor der Ausgliederung erfolgten Leistungen verteuert haben.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe die Gesellschaft nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu handeln. Die zusätzlichen Kostenkomponenten bewirkten tatsächlich eine Verteuerung der Leistungen, jedoch seien die Leistungen der Gesellschaft immer noch preisgünstiger als auf dem freien Markt. Ein im Herbst 1999 durchgeführter Vergleich habe den Rechenzentrumsbetrieb als sehr produktiv und kostengünstig bestätigt. Das frühere Bundesrechenamt habe mangels Personalkapazität viele Projekte nicht durchführen und neue IT-Verfahren nicht entwickeln können.*
- 8.4 Der RH entgegnete, dass die relative Kostengünstigkeit der Leistungen der Gesellschaft auf die fehlende Verrechnung marktwirtschaftlicher Gewinnaufschläge zurückzuführen ist.

Evaluierung der
Ausgliederung

- 9.1 Zusammenfassend waren die nachstehenden Vorteile der Ausgliederung des Bereiches Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt festzustellen:
- (1) Flexibler Personaleinsatz (keine Bindung an den Stellenplan des Bundes),
 - (2) flexibler Mitteleinsatz (keine Bindung an das Jährlichkeitsprinzip des Bundeshaushalts),
 - (3) Schaffung eines höheren Kostenbewusstseins bei den öffentlichen Auftraggebern,
 - (4) Schaffung von Kostentransparenz durch Kostenrechnung und Leistungsverrechnung sowie
 - (5) wesentlicher Beitrag zur angestrebten Modernisierung und Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung durch Neueinführung von IT-Verfahren als Voraussetzung für mittel- bis langfristige Personaleinsparungen.

Den mit der Ausgliederung verbundenen Vorteilen standen folgende Nachteile gegenüber:

(1) Durch die Schnittstelle BMF/Bundesrechenzentrum GesmbH wurde die Abwicklung der einzelnen IT-Verfahren gegenüber früher wesentlich aufwendiger.

(2) Die für die Gesellschaft geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für privatrechtlich organisierte Unternehmungen verursachten zusätzliche Kosten (zB Aufwand für Geschäftsführer, Aufsichtsrat, Wirtschaftsprüfer).

(3) Die Leistungen an die Auftraggeber verteuerten sich gegenüber früher.

- 9.2 Nach Ansicht des RH wären die Vorteile sowie die bisher verwirklichten Ziele der Ausgliederung überwiegend auch ohne Ausgliederung und die damit verbundenen Nachteile zu erreichen gewesen. Die im Reorganisationskonzept 1993 erarbeiteten Vorschläge für die Verwaltungslösung wären insgesamt zielführend und zweckmäßig gewesen.

Die Ausgliederung bewirkte zwar eine Verringerung der Planstellenanzahl und des Personalaufwandes des Bundes, wegen der Leistungsverrechnung nach dem Kostendeckungsprinzip wurde der Personalaufwand jedoch in den Sachaufwand umgeschichtet.

- 9.3 *Das BMF verwies auf die Willensbildung der zuständigen politischen Entscheidungsträger; die Ausgliederung habe einen bedeutenden Innovationsschub in der IT der öffentlichen Verwaltung bewirkt, der ohne Ausgliederung nicht eingetreten wäre. Weiters wäre ohne Ausgliederung die erforderliche Flexibilisierung beim Personal- und Budgeteinsatz nicht zu erreichen gewesen.*

- 9.4 Der RH entgegnete, dass im Hinblick auf den besonderen Aufgabenbereich der Gesellschaft und den eingeschränkten Kundenkreis insbesondere ein flexibler Personal- und Budgeteinsatz im Rahmen einer Verwaltungslösung grundsätzlich möglich und zweckmäßig gewesen wäre.

**Schluss-
bemerkungen**

- 10 Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das BMF sollte den durch Einsatz von IT-Verfahren tatsächlich erzielten Nutzen flächendeckend evaluieren und

(2) vor der Auftragserteilung an die Bundesrechenzentrum GesmbH die Dringlichkeit geplanter Projekte nach einem strengen Maßstab prüfen.

150

Ausfuhrerstattungen – Zuverlässigkeitserklärung 1998; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Der Europäische Rechnungshof stellte die Zuverlässigkeit der Ausfuhrerstattungsgebarung für das Haushaltsjahr 1998 nicht in Frage.

Zahlstelle Zollamt Salzburg/Erstattungen					
Rechtsgrundlagen: Verordnung (EWG) Nr 729/70 des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl Nr L 94 vom 28. April 1970, S. 13 idgF; Ausfuhrerstattungsgesetz, BGBl Nr 660/94; Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl Nr 18/75 idgF, § 14 Abs 4					
Aufgabe: Ausfuhrerstattungsgebarung für Rechnung der EU					
Gebarungsentwicklung:	1995	1996	1997	1998	1999
			in Mill S		
Erstattungszahlungen	366,5	969,9	931,3	766,4	999,6
Sachausgaben ^{*)}	3,9	5,6	6,0	6,2	6,0
Personalausgaben	12,0	17,3	18,7	19,9	20,2
			Anzahl		
besoldeter Mitarbeiterstand jeweils zum 1. Jänner	34	42	54	52	50
*) kalkulatorische Pauschalansätze					

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im April 1999 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 1998 die vom Zollamt Salzburg/Erstattungen für Rechnung der EU vollzogene Gebarung. Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung.

Zu den Prüfungsfeststellungen des Europäischen Rechnungshofes vom Juli 1999 nahm das BMF im August 1999 Stellung. Die Prüfungsmitteilungen des RH ergingen im Oktober 1999. Mangels Beanstandungen erübrigte sich ein weiterer Schriftverkehr.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachstehenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes Bezug.

152

Allgemeines

- 2 Die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehenen Ausfuhrerstattungen dienen dem Ausgleich zwischen dem niedrigeren Preisniveau für landwirtschaftliche Erzeugnisse am Weltmarkt und dem höheren innerhalb der Gemeinschaft. Sie sind damit eine wirtschaftliche Voraussetzung für die Ausfuhr derartiger Waren in Drittstaaten.

Die Finanzierung der Erstattungen, die betragsmäßig von der Europäischen Kommission festgelegt werden, erfolgt durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, wobei die Mitgliedstaaten ihren Zahlstellen die erforderlichen Mittel bis zur vorschussweisen Übernahme durch die Gemeinschaft bereitstellen.

In Österreich obliegt das Verfahren für Ausfuhrerstattungen im Rahmen des Marktordnungsrechtes der Sonderzollstelle Zollamt Salzburg/Erstattungen, wenn die Ausfuhranmeldung von einer österreichischen Zollstelle angenommen wurde. Soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, sind dabei die für Zölle geltenden Rechtsvorschriften anzuwenden.

Zuverlässigkeits-
erklärung 1998

- 3 Der Europäische Rechnungshof hat eine im August 1998 abgewickelte Ausfuhrerstattung für Zucker im Betrag von 0,1 Mill S stichprobenweise untersucht und keine Mängel festgestellt.

Schlussbemerkung

- 4 Zusammenfassend anerkannte der RH die Fehlerfreiheit der vom Europäischen Rechnungshof gezogenen Stichprobe.

Ausfuhrerstattungen – Rechnungsprüfung; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Der RH empfahl dem BMF in Anerkennung der Sichtweise des Europäischen Rechnungshofes erneut, den Mitgliedern der bescheinigenden Stelle ihre Weisungsfreiheit in Ausübung dieser Funktion gesetzlich zu garantieren und die entsprechenden legislatischen Vorarbeiten in die Wege zu leiten.

Der Europäische Rechnungshof bemerkte weiters, dass dem Prüfungsbericht der bescheinigenden Stelle nicht zu entnehmen war, welche Prüfungshandlungen die bescheinigende Stelle im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben der Zahlstelle Zollamt Salzburg/Erstattungen an andere Einrichtungen vorgenommen hatte. Der RH schloss sich der Beurteilung des Europäischen Rechnungshofes an.

Hinsichtlich der Wiedereinzahlung zu Unrecht geleisteter Erstattungszahlungen sowie der Prüfungsdokumentation der bescheinigenden Stelle trat der RH der Auffassung des Europäischen Rechnungshofes bei.

Zahlstelle Zollamt Salzburg/Erstattungen					
Rechtsgrundlagen:	Verordnung (EWG) Nr 729/70 des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl Nr L 94 vom 28. April 1970, S. 13 idgF; Ausfuhrerstattungsgesetz, BGBl Nr 660/94; Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl Nr 18/75 idgF, § 14 Abs 4				
Aufgabe:	Ausfuhrerstattungsgebarung für Rechnung der EU				
Gebärungsentwicklung:	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S				
Erstattungszahlungen	366,5	969,9	931,3	766,4	999,6
Sachausgaben*)	3,9	5,6	6,0	6,2	6,0
Personalausgaben	12,0	17,3	18,7	19,9	20,2
besoldeter Mitarbeiterstand jeweils zum 1. Jänner			Anzahl		
	34	42	54	52	50
*) kalkulatorische Pauschalansätze					

154

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte Ende Juni und Anfang Juli 1999 den Bericht der bescheinigenden Stelle über den Rechnungsabschluss 1998 im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft in Österreich sowie die Kontrolle der Einhaltung der von der Europäischen Kommission aufgestellten Zulassungskriterien für die Zahlstelle Zollamt Salzburg/Erstattungen. Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes in Form einer eigenen Gebärungsüberprüfung.

Zu den Prüfungsmitteilungen des Europäischen Rechnungshofes vom Oktober 1999 nahmen das BMF, das damalige BMLF sowie die Zahlstelle Agrarmarkt Austria im Dezember 1999 Stellung. Der RH leitete diese Stellungnahmen an den Europäischen Rechnungshof weiter.

Die Prüfungsmitteilungen des RH ergingen im Februar 2000 an das BMF, welches im Wesentlichen auf seine Ausführungen gegenüber dem Europäischen Rechnungshof verwies.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachstehenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes und auf allenfalls hiezu ergangene, dem RH zur Kenntnis gelangte Stellungnahmen der überprüften Stellen Bezug.

Unabhängigkeit der bescheinigenden Stelle

- 2.1 Der für jede Zahlstelle des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, eingerichteten bescheinigenden Stelle obliegt eine qualifizierte Prüfung der Rechnungslegung dieser Zahlstelle entsprechend den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften.

Die bescheinigende Stelle für die Zahlstelle Zollamt Salzburg/Erstattungen hat ihren Sitz im BMF. Sie bestand aus dem Chefinspezierenden Rechnungswesen/Zoll der Finanzlandesdirektion für Salzburg und einem Vertreter der für die Umsetzung des EU-Erstattungsrechtes im BMF zuständigen Abteilung.

Der Europäische Rechnungshof bezweifelte erneut (siehe NTB 1997 S. 57 sowie die "Unerledigten Anregungen" des vorliegenden TB), ob die beiden Mitglieder, insbesondere der Vertreter der Finanzlandesdirektion für Salzburg, aufgrund ihrer innerstaatlichen Aufgaben jene funktionelle Unabhängigkeit besitzen, welche gemeinschaftsrechtlich für ihre Tätigkeit als bescheinigende Stelle erforderlich ist.

Das BMF erachtete diese Zweifel als unberechtigt, weil der Vertreter der Finanzlandesdirektion für Salzburg als Organ der unmittelbaren Oberbehörde der Zahlstelle bzw des Hauptzollamtes Salzburg tätig werde.

- 2.2 Der RH empfahl dem BMF in Anerkennung der Sichtweise des Europäischen Rechnungshofes erneut, den Mitgliedern der bescheinigenden Stelle ihre Weisungsfreiheit bei Ausübung dieser Funktion gesetzlich zu garantieren und die entsprechenden legislativen Vorarbeiten in die Wege zu leiten.

Ausführerstattungen - Rechnungsprüfung

155

Wiedereinzuziehende Beträge

- 3.1 Zu Unrecht geleistete Erstattungszahlungen sind einzuziehen. Derartige Forderungen sind in einem Debitorenbuch zu verzeichnen.

Der Europäische Rechnungshof vermerkte kritisch, dass die bescheinigende Stelle keine Gesamtanalyse darüber vorgenommen hat, warum sich der Saldo der noch nicht eingezogenen Forderungen erhöht hat.

Das BMF teilte mit, die bescheinigende Stelle werde bei künftigen Rechnungsabschlüssen eine Analyse des Debitorenbuches durchführen und das Ergebnis in ihren Prüfungsbericht aufnehmen.

- 3.2 Der RH schloss sich der Beurteilung des Europäischen Rechnungshofes an und nahm die Zusage des BMF zur Kenntnis.

Bevollmächtigte Stellen

- 4.1 Unter bestimmten Bedingungen können die Aufgaben des technischen Prüfdienstes einer Zahlstelle anderen Einrichtungen übertragen werden. Die Zahlstelle Zollamt Salzburg/Erstattungen übertrug die Warenkontrollen den Zollstellen vor Ort.

Der Europäische Rechnungshof vermisste eine Aussage der bescheinigenden Stelle zur Qualität dieser Kontrollen. Weiters bemerkte er, aus dem Bescheinigungsbericht ginge nicht eindeutig hervor, welche Prüfungshandlungen die bescheinigende Stelle durchgeführt habe.

Das BMF führte aus, dass der Bewertung der Qualität von Kontrollen durch organisatorische Maßnahmen im Rahmen der Zollverwaltung Rechnung getragen werde.

- 4.2 Der RH schloss sich der Beurteilung des Europäischen Rechnungshofes an und nahm die Zusage des BMF zur Kenntnis.

Prüfungsdokumentation

- 5.1 Unter Hinweis auf die INTOSAI-Richtlinien für die Finanzkontrolle bemängelte der Europäische Rechnungshof die unzureichende Dokumentation der Tätigkeit der bescheinigenden Stelle.

Laut BMF sei die bescheinigende Stelle bemüht, entsprechende Verbesserungen vorzunehmen.

- 5.2 Der RH schloss sich der Beurteilung des Europäischen Rechnungshofes an und nahm die Zusage des BMF zur Kenntnis.

Bevollmächtigte Stellen – Zollbehörden

- 6.1 Die Finanzlandesdirektionen haben in jedem Quartal einen Bericht über die von den Zollämtern durchgeführten Kontrollen zu erstellen. Gegenüber der Zahlstelle haben sie eine Bewertung in Form einer Bescheinigung abzugeben, ob die Zollämter ihren Aufgaben auch nachgekommen sind.

(1) Der Europäische Rechnungshof hinterfragte, inwieweit die Finanzlandesdirektionen in diesem Zusammenhang über die gebotene Unabhängigkeit verfügen.

Das BMF erachte die Unabhängigkeit der Finanzlandesdirektionen für gegeben, weil die Zollämter ihnen gegenüber nicht weisungsbefugt sind.

Bevollmächtigte Stellen

— Zollbehörden

156

(2) Weiters fand nach Auffassung des Europäischen Rechnungshofes keine Abstimmung zwischen den in der Datenbank der Zollbehörden erfassten Kontrollen und den in das Ausfuhrerstattungsinformationssystem eingegebenen Berichtigungen aufgrund dieser Kontrollen statt. Eine solche Abstimmung ermögliche es, sich von der Vollständigkeit der vorgenommenen Berichtigungen zu überzeugen.

Das BMF teilte hiezu mit, es werde zur Zeit an einer elektronischen Zusammenführung mehrerer Datenbanken gearbeitet. Danach könne eine Effizienzsteigerung erzielt werden.

6.2 Hinsichtlich der Unabhängigkeit der Finanzlandesdirektionen von den Zollämtern trat der RH der Ansicht des BMF bei; im Übrigen begrüßte er die vom BMF in Angriff genommenen Maßnahmen zur Zusammenführung der Datenbanken.

Sonstige Feststellungen

7 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes betrafen die ausständige Integration des Debitorenbuches in das Ausfuhrerstattungsinformationssystem sowie die Dokumentation der Empfehlungen des internen Revisionsdienstes und die Überwachung ihrer Umsetzung.

Schluss- bemerkungen

8 Zusammenfassend empfahl der RH,

(1) die gemeinschaftsrechtlich geforderte Unabhängigkeit der bescheinigenden Stelle durch innerstaatliche legislative Maßnahmen sicherzustellen,

(2) den Prüfungsbericht der bescheinigenden Stelle inhaltlich zu verbessern bzw aussagekräftiger zu gestalten,

(3) die Abstimmung bzw Zusammenführung der Datenbanken der Zollbehörden voranzutreiben sowie

(4) die Dokumentation des internen Revisionsdienstes zu verbessern.

Zölle und Agrarabschöpfungen; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Die vom Europäischen Rechnungshof zum Haushaltsjahr 1998 aus den Transaktionen der Buchführung ausgewählten Stichproben gaben keinen Anlass zu Bemerkungen.

Die Erfassung von als gesichert angesehenen Zollschulden bis zum Zahlungseingang in der gesonderten Buchführung führt nach Auffassung des Europäischen Rechnungshofes zu einer nicht rechtzeitigen Bereitstellung dieser Eigenmittelforderungen an die Europäische Kommission. Der RH teilte die Auffassung des BMF, die vom Europäischen Rechnungshof gewünschte Vorgangsweise sei rechtlich nicht zwingend. Zudem überwälze sie das Risiko einer allfälligen Uneinbringlichkeit auf den Mitgliedstaat.

BMF-Zollverwaltung					
Rechtsgrundlage:	insbesondere EU-Zollkodex und Zollrechts-Durchführungsgesetz, BGBl Nr 659/1994 idgF				
Aufgabe:	Vollziehung des Gemeinschaftszollrechtes				
Gebärungsentwicklung:	1995	1996	1997	1998	1999
Einnahmen	in Mill S				
Abgaben-Nettovorschreibungen					
EU-Einfuhr- und Ausfuhrabgaben	3 434,7	3 496,3	3 490,5	3 283,6	3 458,2
Ausgaben					
Sachausgaben ¹⁾	535,9	477,9	442,1	386,7	439,1
Personalausgaben ²⁾	1 650,7	1 474,9	1 364,0	1 192,9	1 654,8
besoldeter Mitarbeiterstand jeweils zum 1. Jänner	Anzahl				
	5 486	4 190	3 988	3 542	4 104
1) kalkulatorische Ansätze					
2) einschließlich insbesondere Verbrauchsteuern					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im Februar 1999 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Jahr 1998 die Gebarung des BMF mit jenen Zöllen und Agrarabschöpfungen, die als traditionelle Eigenmittel für die Gemeinschaft zu erheben sind. Er nahm dabei Prüfungshandlungen (Stichproben) bei den Hauptzollämtern Feldkirch und Linz vor, die der RH im Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung begleitete.

Zu den — nach Vorliegen der Prüfungsmitteilungen des Europäischen Rechnungshofes (März 1999) und der diesbezüglichen Stellungnahme des BMF (Mai 1999) fertig gestellten — Prüfungsmitteilungen des RH vom August 1999 nahm das BMF im November 1999 Stellung.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachfolgenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes und die diesbezüglichen Stellungnahmen der überprüften Stelle Bezug.

Zuverlässigkeitserklärung 1998

- 2 Die vom Europäischen Rechnungshof für die von ihm abzugebende Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 1998 ausgewählten Stichproben betreffend das Hauptzollamt Linz und das Zollamt Wolfurt gaben keinen Anlass zu Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofes und des RH.

Weitere Feststellungen

- 3.1 Das Hauptzollamt Linz hat eine bescheidmäßig vorgeschriebene Zollschild aus einem Versandverfahren, welche bürgschaftsmäßig teilweise gesichert war, in jene Buchführung aufgenommen, deren Mittel der Europäischen Kommission erst im Zeitpunkt des tatsächlichen Zahlungseinganges bereitgestellt werden (so genannte gesonderte Buchführung).

Der Europäische Rechnungshof vermeinte, gesicherte bzw teilweise gesicherte Zollschulden sollten unabhängig vom tatsächlichen Zahlungseingang der Europäischen Kommission zur Verfügung stehen.

Das BMF vertrat den Standpunkt, die vom Europäischen Rechnungshof angeregte Verbuchung für Zollschulden aus dem Versandverfahren bewirke, dass die Mitgliedstaaten das volle Risiko der Uneinbringlichkeit tragen müssten. Weiters lägen keine zwingenden rechtlichen Grundlagen für eine derartige Verrechnung vor.

- 3.2 Der RH teilte grundsätzlich die Auffassung des BMF.
- 4 Eine weitere Feststellung des Europäischen Rechnungshofes und des RH betraf die Verbuchung einer gesicherten Zollschuld aus einer aktiven Veredelung.

Das BMF hat mittlerweile seine Praxis im Sinne der übereinstimmenden Empfehlung des Europäischen Rechnungshofes und des RH verbessert.

Schlussbemerkungen

- 5 Zusammenfassend anerkannte der RH die Fehlerfreiheit der vom Europäischen Rechnungshof für die Zuverlässigkeitserklärung 1998 gezogenen Stichprobe und die Änderung der Verbuchungspraxis im Bereich der aktiven Veredelung. Er teilte die im Gegensatz zum Europäischen Rechnungshof stehenden Überlegungen des BMF hinsichtlich der Verbuchung gesicherter Zollschulden im Versandverfahren.

Buchführungssysteme – Vorstudie; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Der Europäische Rechnungshof informierte sich anhand des von ihm erstellten Prüfungsschemas über jene österreichischen Vorschriften, welche die Feststellung und Erhebung von Zöllen regeln sowie über die von der österreichischen Zollverwaltung wahrgenommenen Kontrollaufgaben bezüglich der Zuverlässigkeit der die EU-Eigenmittelgebarung besorgenden Einrichtungen. Dem Europäischen Rechnungshof dienen die gewonnenen Erkenntnisse zur Erstellung einer vorläufigen Systembeschreibung der traditionellen Eigenmittel.

Der RH überprüfte in diesem Zusammenhang die seitens des BMF bzw des Hauptzollamtes Wien anlässlich früherer Überprüfungen des Europäischen Rechnungshofes zugesagten Verbesserungen.

BMF-Zollverwaltung					
Rechtsgrundlage:	insbesondere EU-Zollkodex und Zollrechts-Durchführungsgesetz, BGBl Nr 659/1994 idgF				
Aufgabe:	Vollziehung des Gemeinschaftszollrechtes				
Gebarungsentwicklung:	1995	1996	1997	1998	1999
Einnahmen	in Mill S				
Abgaben-Nettovorschreibungen					
EU-Einfuhr- und Ausfuhrabgaben	3 434,7	3 496,3	3 490,5	3 283,6	3 458,2
Ausgaben					
Sachausgaben ¹⁾	535,9	477,9	442,1	386,7	439,1
Personalausgaben ²⁾	1 650,7	1 474,9	1 364,0	1 192,9	1 654,8
besoldeter Mitarbeiterstand jeweils zum 1. Jänner	Anzahl				
	5 486	4 190	3 988	3 542	4 104
¹⁾ kalkulatorische Ansätze					
²⁾ einschließlich insbesondere Verbrauchsteuern					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH hat im September 1999 an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes teilgenommen, die sich zum Zwecke der Erarbeitung einer Vorstudie zur Durchführung einer Prüfung der zur Eigenmittelbuchführung bestehenden Systeme mit der Gebarung des BMF befasste. Die Prüfungshandlungen wurden bei der Zentralstelle, beim Hauptzollamt Wien und beim Zollamt Flughafen Wien vorgenommen. Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung.

Prüfungsablauf und -gegenstand

160

Das BMF ersuchte im November 1999 den RH um Weiterleitung von Bemerkungen zum Prüfungsschema an den Europäischen Rechnungshof. Diesem Ersuchen wurde im Dezember 1999 entsprochen. Der Europäische Rechnungshof übermittelte im Februar 2000 dem RH eine Beschreibung des österreichischen Buchführungssystems mit dem Ersuchen um Durchsicht durch die zuständigen Behörden. Der RH übermittelte diese Systembeschreibung im März 2000 dem BMF.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachstehenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw. Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes Bezug.

Informations- beschaffung

- 2 Der Europäische Rechnungshof ließ sich Fallbeispiele vorbereiten und nationale Vorschriften erläutern, welche vor allem die Entstehung einer Zollschild betrafen. Weiters hinterfragte er insbesondere die aufgrund der Verordnung des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften getroffenen nationalen Maßnahmen bezüglich Verbuchung und Bereitstellung der Zölle.

Der Europäische Rechnungshof nahm die eingesehenen Geschäftsfälle bzw. Verwaltungsvorschriften ohne kritische Bemerkungen zur Kenntnis.

Kontrollsysteme

- 3 Der Europäische Rechnungshof informierte sich über die Kontrolleinrichtungen und Aufgabenstellungen der österreichischen Zollverwaltung, soweit diese für die EU-Eigenmittelgebarung bedeutsam sind.

Dem Europäischen Rechnungshof wurden die auf verschiedenen Organisationsebenen erfolgenden Dienstaufsichtsmaßnahmen sowie die Tätigkeit der Außen- und Betriebsprüfung Zoll im Rahmen nachgängiger Kontrollen erläutert. Weiters ließ er sich vor allem die Kontrollmaßnahmen im Rechnungswesen der österreichischen Zollverwaltung darlegen.

Die Ausführungen dienten dem Europäischen Rechnungshof und dem RH zur Kenntnis.

Weitere Feststellungen

- 4 Der RH überprüfte in diesem Zusammenhang einige der vom BMF zugesagten Maßnahmen aufgrund früherer Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes, wie beispielsweise die kodexkonforme Erfassung einer Zollschild. Die durchgeführten Verfahrensänderungen gaben dem RH keinen Anlass zu kritischen Bemerkungen.

Schlussbemerkung

- 5 Zusammenfassend ergaben die zum Zweck der Erarbeitung einer Vorstudie durchgeführten Erhebungen keinen Anlass zu Bemerkungen.

Flughafen Linz GesmbH

Begünstigt durch das allgemeine Wachstum des Flugverkehrs erhöhte sich das Verkehrsaufkommen am Flughafen Linz in den letzten Jahren deutlich. Die überprüfte Unternehmung profitierte davon überproportional und verbesserte ihre relative Position unter den österreichischen Bundesländerflughäfen von Platz vier auf Platz zwei.

Die überprüfte Unternehmung bemühte sich insbesondere erfolgreich um eine Steigerung des Frachtgeschäftes, das am Flughafen Linz einen deutlich größeren Umfang als bei den anderen Bundesländerflughäfen hat.

Dank der steigenden Umsatzerlöse verkräftete die überprüfte Unternehmung nicht nur die Übernahme des Treuhandvermögens im Jahr 1995, sondern schüttete seit 1995 auch jährlich Dividenden an die Gesellschafter aus.

Die vorhandenen Planungsunterlagen sollten ergänzt und in einen Masterplan zusammengeführt werden.

Die baulichen Investitionen wurden unter Mitwirkung von externen Planern sorgfältig vorbereitet und überwacht sowie termingerecht und ohne Kostenüberschreitungen abgewickelt.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die überprüfte Unternehmung gemäß ihrem Strategiekonzept 1998 an der Einführung eines — mittlerweile verwirklichten — betrieblichen Umweltmanagements. Die Zusammenarbeit mit Anrainern war etwa in der Frage des Fluglärms verbesserungsfähig.

Eigentümer:	Republik Österreich (Bund) 40 %, Land Oberösterreich 30 %, Stadt Linz 30 %						
Unternehmensgegenstand:	Bau und Betrieb des Flughafens Linz–Hörsching						
Gebarungsentwicklung:	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S						
Umsatzerlöse	174,9	190,4	235,3	250,4	256,0	282,7	276,8
Betriebserfolg ¹⁾	+28,9	+47,2	+42,8	+40,4	+46,5	+59,0	+47,6
Finanzerfolg	+9,4	+4,1	-9,1	-6,0	-3,9	-2,3	-3,7
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit ¹⁾	+38,3	+51,3	+33,7	34,4	+42,6	+56,7	+43,9
Jahresüberschuss ¹⁾	+38,3	+51,3	+23,7	+25,1	+30,0	+40,5	+32,0
Cashflow	+52,8	+73,5	+65,8	+68,3	+72,4	+84,7	+85,4
Bilanzgewinn ²⁾	-	-	+21,4	+21,8	+46,2	+48,4	+25,0
Gewinnausschüttung an die Gesellschafter	-	-	6,0	6,0	10,0	13,0	13,0
Mitarbeiter	Anzahl						
(im Jahresdurchschnitt)	113	121	131	137	135	140	149
Verkehrsaufkommen:							
Passagiere	354 486	438 736	560 935	634 313	665 870	680 907	692 198
Flugzeugbewegungen:							
Linien-/Charter-/ Ausweichverkehr	12 333	12 849	15 330	15 528	14 394	15 619	16 149
Allgemeine Luftfahrt	21 286	23 524	20 129	20 474	20 222	21 386	23 322
	in t						
Fracht	15 107	18 518	19 823	21 309	17 028	22 252	25 858
<p>1) In den Jahren 1993 und 1994 wurden die auf das Treuhandvermögen entfallenden Abschreibungen von 20,1 bzw 18,7 Mill S nicht berücksichtigt. Die Zusammenführung des Treuhandvermögens mit dem Betriebsvermögen der Flughafen Linz GesmbH erfolgte mit 1. Jänner 1995.</p> <p>2) Der Jahresgewinn 1993 bzw 1994 wurde in voller Höhe der Rücklage für Übernahmen von Anlagen des Treuhandvermögens zugeführt.</p>							

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 1999 die Gebarung der Flughafen Linz GesmbH. Zuletzt hatte er die Unternehmung — damals mit der Firma Flughafen Linz BetriebsgesmbH — 1986 überprüft und dem Nationalrat im TB 1986 (S. 343 ff Abs 74) berichtet.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom Dezember 1999 langten die Stellungnahmen der überprüften Unternehmung, des Bürgermeisters der Stadt Linz und der Oberösterreichischen Landesregierung zwischen Februar und April 2000 ein. Der RH erstattete dazu im Mai 2000 seine Gegenäußerungen. Eine weitere Stellungnahme der überprüften Unternehmung erfolgte im Juli 2000.

Allgemeines 2 Der Flughafen Linz–Hörsching (Flughafen Linz) ist ein Militärflugplatz mit ziviler Mitbenützung. Die Flughafen Linz GesmbH ist die Betriebsgesellschaft des zivilen Teiles des Flughafens Linz.

Eigentumsverhältnisse 3 Die Republik Österreich (Bund) hielt an der überprüften Unternehmung einen Minderheitsanteil (40 %); bei allen anderen Bundesländerflughäfen betrug der Geschäftsanteil des Bundes zumindest 50 %.

Das Regierungsprogramm vom Februar 2000 sieht eine Übertragung der Geschäftsanteile des Bundes an den fünf Bundesländerflughäfen (Salzburg, Linz, Graz, Innsbruck, Klagenfurt) zur Anteilsverwaltung an die Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG) vor. Bis dahin war eine Anteilsübertragung vor allem an der fehlenden Zustimmung der Miteigentümer an den Bundesländerflughäfen — Länder und Landeshauptstädte — gescheitert. Bei einer Besprechung der Miteigentümergegenstände mit dem BMF und der ÖIAG im März 1998 erhoben einzig die Vertreter des Landes Oberösterreich und der Stadt Linz grundsätzlich keinen Einwand gegen eine Übertragung des Bundesanteils der Flughafen Linz GesmbH an die ÖIAG.

Eine (Teil)privatisierung der Flughafen Linz GesmbH wurde bis Mitte 2000 weder vom Land Oberösterreich noch von der Stadt Linz beabsichtigt. Allenfalls wären das Land Oberösterreich und die Stadt Linz zu einer Übernahme des Bundesanteils an der überprüften Unternehmung bereit.

Grundstücke 4.1 Die Grundstücke des Flughafens Linz gehören nahezu ausschließlich dem Bund; sie waren — unter Verzicht auf das dem Vermieter zustehende Kündigungsrecht bis Ende 2072 — an die Flughafen Linz GesmbH auf unbestimmte Zeit vermietet. Diese Grundstücke (628 000 m²) standen dem Flughafen Linz zu einem Anerkennungszins von 1 000 S jährlich zur Verfügung. Die Fläche der eigenen Grundstücke des Flughafens Linz betrug demgegenüber 45 000 m².

4.2 Nach Ansicht des RH stellten die durch den Bund zur Verfügung gestellten Grundstücke eine Vorleistung eines einzelnen Gesellschafters dar. Trotz der rechtlichen Rahmenbedingungen hatte der RH sowohl bei der letzten Gebarungüberprüfung 1986 als auch bei der Querschnittsüberprüfung aller Bundesländerflughäfen im Jahr 1991 (NTB 1991 S. 74 ff Abs 81) eine langfristige Einbringung der Grundstücke in die überprüfte Unternehmung als gesellschafts- und eigentumsrechtliche Anpassung an die tatsächliche Vermögensbeistellung durch die Gesellschafter bzw als Übergangsalternative die Erhöhung des Bestandzinses auf marktübliche Werte empfohlen. Der RH wies darauf hin, dass bei den Überlegungen der letzten Jahre bezüglich allfälliger Anteilsübertragungen oder einer Privatisierung der überprüften Unternehmung die Grundstücke des Flughafens Linz Diskussionsgegenstand gewesen waren. Eine abschließende Beurteilung der Grundstücksfrage behält der RH einer gesonderten Gebarungüberprüfung bei allen Bundesländerflughäfen vor.

Grundstücke

164

4.3 *In ihren gleichlautenden Stellungnahmen verwiesen die überprüfte Unternehmung sowie die Gesellschafter Land Oberösterreich und die Stadt Linz auf die bisher von der überprüften Unternehmung erbrachten wirtschaftlichen Leistungen und die ausbezahlten Dividenden. Eine Änderung der Rahmenbedingungen hinsichtlich der Grundstücke werde abgelehnt.*

4.4 Der RH erwiderte, dass die rechtliche Situation in der Grundstücksgebarung zu Problemen bei der Beurteilung der Gesellschafterleistungen und bei allfälligen Anteilsübertragungen führt. Mögliche Empfehlungen zu Systemänderungen bleiben der Berichterstattung über die genannte gesonderte Gebarungsüberprüfung vorbehalten.

Benützung der Piste

5.1 Der Flughafen Linz benützt die im Eigentum des Bundes stehende Start- und Landebahn des Militärflughafens gemeinsam mit dem Bundesheer. Die sich daraus ergebende Frage der Kostentragung ist laut Mitbenützungsbeseid aus dem Jahr 1959 mit dem nunmehrigen BMWA zu regeln.

Bei der letzten Pistensanierung 1992/93 einigten sich der Bund und die Flughafen Linz GesmbH auf die Übernahme von 50 % der Gesamtkosten durch die überprüfte Unternehmung. Der Ausbau einer leistungsfähigen Piste bei nur 50 %iger Kostenbelastung war sowohl für das Bundesheer als auch für den Flughafen Linz vorteilhaft.

5.2 Der RH wies darauf hin, dass bei etwaigen Verkäufen von Anteilen der überprüften Unternehmung die Tatsache, dass der Flughafen Linz über keine eigene Piste verfügt, von Bedeutung sein könnte.

5.3 *In ihren gleichlautenden Stellungnahmen verwiesen die überprüfte Unternehmung sowie die Gesellschafter Land Oberösterreich und Stadt Linz auf die eindeutige Regelung der Mitbenützung; diese beinhaltet keinerlei Einschränkungen der Gesellschafter.*

5.4 Der RH entgegnete, private Anteilseigner würden üblicherweise die uneingeschränkte Verfügungsgewalt über ihr Eigentum bevorzugen.

Unternehmungspolitik

Rahmenbedingungen

6 Das vom damaligen Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr 1992 vorgestellte, vom Ministerrat jedoch nicht beschlossene Verkehrskonzept enthält keine Hinweise für strategische Eingriffe oder Lenkungsmaßnahmen des Bundes für einen Ausbau der Bundesländerflughäfen. Das Ausbauprogramm legten die Geschäftsführungen der Betriebsgesellschaften der Bundesländerflughäfen im Einvernehmen mit Aufsichtsräten und Gesellschaftern fest. Dabei standen mangels bundesweiter Vorgaben regionale Gesichtspunkte im Vordergrund.

Der RH hat mehrfach, so auch bei seiner letzten Gebarungsüberprüfung des Flughafens Linz, das Fehlen einer ausdrücklichen Zielvorgabe seitens der Eigentümer bemängelt sowie bei mehreren Bundesländerflughäfen auf teure Ausbauprojekte ohne Eigenwirtschaftlichkeit hingewiesen.

In den 90er-Jahren verzeichnete die Luftfahrt ein starkes Wachstum, von dem auch Regionalflughäfen wie der Flughafen Linz profitierten. Damit konnte jene Eigenwirtschaftlichkeit erreicht werden, die — aus wirtschaftlicher Sicht — die Dringlichkeit von Lenkungsmaßnahmen verringerte.

- 7 Konzepte für die Anbindung des Flughafens Linz an den öffentlichen Verkehr, die eine Verbesserung in absehbarer Zukunft erwarten ließen, fehlten; ungeachtet dieser von der überprüften Unternehmung nicht unmittelbar beeinflussbaren Tatsache hat sie allerdings einen Bus-Shuttle-Dienst vom Flughafen Linz zum nächstgelegenen Bahnhof (Hörsching) eingerichtet, um mit der Bahn anreisenden Fluggästen entgegenzukommen. Durch entsprechende Parkplätze bot der Flughafen Linz, der auf der Straße relativ gut erreichbar ist, seinen Kunden eine gut angenommene Alternative. Die überprüfte Unternehmung sowie die Gesellschafter Land Oberösterreich und Stadt Linz verwiesen auf eine geplante Anbindung des Flughafens Linz an die Westbahn bis 2010.

- 8 Aus technischer Sicht gab es beim Flughafen Linz keine Einschränkungen gegenüber anderen Bundesländerflughäfen. Der Flughafen Linz ist mit einem höchstwertigen Landeanflugsystem ausgerüstet, das Anflüge bei extrem schlechter Sicht gestattet. Pistenlänge und -tragfähigkeit sind für alle Flugzeugtypen ausreichend.

Verkehrsaufkommen

- 9 Belegte der Flughafen Linz unter den Bundesländerflughäfen hinsichtlich Flugzeugbewegungen und Passagieranzahl im Jahr 1993 noch den jeweils vierten (vorletzten) Platz, rückte er ab 1995 dauerhaft auf den zweiten Rang nach Salzburg und vor Graz auf.

Zwischen 1993 und 1998 betrugen die Zuwächse im Gesamtdurchschnitt der Bundesländerflughäfen bei den Flugzeugbewegungen 19 % und bei der Passagieranzahl 39 %. Die Steigerung der Flugzeugbewegungen im Linien-, Charter- und Ausweichverkehr (27 %) sowie der Passagieranzahl (92 %) des Flughafens Linz lag in diesem Zeitraum weit über dem Gesamtdurchschnitt der übrigen Bundesländerflughäfen.

Zielsetzung

- 10.1 Bis Anfang 1998 basierte die Planung des Flughafens Linz auf dem "Unternehmenskonzept 1986", das der bis Ende 1997 tätige Geschäftsführer der überprüften Unternehmung bei seinem Amtsantritt vorgelegt hatte. Der Anfang 1998 neu bestellte Geschäftsführer legte im März 1998 dem Aufsichtsrat ein Strategiekonzept in Form von Präsentationsfolien vor, das der Aufsichtsrat — ergänzt um einen Katalog von Marketingmaßnahmen — zur Kenntnis nahm. Das Strategiekonzept bildet zusammen mit der mittelfristigen Planung den Rahmen für die unternehmerischen Entscheidungen der Organe der überprüften Unternehmung.

Unternehmungspolitik

166

- 10.2 Der RH anerkannte die vorhandenen Planungsunterlagen; nach seiner Ansicht hat der Flughafen Linz jedoch eine Größenordnung erreicht, die eine genauere Planung erfordert, zumal gewisse Erweiterungsinvestitionen mit langen Vorlauf- und Genehmigungszeiten verbunden sind. Der RH empfahl daher, die vorhandenen Daten in einem bei Flughäfen üblichen Masterplan zusammenzufassen. Dieser sollte die im Strategiekonzept lediglich schlagwortartig festgehaltenen Annahmen und Ziele in ausformulierter Form enthalten. Weiters sollten Meilensteine definiert werden, die — nach Maßgabe des Unternehmungswachstums — die erforderlichen Investitionen und den dafür notwendigen Finanzmittelbedarf angeben.
- 10.3 *In ihren gleichlautenden Stellungnahmen sagten die überprüfte Unternehmung sowie die Gesellschafter Land Oberösterreich und Stadt Linz die Erstellung eines Masterplanes zu.*
- Zielerreichung**
- 11.1 Es ist der überprüften Unternehmung gelungen, das Marktwachstum zu nützen und die volle Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen. Sowohl die Finanzierung der Übernahme des Treuhandvermögens als auch die Investitionen konnten in den letzten Jahren erwirtschaftet werden.
- Durch den Ausbau des Frachtgeschäftes (Luftfracht und Lkw-Ersatzverkehr) und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Linien- und Chartergeschäft begrenzte die überprüfte Unternehmung die negativen Auswirkungen von durch externe Faktoren (zB Unruhen in touristischen Zielgebieten, Konjunkturrückgang) ausgelösten Schwankungen des Verkehrsaufkommens.
- Internationale Studien gehen für Europa von einem jährlichen Wachstum des Luftverkehrs bis zum Jahr 2005 von durchschnittlich 5 % aus. Demgegenüber werden der Konkurrenzkampf unter den Fluggesellschaften, der Wettbewerb von Regionalflughäfen um zusätzliche Linienverbindungen sowie der Wegfall des Duty-Free-Einkaufs innerhalb der EU mittelfristig Druck auf die Rendite ausüben.
- 11.2 Die Größe der überprüften Unternehmung, ihre Kostenstruktur sowie das prognostizierte Marktwachstum ließen nach Ansicht des RH dennoch eine stabile positive Ergebnisentwicklung für die überschaubare Zukunft erwarten. Der RH empfahl, die begonnenen Bemühungen um eine genaue Kostenerfassung und -zuordnung fortzusetzen, um in einem verschärften Konkurrenzkampf über genaue Daten zur Unternehmungssteuerung zu verfügen.
- Volkswirtschaftliche Bedeutung**
- 12 Zwei Studien aus dem Jahr 1996 beschäftigten sich mit der regional- und volkswirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens Linz. Damals waren 450 Personen unmittelbar am Flughafen Linz beschäftigt. Nach internationalen Studien werden in einem Umkreis von 30 km von Flughafen-Standorten zusätzlich zwischen eineinhalb und viermal soviel Arbeitsplätze geschaffen, als Personen unmittelbar am jeweiligen Flughafen beschäftigt sind.
- Eine der beiden Studien über den Flughafen Linz ermittelte seinen Wertschöpfungseffekt am Bruttoinlandsprodukt mit 490 Mill S, den zusätzlichen Beschäftigungseffekt mit 604 Beschäftigten und das zusätzliche Masseneinkommen mit 241 Mill S (jährliche Durchschnittswerte 1996 bis 2006).

Beide Studien kamen übereinstimmend zu dem Schluss, dass der Flughafen Linz eine erhebliche volkswirtschaftliche sowie auch für die weitere Entwicklung der Region große Bedeutung hat.

Das im Auftrag des Landes Oberösterreich erstellte "Strategische Programm Oberösterreich 2000" bekennt sich ua zum Ausbau und zur Modernisierung des Flughafens Linz, zur verstärkten Nutzung seines Umfeldes für wirtschaftliche Aktivitäten sowie zur Verbesserung der Verkehrsanbindung an öffentliche Verkehrsmittel.

Wirtschaftliche Entwicklung

Einbringung Treuhandvermögen

- 13.1 Seit 1959 finanzierten die Gesellschafter Bund, Land Oberösterreich und Stadt Linz Investitionen, die sie dem Flughafen Linz treuhändig zur unentgeltlichen Benützung und Verwaltung übertrugen. Die Mängel dieser Treuhandlösung (zB Zersplitterung auf verschiedene Vermögensträger, fehlende Offenlegung der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage wegen Nichtvornahme der handelsrechtlichen Abschreibungen auf das Treuhandvermögen) beanstandete der RH sowohl beim Flughafen Linz als auch bei den anderen Bundesländerflughäfen wiederholt (zuletzt NTB 1991 Abs 81.17, Abs 81.71).

Mit 1. Jänner 1995 brachten die Gesellschafter das Treuhandvermögen mit seinerzeitigen Anschaffungskosten von 532 Mill S und einem steuerlichen Buchwert von 277 Mill S in das Betriebsvermögen der Flughafen Linz GesmbH ein. Als Gegenleistung verpflichtete sich die überprüfte Unternehmung, den Gesellschaftern 200 Mill S in 20 Jahresraten zu je 10 Mill S und anteilige Zinsen zu bezahlen. Die weiteren 77 Mill S wurden der freien Rücklage zugeführt. Zusätzlich verstärkte der nicht verwendete Restbetrag der Rücklage für die Übernahme von Anlagen aus dem Treuhandvermögen von 113 Mill S — umgebucht auf freie Rücklage — das Risikokapital der überprüften Unternehmung.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Übernahme des Treuhandvermögens in das Betriebsvermögen waren für die überprüfte Unternehmung erheblich. Bis 1998 fielen neben der Darlehensrückzahlung von 40 Mill S Zinsen von insgesamt 41 Mill S sowie einmalige Kosten der Zusammenführung von mehr als 6 Mill S an.

- 13.2 Der RH begrüßte grundsätzlich die von ihm bereits früher empfohlene Zusammenführung des Treuhandvermögens mit dem Betriebsvermögen. Eine abschließende Beurteilung behält sich der RH auf der Grundlage einer gesonderten Gebarungüberprüfung bei allen Bundesländerflughäfen vor.

Vermögens- entwicklung

- 14 Die Einbringung des Treuhandvermögens sowie zwischen 1993 und 1998 getätigte Investitionen von 331 Mill S erhöhten das Sachanlagevermögen von 146 Mill S (1993) bis auf 533 Mill S (1998) bzw 75 % der Bilanzsumme. Die Finanzierung der Investitionen erfolgte im überprüften Zeitraum zur Gänze aus dem Cashflow.

Wirtschaftliche Entwicklung

168

In den Jahren 1993 bis 1998 konnten Eigenmittel von 230 Mill S aufgebaut werden. Dazu trug die teilweise Einbringung (77 Mill S) des Treuhandvermögens durch die Gesellschafter ohne Gegenleistung bei. Ende 1998 betragen die Eigenmittel 401 Mill S; der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital war 57 %.

Erlösentwicklung

- 15 Die Steigerung der Umsatzerlöse von 175 Mill S (1993) auf 283 Mill S (1998) ließ sich hauptsächlich auf das gestiegene Verkehrsaufkommen zurückführen. Die Umsatzerlöse setzten sich seit 1993 zu 70 % aus den Erlösen des Flugbetriebes zusammen; der restliche Anteil wurde in den Nebenbetrieben (Vermietung und Verpachtung, Duty-Free-Shop, Frachtumschlag sowie Parkplatzvermietung) erzielt. Gemäß dem Strategiekonzept vom März 1998 war die nachhaltige Absicherung der Rendite des von den Eigentümern eingesetzten Kapitals eine der unternehmerischen Leitlinien der überprüften Unternehmung. Zielsetzung war es, bei den damaligen Rahmenbedingungen eine kontinuierliche Umsatzrentabilität (Anteil des Jahresüberschusses an den Umsatzerlösen) von 8 % zu erreichen. Die Umsatzrentabilität stieg von 10 % (1993) auf 14 % (1998).

Ertragslage

- 16.1 Die Verringerung des handelsrechtlich ausgewiesenen Jahresüberschusses für 1993 und 1994 um die jeweiligen Abschreibungen der Anlagen des Treuhandvermögens (rd 20 Mill S [1993] bzw rd 19 Mill S [1994]) ergibt einen mit den Folgejahren vergleichbaren adaptierten Jahresüberschuss von rd 18 Mill S (1993) bzw rd 33 Mill S (1994).

Von 1994 auf 1995 ging der Jahresüberschuss vor allem durch die erstmalige Zahlung der Darlehenszinsen aus der Übernahme des Treuhandvermögens (1995: 13 Mill S) und die einmaligen Kosten der Übernahme (mehr als 6 Mill S) auf rd 24 Mill S zurück. Seit 1995 erzielte die überprüfte Unternehmung einen kontinuierlich ansteigenden Jahresüberschuss (1998: rd 41 Mill S). Die Mittelfristplanung weist unter vorsichtigen Annahmen betreffend das Verkehrswachstum für 1999 bis 2001 Jahresüberschüsse von jeweils rd 30 Mill S aus.

Die seit 1995 bis einschließlich 1998 jährlich erfolgten Gewinnausschüttungen betragen insgesamt 35 Mill S. Die Eigenkapitalrentabilität stieg von 4 % (1993) auf 11 % (1998).

- 16.2 Der RH anerkannte, dass die überprüfte Unternehmung die Übernahme des Treuhandvermögens wirtschaftlich erfolgreich verkraftet hat. Nach Ansicht des RH entsprach die wirtschaftliche Entwicklung der im Strategiekonzept dargelegten Leitlinie bezüglich der nachhaltigen Sicherung der Rendite des von den Eigentümern eingesetzten Kapitals. Bei der Beurteilung der Ertragslage ist jedoch auch die so gut wie unentgeltliche Zurverfügungstellung der Grundstücke des Flughafens Linz durch den Bund mit zu berücksichtigen.

Investitionen

Allgemeines

- 17 Der Anstieg bis 1999 auf rd 692 000 Passagiere konnte im Wesentlichen mit den vorhandenen Einrichtungen bewältigt werden. Vor allem die starke Zunahme des Charterverkehrs mit der damit verbundenen stoßweisen Belastung erforderte eine Vergrößerung des Abfertigungsbereiches, der 1998 begonnen und 1999 fertiggestellt wurde.

Daneben war die überprüfte Unternehmung erfolgreich um eine Ausweitung des Frachtgeschäftes bemüht. Dazu wurden in mehreren Etappen Gebäude zur Abwicklung dieses Geschäftsbereiches errichtet.

Insgesamt tätigte die Unternehmung im überprüften Zeitraum Investitionen von 338 Mill S. Davon entfielen 264 Mill S auf Um-, Aus- bzw Neubauten, 67 Mill S auf Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie 7 Mill S auf das immaterielle Anlagevermögen.

Investitionsplanung

- 18.1 Die überprüfte Unternehmung erstellte jährlich für das Folgejahr einen Investitionsplan, der vom Aufsichtsrat genehmigt wurde. Großinvestitionen (230 Mill S), die sich über mehrere Jahre erstreckten, wurden zwar separat vom Aufsichtsrat genehmigt, waren jedoch in den Investitionsplänen nicht enthalten.
- 18.2 Der RH empfahl der überprüften Unternehmung, künftig sämtliche Investitionsvorhaben in den Investitionsplänen darzustellen, um ihre Funktion als Steuerungsinstrument zu verbessern.
- 18.3 *Die überprüfte Unternehmung sowie die Gesellschafter Land Oberösterreich und Stadt Linz sagten dies zu.*

Vergaben und
Investitionscontrolling

- 19 Nahezu alle Einzelleistungen der Investitionen wurden öffentlich ausgeschrieben. Die Prüfung und Reihung der eingelangten Angebote erfolgte in Zusammenarbeit mit externen Planern nach objektiven, nachvollziehbaren Kriterien.

Die begleitende Kontrolle und Abrechnung der Bauvorhaben gaben keinen Anlass zu Kritik. Die ordnungsgemäße Bauabwicklung kam nicht zuletzt in der Einhaltung der Termine und der Kostenschätzungen zum Ausdruck.

- 20.1 Bei der Überprüfung einzelner Bauvorhaben stellte der RH fest, dass sich die seit nahezu zehn Jahren gepflogene Zusammenarbeit mit einer Consultingunternehmung und einem Architekten bewährt hat. Obwohl die Flughafen Linz GesmbH über eine eigene technische Abteilung verfügte, wäre es ihr mit der vorhandenen Personalausstattung nicht möglich gewesen, die Großinvestitionen im Alleingang zu bewältigen. Die Hereinnahme eines professionellen Dienstleisters gestattete es, mit dem vorhandenen Personal das Auslangen zu finden.

Investitionen

170

- 20.2 Der RH empfahl aus grundsätzlichen Erwägungen, künftig auch Anbieter für Planungs- und Controllingleistungen im Wege eines Ausschreibungsverfahrens zu ermitteln, um die Vorteile von Wettbewerbsbedingungen zu nutzen.
- 20.3 *In ihren gleichlautenden Stellungnahmen verwiesen die überprüfte Unternehmung sowie die Gesellschafter Land Oberösterreich und Stadt Linz auf die für offene Ausschreibungen geltenden Schwellenwerte des Bundesvergabegesetzes.*
- 20.4 Der RH erwiderte, dass — ungeachtet rechtlicher Verpflichtungen — die Nutzung der Vorteile von Wettbewerben zweckmäßig wäre.

Umweltschutz

Allgemeines

- 21.1 Umweltbewusstes Denken und Handeln sowie die aktive Auseinandersetzung mit den Anliegen der Anrainer sind als Leitlinien des unternehmerischen Handelns im Strategiekonzept 1998 der überprüften Unternehmung enthalten.

Als konkrete Maßnahme hiezu sah das Strategiekonzept die Einführung eines integrierten Managementsystems unter besonderer Berücksichtigung der Bereiche Umwelt, Qualität und Sicherheit vor. Dieses Organisationsentwicklungsprojekt, dessen Ergebnis die Verbesserung der Effizienz und der Transparenz der Organisation sowie der Abläufe der überprüften Unternehmung sein soll, wurde Anfang 1999 begonnen. Ein Bestandteil davon soll die Einführung eines betrieblichen Umweltmanagements (Environmental Management and Audit System) sein.

- 21.2 Der RH begrüßte die Bestrebungen, die Unternehmungsentwicklung bezüglich der Schwerpunkte Umwelt, Qualität und Sicherheit zu fördern.
- 21.3 *Die überprüfte Unternehmung teilte Ende Juli 2000 mit, dass das betriebliche Umweltmanagement zwischenzeitlich in Betrieb genommen worden sei.*

Nachtflugverbot

- 22.1 Eine wesentliche Umweltbelastung durch den Flugverkehr stellt der Fluglärm dar. Seit Mai 1994 sind auf dem Flughafen Linz An- und Abflüge nur mehr mit lärmärmeren "Kapitel 3"-Flugzeugen zugelassen. Dies führte 1994 und 1995 zu einer Verminderung der geflogenen Luftfracht, weil diese vorwiegend mit alten umgebauten Passagiermaschinen zu transportieren gewesen wäre, die dieser Vorgabe nicht entsprachen.

Auch die von der Obersten Zivilluftfahrtbehörde (damaliges BMWV) im Einvernehmen mit dem BMLV zu genehmigenden Betriebszeiten stellten durch die Sperre des Flughafens Linz in den Nachtstunden ein wesentliches Hindernis für den weiteren Ausbau des Luftfrachtgeschäftes dar. Die überprüfte Unternehmung stellte daher 1997 erstmals einen Antrag auf Erweiterung der Betriebszeiten für die Durchführung von jeweils vier Bewegungen mit Frachtflugzeugen innerhalb der Nachtsperre von Montag bis Freitag.

Nach einer Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof erhielt die überprüfte Unternehmung Anfang Juni 1999 einen abschlägigen Bescheid des damaligen BMWV. Gegen diesen Bescheid brachte die überprüfte Unternehmung eine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof ein. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes steht noch aus.

- 22.2 Der RH erblickte einen Zielkonflikt bei zwei Gesellschaftern des Flughafens (Land Oberösterreich und Bund), die einerseits über den betriebswirtschaftlichen Erfolg der überprüften Unternehmung sowie andererseits über die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen (Nachtflugverbot) zu entscheiden hatten.
- Umfeldbeziehungen 23.1 Zur Verbesserung der Umfeldbeziehungen regte die Oberste Zivilluftfahrtbehörde 1996 die Gründung eines Anrainerbeirates und die Installierung von Fluglärmmessgeräten an. Die überprüfte Unternehmung installierte 1997 zwar eine Flugwegaufzeichnungsanlage, aber ohne Fluglärmaufzeichnung. Konkrete Überlegungen über die Einrichtung von Messstationen für ein Fluglärmmesssystem sowie über die Installierung eines Beirates wurden im Frühjahr 1999 aufgenommen.
- 23.2 Der RH erachtete die Vorgangsweise der überprüften Unternehmung bezüglich einer stärkeren Einbeziehung des Umfeldes (zB Anrainer) bei umweltrelevanten Fragen für äußerst zurückhaltend. Eine — wie auch im Strategiekonzept 1998 vorgesehene — aktivere Öffentlichkeitsarbeit hätte zur gedeihlichen Lösung der Anrainerproblematik beitragen können.
- 23.3 *In ihren gleichlautenden Stellungnahmen verwiesen die überprüfte Unternehmung sowie die Gesellschafter Land Oberösterreich und Stadt Linz auf die im Dezember 1999 stattgefundenene konstituierende Sitzung eines Gremiums, dem alle Interessentpartner angehören. Dieses Gremium solle auch das Fluglärmaufzeichnungssystem erarbeiten. Ergänzend dazu teilte die überprüfte Unternehmung Ende Juli 2000 mit, dass das Projekt Fluglärmaufzeichnung im Herbst 2000 begonnen werden solle.*
- Weitere Feststellungen 24 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Führungs- und Steuerungsinstrumente, die Kostenentwicklung, das Marketing, das Personal sowie die Verkehrsabfertigung.
- Schlussbemerkungen 25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Ein Masterplan wäre zu erstellen,
 - (2) sämtliche Investitionen sollten in einem Plan dargestellt werden,
 - (3) auch Planungs- und Controllingleistungen für Investitionen wären auszuschreiben und
 - (4) die Bemühungen um eine gute Zusammenarbeit mit den Anrainern sollten intensiviert werden.

172

Oesterreichische Nationalbank

Die Oesterreichische Nationalbank hat ihre Verpflichtungen einwandfrei erfüllt. Die Gestaltung der Währungsreserven sowie die im Hinblick auf die Umstellung auf eine gemeinsame Währung getroffenen Vorbereitungsmaßnahmen waren zweckmäßig.

Bei der Möglichkeit, die so genannte Freie Reserve an den Bund abzuführen, wären nach Ansicht des RH die Interessen der übrigen Aktionäre zu berücksichtigen. Der von der Oesterreichischen Nationalbank erzielte Veranlagungsertrag der Freien Reserve, die als Einzige keinen speziellen Verwendungsbestimmungen unterliegt, wäre bei einer allfälligen Verwendung zur Tilgung von Bundesschulden den erreichten Einsparungen für den Zinsendienst gegenüberzustellen.

Die im Personalbereich vorgenommenen Reformen werden erst auf längere Sicht zu Einsparungen führen. Der RH erachtete noch weitere Einsparungsmaßnahmen für erforderlich. Die Bankstrategie und -organisation waren verbesserungsfähig.

Die Oesterreichische Nationalbank stellte im überprüften Zeitraum den Neubau der Banknotendruckerei fertig. Obwohl der RH den Bedarf nach einer grundlegenden Erneuerung der Banknotenproduktion anerkannte, erachtete er die Errichtungskosten als sehr hoch. Der RH kritisierte, dass nur eine beschränkte Anzahl von Bietern zur Angebotslegung eingeladen worden war. Nach seiner Erfahrung sind bei Anwendung des Verhandlungsverfahrens bei Honoraren Einsparungen (bis zu 25 %) zu erzielen.

174

Oesterreichische Nationalbank						
Eigentümer:	50 % Republik Österreich (Bund)					
Unternehmensgegenstand:	Regelung des Geldumlaufes, Zahlungsausgleich mit dem Ausland, Erhaltung der Kaufkraft, Verwaltung der Währungsreserven, Bargeldversorgung, Regelung des Zahlungsverkehrs					
Grundkapital:	bis 31. Dezember 1998	150 Mill S				
	ab 1. Jänner 1999	12 Mill Euro				
Gebarungsentwicklung:	1994	1995	1996	1997	1998	1999*)
	in Mrd S					
Bilanzsumme	309,9	314,9	347,2	374,5	366,9	–*)
Deckungsbestände	282,9	288,3	319,8	342,6	329,9	–*)
Reserven	86,2	96,5	114,6	135,7	126,2	–*)
Gesamtumlauf	207,8	205,4	219,7	219,0	224,0	–*)
	in %					
Deckung des Gesamtumlaufes	136,2	140,4	145,5	156,4	147,3	–*)
	in Mrd S					
Gewinn aus Deckungsbeständen	13,5	14,9	13,4	16,0	16,3	–*)
Jahresüberschuss	10,1	8,3	7,5	14,0	12,7	17,9
Gewinnanteil des Bundes	6,1	5,0	4,5	11,3	10,3	10,6
Personalaufwand	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3
	Anzahl					
Mitarbeiter (Durchschnitt)	1 203	1 189	1 166	1 150	1 148	1 133

*) Wegen Neubewertung der Bestände und geänderter Bilanzstruktur kein Vorjahresvergleich.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte die Oesterreichische Nationalbank zwischen Jänner und April 1999. Er schloss an seine letzte Gebarungsüberprüfung dieser Unternehmung (1981) an, beschränkte sich aber im Wesentlichen auf die Gebarung von 1994 bis 1998.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom November 1999 nahm die Oesterreichische Nationalbank im Jänner 2000 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH erfolgte im Mai 2000.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- 2 Die Rechtsverhältnisse der Oesterreichischen Nationalbank wurden zuletzt mit Bundesgesetz vom 24. April 1998, BGBl I Nr 60/1998, neu geregelt (in Kraft mit 1. Jänner 1999). Anlass für diese tiefgreifende Änderung war die Teilnahme Österreichs an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ab 1. Jänner 1999 und die damit verbundene Notwendigkeit, das österreichische Notenbankrecht an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben anzupassen. Die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen entbanden die Oesterreichische Nationalbank von der Verpflichtung, in jeder Landeshauptstadt eine Zweigstelle zu führen.

Die Namen aller Aktionäre der Oesterreichischen Nationalbank waren in ein Aktienbuch eingetragen. Jede Übertragung von Aktien bedurfte zu ihrer Wirksamkeit der ausdrücklichen Zustimmung der Generalversammlung.

Organe

Generalrat 3 Mit dem Beitritt Österreichs zur 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion obliegt dem Generalrat nur mehr die Überwachung jener Geschäfte, die nicht in den Aufgabenbereich des Europäischen Systems der Zentralbanken fallen. Der Generalrat hat somit im Wesentlichen die Aufgabe eines Aufsichtsrates im Sinne der Bestimmungen des Aktiengesetzes.

Direktorium 4 Das Direktorium (seit 1. Jänner 1999: Gouverneur, Vizegouverneur und zwei weitere Mitglieder) hat den Dienstbetrieb zu leiten und die Geschäfte der Oesterreichischen Nationalbank zu führen. Der Gouverneur ist zugleich Mitglied des Rates der Europäischen Zentralbank und des Erweiterten Rates der Europäischen Zentralbank.

Bezügebegrenzung 5 Die Oesterreichische Nationalbank ist die einzige Kapitalbeteiligung des Bundes, für deren oberste Organe im Bezügebegrenzungsgesetz eine Obergrenze für die monatlichen Bezüge festgelegt wurde. Alle sechs Mitglieder des alten Direktoriums nahmen dies zum Anlass, nach Ablauf ihrer Dienstverträge in den Ruhestand zu treten, weil sie ansonsten Bezugs- und Pensionskürzungen auf fast die Hälfte zu erwarten hatten.

6.1 Durch die verminderte Anzahl der Direktoriumsmitglieder, vor allem aber durch die beträchtlichen Beschränkungen aufgrund des Bezügebegrenzungsgesetzes, reduzierte sich die Summe ihrer Bezüge von ursprünglich rd 33 Mill S (1996) auf rd 13 Mill S (1999) jährlich.

6.2 Der RH wies darauf hin, dass die Bezüge der Direktoriumsmitglieder der Oesterreichischen Nationalbank im Wesentlichen unter dem Durchschnitt von größenordnungsmäßig vergleichbaren Geschäftsbanken lagen.

Geschäftspolitik

Geschäftspolitik bis 1998 7 In den 90er-Jahren fand eine wesentliche Veränderung des politischen und wirtschaftlichen Umfeldes statt. Für die Oesterreichische Nationalbank bedeutete dies vor allem im unternehmerischen und betriebswirtschaftlichen Bereich eine zusätzliche Herausforderung. Am Beginn dieses Prozesses stand eine Stärken- und Schwächenanalyse sowie die Entwicklung einer neuen Corporate Identity. In einem eigenen Leitbild mit den Botschaften "Stabilität, Vertrauen, Sicherheit" wurden diesen Werten betriebswirtschaftliche Kriterien gleichrangig zur Seite gestellt. Unter dem Motto "vom Amt zum Dienstleistungsunternehmen" erfolgte eine Reorganisation der Oesterreichischen Nationalbank.

8.1 Durch ein neues Dienstrecht und die Anpassung des Pensionssystems, durch Veränderungen im Sozialbereich sowie durch eine Neuordnung bei den Führungskräften wurde eine neue Personalstruktur angestrebt.

8.2 Nach Ansicht des RH lassen diese Maßnahmen eine Reduktion der Personalkosten erwarten, die ihre volle Wirkung allerdings erst in rd 40 Jahren entfalten werden.

Geschäftspolitik

176

Geschäftspolitik
ab 1999

- 9 Parallel zu diesen Reformen entwickelte die Oesterreichische Nationalbank einen im internationalen Vergleich wettbewerbsfähigen Zahlungsmittelbereich: Banknoten, Münzen und Chip-Karten.
- 10 Im Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses im Vorfeld des Beitritts Österreichs zur EU steuerte die Oesterreichische Nationalbank ihre währungspolitischen Aktionen so, als nähme Österreich bereits an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion teil ("Politik des als ob"). Nach Ansicht der Unternehmungsleitung beruhten die Erfolge ihres währungspolitischen Konzeptes auf der Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit durch die Finanzmärkte.
- 11.1 Die Oesterreichische Nationalbank hat an der Erreichung der Ziele und der Vollziehung der Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken mitzuwirken. Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts war sie verpflichtet, mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln dahin zu wirken, das Ziel der Preisstabilität zu gewährleisten.
- 11.2 Nach Ansicht des RH hat die Oesterreichische Nationalbank ihre Verpflichtungen einwandfrei erfüllt.
- 12 Im Rahmen der europäischen Nationalbanken kam den nationalen Notenbanken eine neue Rolle zu. In den Bereichen Geldpolitik, Reservemanagement, Analyse und Statistik sowie als Serviceanbieter für den jeweiligen Finanzplatz ergaben sich neue Aufgabenfelder, in denen sie mit der Umsetzung der von der Europäischen Zentralbank vorgegebenen Politik tätig sein sollten.
- Im Bereich Geldversorgung blieben die Aufgaben der nationalen Notenbanken bis zur Umstellung auf den Euro vorerst unverändert. So besaß die Oesterreichische Nationalbank das ausschließliche Recht, in Österreich Banknoten, die gesetzliche Zahlungsmittel sind, herzustellen oder herstellen zu lassen.
- 13.1 Der Oesterreichischen Nationalbank obliegt es, die mit 1. Jänner 2002 geplante Umstellung auf den Euro bestmöglich vorzubereiten sowie die technische und organisatorische Abwicklung problemlos zu gestalten. Entsprechende Maßnahmen zur Information und Vertrauensbildung in der Bevölkerung erfolgten. Bezüglich des Nachdruckes von Euro-Banknoten bestand noch kein supranational abgestimmtes aussagefähiges Konzept über Umfang, Qualität und einen allfälligen Referenzpreis.
- 13.2 Der RH erachtete die getroffenen Vorbereitungsmaßnahmen zur Währungsumstellung für zweckmäßig.
- 14.1 Die Senkung der Goldreserven und die Umschichtung der Devisenreserven erfolgten im überprüften Zeitraum behutsam.
- 14.2 Nach Ansicht des RH gelang es der Oesterreichischen Nationalbank dadurch, die Gold- und Devisenreserven weitgehend zu erhalten.

- 15.1 Die Summe der Währungsreserven (Gold und Fremdwährungen) aller an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmenden Länder betrug 4 552,2 Mrd S. Eine realistische Einschätzung über die notwendige Höhe — und als Folge davon eine mögliche Herabsetzung — der Währungsreserven konnte bis zum Ende der örtlichen Gebarungsüberprüfung noch nicht vorgenommen werden.
- 15.2 Für die Übergangszeit bis zur Einführung der gemeinsamen Währung erachtete der RH hohe Währungsreserven als stabilisierenden Faktor, weil durch sie ein spekulativer Angriff auf die einheitliche Währung kostspieliger würde.
- 16.1 Die passivseitigen Reserven der Oesterreichischen Nationalbank stellten ein hohes Verlustdeckungspotenzial dar. Sie waren im Wesentlichen — dem Grunde und der Dotierung nach — gesetzlich determiniert.
- 16.2 Der RH wies darauf hin, dass die in der Öffentlichkeit diskutierte Auflösung der Freien Reserve (1998: rd 28,6 Mrd S), die als Einzige keinen speziellen Verwendungsbestimmungen unterliegt, zugunsten des Bundes das Einvernehmen des Bundes mit den übrigen Aktionären erfordern würde. Im Falle ihrer Verwendung zur Verminderung der Bundesschuld stünde den diesbezüglichen Einsparungen für den Zinsdienst des Bundes der Veranlagungsertrag der Freien Reserve gegenüber, der zu 90 % dem Bund zufällt.

Bilanzen 1994 bis 1998

- Banknotenumlauf 17 Die Bilanzsumme der Oesterreichischen Nationalbank erhöhte sich von 309,9 Mrd S (1994) um 18,4 % auf 366,9 Mrd S (1998). Der größte Passiv-Posten der Bilanz war der Banknotenumlauf, der von 151,5 Mrd S (1994) um 11,4 % auf 168,8 Mrd S (1998) (1994: 48,9 %, 1998: 46 % der Bilanzsumme) anstieg. Der Gesamtumlauf (Banknotenumlauf sowie sofort fällige buchmäßige Verbindlichkeiten) war zum Jahresende 1998 durch satzungsgemäße Deckungswerte zu 147,3 % (1994: 136,2 %) gedeckt; davon betrafen 124,3 % die Gold- und Währungsreserven.
- Gold 18 Der gesamte Deckungsbestand an Gold reduzierte sich — im Wesentlichen durch Verkäufe an die Münze Österreich AG — von 572,4 t (1994) auf 429,8 t (1998) und erreichte Ende 1999 407,5 t.

Der Bewertung des Goldes lag seit Jahresende 1979 der Ansatz von 60 000 S je Kilogramm fein zugrunde, was etwa der Hälfte des Marktpreises entsprach. Spätestens mit Beginn der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (1. Jänner 1999) waren die Goldbestände mit dem Marktpreis zu bewerten. Die Bewertung der Goldbestände mit 108 993,67 S je Kilogramm fein (Marktwert zum Jahresende 1998) entsprach dem Bewertungsansatz im Europäischen System der Zentralbanken; sie erfolgte bereits im Jahr 1998. Die daraus resultierenden buchmäßigen Kursgewinne wurden der Kursdifferenzenreserve zugeführt.

Bilanzen 1994 bis 1998

178

- Devisen 19 Aktivseitig bildeten die Devisen und Valuten (1994: 56,2 %, 1998: 67,0 %) den Großteil der Bilanzsumme. 1996 wurde die währungsmäßige Zusammensetzung der Devisenreserven umstrukturiert. Im Hinblick auf eine gemeinsame europäische Währung erachtete die Oesterreichische Nationalbank eine Konzentration auf außereuropäische Währungen für sinnvoll und notwendig. Zum Jahresende 1998 waren 55,7 % der Devisenposition im so genannten Dollarblock veranlagt, wobei der Anteil des US-Dollar (53,7 %) überwog.

Die durchschnittliche Gesamtrendite der Devisenreserven betrug zwischen 5,4 % (1998) und 5,6 % (1994).

- Reserven 20 Durch angesammelte nicht ausgeschüttete Gewinne entstanden Reserven, die — mit Ausnahme der Freien Reserve — ihrer Widmung und Dotierung nach gesetzlich vorgeschrieben waren. Zur Ausschüttung (bzw Gewinnsteuerung) stand daher ausschließlich die Freie Reserve zur Verfügung. Diese belief sich zum Jahresende 1998 auf rd 28,6 Mrd S (1994: rd 23,2 Mrd S). Die Dotierung der Freien Reserve erfolgte jeweils durch Beschluss der Generalversammlung.

Erfolgsrechnungen 1994 bis 1998

- Allgemeines 21 Die für die Erfolgsrechnung bedeutendste Komponente waren die Gewinne aus den Deckungsbeständen, die von rd 13,5 Mrd S (1994) auf rd 16,3 Mrd S (1998) stiegen.
- Jubiläumsfonds 22.1 Der "Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft" (ursprünglich mit 100 Mill S ausgestattet) wurde jährlich aus eigenen Mitteln der Oesterreichischen Nationalbank bzw aus Veranlagungserträgen ohne Schmälerung der Gewinnabfuhr an den Bund dotiert. Seit Errichtung dieses Fonds wurden für insgesamt 5 885 Projekte rd 4,3 Mrd S bewilligt und rd 4,1 Mrd S ausbezahlt. Mit der Abwicklung der Projekte war eine Abteilung mit sieben Mitarbeitern befasst.
- 22.2 Der RH erachtete die Projektabwicklung für sehr arbeitsaufwendig.
- Gewinnverwendung 23 Der Gewinnanteil des Bundes erhöhte sich von rd 6,1 Mrd S (1994) auf rd 10,3 Mrd S (1998) bzw rd 10,6 Mrd S (1999); im überprüften Zeitraum betrug er insgesamt rd 47,8 Mrd S. Unter Einbeziehung der Körperschaftsteuer von insgesamt rd 33,2 Mrd S beliefen sich die Leistungen der Oesterreichischen Nationalbank zugunsten der öffentlichen Hand von 1994 bis 1999 auf insgesamt rd 81 Mrd S.
- Stille Reserven 24 Der RH ermittelte zum Jahresende 1998 stille Reserven der Oesterreichischen Nationalbank von rd 17,2 Mrd S. Davon entfielen auf die Anschaffungswerte der Beteiligungen 11,1 Mrd S, auf das Wertpapierportefeuille 2,7 Mrd S und auf die Gebäude 3,4 Mrd S.

Bankstrategie und –organisation

Strategie

Allgemeines

- 25 Die interne Organisation der Oesterreichischen Nationalbank stand wegen erheblicher Veränderungen des wirtschaftlichen Umfeldes im überprüften Zeitraum vor großen Herausforderungen. Auch machte eine zunehmend kritischere öffentliche Meinung einen fortgesetzten Reformprozess notwendig.

Strategiekonzept

- 26.1 Die zur Zeit der Gebarungüberprüfung gültigen Strategiekonzepte der Oesterreichischen Nationalbank waren in den Dokumenten "Strategische Zielsetzungen 1996 – 1999" sowie "Neue Rolle der Oesterreichischen Nationalbank" festgehalten; beide Dokumente stammten aus dem Jahr 1996.
- 26.2 Der RH kritisierte, dass kein unternehmungsweites Strategiekonzept für den Zeitraum nach 1999 vorlag. Er vermisste ferner eine grundlegende Unternehmensanalyse zur Neudefinition der Aufgaben- und Geschäftsfelder, um der geänderten Rolle der Oesterreichischen Nationalbank im Rahmen der nach dem EU-Beitritt gegebenen supranationalen Strukturen gerecht zu werden.
- 26.3 *Laut Stellungnahme des Direktoriums werde das mittelfristige Strategiekonzept bereits an die neuen Rahmenbedingungen angepasst. Die Rollen der Oesterreichischen Nationalbank als Partner im Europäischen System der Zentralbanken würden in den neuen "Strategischen Zielen der Oesterreichischen Nationalbank 2000 – 2002" definiert und die diesbezüglichen Aufgaben festgelegt werden.*

Organisation

- 27.1 Die Aufbauorganisation der Oesterreichischen Nationalbank wies Ende 1998 neben dem Direktorium noch drei weitere Hierarchieebenen auf.
- 27.2 Der RH wies auf Straffungsmöglichkeiten bei den Führungskräften hin.
- 27.3 *Das Direktorium teilte mit, es werde auf die Umsetzung dieser Empfehlung des RH künftig verstärkt Bedacht nehmen.*
- 28.1 Die Oesterreichische Nationalbank verfügte seit Mitte 1997 über eine Abteilung Beteiligungsmanagement, der als Teil der Hauptabteilung "Recht und Beteiligungen" zusätzlich die Funktion einer internen Konzernrevision übertragen war.
- 28.2 Zwecks Verbesserung der Unabhängigkeit der internen Konzernrevision empfahl der RH, diese Funktion organisatorisch als selbständige Abteilung zu positionieren.
- 28.3 *Das Direktorium teilte mit, den Vorschlag des RH überdenken zu wollen.*

Bankstrategie und -organisation

180

- 29.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befand sich die Bargeldbearbeitung in einer intensiven Phase der Neuordnung. Die Oesterreichische Nationalbank plante, die Geldservice GesmbH der Bank Austria zu erwerben und zur Geldservice Austria GesmbH, die das gesamte Dienstleistungsangebot der Bargeldbearbeitung erbringen sollte, auszubauen; dies erfolgte im August 1999.
- 29.2 Unter Hinweis auf die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen empfahl der RH, die Schließung von Zweigstellen zu erwägen.
- 29.3 *Das Direktorium teilte mit, es arbeite bereits an einem Konzept zur Neudefinition der Rolle der Zweigstellen.*

Personalwesen

Grundsätzliches

- 30 Der durchschnittliche Personalstand verminderte sich von 1 203 (1994) auf 1 148 (1998) bzw auf 1 133 Personen (1999). Seit Beginn des Reformprozesses Mitte des Jahres 1992 sank der Personalstand damit um 138 Personen (rd 11 %); rd 70 Dienstnehmer schieden infolge einer Frühpensionierungsaktion aus. Zugleich stiegen von 1994 bis 1998 der Aufwand für Fremdpersonal um 84 Mill S (340 %) auf 109 Mill S sowie der Überstundenaufwand um 37 Mill S (84 %) auf 81 Mill S.
- 31.1 Der Abschlankungsprozess der Personalressourcen sollte durch den Einsatz externer Arbeitskräfte — bei gleichzeitiger Abdeckung von Spitzenlasten — zu hoher Flexibilität und zu einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis führen.
- 31.2 Der RH regte an, den Einsatz externer Arbeitskräfte regelmäßig auf seine Notwendigkeit zu untersuchen, um dem Risiko einer Kompensation der eingesparten eigenen Ressourcen durch den Aufwand für externe Mitarbeiter zu begegnen.
- 31.3 *Laut Stellungnahme des Direktoriums überprüfe es jährlich den Einsatz externer Mitarbeiter; er werde auf das notwendige Ausmaß beschränkt.*
- 32.1 Die vertraglichen Grundlagen für die Dienstnehmer der Oesterreichischen Nationalbank beruhten auf drei verschiedenen Dienstbestimmungen; sie verbanden Regelungen des Beamtendienstrechtes mit solchen des Angestelltenrechtes. Dies kam etwa durch die Verknüpfung beamtenähnlicher Pensionsregelungen (Pensionen von 85 % bzw 80 % des Letztbezuges, keine Durchrechnungszeiträume) mit den Ansprüchen auf Abfertigungsregelungen (Anspruch auf bis zu 17,5 Monatsbezüge) zum Ausdruck.
- 32.2 Der RH kritisierte die langsame Umsetzung von Reformmaßnahmen und erachtete eine Bereinigung des Dienstrechtes der Oesterreichischen Nationalbank für erforderlich.
- 32.3 *Laut Stellungnahme des Direktoriums erweise sich das System der Einzeldienstverträge, bei dem jede dienstvertragliche Neuregelung das Einverständnis jedes einzelnen Dienstnehmers voraussetze, für Reformmaßnahmen als besonders hemmend. Einsparungen würden erst mit Verzögerung eintreten.*

Personalwesen

181

- 33 Im Jahr 1999 belief sich der Personalaufwand auf 2,3 Mrd S und war trotz des 6 %igen Rückganges des Personalstandes seit 1994 um 15 % höher als 1994 (2,0 Mrd S).
- 34.1 Das Durchschnittseinkommen der aktiven Dienstnehmer lag 1998 bei rd 950 000 S; verglichen mit 1994 hatte es sich jährlich um rd 4,5 % erhöht (insgesamt um knapp 20 %). Das hohe Niveau der Bezüge war auf das vorteilhafte Bezugsschema, die günstigen Einstufungen, die außerordentlichen Vorrückungen, die umfangreichen leistungsunabhängigen Vergütungen sowie auf die ausgeprägten Sozialleistungen zurückzuführen.
- 34.2 Der RH verwies auf das hohe Durchschnittseinkommen.
- 34.3 *Laut Stellungnahme des Direktoriums würden der — gerade für eine Notenbank erforderliche — überdurchschnittlich hohe Anteil an sehr gut ausgebildeten Mitarbeitern sowie das hohe Eintritts- bzw Durchschnittsalter das hohe Durchschnittseinkommen erklären.*
- 34.4 Der RH erwiderte mit Hinweis auf die überdurchschnittliche Arbeitsplatzsicherheit und die sehr guten Arbeitsbedingungen, dass das Niveau der Bezüge selbst bei Berücksichtigung besonderer fachlicher Qualifikationen hoch sei.
- Bezugsschema
- 35 Im Jahr 1994 führte die Oesterreichische Nationalbank eine Reform des Bezugsschemas durch, die ua eine Kürzung von Aktivbezügen für die ab dem 1. Dezember 1994 neu aufgenommenen Dienstnehmer festlegte. Dieses Reformpaket beseitigte auch einige unzeitgemäße Sonder- und Ausnahmestimmungen im Bereich der Arbeitszeitregelungen.
- 36.1 Um die Zustimmungen der Mitarbeiter zu den beschlossenen Maßnahmen zu erlangen, wurden ihnen äquivalente Ausgleichszahlungen bzw zeitliche Vorrückungsverkürzungen gewährt. Eine Gegenüberstellung der zu erwartenden Einsparungen (23 Mill S) mit den verursachten Kosten (20 Mill S zuzüglich einer einmaligen Zahlung von 2 Mill S) ergab ein etwa ausgeglichenes Ergebnis.
- 36.2 Nach Ansicht des RH sind nachhaltige Einsparungserfolge erst mittelfristig zu erwarten. Er erblickte jedoch beim Bezugsschema noch einen ausreichend großen Spielraum für weitere Reformschritte. Als besonders vordringlich erachtete der RH die rechtzeitige Ausschöpfung aller Möglichkeiten, um das Dienstrecht — zumindest für Neueintretende — neu zu regeln.
- Einstufungen
- 37.1 Den Grundbezügen, Sonderzahlungen, Mehrdienstleistungsvergütungen usw der Mitarbeiter lag ein hohes durchschnittliches Einstufungsniveau zugrunde. Diese Einstufungspraxis war auch dadurch begünstigt, dass die Einstufungsrichtlinien stetig vorteilhafter wurden. Daneben war die großzügige Handhabung der jährlich gewährten außerordentlichen Vorrückungen mit hohen Folgekosten verbunden (zB 1998 ein Barwert von 74 Mill S).

Personalwesen

182

- 37.2 Der RH empfahl, bei den Einstufungen und außerordentlichen Vorrückungen künftig wesentlich strengere Maßstäbe anzulegen und die Qualifikationsanforderungen regelmäßig zu kontrollieren.
- Freiwilliger Sozialaufwand
- 38.1 Laut Angaben der Oesterreichischen Nationalbank betrug der freiwillige Sozialaufwand 1998 80 Mill S. Davon entfielen etwa zwei Drittel auf die aktiven Dienstnehmer und ein Drittel auf die Pensionisten. Durch mehrere weitere Leistungen, wie zB die als Sozialzulagen bezeichneten Kinder-, Familien- und Haushaltszulagen, den Aufwand für Jubiläumsgaben und die von der Oesterreichischen Nationalbank übernommenen Dienstnehmerbeiträge zur gesetzlichen Pensionsversicherung, erhöhte sich der freiwillige Sozialaufwand auf 175 Mill S (8 % des gesamten Personalaufwandes).
- 38.2 Der RH erachtete Maßnahmen zur Verringerung des freiwilligen Sozialaufwandes für erforderlich.
- Pensionssystem
- 39 Die Pensionsregelungen der Oesterreichischen Nationalbank waren wiederholt Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen auf politischer Ebene. Der Nationalrat hat mit Entschliebung vom 15. Mai 1997 den damaligen Bundesminister für Finanzen, Rudolf Edlinger, zwecks Harmonisierung der Pensionsbezüge ersucht, rechtliche Vorsorge zu treffen, dass Neueintritte ab 1. Juli 1997 im ASVG-System verbleiben; die ASVG-Pension wäre durch ein Pensionskassensystem zu ergänzen.
- 40.1 Im Februar 1998 fassten das Direktorium und der Generalrat Grundsatzbeschlüsse betreffend die Einführung eines Pensionskassensystems. Nach Auswahl der Pensionskassen und Abschluss einer Betriebsvereinbarung im April 1999 beschloss der Generalrat die neuen pensionsrechtlichen Regelungen.
- 40.2 Der RH anerkannte diese Maßnahmen; er wies aber darauf hin, dass eine wesentliche Aufwandsverringerung erst langfristig zu erwarten ist.
- Pensionsleistungen
- 41.1 Die Pensionsleistungen der Oesterreichischen Nationalbank betrugten 1998 insgesamt 965 Mill S (20 % mehr als 1994, 806 Mill S); die 1 217 Pensionisten erhielten 1998 durchschnittlich 793 000 S (einschließlich Sozialaufwand) ausbezahlt. Im Vergleich dazu lagen die von den aktiven Dienstnehmern geleisteten Pensionsbeiträge bei knapp 2 % der Jahrespensionsleistung.
- 41.2 Nach Ansicht des RH waren die hohen Pensionsleistungen Ergebnis der jahrelang günstigen Dienstbestimmungen der Oesterreichischen Nationalbank. Das neue Pensionssystem sollte jedoch — zumindest langfristig — diese Aufwärtsentwicklung bremsen.
- 42.1 Knapp 20 % aller in den Jahren 1994 bis 1998 pensionierten Dienstnehmer hatten das nach den Dienstbestimmungen erforderliche Pensionsantrittsalter von 55 Lebensjahren nicht erreicht.

- 42.2 Der RH regte an, auf die Einhaltung der Pensionsbestimmungen zu achten und vorzeitige Pensionierungen ohne Erfüllung aller Voraussetzungen zu unterlassen.

Bauvorhaben Banknotendruckerei

Abwicklung

- 43 Die Oesterreichische Nationalbank ist für die Versorgung Österreichs mit Banknoten gesetzlich zuständig. Die Herstellung der Banknoten erfolgte in einem Teil des Hauptgebäudes in Wien. Die Produktion erstreckte sich auf zehn Ebenen; sie war hinsichtlich ihrer räumlichen, technischen und organisatorischen Bedingungen stark verbesserungsbedürftig.

Bereits ab 1979 favorisierte die Leitung der Oesterreichischen Nationalbank einen Erweiterungsbau in zentraler Lage auf den dem Hauptgebäude benachbarten Flächen des Allgemeinen Krankenhauses in Wien. Andere Standorte wurden keiner rechnerischen Analyse unterworfen; die kostengünstigere Errichtung einer reinen Banknotenproduktion als so genannter Industrieflachbau wurde nicht weiterverfolgt.

- 44.1 Im Juni 1983 genehmigte der Generalrat 3,3 Mrd S für den Neubau der Druckerei einschließlich Grundankauf; die Druckereimaschinen waren darin nicht enthalten.

- 44.2 Der RH anerkannte den Bedarf nach einer grundlegenden Erneuerung der Banknotenproduktion. Er erachtete allerdings die Errichtungskosten für die neue Druckerei — auch unter Berücksichtigung der besonderen Sicherheitsanforderungen — als sehr hoch.

- 45 Im Juli 1989 erwarb die Oesterreichische Nationalbank insgesamt 10 505 m² große Grundstücke von der Stadt Wien und vom Bund um 170 Mill S. Die Nutzflächen des Neubaus waren mit 43 570 m² so groß wie die des alten Hauptgebäudes. Unter Berücksichtigung der geplanten Freimachung von zusätzlichen Räumen mit zusammen 9 040 m² sollte die Oesterreichische Nationalbank um 66 % mehr Flächen verfügen.

- 46 Im Jahr 1992 analysierte die Leitung der Oesterreichischen Nationalbank das Druckereiprojekt im Hinblick auf einen Beitritt zur EU. Sie war sich des Risikos bewusst, dass Druckaufträge für die gemeinsame Währung bei einem EU-Beitritt Österreichs an andere Druckereien vergeben werden könnten. Aus Gründen der Autonomie der Unternehmung und der kostenmäßigen sowie qualitativen Konkurrenzfähigkeit verfolgte sie das Projekt weiter.

Baukosten

- 47 Die im April 1988 von zwei Konsulentenbüros vorgelegte Grundsatzstudie für die Errichtung der Druckerei enthielt Schätzkosten (ohne Druckereimaschinen und USt) von 2,2 Mrd S für den gesamten Bau. Die vom Projektmanager im Oktober 1992 erstellte Kostenberechnung ergab für eine 7 % größere Bruttogeschossfläche Kosten von 2,4 Mrd S.

Bauvorhaben Banknotendruckerei

184

- 48.1 Die Anfang 1999 vorliegende — vorläufige — Abrechnung für die Druckerei wies Kosten von 3,1 Mrd S aus. Während die Kostensteigerung beim Rohbau und beim Ausbau gegenüber 1992 4 % (84 Mill S) betrug, waren die Kosten für Haustechnik und Honorare um mehr als die Hälfte (insgesamt um 581 Mill S) gestiegen.
- 48.2 Der RH kritisierte, dass die bei den Honoraren und bei der Haustechnik eingetretene Kostensteigerung zu etwa einem Viertel auf die Schwierigkeiten bei der Planung und Bauaufsicht der Haustechnik zurückzuführen war. Der übrigen Kostensteigerung lagen fast ausschließlich zu geringe Kostenannahmen zugrunde.
- 48.3 *Laut Stellungnahme des Direktoriums sei ein Teil der Erhöhung — vor allem der Planungskosten, die nicht unmittelbar mit dem Neubau in Beziehung standen — erst später von dieser Kostenstelle in den allgemeinen Sachaufwand umgebucht worden.*

Vergaben

Immaterielle Leistungen

- 49.1 Während in der EU ab 1992 die EG–Dienstleistungsvergaberichtlinie galt, welche die Ausschreibung für Dienstleistungsaufträge ab einem Auftragsvolumen von rd 2,8 Mill S vorschreibt, war die Oesterreichische Nationalbank bis Ende 1996 bei der Vergabe von immateriellen Leistungen an keine nationalen gesetzlichen Vorschriften gebunden. Lediglich die Auswahl des Architekten erfolgte im Wege eines Gestaltungswettbewerbs; demgegenüber wurden alle anderen Planer und Konsulenten ohne Ausschreibung beauftragt. Unterlagen zum Nachvollzug der Auswahl des technisch und wirtschaftlich besten Konsulenten fehlten.
- 49.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass die freiwillige Anwendung von Vergabevorschriften (zB ÖNORM A 2050) wirtschaftlich vorteilhaft gewesen wäre. Weiters bemängelte er die unzureichenden Entscheidungsunterlagen.
- 49.3 *Laut Stellungnahme des Direktoriums habe es wegen des hohen Sicherheitsbedürfnisses generell eine beschränkte Anzahl von Unternehmungen, Architekten und Konsulenten — möglichst solche ihres Vertrauens — zur Angebotslegung eingeladen.*
- 50.1 Die Honorare wurden bei den meisten vom RH überprüften Verträgen nach der jeweiligen Gebührenordnung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten bemessen, obwohl die seit 1. Jänner 1993 gültige ÖNORM A 2050 das Verhandlungsverfahren empfahl.
- 50.2 Nach Ansicht des RH sind im Verhandlungsverfahren Einsparungen bei den Honoraren (bis zu 25 %) zu erzielen.

Bauvorhaben Banknotendruckerei

185

Inbetriebnahme,
Ausgliederung und
Auslastung

51 Im August 1998 ging die Druckerei für Wertpapiere im Neubau in Betrieb. Die Abteilungen Sicherheit und EDV sowie die Banknoten- und Münzenkassa nahmen ihre Tätigkeit ebenfalls am neuen Standort auf.

52 Mit Inkrafttreten der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion übernahm die Europäische Zentralbank Anfang 1999 wesentliche Aufgaben der nationalen Notenbanken, ua die Vergabe von Druckaufträgen für die Euro-Banknoten (ausgenommen den Erstdruck). Die beträchtlichen Überkapazitäten am europäischen Druckereimarkt ließen einen harten Verdrängungswettbewerb erwarten. Um mehr Flexibilität und eine konkurrenzfähige Betriebsstruktur zu erreichen, gliederte die Oesterreichische Nationalbank die Druckerei für Wertpapiere in die Österreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GesmbH aus.

53.1 Die Auslastung der Banknotendruckerei war vorerst bis Ende 2001 durch die Herstellung der Erstausrüstung mit Euro-Banknoten gesichert. Ab Anfang 2002 wird die Situation jedoch insofern problematisch, als selbst bei Beauftragung durch die Europäische Zentralbank die Fertigung des Ersatzbedarfes an Euro-Banknoten für Österreich die Kapazität der Österreichischen Banknoten- und Sicherheitsdruck GesmbH nicht ausreichend auslasten wird; diesbezügliche Bedenken hegte der Gouverneur der Österreichischen Nationalbank bereits im Sommer 1998.

53.2 Der RH empfahl, neue Geschäftsfelder im Bereich des Sicherheitsdrucks zu akquirieren.

53.3 *Das Direktorium teilte mit, es werde — internationalen Beispielen folgend — diesem Problem erhöhte Aufmerksamkeit widmen.*

Schluss-
bemerkungen

54 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es sollte eine grundlegende Unternehmungsanalyse zur Neudefinition der Aufgaben- und Geschäftsfelder durchgeführt werden.

(2) Der Einsatz externer Arbeitskräfte wäre regelmäßig auf seine Notwendigkeit zu untersuchen.

(3) Bei den Einstufungen und den außerordentlichen Vorrückungen sollten künftig wesentlich strengere Maßstäbe angelegt werden.

(4) Die freiwilligen Sozialleistungen wären zu verringern.

(5) Die Pensionsbestimmungen sollten eingehalten werden; vorzeitige Pensionierungen ohne Erfüllung aller Voraussetzungen wären zu unterlassen.

(6) Die interne Konzernrevision wäre als selbständige Abteilung zu positionieren.

186

Sonstige Wahrnehmungen

Verkauf von Mautvignetten

Allgemeines

- 1 Der RH legte dem BMF bereits im Mai 1998 nahe, den ohne gesetzliche Grundlage erfolgenden Verkauf von Mautvignetten durch Zollwacheorgane zu überdenken. Seiner Auffassung nach sollten Zollwacheorgane künftig ausschließlich mit gesetzeskonformen Vollzugsaufgaben betraut werden.

Laut Stellungnahme des BMF vom August 1999 sei der fallweise Verkauf von Mautvignetten eine Ergänzung zum Servicenetz privater Verkaufsstellen. Das BMF erachtete keinen Bedarf, die eingeschlagene Richtung unmittelbar zu verlassen.

Der RH kritisierte im Mai 2000 neuerlich den Mautvignettenverkauf durch Dienststellen der österreichischen Zollverwaltung und empfahl, diesen einzustellen. Schließlich belaste diese artfremde Tätigkeit die primären Vollzugsaufgaben der Zollverwaltung und verursache zudem einen Aufwand von rd 2 Mill S je Jahr.

Umsetzung

- 2 Das BMF sagte im Juni 2000 zu, die Empfehlung des RH umzusetzen. Es werde den Verkauf von Mautvignetten durch die österreichische Zollverwaltung mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2001 einstellen.

Umwandlung und Schaffung von Zollämtern

- 1.1 Laut parlamentarischen Anfragebeantwortungen des Bundesministers für Finanzen (179/AB zu 201/J und 383/AB zu 453/J, XXI.GP-NR) wurde mit Jahresbeginn 2000 das Zollamt Marchegg in eine Zweigstelle des Zollamtes Hohenau umgewandelt sowie das Eisenbahnzollamt Kledering neu geschaffen und personell besetzt.
- 1.2 Da dem RH die gemäß dem Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz erforderlichen Verordnungen des BMF weder im Entwurf zur Begutachtung vorgelegt wurden noch ihm sonst bekannt waren, trat er diesbezüglich an das BMF heran.
- 1.3 *Das BMF bestätigte die seit dem 1. Jänner 2000 bestehende Diskrepanz zwischen der Rechtslage und den tatsächlichen Gegebenheiten; es stellte die rechtliche Sanierung aber erst mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2001 in Aussicht.*

188

Bereich des Bundesministeriums für Inneres

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Neugestaltung der Aufgabenzuordnung an Grenzgendarmarie und Zollwache nach sachlichen Kriterien unter Beachtung durchgängiger Weisungs- und Meldewege, stärkerer Nutzung der vorhandenen Spezialkenntnisse der Wachkörper und der Erzielung von Synergieeffekten durch wechselseitige Unterstützung der Exekutivorgane (TB 1997 S. 166 f Abs 7, zuletzt TB 1998 S. 113 Abs 1).

Laut Mitteilung des BMI sei vereinbart worden, eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des BMF und des BMI einzurichten.

- (2) Straffung der "Organisation und Geschäftsordnung" für die kleineren Landesgendarmariekommanden durch Reduktion der Organisationsbreite und -tiefe, Konzentration der Führungselemente und Stärkung der Sachbereichsebene (jährliches Einsparungspotenzial rd 22 Mill S; TB 1998 S. 122 f Abs 3).

Das BMI stellte eine Umgestaltung der "Organisation und Geschäftsordnung" bei allen Landesgendarmariekommanden unter Bedachtnahme auf die Empfehlungen des RH in Aussicht.

- (3) Vereinfachung der internen Gliederung der Gendarmerieposten (TB 1998 S. 124 Abs 5).

Das BMI hielt für die Gendarmerieposten eine Anpassung der "Organisation und Geschäftsordnung" für geboten.

- (4) Gesetzlicher Präzisierung des Weisungsverhältnisses zwischen Sicherheitsdirektionen und Landesgendarmariekommanden (TB 1998 S. 127 Abs 12).

Laut Mitteilung des BMI erwarte sich das Gendarmeriezentalkommando von der Neufassung eines Gendarmeriegesetzes Verbesserungen in der Kooperation mit den Sicherheitsdirektionen. Ein Grundsatzpapier dazu liege bereits vor.

- (5) Schaffung der personellen und organisatorischen Voraussetzungen für einen außerordentlichen Zivildienst in Zusammenarbeit mit den Einsatzorganisationen und den Bundesländern (TB 1997 S. 161 Abs 7, zuletzt TB 1998 S. 113 Abs 2).

Das BMI hat im Zuge der geplanten generellen Neuordnung des Zivildienstes eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Diese werde auch Überlegungen zur Gestaltung des außerordentlichen Zivildienstes anzustellen haben.

Unerledigte Anregungen

190

- (6) Schaffung einer Rechtsgrundlage für die vier Massafonds der Wachkörper des Bundes (Bundespolizei, Bundesgendarmarie, Zollwache und Justizwache); TB 1966 Abs 5.10 ff, TB 1967 Abs 57.1 ff, TB 1985 Abs 6.14 ff, TB 1988 Abs VIII.2, TB 1989 Abs VIII.3 und TB 1990 Abs IX.3) bzw Übergang von der Beschaffung der Dienstkleidung durch einen Fonds (Massasystem) auf eine Anschaffung unmittelbar aus Haushaltsmitteln des Bundes (Etatsystem) und Auflösung der beiden Massafonds im Bereich des BMI (NTB 1995 S. 95 f Abs 4, zuletzt TB 1998 S. 113 Abs 3).

Das BMI verwies auf das BKA, das für Schritte zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für alle vier Massafonds zuständig sei. Das BMI sei um eine Reorganisation im Bereich der eigenen Massafonds bemüht.

- (7) Schaffung von gesetzlichen Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Bereich des Fundwesens und zeitgemäßer Anpassung der diesbezüglichen zivilrechtlichen Regelungen im ABGB (TB 1983 Abs 9.7, TB 1986 Abs 17.5, zuletzt TB 1998 S. 113 Abs 4).

Das BMI sagte erneut zu, es werde einen entsprechenden Entwurf in Kooperation mit dem BMJ erarbeiten.

- (8) Durchführung der nach dem Bundeshaushaltsgesetz vorgesehenen Trennung zwischen Anordnung und Vollzug (TB 1991 Abs 9.17, zuletzt TB 1998 S. 114 Abs 5).

Laut Mitteilung des BMI sei es bestrebt, Buchhaltungen schrittweise in allen Bundesländern einzurichten. Dieses Vorhaben werde allerdings wegen der Budget- und Personalrestriktionen nicht oder nur bedingt umsetzbar sein.

- (9) Organisatorischer Zusammenführung der Aufgaben des Staatsschutzes und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in unmittelbarer Unterordnung unter den Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit (NTB 1994 S. 85 f Abs 7, zuletzt TB 1998 S. 114 Abs 6).

Das BMI wiederholte, es erachte eine Verschmelzung der beiden Bereiche aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellung sowie der auch auf internationaler Ebene bestehenden Trennung der Organisationsstrukturen als nicht zweckmäßig.

- (10) Aufbau eines geeigneten Kommunikationssystems zwischen der Zentralstelle und den Umweltsachbearbeitern (TB 1998 S. 118 Abs 6).

Laut Mitteilung des BMI werde in nächster Zeit eine neue Berichterstattungsvorschrift erlassen, die auch Meldepflichten für Umweltdelikte vorsehe. Damit wäre die nötige Basis für die Wahrnehmung der zentralen Leitungs- und Koordinationsfunktion gegeben.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Vereinheitlichung der organisatorischen Eingliederung der Umweltstrafverfolgung in die kriminalpolizeiliche Aufgabenstruktur des BMI unter Zuordnung zu den mit Angelegenheiten der Wirtschaftskriminalität befassten Organisationseinheiten (TB 1998 S. 116 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMI sei eine organisatorische Vereinheitlichung in Arbeit. Eine Zuordnung der Umweltstrafverfolgung zum Sachbereich "Leib und Leben" sowie eine enge Kooperation mit dem Sachbereich "Wirtschaftskriminalität" würden angestrebt.

- (2) Erstellung eines Schulungskonzeptes zum Abbau bestehender Schulungsdefizite im Bereich der Bekämpfung der Umweltkriminalität (TB 1998 S. 118 Abs 7).

Laut Mitteilung des BMI sei ein Konzept für eine Basisausbildung der Umweltsachbearbeiter in Ausarbeitung, um den bei Polizei und Gendarmerie befassten Sachbearbeitern einheitliche Ausbildungsinhalte zu vermitteln. Weiters sei ein Grundkonzept für die bundesweite Ausbildung der "Umweltkundigen Organe" in Arbeit.

- (3) Inhaltlicher Straffung der Tätigkeitsnachweise der Gendarmeriedienststellen unter vermehrter Orientierung an führungsrelevanten Daten (TB 1998 S. 125 f Abs 8).

Laut Mitteilung des BMI sei ein neuer Leistungsbericht als kennzahlengestütztes Steuerungselement bereits weitgehend fertig gestellt. Dieser soll auf allen Ebenen des Gendarmeriedienstes in Kürze wirksam werden.

- (4) Konzentration der (nachgeordneten) Staatsschutzarbeit bei den Sicherheitsdirektionen (NTB 1994 S. 84 f Abs 6, zuletzt TB 1998 S. 114 Abs 2).

Das BMI verwies neuerlich auf die Arbeiten bezüglich der Reform der Staatspolizei.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Abbau der aufgrund der heterogenen Personalstruktur bei der Grenzgardarmerie bestehenden Ausbildungsdefizite (TB 1997 S. 170 Abs 16, zuletzt TB 1998 S. 114 Abs 1).

Laut Mitteilung des BMI hat die Voll- bzw. Ergänzungsausbildung im Herbst 1999 begonnen und wird — unter Berücksichtigung des entsprechenden Personalbedarfs an der EU-Außengrenze im Osten — sukzessive fortgesetzt werden.

- (2) Ausweitung des finanziellen Wirkungsbereiches der Landesgardarmeriekommanden (TB 1998 S. 128 Abs 13).

Laut Mitteilung des BMI wurde der genehmigungspflichtige Betrag bei den Aufwendungen von 20 000 S auf 7 000 Euro (rd 96 000 S) je Gebarungsvorgang erhöht.

Prüfungsergebnis

193

Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität

Die seit dem Jahr 1981 nahezu unveränderten Organisationsstrukturen und der knappe Personalstand erlaubten keine den gewandelten Formen und dem starken Anstieg der organisierten Suchtmittelkriminalität angemessenen Bekämpfungsmaßnahmen.

Die vielfach unkoordinierte und parallele Arbeit von Polizei- und Gendarmeriedienststellen verursachte Doppelgleisigkeiten und Fahndungsspannen und behinderte den optimalen Einsatz der verfügbaren Kräfte. Die vom BMI beabsichtigte Gesamtreform des Kriminaldienstes wäre ein geeigneter Ansatz zur Beseitigung dieser Mängel.

Die verfügbaren statistischen Daten ließen keinen Rückschluss auf das wahre Ausmaß und die Struktur der Drogenkriminalität zu.

Die Sondereinheit "Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Suchtgiftkriminalität" ist trotz steigender Suchtmittelkriminalität personell verringert worden.

Für einen optimalen Ressourceneinsatz bei der Bekämpfung der hoch mobilen, personell und finanziell mit nahezu unbegrenzten Mitteln ausgestatteten Tätergruppen fehlte dem BMI ein eigenes Strategiekonzept.

Der Informationsfluss zwischen Zentralstelle und nachgeordneten Dienststellen war verbesserungsbedürftig.

Die Zusammenarbeit mit ressortfremden Stellen erfolgte weitgehend zufriedenstellend.

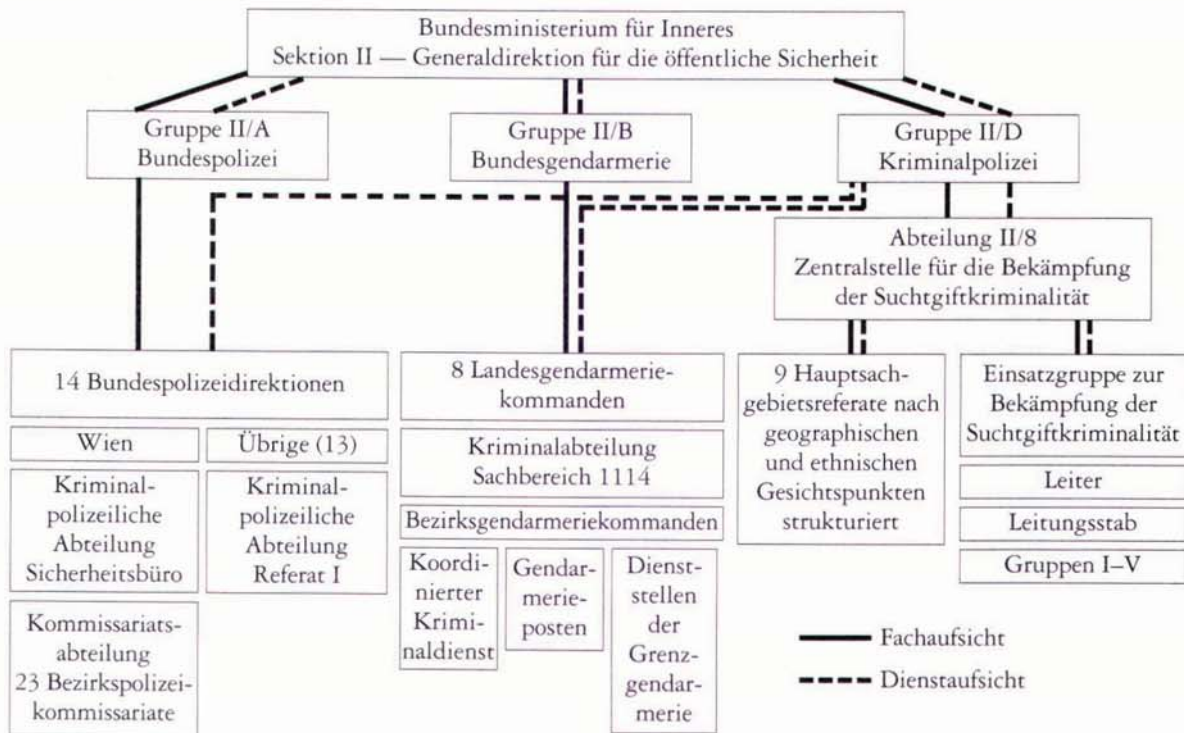
194

Suchtmittelkriminalität ¹⁾					
	1995	1996	1997	1998	1999
	Anzahl				
Von den Sicherheitsbehörden angezeigte Fälle ¹⁾	13 093	16 196	17 868	17 141	17 597
Anlass					
Verbrechen	2 459	2 162	2 712	2 198	1 956
Vergehen	10 420	13 834	15 006	14 283	15 087
Drogentote	214	200	150	143	165
Erzeugung und Besitz von bzw Handel mit einer großen Menge von psychotropen Stoffen ²⁾	–	–	–	517	386
Sichergestellte Gesamtmengen an Suchtmitteln ¹⁾					
	in kg				
Cannabiskraut	458,8	270,7	668,1	1 211,0	341,4
Cannabisharz	238,3	247,0	243,9	124,7	110,0
Heroin	47,0	81,3	102,1	118,2	78,9
Kokain	55,3	72,8	86,9	99,1	63,4
Roh-Opium	1,8	17,7	9,0	10,5	33,7
	in Stück				
LSD	2 602	4 166	5 243	2 494	2 811
Ecstasy	31 338	25 118	23 522	114 677	31 129
Zur Drogenbekämpfung eingesetztes Personal ³⁾ (1999)			Vollbeschäftigtenäquivalent		
	– Zentralstelle		13		
	– Sondereinheit		45		
	– Bundespolizei		103		
	– Bundesgendarmerie		157		
Quellen:					
1) Jahresberichte der Abteilung II/8 des BMI					
2) Neuregelung ab 1998 durch Suchtmittelgesetz					
3) Generaldirektion des BMI					

- Prüfungsablauf und -gegenstand**
- 1 Der RH überprüfte im April und Mai 1999 die Gebarung des BMI hinsichtlich der Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität. Die Prüfungsmitteilungen wurden dem BMI im Oktober 1999 übermittelt. Zu der im Jänner 2000 eingelangten Stellungnahme des BMI gab der RH im Mai 2000 seine Gegenäußerung ab.
- Prüfungsgegenstand waren die im Rahmen der österreichischen Drogenpolitik vom BMI und den ihm nachgeordneten Organisationseinheiten wahrzunehmenden repressiven Drogenbekämpfungsmaßnahmen.
- Rechtliche Rahmenbedingungen**
- 2 Das am 1. Jänner 1998 in Kraft getretene Suchtmittelgesetz hat das Suchtgiftgesetz abgelöst.
- Den ausdrücklichen Schwerpunkt der repressiven Maßnahmen des BMI bildete die Bekämpfung der Suchtmittelverbrechen; die Exekutive war jedoch aufgrund der geltenden (verfassungs)rechtlichen Lage weiterhin verpflichtet, geringfügige Verstöße in vollem Umfang anzuzeigen.
- Datengrundlagen**
- 3.1 Zwischen 1995 und 1998 war eine Steigerung bei den Anzeigen wegen Vergehen um rd 37 % und bei den Anzeigen wegen Verbrechen ein Rückgang um rd 11 % festzustellen.
- Die Anzeigenstatistik enthielt nur die der Sicherheitsexekutive aufgrund ihrer Ermittlungen bekannt gewordenen Fälle; sie ließ keinen Schluss auf des wahre Ausmaß der Suchtmittelkriminalität und die auf dem Markt gehandelten Drogen zu.
- 3.2 Nach Ansicht des RH war aus den vorliegenden Daten eine vermehrte Aufklärung der Suchtmittelverbrechen nicht abzuleiten.
- Er hielt verstärkte Anstrengungen für erforderlich, um den schweren Drogenhandel sowie die organisierte Kriminalität nachhaltig zu bekämpfen und eine höhere Effektivität bei der Reduktion des Drogenangebots zu erzielen.
- 3.3 *Das BMI pflichtete der Ansicht des RH bei; im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten werde dieser Weg derzeit schon beschritten.*

Organisation der Suchtmittelbekämpfung

4.1 Das nachstehende Schaubild zeigt die mit der Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität befassten Behörden und Dienststellen:



In der Gruppe II/D Kriminalpolizei oblag der Abteilung II/8 die Leitung und Koordination der Tätigkeit aller Sicherheitsdienststellen sowie die Führung der ihr eingegliederten Sondereinheit "Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Suchtgiftkriminalität" (Sondereinheit).

In den Gruppen II/A Bundespolizei und II/B Bundesgendarmerie samt nachgeordneten Behörden und Dienststellen waren die Kriminalbeamten der Bundespolizeidirektionen und der Landesgendarmeriekommanden zur Bekämpfung der Drogenkriminalität eingesetzt; sie durften grundsätzlich nur im jeweiligen örtlichen Zuständigkeitsbereich tätig werden.

Innerhalb eines Bundeslandes war bei Verfolgungshandlungen durch Polizeibehörden und Gendarmeriedienststellen gegen dieselben Tätergruppen das Einvernehmen herzustellen. Die Aktionen erfolgten jedoch häufig unkoordiniert und verursachten Doppelgleisigkeiten und Fahndungsspannen.

Das BMI plante eine Gesamtreform des Kriminaldienstes.

4.2 Der RH bewertete die bestehende Organisationsstruktur für nicht geeignet, transnational agierende Tätergruppen wirksam zu bekämpfen. Er begrüßte die Bestrebungen des BMI zu einer grundlegenden Reform des Kriminaldienstes. Er regte an, eine zentrale Meldestelle für die Koordination aller laufenden Amtshandlungen der Suchtmittelbekämpfung sowie einen Führungsstab für die Durchführung groß angelegter österreichweiter Amtshandlungen einzurichten; ferner wäre die Sondereinheit als operative Einheit zu verstärken.

4.3 Laut Stellungnahme des BMI würden die Anregungen des RH in das laufende Projekt "Gesamtreform des Kriminaldienstes" einfließen.

Personelle
Ausstattung

5.1 Zur personellen Ausstattung der Suchtmittelbekämpfung war festzustellen:

(1) In der Zentralstelle des BMI (Abt II/8) waren insgesamt 17 Mitarbeiter zum Teil mit der Suchtmittelbekämpfung befasst; dies entsprach 13 Vollbeschäftigtenäquivalenten.

Wegen der neuen gesetzlichen Aufgaben, der zahlreichen internationalen Verpflichtungen und der gestiegenen Anzahl von Anzeigen sowie wegen der zugunsten der Sondereinheit und der nachgeordneten Sicherheitsbehörden und –dienststellen wahrzunehmenden Servicefunktion ergab sich eine angespannte Personalsituation.

(2) Der Personalstand der 1981 gegründeten bundesweit agierenden Sondereinheit umfasste 45 Kriminalbeamte; er war in den letzten Jahren trotz gesteigener Arbeitsbelastung um rd 15 % reduziert worden.

(3) Für die Landesgendarmeriekommanden bestanden einheitliche Vorgaben bezüglich der organisatorischen Gliederung sowie der Personalausstattung und damit auch bezüglich der Anzahl der Drogensachbearbeiter. Bei den Bundespolizeidirektionen war dies dem jeweiligen Behördenleiter vorbehalten.

(4) Bei kleineren, personell gering dotierten Bundespolizeidirektionen (Vollbeschäftigtenäquivalent von weniger als einem bis zu vier Drogensachbearbeitern) führte dies zu einer verstärkten Einflussnahme durch die Kriminalbeamten des jeweiligen Landesgendarmeriekommandos und zu gegenseitigen Behinderungen, was einer gedeihlichen Zusammenarbeit der beiden Wachkörper abträglich war.

(5) Für die Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität waren bundesweit 757 Mitarbeiter eingesetzt, davon 197 "vollbeschäftigte" und 560 "teilbeschäftigte"; dies entsprach rd 318 Vollbeschäftigtenäquivalenten.

(6) Für den Vollzug des Suchtmittelgesetzes wurde der zusätzliche Personalbedarf für eine umfassende Aufgabenerfüllung und den Übergang von reaktiver zu aktiver Verbrechensbekämpfung mit 60 Planstellen beziffert.

Wie die Praxis anhand einer ersten richtungsweisenden Großaktion verdeutlichte, waren zur Bekämpfung von Strukturen der international organisierten Suchtmittelkriminalität neue, sehr personalintensive Methoden zu entwickeln.

5.2 Der RH erachtete es im Interesse einer effizienten Bekämpfung der organisierten Suchtmittelkriminalität, zur Erfüllung bestehender internationaler Verpflichtungen, nicht zuletzt wegen der beabsichtigten Osterweiterung der EU sowie im Interesse des Wissenstransfers an die nationalen Dienststellen für erforderlich, die personellen Ressourcen auf allen organisatorischen Ebenen mit entsprechend qualifizierten Kräften zu verstärken.

Er empfahl, die Schlagkraft der organisatorischen Einheiten zur Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität — zumindest auf Landesebene — durch die Zusammenfassung der Kräfte bisher ineffektiver nachgeordneter Kleinstdienststellen sowie durch die institutionelle Zusammenarbeit von Polizei und Gendarmerie zu erhöhen.

- Eine ausreichende personelle Dotierung würde der Zentralstelle die Erstellung von Lagebildern und strategischen Analysen als Grundlage für die Durchführung groß angelegter österreichweiter Aktionen sowie der Sondereinheit eine nachhaltige Bekämpfung von Strukturen der organisierten Drogenkriminalität ermöglichen.
- 5.3 *Das BMI verwies auf seine nachhaltigen Bemühungen um Zuweisung zusätzlicher Planstellen.*
- Aus- und Fortbildung**
- 6.1 Im Jahr 1995 wurde im Rahmen des Reformvorhabens "Ausbildung für den Kriminaldienst" ein Konzept für die Heranbildung von Spezialisten auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung erstellt, jedoch nicht verwirklicht.
- Eine Schulung der Sachbearbeiter insbesondere über verdeckte Ermittlung, Führung von Vertrauenspersonen sowie ein institutionalisierter Erfahrungsaustausch über Neuentwicklungen am Drogenmarkt (Designerdrogen, Ecstasy) fehlten.
- 6.2 Der RH erachtete die Schulungsdefizite vor allem im Hinblick auf die sprunghafte Entwicklung auf dem Suchtmittelsektor für schwerwiegend und empfahl, auf Grundlage der bereits geleisteten Vorarbeiten ein praxisnahes, an modernen Methoden der Wissensvermittlung orientiertes Aus- und Fortbildungskonzept zu erstellen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMI haben Ende 1999 eine Fachtagung sowie eine Schulungsveranstaltung stattgefunden.*
- Verwaltungs- und Informationsmanagement**
- 7.1 In den Bundesländern führten Bundespolizei und Bundesgendarmerie häufig Ermittlungen im örtlichen Zuständigkeitsbereich des jeweils anderen Wachkörpers ohne gegenseitige Information durch.
- Der Zentralstelle wurden zwar regelmäßig alle abgeschlossenen Fälle gemeldet, eine Rückinformation an die einzelnen Dienststellen erfolgte jedoch nicht. Damit fehlten den nachgeordneten Dienststellen die für die Routinearbeit wichtigen Informationen über Neuentwicklungen in der Drogenszene.
- Innerhalb der Sondereinheit erfolgte der Informationsaustausch der Gruppen untereinander mangels hinreichender IT-Vernetzung über Telefax oder Telefon.
- 7.2 Der RH vermerkte kritisch, dass wegen der fehlenden Information über die Ermittlungstätigkeit in laufenden Amtshandlungen vermeidbare Doppelgleisigkeiten entstanden.
- Hinsichtlich der Sondereinheit erachtete es der RH für erforderlich, die interne Kommunikation zu verbessern und die erforderlichen Mittel für die hinreichende IT-Vernetzung der Gruppen bereitzustellen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMI sichere die Inbetriebnahme der neuen netzwerkgestützten Kriminalstatistik ab 1. Februar 2000 eine rasche Auswertung suchtmittelrelevanter Vorfälle und verbessere die Koordinierungsfunktion der Zentralstelle.*

Für den Bereich der Sondereinheit sei die IT-Vernetzung der Gruppen untereinander sowie mit der Zentrale eingeleitet worden.

Zentrales Meldewesen

- 8.1 Aufgrund der Fahndungs-, Informations- und Berichterstattungsvorschrift 1993 waren Daten über Drogendelikte regelmäßig erst nach Abschluss der Sachverhaltsermittlung und erfolgter Gerichtsanzeige an das BMI zur zentralen Erfassung zu melden. Eine Meldung neu anfallender Amtshandlungen war nicht vorgesehen. Häufig bearbeiteten daher verschiedene Stellen gleichzeitig dieselben Fälle. Dies bedeutete das Risiko gegenseitiger Behinderungen, aber auch die Unterbindung allfälliger höherwertiger Ermittlungen bei vorzeitigem Eingreifen in laufende Amtshandlungen.
- 8.2 Der RH empfahl, das Meldewesen neu zu strukturieren und eine zentrale Stelle für die Führung der Ermittlungen bei neuen Fällen der Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs sowie für den Informationsaustausch zu errichten, um Mehrgleisigkeiten zu vermeiden, gemeinsame Verfolgungshandlungen verschiedener Dienststellen zu koordinieren und Synergieeffekte nutzbar zu machen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Berichterstattungsvorschrift in diesem Sinne überarbeitet worden.*

Operative Arbeit

- 9.1 Die Arbeitsweise im Bereich der Drogenbekämpfung stützte sich auf die Informationsgewinnung über "Vertrauenspersonen" und den Einsatz von "verdeckten Ermittlern".
- Die unzureichende finanzielle Dotierung für die Informationsgewinnung, aber auch die ungenügende Ausstattung sowie gering wirksame Schutzmaßnahmen der verdeckt arbeitenden Beamten verhinderten ein Vordringen in gehobenere Täterschichten.
- 9.2 Der RH empfahl, ausreichende Mittel für die Informationsgewinnung bereitzustellen und für eine milieuadäquate Ausstattung sowie für eine professionelle Gestaltung der Schutzmaßnahmen der verdeckten Ermittler zu sorgen.
- 9.3 *Das BMI sagte dies zu.*

Zusammenwirken mit ressortfremden Stellen

- 10.1 Im Rahmen der Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität ergaben sich für das BMI Schnittstellenkontakte vor allem mit den Bezirkshauptmannschaften (Gesundheits- und Verwaltungsstrafbehörde), mit der Staatsanwaltschaft (Anklagebehörde), mit den für die Unterrichts- und Gesundheitsverwaltung zuständigen Bundesministerien sowie mit der Zollwache.
- 10.2 Der RH anerkannte, dass die Zusammenarbeit mit diesen Stellen zufriedenstellend verlief.

Zusammenwirken mit ressortfremden Stellen

200

Bekämpfungs- strategien

- 11.1 Im Jahr 1997 wurde aufgrund eines Ministerratsbeschlusses die Bundesdrogenkoordination geschaffen. Diese hatte unter Federführung des damaligen BMAGS, unter Einbindung des BMI, BMJ sowie des damaligen BMUJF und damaligen BMUK, einen nationalen Drogenplan mit Schwerpunkt auf den präventiven Aufgaben zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs zu erstellen.
- 11.2 Der RH erachtete die Bundesdrogenkoordination als geeignete Kooperationsbasis aller staatlichen Stellen und Organisationen zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs. Sie ist jedoch ihrer Kernaufgabe, der Erstellung des nationalen Drogenplanes bisher nicht nachgekommen; deshalb fehlte ein bundesweites Konzept mit einer Verteilung der präventiven Aufgaben zur wirksamen Reduktion der Suchtmittelnachfrage.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe sich der nationale Drogenplan wegen der erst im Jahr 1999 erfolgten Festlegung der EU auf die Strategie der Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs verzögert. Das Strategiekonzept des BMI werde sich an diesen internationalen Vorgaben orientieren.*
- 12.1 Eine wesentliche Schnittstelle war die im damaligen BMAGS eingerichtete Suchtmittelüberwachungsstelle. Das BMI meldete ihr regelmäßig personenbezogene Daten, die aus Anlass von Anzeigen an die Staatsanwaltschaft wegen Verdachtes einer Straftat ermittelt worden waren.
- 12.2 Wegen der seit Juli 1995 bestehenden Mängel der Dateneingabe und –wartung waren bei Rückfragen keine aktuellen Auskünfte möglich.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei mit der Umsetzung des Projektes "Online-Erfassungen der Kriminalstatistik" eine verbesserte Aktualität der Daten zu erwarten.*
- 13.1 Der Suchtmittelmissbrauch als gesellschaftliches Phänomen kann gegenwärtig weder durch Prävention noch durch Repression grundlegend eingedämmt noch mittel- oder langfristig gänzlich unterbunden werden.
- Das Schwergewicht der Tätigkeit des BMI war primär auf Repression gerichtet; hiebei stand die Sicherstellung von Suchtmitteln im Vordergrund.
- 13.2 In Ermangelung des nationalen Drogenplanes fehlte ein Instrument für eine einheitlich gesteuerte, alle repressiven und präventiven Maßnahmen ausgewogen berücksichtigende Drogenbekämpfungspolitik. Der RH legte dem BMI nahe, ein umfassendes ressorteigenes Strategiekonzept für die künftige Ausrichtung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität zu entwickeln.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMI würde ein solches Strategiekonzept einen wesentlichen Fortschritt darstellen; eine diesbezügliche Arbeitsgruppe werde sich auch eingehend mit den Anregungen des RH befassen.*

Schluss-
bemerkungen

- 14 Zusammenfassend empfahl der RH,
- (1) die Effektivität bei der Reduktion des Drogenangebots zu erhöhen,
 - (2) die Schlagkraft der organisatorischen Einheiten zur Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität zu erhöhen und Synergiepotenziale durch die institutionelle Zusammenarbeit von Polizei und Gendarmerie zu nutzen,
 - (3) eine zentrale Meldestelle für alle neuen Fälle der Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs zu errichten,
 - (4) das Personal der Zentralstelle und der Einsatzgruppe für die Bekämpfung der Suchtgiftkriminalität zu verstärken,
 - (5) bundesweite Lagebilder und strategische Analysen zu erstellen,
 - (6) ein bundesweit einheitliches fachspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept zu erarbeiten,
 - (7) die Arbeitsweise im operativen Bereich zu verbessern,
 - (8) das Meldewesen neu zu strukturieren sowie
 - (9) ein ressorteigenes Strategiekonzept für eine nachhaltige Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität zu entwickeln.

202

Bereich des Bundesministeriums für Justiz

203

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Auflassung und Zusammenlegung von Bezirksgerichten im Bereich des Oberlandesgerichtes Linz mit einem jährlichen Einsparungspotenzial von mindestens rd 13 Mill S (NTB 1995 S. 107 ff, zuletzt TB 1998 S. 131 Abs 1).

Laut Stellungnahme des BMJ sei es bisher nicht gelungen, von den betroffenen Landesregierungen von Oberösterreich und Salzburg die erforderliche Zustimmung zu erhalten. Die Bemühungen würden aber mit dem größten Nachdruck fortgesetzt werden.

- (2) Einheitlicher Vertragsgestaltung bei der Beschäftigung von Ärzten zur Betreuung der Insassen von Justizanstalten (TB 1993 S. 119 Abs 12, zuletzt TB 1998 S. 131 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMJ würden die Bemühungen um eine einheitliche Ärztebonorierung weiter fortgesetzt, wobei die regionalen Gegebenheiten und die Lage der Justizanstalten zu berücksichtigen seien.

- (3) Ausbaues der Sicherheitskontrollen bei den Bezirksgerichten im Sinne des gesetzlichen Auftrages (TB 1998 S. 140 Abs 12).

Laut Stellungnahme des BMJ enthielte das Gerichtsorganisationsgesetz keine Verpflichtung zur Durchführung von Sicherheitskontrollen in Gerichtsgebäuden. Im Hinblick auf die finanziellen Mittel seien lückenlose Kontrollen nicht möglich. Aufgrund der angespannten Budgetsituation werde erwogen, bei kleineren Bezirksgerichten die Sicherheitskontrollen gänzlich einzustellen.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Einführung einer aussagekräftigen Kostenrechnung (TB 1993 S. 116 Abs 8, zuletzt TB 1998 S. 132 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMJ sei die Einführung der EDV–unterstützten Kassenführung abgeschlossen. Eine einheitliche Kostenstellenrechnung sei seit 1. Jänner 2000 für den Bereich der Justizanstalten möglich. Eine Vertiefung der Kostenrechnung sei ab dem Jahr 2001 beabsichtigt.

- (2) Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung bei der Vollziehung des Unterhaltsvorschussgesetzes durch EDV–unterstützten Datenaustausch (TB 1991 Abs 29.3), möglichst weitgehender Einführung aufkommensneutraler Pauschalsätze anstelle einzelfallbezogener Festsetzung der Auszahlungsbeträge (TB 1991 Abs 29.10) sowie Vereinheitlichung der Aufbau– und Ablauforganisation (TB 1991 Abs 29.12 und Abs 29.13, zuletzt TB 1998 S. 132 Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMJ sei die Bundesrechenzentrum GesmbH im Herbst 1999 mit der Erstellung einer gesonderten Applikation beauftragt worden. Aufgrund einer Vorstudie sei eine phasenweise Realisierung beschlossen worden, im Oktober 1999 sei das Projekt in einer eigenen Arbeitsgruppe gestartet worden.

- (3) Erstellung von für alle Anstalten einheitlichen, EDV–unterstützten Wechseldienstplänen auf der Grundlage von nachvollziehbaren Sollvorgaben (TB 1993 S. 121 Abs 17, zuletzt TB 1998 S. 132 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMJ sei das entwickelte EDV–Diensteinteilungsprogramm in neun Justizanstalten im Probetrieb; es soll voraussichtlich Ende 2000 bundesweit eingesetzt werden.

- (4) Delegation von Angelegenheiten des Strafvollzuges an die Oberlandesgerichte und an die Leiter der Justizanstalten zur Entlastung der Zentralstelle (TB 1993 S. 114 Abs 4, zuletzt TB 1998 S. 132 Abs 6).

Laut Stellungnahme des BMJ sei der Entwurf einer Strafgesetznovelle 1999 im Mai 1999 vom Ministerrat als Regierungsvorlage beschlossen worden. Aufgrund von Bedenken einiger Abgeordneter und Vollzugspraktiker sei es zu keiner parlamentarischen Behandlung gekommen. Der Ministerrat habe am 26. September 2000 einen neuen Novellierungsentwurf genehmigt.

- (5) Ausbildungsvorschriften für die Bediensteten des Justizbereiches (TB 1997 S. 177 Abs 4, zuletzt TB 1998 S. 132 Abs 7).

Laut Stellungnahme des BMJ habe es die Grundausbildungsvorschriften für den qualifizierten mittleren Dienst und den Fachdienst überarbeitet; die Begutachtung sei abgeschlossen. Nach Herstellung des erforderlichen Einvernehmens mit dem BMLS sei ein Inkrafttreten mit Beginn des Jahres 2001 zu erwarten. Daran anschließend werde die Überarbeitung der Ausbildungsvorschriften für den gehobenen Dienst erfolgen.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

205

- (6) Verfahrensautomation bei den Exekutionsverfahren und Anpassung der Ausdrücke der Registerführung an die Bedürfnisse der jeweiligen Gerichtstypen (TB 1998 S. 138 f Abs 6 und 8).

Laut Stellungnahme des BMJ seien der Exekutionsbereich und die Registerauswertungen im Rahmen der Neugestaltung der Verfahrensautomation Justiz noch nicht abschließend bearbeitet worden.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Verringerung des Haftraumfehlbestandes in Wien (TB 1993 S. 115 Abs 6).

Die Inbetriebnahme der Justizanstalt Wien–Simmering hat den Haftraumfehlbestand deutlich verringert. Der beabsichtigt gewesene Bau einer neuen Justizanstalt in Wien–Landstraße ist derzeit nicht aktuell.

- (2) Aufgabendelegierung an die Behördenleiter des Landesgerichts und des Bezirksgerichts Korneuburg (TB 1998 S. 138 Abs 5).

Mit Erlass hat das BMJ beiden Gerichten jeweils eigene Kreditmittel zugewiesen.

- (3) Einführung eigener Verrechnungsposten für Ausgaben, die von Dritten ersetzt werden (TB 1998 S. 139 Abs 9).

Seit 1999 werden durch die Einführung von Ausgaben- und Einnahmenstellen für die einzelnen Dienststellen in Verbindung mit eigenen Verrechnungsposten die Ausgaben und ihre Ersätze entsprechend dargestellt.

206

Prüfungsergebnisse

207

Straffälligenhilfe

Der RH hat zuletzt 1994 die Gebarung des BMJ mit Mitteln für die Bewährungshilfe überprüft (NTB 1994 S. 93 ff). Bei der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung der Straffälligenhilfe (Bewährungshilfe, Außergerichtlicher Tatausgleich und weitere Maßnahmen der Diversion) lag der Schwerpunkt auf den Auswirkungen des 1994 mit dem Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (kurz: Verein für Bewährungshilfe) abgeschlossenen Generalvertrages, der Entwicklung der Kosten und Betreuungsfälle sowie der Durchführung bzw den Auswirkungen der Übernahme der in der Steiermark gelegenen Bundesdienststellen für Bewährungshilfe bzw Außergerichtlichen Tatausgleich durch den Verein für Bewährungshilfe.

Die in den Generalvertrag gesetzten Erwartungen haben sich weitgehend erfüllt. Das BMJ wäre für den Fall der Vertragsauflösung besser abzusichern.

Die Anzahl der Bundesbediensteten hat sich seit 1995 kontinuierlich verringert, die der Vereinsangestellten ist gestiegen. Infolge der zielgerichtet und zeitgerecht erfolgten Übernahme der Bundesdienststellen in der Steiermark traten mehr als 30 Bundesbedienstete in ein Dienstverhältnis mit dem Verein für Bewährungshilfe über. Die Personalressourcen beim Verein für Bewährungshilfe waren noch nicht zur Gänze ausgenützt; es bestanden noch einige Möglichkeiten, zusätzliche Synergieeffekte zu nutzen und Verwaltungskosten (rd 400 000 S jährlich) zu sparen. Beim Einsatz von ehrenamtlichen Bewährungshelfern waren Betreuungsreserven vorhanden.

Im Rahmen der Haftentlassenenhilfe sollte der Verein für Bewährungshilfe — mit zwei Bundesländern bestanden bereits unbefristete Übereinkommen über Subventionen — auch mit den übrigen Bundesländern derartige Übereinkommen anstreben.

208

Rechtsgrundlagen: Bewährungshilfegesetz, BGBl Nr 146/1969 idgF Strafprozessordnung 1975, BGBl Nr 631/1975 idgF Strafgesetzbuch, BGBl Nr 60/1974 idgF Jugendgerichtsgesetz, BGBl Nr 599/1988 idgF					
Gebarung:	1995	1996	1997	1998	1999
BMJ			in Mill S		
Personalaufwand	91,2	90,4	90,6	90,8	79,3
Anlagen	0,7	0,7	0,3	0,1	0,0
Förderungen	22,3	23,0	23,0	25,0	26,0
Aufwendungen	208,1	212,6	219,0	227,0	273,5
Summe Titel 1/305 (Bewährungshilfe)	322,3	326,7	332,9	342,9	378,8
Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit:					
Erträge	291,9	272,3	279,1	291,3	346,8
Aufwendungen	291,4	271,5	290,6	299,0	344,8
Abgang/Überschuss	+ 0,5	+ 0,8	- 11,5	- 7,7	+ 2,0
Personalstand (jeweils Jahresbeginn):					
Bundesbedienstete	in Beschäftigungsausmaßen*				
davon					
Dienststellen in der Steiermark	40,8	44,3	45,3	49,5	-
Verein für Bewährungshilfe	152,6	138,6	134,0	126,3	134,0
Vereinsangestellte	293,1	334,0	355,3	377,9	413,3
Summe Verein für Bewährungshilfe	445,7	472,6	489,3	504,2	547,3
* Ein volles Beschäftigungsausmaß = 26 Bewährungshilfefälle in unmittelbarer Betreuung; Werte gerundet					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im September und Oktober 1999 die Gebarung des BMJ im Zusammenhang mit der Bewährungshilfe und den dem Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (kurz: Verein für Bewährungshilfe) zur Verfügung gestellten Mitteln. Zu den im März 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMJ im Juni 2000 Stellung. Der RH gab im August 2000 seine Gegenäußerung ab.

Rahmenbedingungen

Generalvertrag

- 2.1 Im Juni 1994 schlossen das BMJ und der Verein für Bewährungshilfe einen Generalvertrag über die Durchführung der Straffälligenhilfe ab. Im Zuge der Einbindung der Dienststellen des BMJ für Bewährungshilfe und den Außergerichtlichen Tausgleich in der Steiermark wurde eine bessere Absicherung des Auftraggebers Bund bei Auflösung des Vertrages durch den Verein für Bewährungshilfe erörtert und dem BMF ein Vertragsentwurf, mit dem der ursprüngliche Vertrag geändert und ergänzt werden sollte, übermittelt. Das BMF forderte ua einen Nachweis über die finanzielle Bedeckung der Ausgaben für die Bewährungshilfe auch unter den Bedingungen der Budgetrestriktionen.

Straffälligenhilfe

Rahmenbedingungen

209

- 2.2 Der RH empfahl sicherzustellen, dass für den Fall der Beendigung des Vertragsverhältnisses oder Liquidation des Vereins für Bewährungshilfe die gesetzlich vorgesehene Straffälligenhilfe vom BMJ weiterhin durchgeführt werden kann.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe der Verein für Bewährungshilfe die durch die Generalvertragsänderung erforderliche Statutenänderung vorgenommen; das BMF habe bisher noch nicht zugestimmt.*
- Weitere Entwicklung seit 1994
- 3.1 Der RH hat zuletzt im Jahr 1994 die Gebarung des BMJ mit Mitteln für die Bewährungshilfe überprüft (NTB 1994 S. 93 ff). In den Jahren danach erfolgte ihre Ausweitung sowie die stufenweise Einführung des Außergerichtlichen Tatausgleichs (Ausgleich zwischen Täter und Opfer mit Hilfe eines Konfliktreglers anstelle einer strafgerichtlichen Verurteilung). Mit 1. Jänner 1999 wurden die Bundesdienststellen in der Steiermark aufgelöst und als Geschäftsstellen des Vereins für Bewährungshilfe weiter betrieben. Seit diesem Zeitpunkt betreut er österreichweit die Bewährungshilfe und den Außergerichtlichen Tatausgleich.
- 3.2 Die Zusammenarbeit zwischen dem BMJ und dem Verein für Bewährungshilfe erfolgte nach Ansicht des RH zweckmäßig und ohne wesentliche Probleme; die in den Generalvertrag gesetzten Erwartungen haben sich weitgehend erfüllt. Der RH empfahl, die Entwicklung einiger Bereiche (zB der Personalkosten) genau zu überwachen und vorhandene Rationalisierungsreserven (zB im Verwaltungsbereich) zu nützen.
- Gesetzliche Änderungen
- 4.1 Seit dem Abschluss des Generalvertrages wurde das Bewährungshilfegesetz zweimal novelliert. Die erste Novelle sollte die Effizienz bei der Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Hand steigern. Nach der Einführung des Außergerichtlichen Tatausgleichs und seiner Verankerung im Jugendgerichtsgesetz wurde 1992 ein Modellversuch für seine Einführung im Erwachsenenstrafrecht begonnen. Seit 1. Jänner 1999 wird der Außergerichtliche Tatausgleich im gesamten Bundesgebiet flächendeckend durchgeführt. Mit der Strafprozessnovelle 1999 wurde ab 1. Jänner 2000 ua der Außergerichtliche Tatausgleich für Erwachsene auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage gestellt.
- 4.2 Inwieweit die gesetzliche Verankerung des Außergerichtlichen Tatausgleichs und anderer Diversionsmaßnahmen (Einstellung des Strafverfahrens oder vorläufiger Verfolgungsverzicht auf Probe oder gegen Auflage, zB Zahlung eines Geldbetrages) zu vermehrten Zuweisungen an den Verein für Bewährungshilfe führen wird, konnte nicht abschließend beurteilt werden. Untersuchungen ergaben, dass die Zufriedenheit der Klienten sowohl auf Täter- als auch auf Opferseite vorhanden ist. Im Jahr 1998 führten rd 78 % aller Fälle im Außergerichtlichen Tatausgleich zu einem Ausgleich und einer Einstellung des Strafverfahrens. Ungeachtet dessen verwies der RH auf das Spannungsverhältnis zwischen der für die Funktionstüchtigkeit der unabhängigen Rechtsprechung erforderlichen finanziellen Mittelausstattung und den diesbezüglichen — gerade in "Sparzeiten" gegebenen — Restriktionen.
- 4.3 *Das BMJ teilte die Ansicht des RH.*

210

Personal

Betriebs-
vereinbarungen

- 5.1 Beim Verein für Bewährungshilfe bestanden seit Jahren verschiedene, zwischen der Geschäftsführung und dem Betriebsrat bzw der Gewerkschaft abgeschlossene Betriebsvereinbarungen. Ab 1998 fanden Verhandlungen zum Abschluss eines Kollektivvertrages für alle Angestellten statt. Insgesamt sollten durch den neuen Kollektivvertrag keine Mehrkosten entstehen. Das mitbefasste BMF stimmte diesem Kollektivvertrag unter der Voraussetzung der Kostenneutralität zu.
- 5.2 Da das Bezugsschema der Mitarbeiter des Vereins für Bewährungshilfe zum Teil vorteilhafter als die im Gehaltsgesetz 1956 bzw im Vertragsbedienstetengesetz 1948 enthaltenen Bezugsschemata war, hielt es der RH für erforderlich, die Kostenentwicklung in diesem Bereich genau zu überwachen. Die Zahlungen des BMJ an den Verein für Bewährungshilfe sowie die Entwicklung der Personalausgaben im Jahr 1999 ließen vorerst die Einhaltung der Vorgaben des BMF erwarten.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMJ verfolge es die Entwicklung weiterhin genau; deshalb ziele das Controllingprojekt des Vereins für Bewährungshilfe darauf ab, die Ausgewogenheit zwischen vertretbaren Arbeitsbedingungen und ausreichenden, qualitativ abgesicherten Auslastungskriterien weiter zu erreichen.*

Entwicklung des
Personalstandes

- 6.1 Der Personalstand des Vereins für Bewährungshilfe (ausgedrückt in Beschäftigungsausmaßen) stieg von rd 446 Mitarbeitern zum 1. Jänner 1995 auf rd 547 Mitarbeiter zum 1. Jänner 1999. Die Erhöhung des Personalstandes war auf die Einführung bzw Ausweitung des Außergerichtlichen Tatausgleichs und der Bewährungshilfe sowie auf die Eingliederung der in der Steiermark gelegenen Bundesdienststellen des BMJ zurückzuführen.
- 6.2 Da jede Ausweitung im Bereich der Bewährungshilfe, des Außergerichtlichen Tatausgleichs bzw anderer Diversionsmaßnahmen durch die vermehrte Anzahl von Betreuungsfällen unmittelbare Auswirkungen auf das Beschäftigungsausmaß hat, empfahl der RH, bei solchen Änderungen vor allem auch auf ihre finanziellen Folgewirkungen Rücksicht zu nehmen.
- 6.3 *Das BMJ sicherte zu, insbesondere bei der weiteren Entwicklung des Außergerichtlichen Tatausgleichs die damit verbundenen Kosten besonders zu beachten.*

Hauptamtliche
Bewährungshelfer

- 7.1 Seit dem Jahr 1995 berechnete der Verein für Bewährungshilfe den Bedarf an Planstellen mit dem Umrechnungsschlüssel "26 Bewährungshilfefälle = ein volles Beschäftigungsausmaß für unmittelbare Betreuung". Die ehrenamtliche Teambetreuung wurde mit Fallabzügen angerechnet; die Dienst(Geschäfts)stelle Leoben wandte für die Fallbelastung eine andere Berechnungsweise als der Verein für Bewährungshilfe an.
- 7.2 Nach Ansicht des RH führte die von der Dienst(Geschäfts)stelle Leoben praktizierte Berechnungsweise zu einer höheren Betreuungsmöglichkeit bei gleichem Personalstand. Er empfahl, die unterschiedliche Anrechnung im Zuge der Quantifizierung der Betreuungsleistungen neu festzulegen und zu vereinheitlichen.

Straffälligenhilfe

Personal

211

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei bei der Quantifizierung der Betreuungsleistungen im Rahmen des Controllingprojektes vorgesehen, den für die Leitung ehrenamtlicher Teams erforderlichen Aufwand einheitlich neu festzulegen.*
- Ehrenamtliche
Bewährungshelfer
- 8.1 Gemäß gesetzlicher Vorgabe soll ein ehrenamtlicher Bewährungshelfer im Regelfall nicht mehr als fünf Schützlinge betreuen. In einer Richtlinie des Vereins für Bewährungshilfe war ferner festgelegt, dass in einer Geschäftsstelle grundsätzlich nicht weniger als ein Viertel und nicht mehr als ein Drittel der Schützlinge durch ehrenamtliche Bewährungshelfer betreut werden sollten. Im September 1999 betreuten von den 694 aktiven ehrenamtlichen Bewährungshelfern rd 65 % nur einen bis zwei und rd 35 % mehr als zwei Schützlinge. Der Anteil ehrenamtlich betreuter Fälle war nur bei sechs von 14 Geschäftsstellen richtlinienkonform.
- 8.2 Der RH empfahl, den ehrenamtlichen Bewährungshelfern, die nur einen Schützling betreuten, zumindest einen zweiten Schützling zuzuteilen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde der Verein für Bewährungshilfe trachten, den Empfehlungen zu folgen. Es sei beabsichtigt, neue Planungsgrundlagen für die einzelnen Geschäftsstellen zu erarbeiten.*

Kosten der Straffälligenhilfe

- Kostenvergleichs-
rechnung
- 9.1 Aufgrund der im Jahr 1994 erfolgten Gebarungüberprüfung durch den RH stellte das BMJ die Einführung einer Kostenvergleichsrechnung in Aussicht. Erstmals wurde dem RH im Jahr 1998 eine detaillierte Gegenüberstellung der vom BMJ bezahlten Personalausgaben (für die Jahre 1994 bis 1996) der Bundesdienststellen bzw der vom Verein für Bewährungshilfe betriebenen Geschäftsstellen vorgelegt. Eine Kostenvergleichsrechnung auf der Grundlage von Kennzahlen wurde nicht durchgeführt. Mit dem Rechnungswesen des Vereins für Bewährungshilfe war es nicht möglich, eine Kostenträgerrechnung (Produktkalkulation für den Betreuungsfall) zu erstellen.
- 9.2 Der RH bemängelte, dass die ursprünglich in Aussicht gestellte Kostenvergleichsrechnung nicht erstellt wurde. Er unterstützte die Bemühungen des Vereins für Bewährungshilfe, ein dem Rechnungslegungsgesetz entsprechendes und controllinggerechtes Rechnungswesen zu schaffen sowie eine einheitliche und detaillierte Kostenvergleichsrechnung einzurichten.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMJ würden die den einzelnen Geschäftsstellen direkt zurechenbaren Kosten bereits seit Inkrafttreten des Generalvertrages ausgewiesen; sie ermöglichten einen monatlichen Vergleich zwischen den Bewährungshilfe-Einrichtungen bzw denen für den Außergerichtlichen Tatausgleich.*
- 9.4 Der RH entgegnete, dass diese Zusammenstellungen nur die Jahresausgaben gegenüberstellten und daher keine Kostenvergleichsrechnung waren.
- Kostenentwicklung
- 10.1 In der Bewährungshilfe verursachte ein Betreuungsfall 1997 durchschnittlich rd 26 000 S und 1998 rd 27 000 S an Personalkosten. Der Personalverwaltungsanteil lag in beiden Jahren bei rd 15 %.

Kosten der Straffälligenhilfe

212

Der Außergerichtliche Tausch wurde in diesem Zeitraum schrittweise eingeführt, wodurch die Ergebnisse der einzelnen Geschäftsstellen nicht direkt miteinander vergleichbar sind. Trotzdem war festzustellen, dass die Kosten je Fall in einzelnen Geschäftsstellen unterschiedlich (Unterschied bis 4 900 S je Betreuungsfall) waren.

Die Leitung des Vereins für Bewährungshilfe wies darauf hin, dass es noch nicht in allen Geschäftsstellen gelungen sei, die vorhandenen Reserven zu nutzen. Man sei bestrebt, beim Ausscheiden von Mitarbeitern durch Umschichtungen effizienter und kostengünstiger zu arbeiten.

- 10.2 Der RH empfahl, im Verein für Bewährungshilfe eine zweckmäßige Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung einzurichten. Besonderes Augenmerk wäre hierbei den Verwaltungskosten zuzuwenden.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe der Verein für Bewährungshilfe einheitliche Planzahlen für das Verhältnis der Anzahl der Sozialarbeiter zur Sekretariatskapazität festgelegt, um dadurch Einsparungen zu erreichen. Die Auslastung der Mitarbeiter sei in den vergangenen Jahren gesteigert worden; zur besseren Ressourcennutzung sehe die Budgetplanung für 2001 eine Verringerung des Personalstandes bei gleichbleibender Leistungserbringung mit einem Rationalisierungseffekt von rd 7,9 Mill S vor.*

Haftentlassenenhilfe – Länderbeiträge

- 11.1 Der RH hat anlässlich früherer Gebarungüberprüfungen (1982, 1994) auf den engen Bezug der Haftentlassenenhilfe (Bundessache) zur Sozialhilfe (Ländersache) hingewiesen und eine verstärkte finanzielle Einbindung der Bundesländer empfohlen. Die in der Folge wiederholt geführten Verhandlungen mit den Bundesländern brachten nicht den gewünschten Erfolg. Die Bundesländer gaben Subventionen für die Haftentlassenenhilfe, längerfristige Bindungen gingen sie aber keine ein. Erst im Jahr 1999 schloss der Verein für Bewährungshilfe mit der Stadt Wien und dem Bundesland Kärnten jeweils ein unbefristetes Übereinkommen, womit sich diese Bundesländer verpflichteten, einen jährlichen Beitrag zur Haftentlassenenhilfe zu leisten.
- 11.2 Der RH anerkannte die bisherigen Bemühungen und empfahl, auch mit den übrigen Bundesländern derartige Übereinkommen anzustreben.
- 11.3 *Das BMJ sicherte entsprechende Bemühungen zu.*

Projekt Dienststellen-Integration Steiermark

- Projektentwicklung 12.1 Die Bewährungshilfe war ursprünglich in acht Bundesländern dem Verein für Bewährungshilfe übertragen; in der Steiermark übten zwei Bundesdienststellen des BMJ (Graz und Leoben) die Betreuungstätigkeit aus.

Infolge der schrittweisen Einführung des Außergerichtlichen Tauschs kam es einerseits zu einem Mehrbedarf an Sozialarbeitern, andererseits erforderte die restriktive Planstellenbewirtschaftung Einsparungen. Anfang 1998 gab der damalige Bundesminister für Justiz, Dr Nikolaus Michalek, den Auftrag, die in der Steiermark gelegenen Dienststellen samt ihren Außen- und Zweigstellen möglichst rasch aufzulassen und die Aufgaben

dem Verein für Bewährungshilfe zu übertragen. Das BMJ und der Verein für Bewährungshilfe starteten daraufhin das Projekt "Integration der Dienststellen für Bewährungshilfe und Außergerichtlichen Tausgleich in der Steiermark in die Struktur des Vereins für Bewährungshilfe". Die Übernahme der Dienststellen erfolgte gemäß einem Arbeitsplan. Im Jänner 1999 legte der Verein für Bewährungshilfe einen Abschlussbericht über das Projekt vor; alle wesentlichen Termine des Arbeitsplanes waren eingehalten worden. Mit Stichtag 1. Jänner 1999 traten 31 Personen — hievon vier Beamte — der ehemaligen Dienststellen in der Steiermark in ein Dienstverhältnis mit dem Verein für Bewährungshilfe über.

12.2 Der RH bewertete die Übernahme der Dienststellen in der Steiermark als zielgerichtet und zeitgerecht; sie war unter aktiver Mitwirkung aller Beteiligten erfolgt. Insgesamt war die Integration als weitgehend geglückt und positiv zu beurteilen. Allerdings bestehen nach Auffassung des RH noch Möglichkeiten, die vorhandenen Ressourcen sparsamer einzusetzen (zB beim Personal- und Mietaufwand).

12.3 *Das BMJ sicherte zu, diese Möglichkeiten zu nutzen.*

Finanzielle Auswirkungen

13.1 Die Übernahme der Dienststellen in der Steiermark führte zum Teil zu starken Bezugserhöhungen bei den betroffenen Bundesbediensteten, die insgesamt mindestens 1,9 Mill S jährlich betragen. Die Gründe hiefür lagen einerseits in den höheren Bezugsansätzen des Vereins für Bewährungshilfe im Vergleich zu den Bezügen von Vertragsbediensteten bzw von jüngeren Beamten und andererseits in der vorteilhafteren Anrechnung von Vordienstzeiten.

13.2 Nach Ansicht des RH wiesen die Erhöhungen darauf hin, dass die Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Hand an Private oder Ausgliederungen bei gleicher Qualität anfangs zu höheren Bezügen für die betroffenen Mitarbeiter führt. Es wird daher großer Anstrengungen bedürfen, um den höheren Personalaufwand durch Rationalisierungen und Nutzung von entstehenden Synergieeffekten zu bedecken.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMJ würden die Bezugsauswirkungen in den Folgejahren durch den vergleichsweise flacheren und kürzeren Verlauf des Bezugschemas des Vereins für Bewährungshilfe eingedämmt.*

Raumsituation

14.1 Die Dienst(Geschäfts)stellen des Bundes bzw des Vereins für Bewährungshilfe waren in Graz an vier Standorten untergebracht, wobei insbesondere bei dem für die Leitung der Bewährungshilfe angemieteten Büro eine unbefriedigende Auslastung (47 m² Fläche je Person) bestand. Für die Verwaltungsangelegenheiten war bis Oktober 1999 in Graz eine Personalkapazität von 5,81 Beschäftigungsausmaßen vorgesehen.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass das Beschäftigungsausmaß in der Verwaltung durch die Übernahme der Dienststellen nicht vermindert wurde, obwohl verschiedene Verwaltungstätigkeiten von der Zentrale des Vereins für Bewährungshilfe übernommen worden waren. Er vertrat die Auffassung, dass durch die Konzentration der Geschäftsstellen in einem Objekt

214

Verwaltungskosten und zumindest ein Beschäftigungsausmaß für Verwaltungsarbeiten (das wären Kosten von rd 400 000 S jährlich) einzusparen wären. Ferner würde die bevorstehende Adaptierung des EDV-Systems Einsparungen ermöglichen.

- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMJ bereite der Verein für Bewährungshilfe ein Projekt für eine Optimierung aller Standorte in Österreich vor.*

Schluss-
bemerkungen

- 15 Zusammenfassend empfahl der RH,

(1) der weiteren Entwicklung des Außergerichtlichen Tatausgleichs und der Bedeckung der damit verbundenen Kosten besonderes Augenmerk zuzuwenden;

(2) sicherzustellen, dass auch bei einer allfälligen Auflösung des Vereins für Bewährungshilfe die Straffälligenhilfe durchgeführt werden kann;

(3) die kostenmäßigen Auswirkungen des abgeschlossenen Kollektivvertrages im Hinblick auf die geforderte Kostenneutralität zu überwachen;

(4) ehrenamtliche Bewährungshelfer verstärkt einzubinden;

(5) eine Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung einzuführen;

(6) entstehende Synergieeffekte insbesondere im Bereich der Verwaltung zu nutzen sowie

(7) Übereinkommen zur Förderung der Haftentlassenenhilfe mit allen Bundesländern anzustreben.

Niederösterreichischer Landesverein für Sachwalterschaft; Förderungen

Die Sachwalterschaft dient der Sicherstellung einer individuellen Rechtsfürsorge für psychisch kranke oder geistig behinderte Personen. Sachwalterschaftsvereine stellen den Gerichten geeignete Personen als Sachwalter zur Verfügung.

Die gesetzliche Zielvorgabe einer österreichweiten Versorgung mit 140 hauptberuflichen Vereinssachwaltern bis zum Ende des Jahres 1995 konnte das BMJ aus budgetären Gründen erst 1998 verwirklichen.

Die mit der Reform des Jahres 1983 angestrebte Reduktion der Sachwalterschaften wurde nicht erreicht. Die nunmehrigen Reformüberlegungen des BMJ zum Sachwalterrecht sollten rasch weitergeführt werden, um damit auch die Vereinssachwalterschaft zu entlasten.

Das BMJ war um eine effiziente Abwicklung der den Sachwalterschaftsvereinen zufließenden Förderungen bemüht, achtete jedoch nicht ausreichend auf im Niederösterreichischen Landesverein für Sachwalterschaft (Niederösterreichischer Landesverein) vorhandene liquide Mittel. Um die Grundlagen der Zusammenarbeit mit den Sachwalterschaftsvereinen zu verbessern, strebt das BMJ einen Generalvertrag nach dem Vorbild der Straffälligenhilfe an. Die Nutzung von Vergleichsrechnungen zwischen den Sachwalterschaftsvereinen war zu verstärken.

Die Sachwalter des Niederösterreichischen Landesvereins betreuten durchschnittlich rd 1 000 Sachwalterschaften je Jahr. Die Vereinssachwalter haben ihre Tätigkeit inhaltlich zufriedenstellend erfüllt; ab 1997 lehnte der Niederösterreichische Landesverein zunehmend Anfragen der Gerichte aus Kapazitätsgründen ab. Die Steuerung der Auslastung der Sachwalter war verbesserungsfähig.

Vereinsinternen Problemen begegnete der Niederösterreichische Landesverein erfolgreich durch eine Neuorganisation. In einigen Bereichen (zB Prämien für Mitarbeiter, Öffentlichkeitsarbeit) war vermehrte Sparsamkeit geboten.

216

Rechtsgrundlagen: Bundesgesetz über die Sachwalterschaft für behinderte Personen (BGBl Nr 136/1983)					
Bundesgesetz über Vereine zur Namhaftmachung von Sachwaltern und Patientenanwälten (Vereinssachwalter- und Patientenanwaltsgesetz; BGBl Nr 156/1990)					
Förderungen des BMJ an Sachwalterschaftsvereine:					
	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S				
Sachwalterschaft insgesamt	165,5	168,4	176,9	204,3	212,1
Niederösterreichischer Landesverein für Sachwalterschaft	24,8	29,0	30,0	34,4	35,0
	Anzahl				
Betreuungsstellen insgesamt	131,7	131,7	132,0	139,5	140,4
Betreuungsstellen Niederösterreichischer Landesverein für Sachwalterschaft	25,4	25,4	22,1	25,2	25,4
Niederösterreichischer Landesverein für Sachwalterschaft:					
	in Mill S				
Einnahmen	29,8	32,0	32,9	37,5	38,0
Ausgaben	30,7	32,3	33,2	36,1	37,1
Jahresüberschuss/–abgang	– 0,9	– 0,3	– 0,3	+ 1,4	+ 0,9
	Anzahl				
Mitarbeiter insgesamt	42	43	43	48	50
Sachwalterkapazität *)	22,9	25,0	20,6	24,4	24,0
Ehrenamtliche Mitarbeiter	141	155	162	160	160
Sachwalterschafts–Fälle	942	993	960	994	1 061
Ablehnungen	18	39	102	111	104
	in S				
Kosten je Fall zum Stichtag **)	32 569	32 508	34 594	36 342	34 912
*) Betreuungsstellen (hauptamtliche Sachwalterstellen auf Vollzeitbasis) unter Berücksichtigung der Fallabzüge für die Dauer der Einschulung neuer Sachwalter					
**) Stichtag 31. Dezember; Jahresausgaben dividiert durch Sachwalterschaftsfälle zum Stichtag; rundungsbedingte Abweichungen möglich					

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im August und September 1999 die Gebarung des BMJ im Zusammenhang mit der Förderung des Niederösterreichischen Landesvereins für Sachwalterschaft (Niederösterreichischer Landesverein) sowie dessen Gebarung mit den vom BMJ zur Verfügung gestellten Mitteln. Im Hinblick auf geplante Reformvorhaben des BMJ wurden auch allgemeine Probleme der Vereinssachwalterschaft einbezogen. Zu den im März 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMJ im Juni 2000 Stellung. Der RH gab hiezu im August 2000 seine Gegenäußerung ab.

Gesetzliche
Zielvorgaben

- 2.1 Das Bundesgesetz über die Sachwalterschaft für behinderte Personen aus dem Jahr 1983 beabsichtigte die Sicherstellung einer an den Bedürfnissen von psychisch kranken oder geistig behinderten Personen orientierten individuellen Rechtsfürsorge. Die Anzahl jener Personen, für die ein Sachwalter bestellt wird, sollte gegenüber den nach der alten Rechtslage Entmündigten verringert werden.

Die neue Einrichtung der Vereinssachwalterschaft sollte den Mangel an geeigneten Sachwaltern beseitigen. Im Jahr 1990 erfolgte mit dem Bundesgesetz über Vereine zur Namhaftmachung von Sachwaltern und Patientenanwälten (Vereinssachwalter- und Patientenanwaltsgesetz) eine Neuregelung der Rechtsgrundlagen. Sachwalterschaftsvereine stellen den Gerichten geeignete Personen als Sachwalter zur Verfügung. Der Bund hat den Aufwand der Vereine durch Förderungen zu ersetzen. Im Jahr 1990 wurde als gesetzliche Zielvorgabe festgelegt, dass die Förderung bis zum Ende des Jahres 1995 tunlichst die Versorgung mit 140 hauptberuflichen Vereinssachwaltern sicherzustellen hat.

Seit geraumer Zeit beabsichtigt das BMJ eine Reform des Sachwalterrechts, von der auch die Vereinssachwalterschaft wesentlich betroffen wäre.

- 2.2 Im Hinblick auf die geplante umfassende Sachwalterrechtsreform empfahl der RH eine qualitative und quantitative Bedarfserhebung zur Notwendigkeit und zum Umfang der Sachwalterbestellungen.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe die Sachwalterrechtsreform insbesondere wegen umstrittener Rechtsfragen auf dem Gebiet der Personensorge noch nicht zur Begutachtungsreife geführt werden können. Zur Notwendigkeit und zum Umfang von Sachwalterbestellungen werde ein Forschungsprojekt vergeben werden.*

Sachwalter-
bestellungen

- 3.1 Die Anzahl der anhängigen Sachwalterschaften nahm zwischen 1984 und 1995 relativ konstant von 22 000 auf 25 200 zu. Im Jahr 1996 war ein sprunghafter Anstieg um 8 600 auf 33 800 zu verzeichnen. Seither stieg die Anzahl der anhängigen Sachwalterschaften weiterhin stark an (rd 35 600 im September 1999). Als Sachwalter waren in rd 63 % der Fälle nahe stehende Personen, in 19 % Vertreter der Rechtsberufe und in 18 % Vereinssachwalter bestellt.
- 3.2 Nach Ansicht des RH wurde eines der rechtspolitischen Reformziele, die Anzahl jener Personen, für die ein Sachwalter bestellt ist, zu verringern, nicht ausreichend erreicht.
- 3.3 *Das BMJ räumte dies ein, verwies jedoch auf eine entscheidende Verbesserung der Rechtsposition der Betroffenen. Die zunehmende Verrechtlichung des Alltags und die Überalterung der Bevölkerung habe zur steigenden Anzahl von Sachwalterschaften geführt.*

Sachwalterbestellungen

218

Ausbau und Förderung der Vereinssachwalterschaft

- 4.1 Die in den "ADV-Registern" der Gerichte ausgewiesenen Vereinssachwalterschaften wichen von den gemeldeten Zahlen des Niederösterreichischen Landesvereins ab. Durchschnittlich waren die Zahlen aus den Registerauswertungen um 20 % höher als die des Vereins.
- 4.2 Der RH empfahl dem BMJ, umgehend die Ursachen für die Abweichungen aufzuklären und künftig Auswertungen aus den "ADV-Registern" mit dem Datenmaterial der Sachwalterschaftsvereine zwecks Fehlervermeidung periodisch abzugleichen.
- 4.3 *Das BMJ teilte mit, es habe bei drei zur Ursachenermittlung ausgewählten Gerichten Dateneingabefehler festgestellt. Ein entsprechender Erlass an die Oberlandesgerichte solle eine einheitliche Dateneingabe sicherstellen.*
- 4.4 Der RH erachtete dennoch einen regelmäßigen Datenabgleich für erforderlich.
- 5.1 Das BMJ stellte durch Verordnung für vier Vereine die Eignung zur Namhaftmachung von Sachwaltern fest:
- (1) Der Verein für Sachwalterschaft und Patientenanwaltschaft betreut den Großteil des Bundesgebiets,
- (2) der Niederösterreichische Landesverein ist für nahezu drei Viertel von Niederösterreich,
- (3) das Institut für Sozialdienste ist für Vorarlberg und
- (4) das Salzburger Hilfswerk ist für Salzburg zuständig. Das BMJ förderte diese Sachwalterschaftsvereine im Jahr 1999 mit insgesamt 212,1 Mill S.
- Zur Erreichung der gesetzlichen Zielvorgabe (140 hauptamtliche Sachwalter) fehlten 1995 noch acht Betreuungsstellen. Erst 1998 wurde die angestrebte Endausbaustufe erreicht. Dennoch wurden zunehmend Nominierungsersuchen aus Kapazitätsgründen abgelehnt.
- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass aus budgetären Gründen die gesetzliche Zielvorgabe erst mit dreijähriger Verzögerung erreicht werden konnte. Der zunehmende Bedarf der Gerichte war nach Ansicht des RH auf die steigende Anzahl an Sachwalterbestellungen insgesamt, eine geringe Bereitschaft von Privaten zur Übernahme von Sachwalterschaften und auf Erleichterungen für die Gerichte bei Bestellung eines Vereinssachwalters zurückzuführen.
- 6.1 Vergleichsrechnungen zwischen den vier Sachwalterschaftsvereinen ergaben Kostenunterschiede bei den Betreuungsfällen (29 000 S bis 37 100 S je betreutem Fall im Jahr 1998), Unterschiede bezüglich der Anzahl der betreuten Fälle je hauptamtlicher Sachwalterkapazität (40 bis 52 Fälle) sowie bezüglich des Anteils ehrenamtlich betreuter Fälle (42 % bis 59 %). Die von den Gerichten zugesprochenen Belohnungen flossen bei Vereinssachwaltern den Vereinen zu, wobei die einzelnen Vereine daraus sehr unterschiedliche Einnahmen erzielten (Durchschnittswerte je Behandlungsfall 1998 zwischen 1 800 S und 6 450 S).

- 6.2 Der RH empfahl, die Vergleichsrechnungen zwischen den Sachwalterschaftsvereinen verstärkt als Steuerungsinstrument für die Leistungsbeurteilung und Mittelzuteilung heranzuziehen. Er empfahl weiters, eine stärker determinierte Regelung der Höhe der Belohnungen von Sachwaltern zu erwägen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde es — unter Bedachtnahme auf die unterschiedlichen Strukturen der Sachwalterschaftsvereine — bemüht sein, Vergleichsmöglichkeiten verstärkt zu nutzen. Eine Neuregelung der Belohnungen werde vorbereitet.*
- 7.1 Die Jahresförderung konnte das BMJ zumeist erst in der zweiten Jahreshälfte — nach Festlegung der budgetären Rahmenbedingungen und Zustimmung des BMF — zusichern. Zur Aufrechterhaltung der Liquidität wurden Vorauszahlungen an die Sachwalterschaftsvereine geleistet.
- 7.2 Der RH erachtete den späten Zeitpunkt für die endgültige Förderungszusage als problematisch und empfahl, mit dem BMF über eine Beschleunigung des Verfahrens zu beraten.
- 7.3 *Das BMJ sicherte entsprechende Verhandlungen zu.*

Generalvertrag

- 8.1 Um die Grundlagen der Zusammenarbeit mit den Sachwalterschaftsvereinen zu verbessern, erarbeitete das BMJ — nach dem Vorbild des Vertrages mit dem Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit über die Durchführung der Straffälligenhilfe — einen Generalvertrag über die Erbringung von Leistungen im Rahmen des Vereinssachwalter- und Patientenanzwaltsgesetzes. Das BMF hat einem Vertragsabschluss bisher jedoch noch nicht zugestimmt.
- 8.2 Der RH steht dem Abschluss eines Generalvertrages mit den Sachwalterschaftsvereinen grundsätzlich positiv gegenüber; er empfahl jedoch, Einzelbestimmungen des Vertragsentwurfs nachzuverhandeln (zB Budgetabschlag bei Nichteinigung über Leistungs- und Finanzierungsplan, zusätzliche Kontrollrechte, kürzere Kündigungsfristen, Folgen der Beendigung des Vertragsverhältnisses). Der RH hielt es überdies für zweckmäßig, vor dem Abschluss des Generalvertrages die Verwirklichung der geplanten Reform des Sachwalterrechts abzuwarten. Bei der Finanzierung von Betreuungsstellen sollte die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, zwischen mehreren Bewerbern auszuwählen.
- 8.3 *Das BMJ stimmte zu.*

220**Niederösterreichischer Landesverein**

Überblick

- 9 Der Niederösterreichische Landesverein wurde 1984 als unabhängiger, gemeinnütziger Verein gegründet. Seine Sachwalter betreuten bei Ausgaben von rd 36 Mill S (1998) in den letzten Geschäftsjahren zum Jahresstichtag jeweils rd 1 000 Sachwalterschaftsfälle. Die Personalausstattung betrug rd 24 hauptamtliche Sachwalterkapazitäten. Das Verhältnis zwischen ehrenamtlich und hauptamtlich betreuten Fällen war weitgehend ausgeglichen. Ab 1997 mussten Anfragen der Gerichte vermehrt aus Kapazitätsgründen abgelehnt werden (rd 100 Fälle je Jahr).

Neuorganisation

- 10.1 Die zentrale Verwaltung des Niederösterreichischen Landesvereins hat ihren Sitz in St Pölten. Sein Betreuungsgebiet war bis Ende 1997 in vier Regionen mit insgesamt sieben Geschäftsstellen gegliedert. Die Regionalleiter waren zugleich auch Sachwalter einer Geschäftsstelle. Eine vereinsinterne Richtlinie zur Abklärung der Ansprüche der Klienten stieß bei vielen hauptamtlichen Sachwaltern auf erheblichen Widerstand und führte zum Ausscheiden mehrerer Mitarbeiter. Diese unbefriedigende Situation nutzte die Vereinsleitung für eine Umstrukturierung mit 1. Jänner 1998. Die Geschäftsstellen wurden nunmehr von drei Gebietsreferentinnen von der Zentrale aus geführt. Die neue Organisationsstruktur führte zu einem Anstieg des Personal- und Arbeitszeiteinsatzes bei den zentralen Funktionen (Zunahme der Arbeitsstunden von 1996 auf 1998 um 15,5 %), der dem Administrativaufwand zuzurechnende Personalanteil entsprach jedoch noch dem in den Subventionsbedingungen des BMJ zugestandenen Zehntel der Sachwalterbetreuungsstellen.
- 10.2 Der RH bewertete die Neuorganisation positiv, weil hiedurch die Arbeitsfähigkeit des Vereins aufrecht erhalten werden konnte und die Kommunikation sowie die Leitungsstrukturen verbessert wurden. Die Reaktionen der Vereinsleitung auf die interne Krise erachtete er für angemessen und zielführend. Die von den Mitarbeitern kritisierte Vereinsrichtlinie beurteilte der RH als zweckmäßiges Instrument. Er empfahl jedoch, der Kostenentwicklung bei den zentralen Funktionen besonderes Augenmerk zuzuwenden.

Sachwalterkapazitäten und Auslastung

- 11.1 Ende 1999 beschäftigte der Niederösterreichische Landesverein insgesamt 50 Mitarbeiter, davon 30 Sachwalter (24 Sachwalterkapazitäten auf Vollzeitbasis und Berücksichtigung von Fallabzügen in der Einschulungsphase). Die Sachwalter wiesen die vom BMJ geforderten fachlichen Qualifikationen auf; von den Gerichten wurde ihnen eine hohe fachliche Professionalität bescheinigt. Weiters waren 160 ehrenamtliche Mitarbeiter tätig.
- 11.2 Nach Ansicht des RH erfüllten die Sachwalter des Niederösterreichischen Landesvereins ihre Aufgaben zufriedenstellend.

- 12.1 Die Auslastungskennziffern gab das BMJ in seinen Subventionsbedingungen vor. Ein vollbeschäftigter Sachwalter hatte mindestens 40 Betreuungsfälle zu übernehmen (vereinsinterne Vorgabe 42 Fälle), wovon er 20 bis 25 Klienten selbst betreuen musste. Die Betreuungsfälle eines von ihm geleiteten ehrenamtlichen Teams wurden ihm im Verhältnis 1:1 angerechnet, in vereinsinternen Erhebungen wurde ein deutlich geringerer Zeitbedarf für die Teamleitung ermittelt.

Hauptamtliche Sachwalter sollten nach der Intention des BMJ und des Niederösterreichischen Landesvereins in erster Linie schwierige Fälle betreuen. Es waren jedoch keine Kriterien festgelegt, um einen Fall qualitativ zu klassifizieren. Zeitliche und inhaltliche Vorgaben für die Betreuungsleistung (insbesondere für die vom Sachwalter sicherzustellende Personensorge) lagen nur beschränkt vor. In den jeweiligen Klientenakten wurden alle Kontakte und Maßnahmen dokumentiert, nicht aber der dafür nötige Zeitaufwand. Mehr als die Hälfte der von den Vereins Sachwaltern des Niederösterreichischen Landesvereins betreuten Personen war in Heimen oder psychiatrischen Krankenhäusern untergebracht.

- 12.2 Um die qualitative Zusammensetzung der Betreuungsfälle umfassend zu dokumentieren und damit die Auslastungssteuerung der Sachwalter zu verbessern, empfahl der RH dem BMJ, in Zusammenarbeit mit den Sachwalterschaftsvereinen Kriterien für eine Bewertung und Klassifizierung der Fälle nach einem möglichst einfachen System zu erarbeiten. Dazu sollte auch der jeweils benötigte Zeitaufwand erfasst und als Bewertungskriterium für die notwendige Betreuungsintensität des einzelnen Klienten herangezogen werden. Der RH empfahl weiters eine realistischere Anrechnung der ehrenamtlichen Betreuungsfälle und flexiblere Regelungen bei der Festlegung der Fallzahlen. Reformansatzpunkte sah der RH in einer näheren Determinierung der Personensorge und allenfalls in der großen Anzahl der in Heimen untergebrachten Klienten.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei die Erarbeitung von Kriterien für den Betreuungsaufwand bzw die Betreuungsfallgewichtung am Widerstand der Sachwalterschaftsvereine gescheitert. Eine auch vom BMJ angestrebte Neufestlegung von Auslastungsvorgaben setze Zeitaufzeichnungen voraus, die der Niederösterreichische Landesverein allerdings — auch wegen des Verwaltungsaufwandes — ablehne. Eine flexiblere Handhabung von Fallzahlen erfolge in der Praxis bereits. Zu den vom RH angesprochenen Reformansatzpunkten stelle das BMJ intensive Erwägungen an, wobei auf kompetenzrechtliche Probleme im Bereich des Heimwesens Bedacht zu nehmen sei.*
- 12.4 Der RH erachtete eine Zeiterfassung der Klientenbetreuung mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand für durchführbar.

Vereinsgebarung mit Mitteln des BMJ

- 13.1 Die Einnahmen des Niederösterreichischen Landesvereins von 37,5 Mill S (1998) resultierten zu 91 % aus der Subvention des BMJ. Durchschnittlich 7 % der Gesamteinnahmen erzielte er durch Belohnungen. Die Ausgaben von 36,1 Mill S (1998) waren zu 87 % Personalausgaben. Die restlichen 13 % entfielen auf den Sachaufwand.

Während des Jahres 1999 betrug der Kontostand des Niederösterreichischen Landesvereins durchschnittlich 6,2 Mill S.

**Niederösterreichischer
Landesverein**

222

- 13.2 Im Hinblick auf die hohen durchschnittlichen Barbestände empfahl der RH dem BMJ, die Förderungstranchen nur in der jeweils erforderlichen Höhe anzuweisen.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde es künftig eine bedarfsgerechte Finanzierung sicherstellen.*
- 14.1 Der Niederösterreichische Landesverein gewährte 1998 rd 592 000 S (in den beiden vorangegangenen Jahren durchschnittlich 285 000 S) an Prämien, wobei diese primär an die Geschäftsführerin, an die Fach- und Gebietsreferenten der Zentrale sowie an die Sekretariatskräfte (jeweils ein Monatsbezug) ausbezahlt wurden. Für Öffentlichkeitsarbeit wendete er 1998 mehr als 300 000 S auf (in den beiden vorangegangenen Jahren durchschnittlich rd 145 000 S).
- 14.2 Der RH bemängelte die großzügige Bemessung der Prämien und die unausgewogene Verteilung zwischen Innen- und Außendienst. Er empfahl dem BMJ, darauf hinzuwirken, dass Prämien künftig primär für außergewöhnliche Leistungen (zB für wesentliche Überschreitungen der vorgegebenen Fallzahlen bei Sachwaltern) gewährt werden. Die Öffentlichkeitsarbeit sollte weitgehend aus Drittmitteln (zB durch Sponsoring) finanziert werden.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMJ sei für die Auszahlung von Prämien künftig die Zustimmung des Subventionsgebers einzuholen. Bei der Öffentlichkeitsarbeit sei im Finanzierungskonzept des Niederösterreichischen Landesvereins für 2000 eine Kürzung um 54,5 % vorgesehen.*

Schluss-
bemerkungen

- 15 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMJ,
- (1) Kriterien für die Bewertung und Klassifizierung der Betreuungsfälle zu erarbeiten, den Zeitaufwand der Sachwalter je Betreuungsfall zu dokumentieren und Änderungen bei der Festlegung der Fallzahlen für Vereinssachwalter vorzunehmen;
 - (2) im Rahmen der Reformbestrebungen zum Sachwalterrecht die Notwendigkeit und den Umfang von Sachwalterbestellungen zu untersuchen, die Belohnungen für Sachwalter neu zu regeln sowie den Bereich der Personensorge näher zu determinieren;
 - (3) Einzelbestimmungen des Entwurfs für einen Generalvertrag nachzuverhandeln und diesen — im Gefolge der Reform des Sachwalterrechts — abzuschließen;
 - (4) die in den "ADV-Registern" der Gerichte enthaltenen Daten periodisch mit den Sachwalterschaftsvereinen abzugleichen und Abweichungen aufzuklären;
 - (5) Vergleichsrechnungen zwischen den Sachwalterschaftsvereinen verstärkt als Steuerungsinstrument heranzuziehen sowie
 - (6) die Förderungsmittel nur entsprechend dem Liquiditätsbedarf des Niederösterreichischen Landesvereins auszuführen.

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

223

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Maßnahmen zur Vermeidung mehrfacher Dienstfreistellungen, die Soldaten für Zeiten des Auslandseinsatzes aufgrund österreichischer Regelungen und zusätzlich von der den Einsatz führenden internationalen Organisation gewährt werden (TB 1994 S. 211 Abs 6, zuletzt TB 1998 S. 143 Abs 3); durch die Anrechnung des von der internationalen Organisation zugestandenen Urlaubs auf in Österreich gewährte Freistellungen würde sich das Ausmaß dienstlicher Abwesenheiten verringern (jährliches Einsparungspotenzial rd 14 Mill S).

Das BMLV teilte mit, es erwarte — ohne die dargestellte Problematik zu verkennen — bei Verwirklichung der Empfehlung des RH ungünstige Auswirkungen auf das derzeit erforderliche Freiwilligenaufkommen für Auslandseinsätze.

- (2) Einbeziehung der Wirtschaftsgüter des Heeres in ein einheitliches, IT-unterstütztes System der Materialverwaltung (NTB 1998 S. 52 Abs 3.2).

Laut Mitteilung des BMLV habe die erforderliche IT-Ausstattung aufgrund der budgetären Situation noch nicht beschafft werden können.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Maßnahmen zur Senkung des Aufwandes für Personal und gesetzliche Verpflichtungen in der Zentralstelle (TB 1987 Abs 39), bei höheren Kommanden bzw Heeresämtern (TB 1977 Abs 43, TB 1981 Abs 46) — so zB im Wirtschafts- und Intendantendienst (NTB 1998 S. 54 f Abs 9 bis 11) — und bei der Verwendung von Heeresfahrzeugen als zusätzliche Dienstkraftfahrzeuge für die Zentralstelle (TB 1977 Abs 42.22, TB 1980 Abs 39.2, SB Ermessensausgaben 1984 Abs 19.3.1).

Laut Stellungnahme des BMLV sei die Anzahl der Planstellen in der Zentralstelle um rd 3 % und bei der Heeresverwaltung um mehr als 4 % im Jahr 1998 gegenüber dem Vorjahr vermindert worden. Einsparungen erwarte es auch durch die beabsichtigte Zusammenlegung von Heeresämtern. Darüber hinaus wurde im Zuge der Adaptierung der Heeresgliederung Neu die Anzahl der Kommanden verringert. Weitere personelle Reduktionen seien bei den Stäben der Militärkommanden beabsichtigt; hierbei wäre beispielsweise durch eine geplante Verringerung von Arbeitsplätzen im Wirtschafts- und Intendantzbereich eine jährliche Einsparung von rd 23 Mill S zu erwarten.

- (2) Fertigstellung von grundsätzlichen Planungen als Vorgabe für die Planungen im Material-, Personal-, Infrastruktur- und Ausbildungsbereich. Durch das Fehlen solcher Planungsdokumente sind sowohl die Erstellung der weiterführenden Planungen und die Beurteilung von grundsätzlichen Ausbildungsmaßnahmen erschwert bzw nicht möglich als auch die Notwendigkeit und der Umfang von wesentlichen Beschaffungen nicht schlüssig nachvollziehbar (TB 1987 Abs 39.3 bis 39.5, WB 1993/6 Beschaffungswesen Abs 3, WB 1994/2 Sicherungsmaßnahmen an der Staatsgrenze Abs 24.2 (1)).

Das BMLV berichtete unverändert über die weiterhin schrittweise Beseitigung der Mängel im Bereich der Planung und der Planungsdokumente.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Vorbereitung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausübung der im Hinblick auf militärische Einsätze erforderlichen hoheitlichen Befugnisse von Soldaten einschließlich Schadenersatzregelungen (WB 1994/2 Sicherungsmaßnahmen an der Staatsgrenze S. 15 f Abs 4.1 bis 6.3).

Eine entsprechende Regelung (Militärbefugnisgesetz) wurde im August 2000 verlautbart (BGBl I Nr 86/2000) und tritt mit 1. Juli 2001 in Kraft.

- (2) Verkauf einer militärisch nicht benötigten Übungsfläche (TB 1998 S. 148 Abs 7.2).

Laut Mitteilung des BMLV habe es die Liegenschaft im März 2000 um rd 3,7 Mill S verkauft.

226

Prüfungsergebnisse

Jägerschule

Die Jägerschule ist die zentrale Ausbildungsstätte der infanteristischen Kampftruppen bei der Aus-, Weiter- und Fortbildung des Führungspersonals von der Gruppen- bis zur Regimentsebene.

Die Effizienz des Lehrbetriebes sowie die Aufrechterhaltung der zwei Standorte der Jägerschule (Saalfelden, Klagenfurt) konnte mangels betrieblicher Kenngrößen und Steuerungsinformationen nicht beurteilt werden. Die Auslastung des Lehrpersonals der Jägerschule betrug, bezogen auf die Lehrverpflichtung, im Jahr 1998 nur rd 39 %. Nach Ansicht des BMLV und der Jägerschule wäre der für eine Vollauslastung fehlende Restanteil der Kapazität (61 %) auf Grundlagenarbeit entfallen. Die tatsächliche Arbeitsleistung der Lehrer war jedoch nicht ausreichend erfasst.

Die Gebarung mit Mehrdienstleistungen und Reisegebühren war zum Teil sehr großzügig. Die Planungsgrundlagen in der Ausbildung sowie der Grad der Zielansprache bei Tagausbildungszielen waren gegenüber früheren Jahren deutlich verbessert.

Kennzahlen der Jägerschule 1998

	Anzahl
Kaderstärke (einschließlich Lehrkräfte) ohne Betriebsversorgungsstelle	134
Kaderstärke (einschließlich Lehrkräfte) mit Betriebsversorgungsstelle	168
Lehrkräfte	80
Rekruten-Einrückungsstärke	
– Einrückungstermin Jänner 1998	86
– Einrückungstermin Juli 1998	129
Kursteilnehmer	988
Mitarbeiter	
– Dienstort Saalfelden	128
– Dienstort Klagenfurt	40
	in Mill S
Personal- und Sachausgaben	90,7

228**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Ende April 1999 bis Ende Juni 1999 die Jägerschule. Prüfungsschwerpunkte waren die Auslastung des Lehrbetriebes sowie die Führungs-, Unterstützungs- und Versorgungselemente.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Dezember 1999 nahmen die Jägerschule im März und das BMLV im April 2000 Stellung. Der RH gab im Juli 2000 seine Gegenäußerungen ab.

Allgemeines

- 2 Die Jägerschule ist die zentrale Ausbildungsstätte der infanteristischen Kampftruppen bei der Aus-, Weiter- und Fortbildung des Führungspersonals von der Gruppen- bis zur Regimentsebene.

Neben der allgemeinen Infanterieausbildung erfuhren die Kursteilnehmer eine Ausbildung im Gebirgs- und Winterkampf, in Luftlandung und Lufttransport sowie im Kampf mit gepanzerten Räderfahrzeugen.

Der Jägerschule oblag auch die Ausbildung zum Heeresschullehrer, Heeresbergführergehilfen und Heeresbergführer.

Die Jägerschule war in eine Stabs-, eine Grundlagen- und in drei Lehrabteilungen gegliedert.

Der Großteil (128 Personen) der Mitarbeiter der Jägerschule versah in Saalfelden Dienst. Eine Lehrabteilung sowie Teile der Stabs- und der Grundlagenabteilung waren am Dienstort Klagenfurt (insgesamt 40 Mitarbeiter und 15 Rekruten) tätig.

**Planungs-
grundlagen**

- 3.1 Für den Bereich der militärischen Akademien und Schulen lag ein Schulkonzept vor; es enthielt für die Jägerschule einen Rahmenauftrag für den Ausbildungsbetrieb. Im Oktober 1994 wurde eine Ableitungsstudie zur Neuorganisation der Jägerschule abgeschlossen. Im Jahr 1999 erstellte die vorrangig für die militärische Ausbildung zuständige Sektion III des BMLV erstmals eine geschlossene Planungsweisung.
- 3.2 Der RH anerkannte, dass im Vergleich zu seinen anlässlich der Gebärungsüberprüfung der Heeresunteroffiziersschule 1993 getroffenen Prüfungsfeststellungen (NTB 1993 S. 145 ff) eine Verbesserung der Planungsgrundlagen im Ausbildungsbereich gegeben war.

Lehrtätigkeit

- 4.1 Die Ableitungsstudie ging von einer jährlichen Lehrtätigkeit je Lehrer zwischen 460 Stunden (Hauptlehroffizier) und 1 000 Stunden (Lehrunteroffizier) aus. Dieses Stundenausmaß ergab sich aus der Summe der Lehrtätigkeit innerhalb und außerhalb der Normdienstzeit. Dem Lehrpersonal der Jägerschule war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung das Ausmaß der zu erbringenden Lehrleistung nicht bekannt. Es fehlten Vorgaben zur Einrechnung von nicht mit der unmittelbaren Unterrichtserteilung im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten (zB Ausübung des Kurskommandos, Grundlagenarbeit usw) sowie Regelungen für die Berechnung der unterschiedlichen Wertigkeiten der Lehreinheiten je Unterrichtsgegenstand.

- 4.2 Nach Ansicht des RH war es unzweckmäßig, Lehreinheiten außerhalb der Normdienstzeit — wofür Anspruch auf Überstunden bzw Zeitausgleich bestand — in die Lehrverpflichtung einzubeziehen, weil damit eine Leistung doppelt vergütet wurde.

Der RH empfahl, das Ausmaß der Lehrverpflichtung für die Lehrer an der Jägerschule an der im Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz enthaltenen Regelung zu orientieren; diese böte auch Anhaltspunkte für die Einrechnung von nicht mit der unmittelbaren Unterrichtserteilung im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten auf die Lehrverpflichtung, wobei die Eigenart der militärischen Aufgaben zu berücksichtigen wäre.

- 4.3 *Das BMLV teilte mit, dass die Einrechnung von Lehreinheiten außerhalb der Normdienstzeit künftig unterbliebe. Aufgrund der Eigenart des militärischen Dienstes und der nicht vergleichbaren Zielsetzung in der Ausbildung des militärischen Kaderpersonals mit jener im zivilen Bildungsbereich sei eine Orientierung am Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz nicht zielführend. Das BMLV werde dennoch eine Verbesserung bei der Festlegung der Lehreinheiten unter Berücksichtigung der militärischen Besonderheiten im Sinne der Empfehlung des RH anstreben.*

Laut Stellungnahme der Jägerschule sei die Bekanntgabe der "Rechengröße Lehrverpflichtung" an das Lehrpersonal nicht vorgesehen gewesen.

- 5.1 Die Jägerschule führte keine zusammengefassten Aufzeichnungen über die tatsächliche Lehrleistung ihres Lehrpersonals. Weder der Jägerschule noch dem einzelnen Lehrer war das Ausmaß der jährlich erbrachten Lehrleistung sowie die Auslastung bekannt. Wegen der mangelnden Datengrundlagen fehlten ausreichende Informationen für die Steuerung der Personalausstattung der Jägerschule und für die Erarbeitung betriebswirtschaftlicher Entscheidungsgrundlagen betreffend die Notwendigkeit, beide Standorte der Jägerschule aufrecht zu erhalten.

Der RH ermittelte für das Jahr 1998 eine durchschnittliche Lehrleistung von 237 Lehreinheiten je Lehrer in der Normdienstzeit. Das höchste Ausmaß der zeitlichen Lehrleistung je Lehrer betrug 741 Lehreinheiten. Vier Lehrer unterrichteten 1998 keine einzige Lehreinheit. Außerhalb der Normdienstzeit betrug die Anzahl an Lehreinheiten je Lehrer durchschnittlich rd 141.

Die Auslastung des Lehrpersonals der Jägerschule betrug — bezogen auf die Lehrverpflichtung — rd 39 % (1998). Sowohl die Sektion III des BMLV als auch die Jägerschule vertraten die Ansicht, dass die Lehrer der Jägerschule im Jahr 1998 dennoch voll ausgelastet gewesen wären, weil der für eine Vollauslastung fehlende Restanteil der Kapazität (61 %) auf Grundlagenarbeit entfallen wäre. Ein Nachweis hierfür konnte nicht vorgelegt werden.

Lehrtätigkeit

230

- 5.2 Der RH bemängelte, dass keine ausreichenden Daten über die tatsächliche Arbeitsleistung der Lehrer vorlagen und deshalb wesentliche Entscheidungsgrundlagen fehlten. Er empfahl, an der Jägerschule eine geeignete Dokumentation der Arbeitsleistung jedes Lehrers einzuführen und mit den damit mittelfristig verfügbaren Daten (zB Auslastung des Lehrpersonals, Inanspruchnahme durch Kursteilnehmer) eine dem Bedarf angepasste und betriebswirtschaftlich ausgerichtete Neuorganisation der Jägerschule sicherzustellen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLV beabsichtige es, für alle militärischen Akademien und Schulen eine geeignete Dokumentation über die Tätigkeiten des Lehrpersonals anzuordnen, um damit bessere Rückschlüsse auf die tatsächliche Auslastung des Lehrpersonals ziehen zu können.*

Laut Stellungnahme der Jägerschule seien zusammengefasste Aufzeichnungen über die Lehrtätigkeit des Lehrpersonals nicht vorgesehen gewesen; eine Dokumentation werde derzeit erprobt.

Ausbildung –
Zielansprache

- 6.1 Für die an der Jägerschule durchgeführten Lehrgänge und Kurse lagen Zielkataloge vor, in denen die einzelnen Ausbildungsziele (Unterrichtsgegenstände) und größtenteils auch die entsprechenden Richtzeiten je Ausbildungsziel angegeben waren.

Die Jägerschule stellte den Soll–Werten gemäß Zielkatalog weder in qualitativer (Zielansprache) noch in quantitativer (zeitliches Ausmaß je Ausbildungsziel) Hinsicht Ist–Werte je durchgeführtem Kurs gegenüber.

Der RH ermittelte, dass die Jägerschule bei elf Alpinkursen zum Heeresbergführer bzw Heeresbergführergehilfen rd 96 % aller vorgesehenen Ausbildungsziele bei Tag, hingegen nur 25 % der bei Dunkelheit geforderten Ausbildungsziele in die Ausbildung aufnahm.

Im Vergleich mit anlässlich früherer Gebarungüberprüfungen getroffenen Prüfungsfeststellungen des RH (WB Reihe Bund 1992 über die Ausbildung der Grundwehrdiener, WB 1994/2 Sicherungsmaßnahmen an der Staatsgrenze, TB 1995 S. 213 ff und NTB 1997 S. 83 ff) war eine deutliche Verbesserung der Zielansprache bei Tag — von 68 % auf 96 % —, jedoch nur eine geringfügige bei Nacht — von 23 % auf 25 % —, erreicht worden.

- 6.2 Der RH empfahl, den Soll–Werten die Ist–Werte zwecks einfacherer Steuerung des Ausbildungsbetriebes gegenüberzustellen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei eine diesbezügliche Erprobung bereits veranlasst worden. Die Bestimmungen für die Alpinausbildung würden neu überarbeitet werden.*

Laut Stellungnahme der Jägerschule bestätige das vom RH ermittelte Ergebnis über die Alpinausbildung die gute Arbeit der Jägerschule. Die geringe Alpinausbildung bei Nacht sei mit dem Alpinkonzept 2000 behoben worden.

Jägerschule

231

Grundlagen- abteilung

- 7.1 Der Grundlagenabteilung gehörten acht Mitarbeiter an, deren Aufgaben insbesondere in Erprobungen von Waffen und Gerät, Truppenversuchen sowie der Erstellung von Vorschriften, Ausbildungsbehelfen und Merkblättern bestanden.

In den Jahren 1997 und 1998 wurden an der Jägerschule 19 Entwürfe von Vorschriften usw erstellt bzw bearbeitet sowie 35 Erprobungen durchgeführt bzw an ihnen mitgewirkt.

Der Jägerschule war die Anzahl der für die Grundlagentätigkeit eingesetzten Manntage insgesamt und der Mitarbeiterereinsatz am jeweiligen Projekt, dessen Dauer sowie die jeweiligen Projektkosten nicht bekannt. Laut Angaben der Jägerschule wirkte ein Großteil der Lehrer in der Grundlagenabteilung mit.

- 7.2 Der RH empfahl, in der Grundlagenabteilung ein Projektmanagement für die Bereiche Erprobung und Vorschriften einzurichten, um der Jägerschule eine betriebswirtschaftlich fundierte Ressourcensteuerung zu ermöglichen.
- 7.3 *Das BMLV teilte mit, dass es die Empfehlung des RH aufgreifen werde.*

Mehrdienst- leistungen

- 8.1 Im Jahr 1999 legte die Jägerschule bei der Zuerkennung von Mehrdienstleistungen und Reisegebühren in den Bereichen Journaldienst, Gastlehrertätigkeit, Überstunden, Dienstreisen und militärische Feiern einen zum Teil sehr großzügigen Maßstab an. Die Anordnung und Abrechnung der Mehrdienstleistungen erfolgte nicht immer ordnungsgemäß.
- 8.2 Der RH empfahl, die zu Unrecht ausbezahlten Mehrdienstleistungen von den Mitarbeitern zurückzufordern sowie zu untersuchen, ob nicht allenfalls Dienstpflichtverletzungen bei der Anordnung und Abrechnung der Mehrdienstleistungen gegeben waren.
- 8.3 *Das BMLV teilte mit, dass die zu Unrecht ausbezahlten Vergütungen für Mehrdienstleistungen zurückgefordert werden.*

Schluss- bemerkungen

- 9 Der RH hob abschließend folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Auf die Eigenart der militärischen Aufgaben abgestimmte Lehrverpflichtungen wären festzulegen;
 - (2) im Bereich der Grundlagenabteilung sollte ein Projektmanagement eingerichtet werden;
 - (3) auf der Grundlage geeigneten Datenmaterials wäre eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Neuorganisation der Jägerschule sicherzustellen;
 - (4) bei Mehrdienstleistungen und Reisegebühren wären ein ordnungsgemäßer Vollzug sowie vermehrte Sparsamkeit angebracht.

232

Auslagerung von Aufgaben im Wirtschaftsdienst

Die bisher getroffenen Maßnahmen und zukunftsgerichteten Überlegungen des BMLV zur Auslagerung von Aufgaben im Wirtschaftsdienst erachtete der RH — ungeachtet von ihm festgestellter Grenzen einer Aufgabenauslagerung — weitgehend als positiv. Seiner Einschätzung nach bewirkte die bereits durchgeführte Auslagerung von Transport- und Lagerungsaufgaben betreffend Mobilien Lagerkostensparnisse von rd 1,4 Mill S jährlich. Allerdings hielt es der RH für wirtschaftlicher, wenn das BMLV gering ausgelastete Kapazitäten heereigener Fahrzeuge für Transporte von Gütern nach Möglichkeit nutzt.

Bestehende Erwägungen hinsichtlich der Aufgabenauslagerung bei Verpflegung und Bekleidung sollte das BMLV weiter verfolgen.

Gesamtausgaben für Beschaffungen					
	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S				
Verpflegung	400,5	431,0	423,0	402,1	397,6
Wirtschaftsgerät	60,3	61,1	57,4	82,2	90,3
Bekleidung	173,4	153,9	239,4	201,2	154,6

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte in den Monaten September bis November 1999 die Auslagerung von Aufgaben im Bereich des Wirtschaftsdienstes des BMLV. Die Gebarungüberprüfung bezog sich in diesem Rahmen auf die Bereiche Wirtschaftsgerät (hauptsächlich Mobilien), Verpflegung sowie Bekleidung und Mannesausrüstung.

Zu den im April 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLV im Juli 2000 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Allgemeines

- 2 Die militärische Landesverteidigung stellt eine staatliche Kernaufgabe dar, weshalb der Übertragung von Aufgaben nach außen — vor allem im Interesse der Geheimhaltung und der Versorgungssicherheit — Grenzen gesetzt sind. Im Bereich der "weichen Rüstung", in dem ua handelsübliche zivile Produkte beschafft und verwaltet werden, stehen militärische Interessen an einer Aufgabenbesorgung in Eigenregie meist nicht im Vordergrund. Daher kommen Aufgabenauslagerungen vorrangig bei solchen Gütern und Dienstleistungen in Betracht.

234

Wirtschaftsgerät

Auslagerung von
Logistikleistungen

- 3.1 Seit Mitte 1998 beauftragte das BMLV die ÖBB mit Logistikleistungen bezüglich insgesamt 20 Sorten Wirtschaftsgerät (insbesondere normiertes Mobiliar wie Kästen, Tische und Sessel). Die ÖBB übernahmen die gelieferten Gegenstände in eines ihrer Lager für den Transport zu den militärischen Bedarfsträgern (zumeist Kasernen). Dadurch entfiel die bisherige Vorgangsweise — Zwischenlagerung in Heereslagern und Transporte mit Heeresfahrzeugen zu den Bedarfsträgern — weitgehend.

Die Beauftragung der ÖBB war aufgrund einer Studie einer Beratungsunternehmung erfolgt, derzufolge durch die Auslagerung der Logistikleistungen eine Personalverminderung in den Heereslagern und damit — nach Abzug der Kosten für die Leistungen der ÖBB — eine Ersparnis von rd 1,4 Mill S jährlich möglich wäre. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich hinsichtlich der Transportkosten erfolgte nicht.

- 3.2 Eine Evaluierung durch den RH ergab für den Zeitraum von Mitte 1998 bis Mitte 1999, dass die tatsächliche Lagerentlastung im Heeresbereich zwar geringer als angenommen, jedoch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung an die ÖBB gegeben war. Das geschätzte Einsparungspotenzial hielt der RH im Ergebnis für zutreffend. Weiters anerkannte er, dass das BMLV dieses Potenzial durch personelle Maßnahmen (zB Versetzungen) größtenteils bereits genutzt hatte.

Bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Transporte wies der RH darauf hin, dass die — hauptsächlich auf Einsatzerfordernisse ausgerichteten — Heeresfahrzeuge laufend nur gering genutzt werden und mit einem hohen Fixkostenanteil belastet sind. Im Wirtschaftlichkeitsvergleich mit externen Transportleistungen durch die ÖBB war — auf der Basis nutzungsbedingter variabler Kosten — im Regelfall der Transport mit Heeresfahrzeugen kostengünstiger.

Der RH empfahl, anstelle einer ausschließlichen Inanspruchnahme von Transportkapazitäten Dritter, auch Heeresfahrzeuge in die Verbringung von Wirtschaftsgerät und anderen Gütern an die Bedarfsträger einzubeziehen. Hiezu wäre jedoch ein — zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht gegebener — aktueller Überblick über verfügbare Transportkapazitäten des Heeres Voraussetzung.

- 3.3 *Das BMLV stimmte zu und stellte ein IT-unterstütztes Transportmanagementsystem für Heeresfahrzeuge in Aussicht.*

Einzelfeststellungen

- 4.1 Anlässlich der Beauftragung der ÖBB hatte das BMLV keine Markterhebung über das Vorhandensein möglicher weiterer Leistungserbringer durchgeführt. Weiters trug das BMLV wegen einer ungünstigen Vertragsklausel einen Teil des — wenngleich im überprüften Zeitraum nicht schlagend gewordenen — Auslastungsrisikos der Lager der ÖBB.

Auslagerung von Aufgaben im Wirtschaftsdienst

235

- 4.2 Obwohl eine Erkundung möglicher Anbieter vergaberechtlich nicht zwingend geboten war, wäre sie nach Ansicht des RH aus Wirtschaftlichkeitsgründen angebracht gewesen.
- 4.3 *Das BMLV sagte zu, künftig eine Markterkundung und gegebenenfalls eine Vergabe im Wettbewerb vorzunehmen. Die ungünstige Vertragsbestimmung sei mittlerweile gegenstandslos.*

Verpflegung

Küchendienstleistungen

- 5.1 Das BMLV erwog zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wegen der Überdimensionierung, der Personalintensität und des hohen Sanierungsbedarfs heereigener Küchenanlagen, die Zubereitung und Verabreichung der Kost entweder an eine private Unternehmung zu übertragen oder von einer ausgegliederten Gesellschaft des Privatrechts besorgen zu lassen; Letztere könne auch die Verpflegung anderer Bundesdienststellen übernehmen. In seine Erwägungen bezog das BMLV auch Offizierskasinos, Unteroffiziersmessens und Soldatenheime ein.
- 5.2 Der RH begrüßte die Überlegungen des BMLV grundsätzlich. Für den Fall der Aufgabenübertragung an einen externen Leistungserbringer wäre jedoch der Grad der Abbaubarkeit des eigenen Küchenpersonals sowie die Tatsache, dass übungs- und einsatzspezifische Verpflegungsaufgaben nicht von Externen übernommen werden können, besonders zu berücksichtigen. Bei einer Aufgabenübertragung an einen ausgegliederten Rechtsträger wäre zu beachten, dass bisher notwendige Sanierungen oder Neuerrichtungen von Küchenanlagen damit nicht vermieden, sondern den Rechtsträger zumindest im gleichen Ausmaß belasten würden; weiters wäre die Errichtung des ausgegliederten Rechtsträgers in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zu erwägen, weil damit — im Vergleich zu einer Gesellschaft des Privatrechts — dem Bund größere Einflussmöglichkeiten bei der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben gewahrt blieben.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLV beabsichtige es, nach Erhebung von Kosten- und Leistungsdaten weitere Beurteilungen vorzunehmen.*

Bevorratung

- 6.1 Das BMLV erwog, die einsatzbezogene Verpflegsbevorratung durch Abschluss von Abruf- und Lagerhaltungsverträgen auszulagern, um eine Bindung von Kapital und Lagerraum im Hinblick auf die angespannte Budgetsituation zu verringern. Hiefür kämen einige bevorratete Verpflegungsgüter in Betracht, die bisher zentral beschafft und gelagert wurden. Wegen der geringen militärischen Bedrohungsintensität und wegen der kurzfristigen Verfügbarkeit dieser Güter auf dem Markt bestünden keine Bedenken im Hinblick auf die Versorgungssicherheit. Nach Schätzung des BMLV ließen sich dadurch maximal rd 25 Mill S jährlich an Beschaffungs- und Lagerkosten einsparen.
- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass etwa eine aufgrund militärischer Erfordernisse unabdingbare Mindestbevorratung, die von Lieferanten voraussichtlich verlangten Mindestabnahmemengen im Fall unentgeltlicher Lagerung für das Bundesheer und die vergleichsweise langfristige Abbaubarkeit eigener Personal- und Lagerkosten eine Verringerung des vom BMLV geschätzten Ein-

sparungspotenzials um mindestens rd 2 Mill S jährlich erwarten lassen. Der RH empfahl, unter Berücksichtigung dieser Tatsachen die geplante Aufgabenauslagerung weiter zu betreiben und dabei ein projektbegleitendes Controlling und Nachevaluierungen vorzusehen.

6.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Bekleidung und Mannesausrüstung

- 7.1 Die vom BMLV beschaffte Bekleidung und Mannesausrüstung gelangte von den Lieferanten zur Heeresbekleidungsanstalt, die die Abnahmeprüfung vornahm und die Gegenstände an die Lager der Heeresversorgungsanstalten versandte; diese führten die Verteilung an die Bedarfsträger durch.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erwog das BMLV, ob die Warenabnahmen im Werk des jeweiligen Herstellers und die Übertragung der Lagerungsaufgaben sowie des Transports zum Bedarfsträger an externe Leistungserbringer wirtschaftlicher wären. Eine Entscheidung des BMLV über die Aufgabenauslagerung stand noch aus.

- 7.2 Der RH beurteilte die Erwägungen des BMLV im Interesse der Verwaltungsvereinfachung positiv. Es wären jedoch die Kosten von Werksabnahmen, insbesondere bei einer Produktion im Ausland, zu bedenken. Wie für den Transport von Wirtschaftsgerät empfohlen, wären auch bei der Verteilung von Bekleidung heereigene Fahrzeuge einzubeziehen. Weiters wäre im Fall der Auslagerung der Bekleidungswirtschaft auf die rasche Zugriffsmöglichkeit auf Bestände — für den Fall von Assistenzen und Katastropheneinsätzen — besonders Bedacht zu nehmen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMLV würden zwischenzeitlich vorgenommene Berechnungen die Verringerung des Umschlages an Bekleidung und den Übergang auf Werksabnahmen nahe legen.*

Schlussbemerkungen

- 8 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMLV,

(1) für Transporte zur Güterverteilung freie Kapazitäten des eigenen Fuhrparks möglichst zu nützen,

(2) bestehende Erwägungen betreffend Aufgabenauslagerungen und Ausgliederungen in den Bereichen Verpflegung, Bekleidung und Mannesausrüstung unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und der Versorgungssicherheit weiter zu verfolgen und

(3) bei Aufgabenauslagerungen die Vorteile von Wettbewerbsbedingungen zu nützen.

Bereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Land- und
Forstwirtschaft

- (1) im Bereich der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich:

Verpflichtender Erstellung eines zehnjährigen Finanzkonzeptes für Maßnahmen der Schutzwaldsanierung durch jede projektleitende Dienststelle (NTB 1996 S. 177 Abs 11.2, zuletzt TB 1998 S. 153 Abs 1).

Das BMLFUW teilte mit, zur Verwirklichung dieser Empfehlung hätten sich die Bundesländer zu einem dem Bund entsprechenden System der Vorbelastungen zu entschließen, was aber bisher noch nicht erfolgt sei.

Umwelt

- (2) im Bereich der Umwelt hinsichtlich:

- (2.1) Verstärkung der Bemühungen um eine gesetzliche Neuordnung der Altlastensanierung mit einem umfassenden Altlastensanierungsverfahren unter Schonung allgemeiner Budgetmittel (WB 1996/9 Altlastensanierung Abs 34.2, zuletzt TB 1998 S. 171 Abs 1.1).

Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die beabsichtigte Novellierung des Altlastensanierungsgesetzes in die Regierungserklärung aufgenommen worden. Es habe dazu eine Studie betreffend Finanzierungsmodelle beauftragt.

- (2.2) Inangriffnahme der dem Bund bei Fehlen eines Verpflichteten zufallenden Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen für Altlasten und Lösung der dabei anstehenden Fragen der Mittelvorsorge, der durchführenden Einrichtung sowie der Verfahrensbestimmungen (WB 1996/9 Altlastensanierung Abs 33.2, zuletzt TB 1998 S. 171 Abs 1.2).

Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es nunmehr eine Variantenstudie zur Sanierung der Altlast "Tuttendorfer Breite" (Niederösterreich) ausgeschrieben.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Land- und
Forstwirtschaft

- (1) im Bereich der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich:
- (1.1) Abstandnahme von der dem Forstgesetz 1975 widersprechenden Tragung des Projektierungs- und Durchführungsaufwandes (Wildbach- und Lawinenverbauung) sowie des Verwaltungsaufwandes (Gebietsbauleitungen der Sektionen Salzburg und Kärnten des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung) zu Lasten der Baumittel (TB 1984 Abs 54.11, TB 1985 Abs 44.9, zuletzt TB 1998 S. 154 Abs 2).

Das BMLFUW teilte mit, eine ins Auge gefasste Umsetzung sei aus budgetären Gründen derzeit nicht möglich.

- (1.2) Abgrenzung der Maßnahmen des Wasserbaues von der Tätigkeit der Dienststellen der Wildbach- und Lawinenverbauung in den Bundesländern (TB 1984 Abs 53.2, TB 1985 Abs 43.2, zuletzt TB 1998 S. 154 Abs 3).

Laut Mitteilung des BMLFUW werde die noch fehlende Verordnung in Vorarlberg in Kürze erlassen werden.

- (1.3) Schaffung eines effizienten Projektmanagements im BMLFUW zwecks inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Erreichung der Ziele der Schutzwaldprojekte, wobei die konkrete Projektausführung im Rahmen der vorgegebenen Projektziele den Förderungsabwicklungsstellen eigenverantwortlich zu überlassen wäre (NTB 1996 S. 180 bis 182 Abs 14.2, 15.2, 16.2, 17.2, zuletzt TB 1998 S. 154 Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es in Zusammenarbeit mit dem Landesforstdienst Tirol ein zukunftsorientiertes Dokumentations- und Controllingsystem ausgearbeitet, das ab 1999 von den übrigen Bundesländern schrittweise übernommen werde. In Kärnten sei dieses Modell bereits im Probelauf. Überdies prüfe das BMLFUW eingehend die Möglichkeit einer verbesserten Projektbetreuung.

- (1.4) Erarbeitung eines Zeitplanes für die Erstellung der ausständigen Gefahrenzonenpläne, die die Gefährdungsbereiche in Einzugsgebieten von Wildbächen und Lawinen ausweisen (NTB 1996 S. 175 Abs 7.2, zuletzt TB 1998 S. 155 Abs 5).

Das BMLFUW wies auf die fehlenden notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Planerstellung hin; überdies werde ein vermehrter Planungs- und Zeitaufwand in allen Phasen des Verfahrens durch Vorbehalte interessierter Anrainer sowie das Erfordernis allgemein verständlicher Darstellungen von gutachtlichen Aussagen in den Entwürfen der Gefahrenzonenplanung verursacht.

Für die Bundesländer Kärnten, Oberösterreich und Salzburg werde das Genehmigungsverfahren für die erstellten Gefahrenzonenpläne flächendeckend im Jahr 2000 abgeschlossen, für Tirol und Vorarlberg würden in den kommenden drei Jahren entsprechende Maßnahmen durchgeführt werden.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

239

- (1.5) Abwicklung der flächenwirtschaftlichen Schutzwaldsanierungsprojekte unter der Leitung des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinnenverbauung im Zusammenwirken mit den für die Dringlichkeitsreihung verantwortlichen Landesforstdirektoren (NTB 1996 S. 174 Abs 6.2, zuletzt TB 1998 S. 153 Abs 2).

Das BMLFUW verwies auf eingeleitete Maßnahmen im Sinne eines gegenseitigen Einvernehmens und einer Abstimmung der projektentwickelnden Dienststellen.

- (1.6) Zielorientierter Lösung der Waldweideproblematik im Einvernehmen mit den betroffenen Bundesländern (NTB 1996 S. 176 Abs 9.2, zuletzt TB 1998 S. 153 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es im Rahmen einer sorgfältig vorzubereitenden Novelle des österreichischen Forstrechtes der Thematik Waldweide besonderes Augenmerk schenken.

- (1.7) Erstellung eines verbindlichen und längerfristigen Arbeits- und Finanzierungsübereinkommens zur Sanierung der Schutzwälder zwischen dem BMLFUW und den Bundesländern zwecks Festlegung einer Prioritätenreihung sowie einer bundesländerweisen Mittelaufteilung nach objektiven Kriterien (NTB 1996 S. 173 f Abs 4.2, zuletzt TB 1998 S. 155 Abs 6).

Laut Stellungnahme des BMLFUW werde seit der Bundesförderungskonferenz 1997 eine Prioritätenreihung und somit eine bundesländerweise Mittelaufteilung nach objektiven Kriterien im Wege des Schwerpunktprogrammes angestrebt.

- (1.8) Festlegung von Maßnahmen zur waldverträglichen Wildstandregulierung für jedes Waldsanierungsprojekt sowie Erstellung überregionaler Konzepte (NTB 1996 S. 175 Abs 8.2, zuletzt TB 1998 S. 155 Abs 7).

Das BMLFUW teilte mit, dem waldverträglichen Wildbestand werde durch das Österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes in Hinkunft besonderes Augenmerk geschenkt werden.

Umwelt

- (2) im Bereich der Umwelt hinsichtlich:

- (2.1) Intensivierung der Bemühungen zur Gewinnung eines umfassenden Überblicks über die geschätzten 80 000 Verdachtsflächen (WB 1996/9 Altlastensanierung Abs 8.2) und stärkerer Einbindung der Länder bei der Erstabschätzung (WB 1996/9 Altlastensanierung Abs 9.2, zuletzt TB 1998 S. 173 Abs 1.1).

Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es weiterhin um eine systematische Erfassung bemüht. Die eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe habe dazu auch für Altstandorte entsprechende Kriterien ausgearbeitet. Mit Jahresbeginn 2000 seien 33 074 Flächen gemeldet worden, davon seien 2 499 im Verdachtsflächenkataster verzeichnet (weiterbearbeitbar) sowie 29 als Beobachtungsflächen eingetragen (Vergleich Stand Juli 1999: 29 607 Meldungen, 2 471 Verdachtsflächen, 27 Beobachtungsflächen).

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

240

- (2.2) Intensivierung der Maßnahmen zur Sicherstellung der Ausschöpfung der EU-Mittel bei den Zielprogrammförderungen, nachdem bis Juni 1997 erst rd 37,7 Mill S (12,3 %) der für die Kofinanzierung der Umweltförderungen des Bundes vorgesehenen EU-Mittel als ausbezahlt gemeldet worden waren (TB 1997 S. 207 Abs 9.2, zuletzt TB 1998 S. 173 Abs 1.2).

Laut Mitteilung des BMLFUW seien vom relevanten Förderungsrahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung von 366,7 Mill S bis zum Jahresende 1999 360,8 Mill S (98,4 %) zugesagt und 192,0 Mill S (53,2 % der zugesagten Beträge) ausbezahlt worden.

Wasserwirtschaft

- (3) im Bereich der Wasserwirtschaft hinsichtlich:

- (3.1) Klärung der Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMF und den Ländern über die Finanzierung des wasserrechtlichen Vollzuges (TB 1992 S. 178 Abs 3.11, zuletzt TB 1998 S. 155 Abs 9).

Laut Stellungnahme des BMLFUW sei in den Verhandlungen zur Kostentragung weitgehende Einigung erzielt worden. Meinungsverschiedenheiten bestünden allerdings weiterhin hinsichtlich des Personaleinsatzes. Danach bliebe offen, ob die Länder in Wasserrechtsangelegenheiten verpflichtet sind — aufgrund des von ihnen zu tragenden Personal- und Sachaufwandes —, dem Bund nur jene Bediensteten zur Verfügung zu stellen, die in den mit dem Vollzug dieser Angelegenheiten betrauten Organisationseinheiten beschäftigt sind, oder — zufolge der Konstruktion der mittelbaren Bundesverwaltung — auch jene Bedienstete, die dem Landesvollzugsbereich zugeordnet sind.

- (3.2) Behebung des im Bereich des Wasserrechtes besonders ausgeprägten Vollzugsdefizites (TB 1992 S. 173 Abs 3.5, zuletzt TB 1998 S. 156 Abs 10).

Laut Stellungnahme des BMLFUW ermögliche das Wasserrechtsgesetz mehrere Deregulierungsschritte. Deren Umsetzung bzw Anwendung habe sich verschiedentlich, wie zB bei der Typengenehmigung mit daran anknüpfender Bewilligungsfreistellung, als schwierig und zeitaufwendig erwiesen sowie zahlreiche komplexe Rechtsprobleme, so ua bei der Zurücknahme der Bewilligungspflicht für Indirekt-einleitung (Einleitung von bestimmtem Abwasser in die wasserrechtlich bewilligte Kanalisation eines Anderen), aufgeworfen. Ob und inwieweit derartige Maßnahmen, zu denen auch der Entfall des Verhandlungszwanges sowie die Verlagerung von Zuständigkeiten gehören, das Vollzugsdefizit spürbar verringern würden, könne mangels entsprechender Erfahrungen noch nicht gesagt werden.

Verwirklichte Empfehlungen

241

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Land- und
Forstwirtschaft

(1) im Bereich der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich:

- (1.1) Neuerstellung eines Bauhofkonzeptes mit betriebswirtschaftlichen Zielvorgaben für die Bauhöfe im Bereich des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung (TB 1992 S. 162 Abs 1.5) sowie Einführung einer Betriebsabrechnung und einer bundeseinheitlichen Verrechnung von Maschinenmieten an diesen Bauhöfen (TB 1992 S. 162 f Abs 1.6 und S. 164 Abs 1.12, zuletzt TB 1998 S. 154 Abs 1).

Das BMLFUW teilte mit, dass das Bauhofkonzept im Wege des Projektes "Innere Reorganisation der Wildbach- und Lawinenverbauung" im Jahr 1998 festgelegt worden sei.

- (1.2) Umschichtung der Haushaltsmittel in Richtung leistungsbezogener Förderungen, die einen wirtschaftlichen Anreiz für die Waldeigentümer zur Schutzwaldsanierung bewirken (NTB 1996 S. 178 Abs 13.2, zuletzt TB 1998 S. 155 Abs 8).

Das BMLFUW verwies auf die bereits erfolgte Umstellung der bisher projektbezogenen Vorgangsweise auf eine leistungsbezogene Förderung im "Grünen Plan" und auf die Verankerung der so genannten Zielförderung in den Förderungsrichtlinien.

242

Prüfungsergebnisse

243

Zahlstelle Agrarmarkt Austria; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

In vier von sechs überprüften Förderungsfällen stellte der Europäische Rechnungshof geringfügige Abweichungen zwischen den beantragten und den tatsächlichen Flächen fest. Der RH empfahl, eine automatische Kontrolle aller beantragten Flächen und Maßnahmen der begünstigten Betriebe vorzunehmen bzw die Information der Landwirte über die förderungsfähigen Flächen zu verbessern.

Bei der Prüfung des Lagerkostenausgleichs für Zucker beanstandete der Europäische Rechnungshof, dass mangels technischer Messeinrichtungen keine physischen Bestandsaufnahmen der in den Silos gelagerten Zuckermengen möglich waren. Der RH wies auf das Fehlen EU-einheitlicher Messeinrichtungen hin.

Einer vom Europäischen Rechnungshof für möglich gehaltenen Förderung nicht existierender landwirtschaftlich genutzter Grundstücke hielt der RH entgegen, dass dies der Abgleich der Flächen mit der Grundstücksdatenbank des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen im Zuge der Verwaltungskontrolle der Zahlstelle Agrarmarkt Austria ausschließt.

Der Europäische Rechnungshof bemängelte, dass die Zahlstelle Agrarmarkt Austria die Bedingungen für die Verpflichtung zur Stilllegung von Flächen beim Kulturpflanzenausgleich nicht automatisch, IT-unterstützt im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems prüfte. Die Agrarmarkt Austria trat dem unter Hinweis auf ihre durchgeführten Kontrolltätigkeiten entgegen; der RH schloss sich der Sichtweise der Agrarmarkt Austria an.

244

**Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds
für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie**

	1997/98	1998/99
Förderungsmaßnahme/Auszahlungen	in Mill S	
ÖPUL*), Sonstige Gebiete (außerhalb Ziel 1)	3 372	3 358
Hektarbeihilfen für gewerbliche Getreideerzeuger	2 220	2 238
Hektarbeihilfen für kleine Getreideerzeuger	1 407	1 329
Flächenstilllegung im Zusammen- hang mit den Hektarbeihilfen	337	334
Lagerkostenabgabe bei Zucker**)	146	148

*) Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft.

***) Wird von Handelsbetrieben eingehoben. Aus den Einnahmen wird für die bei Zuckerproduzenten gelagerten Zuckermengen eine Lagerkostenvergütung gewährt.

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im April 1999 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 1998 stichprobenweise bestimmte aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, finanzierte Transaktionen, einschließlich des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie der bezughabenden Geschäftsstücke und Belege. Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes bei der Zahlstelle Agrarmarkt Austria, bei den Abwicklungsstellen und bei den Zuschussempfängern in Form einer eigenen Gebarungüberprüfung.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Oktober 1999 nahm die Agrarmarkt Austria im Jänner 2000 sowie ergänzend im Juni und Juli 2000 Stellung. Der RH gab seine Gegenäußerung im Juli 2000 ab.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachstehenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes und die diesbezüglichen Stellungnahmen der überprüften Stellen Bezug.

**Stichproben-
erhebung zur
Zuverlässigkeits-
erklärung 1998**

- 2.1 Der Europäische Rechnungshof nahm bei fünf Maßnahmen (Österreichisches Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft, Hektarbeihilfen für gewerbliche Getreideerzeuger, Hektarbeihilfen für kleine Getreideerzeuger, Flächenstilllegung im Zusammenhang mit Hektarbeihilfen, Lagerkostenabgabe für Zucker) und in sechs Fällen stichprobenweise in ausgewählte Verrechnungsfälle Einsicht; in vier Fällen ergaben sich vom jeweiligen Förderungsantrag geringfügig abweichende Flächen.

Der Europäische Rechnungshof bezifferte die rückzufordernden EU-Mittel mit insgesamt rd 1 500 S.

Lagerkosten-
ausgleich für Zucker

2.2 Der RH empfahl der Agrarmarkt Austria, bei an Ort und Stelle festgestellten Abweichungen von beantragten und tatsächlichen Nutzungsflächen automatisch alle beantragten Flächen und Maßnahmen des begünstigten Betriebes zu überprüfen, wenn zu erkennen ist, dass die festgestellten Unregelmäßigkeiten bereits in den vorangegangenen Jahren bestanden haben mussten. Überdies regte er an, die Landwirte mehr als bisher und vor allem rechtzeitig darüber zu informieren, dass sie nur die tatsächlich bewirtschafteten Flächen dem Mehrfachantrag als beihilfen- bzw förderungsfähig zugrunde legen dürfen.

2.3 *Die Agrarmarkt Austria sagte entsprechende Maßnahmen zu.*

3.1 Im System der Zuckermarktordnung soll der Lagerkostenausgleich die gleichmäßig verlaufende Bedarfsabdeckung an Zucker zu stabilen Preisen sicherstellen. Für den monatlich abgesetzten Zucker hat die Marktordnungsstelle Handelsbetrieben Abgaben vorzuschreiben und einzuheben. Nach dem Grundsatz der Selbstfinanzierung des Lagerkostenausgleichs wird aus den solcherart erzielten Einnahmen für die bei Zuckerproduzenten gelagerten Zuckermengen eine Lagerkostenvergütung gewährt.

Der vom Europäischen Rechnungshof stichprobenartig bei einer Zuckerunternehmung geprüfte Lagerbestand an Zucker ergab keinen Fehler. Der Europäische Rechnungshof beanstandete aber, dass er mangels Installation entsprechender technischer Messeinrichtungen keine physische Bestandsaufnahme im Silo durchführen konnte und sich daher auf eine visuelle Kontrolle des Silofüllstandes zu beschränken hatte.

3.2 Der RH hielt in Übereinstimmung mit dem Europäischen Rechnungshof eine physische Bestandsaufnahme der Zuckermengen für zweckmäßig. Er wies aber den Europäischen Rechnungshof auf das Fehlen EU-einheitlicher Messeinrichtungen hin und ersuchte ihn daher, die Intentionen der supranationalen Organe über die geeigneten Vorrichtungen zur plausiblen Kontrolle der Lagermengen bekanntzugeben. Damit soll vermieden werden, dass bei sofortiger Installation einer provisorischen Messeinrichtung auf Anordnung der Agrarmarkt Austria der Unternehmung eine Fehlinvestition unterläuft.

3.3 *Die Agrarmarkt Austria teilte mit, sie beabsichtige, das bisher visuelle Kontrollverfahren der in den Silos lagernden Mengen durch ein technisches Messverfahren ergänzen zu lassen. Dabei werde sie aber — vor weiterer Planung — zunächst die Antwort des Europäischen Rechnungshofes zur Anregung des RH abwarten.*

Flächenabgleich mit
dem Grundstücks-
kataster

4.1 Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem zur EU-konformen Abwicklung der Agrarförderung in Österreich sah die Errichtung bzw Nutzung von Datenbanksystemen obligatorisch vor. Die Zahlstelle Agrarmarkt Austria glich dabei die beantragten landwirtschaftlichen Förderungsflächen mit der Grundstücksdatenbank des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen ab.

Der Europäische Rechnungshof hielt diese Art der Kontrolle für den Fall, dass die Abstimmungsmaßnahmen erst nach Auszahlung der Beihilfen erfolgen würden, für nicht ausreichend, weil dadurch die Gefahr der Förderung nicht existierender Flächen bestünde.

Flächenabgleich mit dem Grundstückskataster

246

Die Agrarmarkt Austria betonte, dass die Abstimmung der Antragsdaten mit der Grundstücksdatenbank grundsätzlich vor der Auszahlung stattfinden. Wenn bestimmte Flächen zum Zeitpunkt des Datenabgleiches nicht in der Grundstücksdatenbank enthalten seien (insbesondere infolge von Flurbereinigungsverfahren), für die jedoch eine amtliche Erfassung eingeleitet worden sei, bedürfe es einer Änderungsmeldung an die Agrarmarkt Austria; die Zahlstelle würde in derartigen Fällen auch ihre Kontrollmaßnahmen intensivieren.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass die IT-unterstützte, unter Heranziehung der Grundstücksdatenbank durchgeführte Verwaltungskontrolle der Agrarmarkt Austria die Förderung nicht existierender Flächen ausschließt.

Kulturpflanzenausgleich, Stilllegung von Flächen

- 5.1 Die an der Förderungsmaßnahme "Kulturpflanzenausgleich – Allgemeine Regelung" teilnehmenden Landwirte waren zur Stilllegung eines Teiles ihrer Anbaufläche verpflichtet. Die Zahlstelle hatte bei erstmalig zur Stilllegung beantragten Flächen die Einhaltung gewisser Bedingungen hinsichtlich der in den vorangegangenen Jahren erfolgten Flächenbewirtschaftung zu prüfen.

Der Europäische Rechnungshof beanstandete, dass die Agrarmarkt Austria die Einhaltung dieser Bedingungen nicht automatisch (IT-unterstützt, im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems) geprüft hatte.

Die Agrarmarkt Austria entgegnete, ihre IT-unterstützten Verwaltungskontrollen sowie verstärkte Kontrollen an Ort und Stelle bei der Stilllegung von Teilflächen, wobei eine IT-unterstützte Flächenerfassung nicht möglich sei, würden die Einhaltung ihrer Kontrollpflichten gewährleisten.

- 5.2 Der RH schloss sich der Ansicht der Agrarmarkt Austria an.

Schlussbemer- kungen

- 6 Zusammenfassend empfahl der RH der Agrarmarkt Austria, im Falle einer festgestellten Abweichung zwischen beantragter Nutzungsfläche und tatsächlichem Flächenausmaß bei Verdacht auf längerfristig bestehenden Unregelmäßigkeiten automatisch alle beantragten Flächen und Maßnahmen des begünstigten Betriebes zu kontrollieren, wenn zu erkennen ist, dass die festgestellten Unregelmäßigkeiten bereits mehrere Jahre gegeben sein mussten. Ferner sollten die Landwirte verstärkt über das Ausmaß förderungsfähiger Flächen informiert werden.

Zahlstelle Agrarmarkt Austria und bescheinigende Stelle; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Der Europäische Rechnungshof hob anerkennend den hohen Grad an Sicherheit bei der durch die Agrarmarkt Austria im Wege der Gegenverrechnung erfolgten Wiedereinziehung zurückgeforderter Mittel des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, hervor. Ein verbessertes Ablaufmodell zur Meldung von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Wiedereinziehungsmaßnahmen, bei denen keine Gegenverrechnung anzuwenden ist, lag bereits vor.

Die bescheinigende Stelle nahm fallweise Nachkontrollen bei Begünstigten vor, die bereits vom Technischen Prüfdienst der Agrarmarkt Austria an Ort und Stelle geprüft worden waren. Der Europäische Rechnungshof betonte die Zweckmäßigkeit solcher Kontrollen. Der RH wies darauf hin, dass Kontrollwiederholungen nur eine von mehreren Überwachungsmöglichkeiten darstellen; für ihre Präventivwirkung setzen sie aber ein wirksames Sanktionssystem voraus.

Die Zahlstelle Agrarmarkt Austria erstellte aufgrund der Anregung des Europäischen Rechnungshofes eine Auflistung der Prüfungsempfehlungen ihres Internen Revisionsdienstes und der diesbezüglich getroffenen Folgemaßnahmen.

Der Europäische Rechnungshof stellte keinen wesentlichen Fehler im Bereich der geprüften Maßnahmen fest.

Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie

	Abgewickelte Maßnahmen ^{*)}			
	1998		1999	
	in Mill S	in % ^{**)}	in Mill S	in % ^{**)}
Zahlstelle Agrarmarkt Austria (Abwicklung aller Marktordnungsmaßnahmen, ausgenommen der Marktordnung Wein)	10 797,9	92,54	10 692,0	92,05

^{*)} Quelle: Rechnungsabschlüsse des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie; Haushaltsjahre 1998, 1999

^{**)} bezogen auf alle Zahlstellen in Österreich

248**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im Juni und Juli 1999 die Tätigkeit der Zahlstelle und der bescheinigenden Stelle im Zusammenhang mit den Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1998. Er nahm Erhebungen bei der Zahlstelle Agrarmarkt Austria und bei der bescheinigenden Stelle im damaligen BMLF vor. Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Jänner 2000 nahmen die Agrarmarkt Austria im Mai 2000 und das damalige BMLF im Februar 2000 Stellung. Der RH gab seine Gegenäußerungen im Juni 2000 ab.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachstehenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes und auf allenfalls hiezu ergangene, dem RH zur Kenntnis gelangte Stellungnahmen der überprüften Stellen Bezug.

**Kontrolle der
Rückforderungs-
verwaltung**

- 2.1 Die Zahlstelle Agrarmarkt Austria zog bei der Rückforderung von EU-Mitteln rd 90 % der von den Begünstigten geschuldeten Beträge im Wege der Gegenverrechnung mit den an die Begünstigten zu zahlenden Beträgen wieder ein.

Der Europäische Rechnungshof hob anerkennend den hohen Grad an Sicherheit bei der Wiedereinziehung dieser Mittel hervor. Er vermisste aber in den Berichten der bescheinigenden Stelle allgemeine Analysen über den Stand an Rückforderungen (Detailauswertung über die Beträge, Alter der Rückforderungen, getroffene Einziehungsmaßnahmen sowie Abschätzung des Risikos einer allfälligen Nichteinbringung).

Die bescheinigende Stelle sagte die Ausarbeitung solcher Analysen in ihrem Bescheinigungsbericht für das Haushaltsjahr 1999 zu.

- 2.2 Der RH bemerkte hiezu, dass er im Interesse einer ordnungsgemäßen Gebarung mit EU-Mitteln bereits im Vorfeld der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof im Zusammenwirken mit der bescheinigenden Stelle ein praktikables und wirksames Ablaufmodell zur Meldung von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Wiedereinziehungsmaßnahmen, bei denen die Gegenverrechnung nicht anzuwenden ist, erarbeitet hat.

**Nachkontrollen
der bescheinigenden
Stelle**

- 3.1 Die bescheinigende Stelle führte in bisher 29 Fällen Nachkontrollen bei bereits im Wege von Kontrollen des Technischen Prüfdienstes der Agrarmarkt Austria an Ort und Stelle geprüften Begünstigten durch.

Der Europäische Rechnungshof hielt die Ausweitung dieser Nachkontrollen aus mehreren Gründen (Information über Ausbildung und Prüfungsverhalten der Prüfer der Agrarmarkt Austria, Motivation der Prüfer zu besserer Leistung) für zweckmäßig.

Nachkontrollen der bescheinigenden Stelle

Zahlstelle Agrarmarkt Austria und bescheinigende Stelle

249

Die bescheinigende Stelle führte hiezu an, eigenständige Nachkontrollen aufgrund mangelnder personeller Ressourcen bis auf Weiteres nicht mehr vornehmen zu können; die Prüforgane der Agrarmarkt Austria würden zudem auch in Anwesenheit von Organen der bescheinigenden Stelle ihren gewohnten Arbeitsstil nicht ändern.

- 3.2 Der RH betonte die Bedeutung der Kontrollen durch die Agrarmarkt Austria an Ort und Stelle; für ihre Präventivwirkung sei aber ein wirksames Sanktionssystem erforderlich. Er wies weiters darauf hin, dass die Nachkontrolle durch die bescheinigende Stelle nur eine von mehreren der von der Europäischen Kommission angebotenen Überwachungsmöglichkeiten darstellt.

Innenrevision der Agrarmarkt Austria

- 4.1 Der Interne Revisionsdienst der Zahlstelle Agrarmarkt Austria übermittelte die aufgrund seiner Prüftätigkeit abgegebenen Empfehlungen an die Förderungsabwicklungsstellen.

Der Europäische Rechnungshof vermisste eine zusammenfassende Auflistung dieser Empfehlungen und der entsprechenden Folgemaßnahmen.

Die Agrarmarkt Austria gab bekannt, sie habe die angeregte Auflistung, die auch Empfehlungen anderer nationaler und supranationaler Prüforgane enthalte, bereits erstellt. Sämtliche Empfehlungen und deren Umsetzung würden von ihrem Internen Revisionsdienst nunmehr laufend systematisch registriert und aktualisiert.

- 4.2 Der RH begrüßte die Umsetzung der Empfehlung des Europäischen Rechnungshofes.

Weitere Feststellungen

- 5 Weitere Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes bezogen sich auf die Repräsentativität des Stichprobenverfahrens, die Extrapolation der dabei aufgedeckten Fehler, die Nachkontrolle des Umweltprogramms "ÖPUL" durch die bescheinigende Stelle sowie auf den Bericht der bescheinigenden Stelle zum Haushaltsjahr 1998.

Schlussbemerkung

- 6 Zusammenfassend unterstrich der RH die hohe Bedeutung von Kontrollen der Agrarmarkt Austria an Ort und Stelle, durch die in Verbindung mit einem wirksamen Sanktionssystem das Risiko fehlerhafter Auszahlungen von Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft minimiert werden kann.

250

Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften

Die Bundesversuchswirtschaften, ursprünglich als nachgeordnete Dienststelle des damaligen BMLF eingerichtet, wurden zum 1. Juli 1997 als Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH (kurz: Gesellschaft) mit Sitz in Wieselburg sowie den Betriebsstätten in Wieselburg, Fuchsenbigl und Königshof aus dem Ressort ausgegliedert und organisatorisch zusammengeführt. Die Gesellschaft steht zu 100 % im Eigentum des Bundes; die Verwaltung des Geschäftsanteiles namens des Bundes obliegt dem nunmehrigen Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Initiativen in Richtung einer strukturellen Veränderung der Bundesversuchswirtschaften bestanden seit dem Jahr 1989. Verschiedene, vom damaligen BMLF seither ausgearbeitete Reformkonzepte für die Bundesversuchswirtschaften wurden nicht realisiert; sie fanden auch kaum Eingang in die grundlegenden Betrachtungen anlässlich der Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften. Von 1989 bis zur Ausgliederung im Jahr 1997 verursachten die Bundesversuchswirtschaften einen Gebarungsabgang von insgesamt rd 305 Mill S.

Im Zuge der Umsetzung der Ausgliederung waren die Phase der Vorbereitung zu knapp sowie die Maßnahmen und Ergebnisse unzureichend. Insbesondere fehlten ein Ausgliederungskonzept und die Klärung der grundlegenden Frage, inwieweit Aufgaben und Leistungen der Bundesversuchswirtschaften für den Staat entbehrlich sind. Auf Aufgaben-, Markt- und Umfeldanalysen wurde verzichtet.

Zahlreiche nicht betriebsnotwendige Vermögensteile (veraltete und unrentable Anlagen und Stallungen, historische Gebäude) wurden an die Gesellschaft übertragen. Eine zeitgerechte genaue Bewertung der Vermögensteile der Gesellschaft und die Neuvermessung ihrer Liegenschaften wurden nicht vorgenommen.

Das damalige BMLF refundierte ohne erkennbare Grundlage die Hälfte der Entstehungskosten (rd 1,9 Mill S) des Unternehmungskonzeptes, das von der Gesellschaft in Auftrag gegeben worden war.

Aufgrund ihres Tätigkeitsspektrums stellte sich die Gesellschaft als einer der größten Landwirtschaftsbetriebe Österreichs dar. Durch Tierhaltung, Forschungs- und Versuchstätigkeit erwirtschaftete sie rd 20,6 % der Gesamterlöse im Geschäftsjahr 1999.

Die Gesellschaft war auf Forschungsaufträge des Bundes angewiesen (jährlicher Auftragsrahmen rd 10 Mill S), weil entgegen ursprünglicher Erwartungen eine privatwirtschaftliche Nachfrage nach Forschungs- und Versuchsleistungen der Gesellschaft kaum gegeben war. Ihre Aktivitäten auf diesem Sektor waren weder bedarfsorientiert noch standen ihr die notwendigen wissenschaftlichen Ressourcen zur Verfügung.

Für die Gesellschaft fehlten finanzielle Anreize zur Anwendung ökologischer und extensiver Bewirtschaftungsformen nach dem Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL). Geltende Regelungen standen einer Inanspruchnahme jener landwirtschaftlichen EU-Förderungsmittel und -Leistungsabgeltungen entgegen, die mit Bundesmitteln kofinanziert wurden.

Die mit der Ausgliederung verbundenen budgetären Erwartungen erfüllten sich nicht. Seit der Ausgliederung lag die jährliche Belastung des Bundes infolge Gründungskosten und laufender Zahlungen an die Gesellschaft durchschnittlich bei rd 36,7 Mill S.

Positive Effekte der Ausgliederung zeigten sich in einer Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz, in einer Beschleunigung betriebsinterner Entscheidungsprozesse und in einer gestärkten Verhandlungsposition aufgrund der Entscheidungsautonomie der Gesellschaft.

Bei einer Gesamtbeurteilung der Ausgliederung überwiegen die ungelösten Problemfelder; sie stehen einer erfolgversprechenden künftigen Entwicklung der Gesellschaft entgegen.

Da der RH eine beherrschende Beteiligung des Bundes an der überprüften Gesellschaft ohne Nachteile für verzichtbar erachtete, trat er für einen Rückzug des Eigentümers und die bestmögliche Verwertung der Vermögensteile ein.

Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften

253

Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH

Eigentümer:	100 % Bund
Unternehmensgegenstand:	Nachhaltige Bewirtschaftung und Verwaltung der im Eigentum der Gesellschaft befindlichen Liegenschaften und der in den entgeltlichen Fruchtgenuss übertragenen Liegenschaften; grundsätzlich entgeltliche Durchführung von Versuchen, die Auswertung derartiger Versuche, grundsätzlich entgeltliche Forschung auf dem Gebiet der Tier- und Pflanzenproduktion sowie das Anbieten von Dienstleistungen in diesen Bereichen.
Rechtsgrundlage:	Bundesgesetz über die Gründung der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH vom 30. Dezember 1996, BGBl Nr 794 (Ausgliederungsgesetz)

	1994	1995	1996	Jänner bis Juni 1997	Juli bis Dezember 1997	1998	1999
Gebarungsentwicklung:	in Mill S						
Einnahmen ¹⁾	67,6	51,3	51,8	13,5			
Ausgaben ¹⁾	- 109,2	- 102,1	- 86,1	- 37,8			
Bilanzsumme					1 131,5	1 142,5	1 150,8
Umsatzerlöse ²⁾					39,2	74,7	78,4
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit					- 0,3	- 4,7	5,0
Jahresüberschuss/-fehlbetrag ³⁾					- 0,3	- 4,8	5,0
Cashflow ⁴⁾					-	- 11,4	2,9
An den Bund entrichtetes Fruchtgenussentgelt					-	-	2,5
Mit den Bundesversuchswirtschaften bzw mit der Gesellschaft verknüpfte Nettobelastung des Bundesbudgets ⁵⁾	- 41,6	- 50,8	- 34,3	- 24,3	- 64,7	- 17,7	- 9,4
Mitarbeiter im Durchschnitt	171	167	152	134	115	102	87

1) Bundesversuchswirtschaften vor der Ausgliederung

2) Umsatzerlöse einschließlich Bestandsveränderungen, aktivierte Eigenleistungen und sonstige betriebliche Erträge

3) Vor Rücklagenbewegung und Gewinn-/Verlustvortrag

4) Nettogeldfluss aus der laufenden Geschäftstätigkeit; 1997 Rumpfsjahr

5) Gründungskosten, Kostenbeteiligung am Unternehmungskonzept (damaliges BMLF), diverse Pachtzinse (nunmehriges BMLFUW), Forschungs- und Versuchsaufträge (damaliges BMLF), Abteilungen für die Bereitstellung von Einrichtungen der Gesellschaft zB für den Schulbetrieb der Höheren landwirtschaftlichen Bundeslehranstalt Wieselburg (nunmehriges BMLFUW), Abteilungen für Bewirtschaftungerschwernisse zB am Truppenübungsplatz Kaisersteinbruch (BMLV), Einnahmen aus dem Fruchtgenussentgelt usw.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von März bis April 1999 die Gebarung der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH. Zu den Prüfungsmitteilungen vom Oktober 1999 nahm das damalige BMLF im Jänner 2000 Stellung. Der RH gab im Februar 2000 seine Gegenäußerung ab.

254**Allgemeines**

- 2 Die 1997 gegründete Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH (kurz: Gesellschaft) steht zur Gänze im Eigentum des Bundes. Sie ist Gesamtrechtsnachfolgerin der früher eigenständigen Bundesversuchswirtschaften, die mit ihren jeweiligen Betriebsstätten als nachgeordnete Dienststellen des damaligen BMLF tätig waren.

Sitz der Gesellschaft ist Wieselburg an der Erlauf (Niederösterreich); weitere Betriebsstätten befinden sich in Fuchsenbigl (Niederösterreich) und Königshof (Burgenland).

Die Gesellschaft bewirtschaftet und verwaltet als einer der größten Landwirtschaftsbetriebe Österreichs rd 3 102 Hektar eigene und rd 168 Hektar in den entgeltlichen Fruchtgenuss übertragene Liegenschaften.

Schwerpunkt der Tätigkeiten der Gesellschaft ist die Feldwirtschaft (52,6 % der Umsatzerlöse [1999]). Die in geringem Umfang betriebene Tierhaltung dient vor allem der Aufrechterhaltung der Forschungs- und Versuchstätigkeit (zusammen 20,6 % der Umsatzerlöse [1999]). Ein eigener Schlachthof ermöglicht dabei — neben der dafür erforderlichen besonderen Fleischzerlegung — den Verkauf von Fleisch- und Wurstwaren. Daneben ist die Gesellschaft in den Wirtschaftszweigen Forstwirtschaft und Jagd (0,6 % der Umsatzerlöse [1999]) sowie Obstbau (Verkauf von Obsterzeugnissen wie Obstsaft, Most und Schnaps; 1,1 % der Umsatzerlöse [1999]) tätig. Sie bietet weiters diverse Dienstleistungen (Ausbildungsplätze für den Schulbetrieb, landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung) an (4,2 % der Umsatzerlöse [1999]) und erzielt Einnahmen aus der Vermietung und Verpachtung (20,9 % der Umsatzerlöse [1999]).

Bundesversuchswirtschaften vor der Ausgliederung**Aufgabenerfüllung,
Gebarungserfolg**

- 3.1 Die ursprünglich vier Bundesversuchswirtschaften Fuchsenbigl, Königshof, Wieselburg und Fohlenhof (die Betriebsstätte Fohlenhof wurde mit 31. Dezember 1996 aufgelassen) betreuten — ohne gesetzliche Grundlage — landwirtschaftliche Flächen und führten landwirtschaftliche Forschungs- und Versuchsprojekte in den Bereichen Pflanzenbau und Viehwirtschaft durch.

Die Bundesversuchswirtschaften hatten überdies unentgeltlich Dienst- und Sachleistungen für andere Bundesdienststellen zu erbringen.

- 3.2 Der RH beanstandete die daraus resultierende mangelnde Transparenz der Leistungen sowie das dadurch verursachte fehlende Kostenbewusstsein. Der hohe Personaleinsatz infolge eines knapp dotierten Investitionsbudgets, die erschwerte Bewirtschaftung der Flächen am Truppenübungsplatz Bruckneudorf sowie die notwendigen Instandsetzungsarbeiten an historischen Gebäudekomplexen der Bundesversuchswirtschaften führten zu einer ungünstigen Gebarungsentwicklung. Der Gebarungsabgang der Bundesversuchswirtschaften lag im Zeitraum 1989 bis Mitte 1997 jährlich zwischen rd 20 Mill S (1989) und rd 51 Mill S (1995); insgesamt betrug er rd 305 Mill S.

Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften

255

Reform- bestrebungen

- 4.1 Seit 1989, als eine externe Beratungsunternehmung auf extrem hohe Kosten im Bereich der nachgeordneten Dienststellen des damaligen BMLF hingewiesen hatte, versuchte dieses mit verschiedenen Projekten, Analysen und Konzepten, neue Perspektiven für die Bundesversuchswirtschaften zu gewinnen und auszuarbeiten. Auch die Innenrevision des damaligen BMLF betonte die Notwendigkeit tiefgreifender Reformen.

Ähnliche Zielsetzungen gab es auf politischer Ebene, insbesondere im Koalitionsübereinkommen 1990. Demnach waren für Bundesanstalten, sofern dies sinnvoll erschien, Ausgliederungen in eigene Unternehmungen, Zusammenlegungen sowie Möglichkeiten der Privatisierung zu prüfen; landwirtschaftlich genutzte Grundstücke des Bundes — sofern für Versuche entbehrlich — sollten verkauft und in erster Linie zur Verbesserung der Wirtschaftsgrundlagen bäuerlicher Betriebe verwendet werden. Schließlich vereinbarten die Koalitionsparteien im Budgetprogramm der Bundesregierung vom 10. September 1996 für die Jahre 1996 bis 2000 die Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften aus der Bundesverwaltung (damaliges BMLF).

- 4.2 Unter Hinweis auf den Gebarungsabgang von rd 305 Mill S (1989 bis Mitte 1997) bemängelte der RH, dass dem seit dem Jahr 1989 mehrfach aufgezeigten dringenden Reformbedarf bei den Bundesversuchswirtschaften keine zielführenden Maßnahmen folgten.
- 4.3 *Das damalige BMLF begründete die lange Phase ergebnisloser Reformbestrebungen mit Unzulänglichkeiten sowie zu geringem Einsparungspotenzial von Konzepten und Vorschlägen zur Neugestaltung.*

Umsetzung der Ausgliederung

Maßnahmen des damaligen BMLF

- 5.1 Aufgrund des im Zusammenhang mit dem im Budgetprogramm im September 1996 gefassten Beschlusses der Bundesregierung veranlasste der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Mag Wilhelm Molterer, umgehend die Realisierung der Ausgliederung; das Bundesgesetz über die Gründung der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH (Ausgliederungsgesetz) wurde im Dezember 1996 beschlossen. Dabei fanden bis dahin erarbeitete Konzepte zur Neugestaltung der Bundesversuchswirtschaften inhaltlich kaum Eingang in den Gesetzestext. Vertreter der Bundesversuchswirtschaften waren in die Überlegungen zur Ausgliederung nur unzureichend und in die Gesetzesbegutachtung zu kurz eingebunden. Entgegen den "Richtlinien für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben" aus dem Jahr 1992 (BKA in Zusammenarbeit mit dem BMF) basierte der Entwurf des Ausgliederungsgesetzes auf keinem Ausgliederungskonzept. Wichtige Maßnahmen des damaligen BMLF, zB eine Aufgabenanalyse zur Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Führung eines "Bundeslandwirtschaftsbetriebes", eine Markt- und Umfeldanalyse sowie Überlegungen hinsichtlich einer Wahrnehmung des Forschungs- und Versuchswesens durch andere Einrichtungen des Bundes fehlten.
- 5.2 Der RH bemängelte, dass es das damalige BMLF infolge unangebrachten Zeitdruckes verabsäumt hatte, die bei Ausgliederungen erforderlichen konzeptionellen und analytischen Vorarbeiten durchzuführen. Weiters beanstandete er, dass Inhalte bereits erarbeiteter Konzepte kaum Eingang in die Ausgliederungsüberlegungen gefunden hatten.

Umsetzung der Ausgliederung

256

Gesetzliche Grundlage und Unternehmensgründung

- 5.3 *Das damalige BMLF verwies auf sein Einvernehmen mit Vertretern der Bundesversuchswirtschaften; bestehende Konzepte und Ergebnisse seien aufgrund mangelnder Detaillierung wenig brauchbar gewesen. Bei Vornahme einer Aufgaben- und Bedarfsanalyse sowie der Ausarbeitung eines Ausgliederungskonzeptes hätte sich die Ausgliederung maßgeblich verzögert und wären Einsparungseffekte verschoben worden. Marktanalysen seien infolge hoher Kosten nicht für sinnvoll erachtet worden. Im Übrigen lägen ausreichende Kenntnisse über die "Richtlinien für die Ausgliederung staatlicher Aufgaben" vor.*
- 5.4 Der RH erwiderte, dass die vom damaligen BMLF aufgezeigten Probleme im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Reformkonzepten schon längst die Einleitung entsprechender Maßnahmen zu deren Bereinigung erforderlich gemacht hätten. Bei einem Verzicht auf eine Aufgabenanalyse kann keine seriöse Aussage über die Notwendigkeit der Fortführung der Aufgaben durch die Gesellschaft getroffen werden. Eine Markt- und Umfeldanalyse hätte die Bereinigung zentraler Problemfelder der Gesellschaft bereits vor Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit ermöglicht.
- 6.1 Das Ausgliederungsgesetz ermächtigte den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, die Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH zu gründen. Sie steht zu 100 % im Eigentum des Bundes, wobei die Veräußerung von Anteilen zulässig ist. Die Verwaltung des Geschäftsanteiles namens des Bundes obliegt nunmehr — nach Änderung der Bezeichnung der Bundesministerien im April 2000 — dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Vom Bund wurden 55 Mill S Stammkapital und als Sacheinlage bestimmte Liegenschaften, Gebäude, Wirtschaftsgüter und landwirtschaftliche Erzeugnisse, deren genaue Bewertung zum Zeitpunkt der Gesellschaftserrichtung noch nicht feststand, eingebracht.

Als Ziele der Ausgliederung wurden

- (1) budgetäre und betriebswirtschaftliche Verbesserungen,
- (2) eine marktwirtschaftliche Orientierung,
- (3) die Erzielung von Gewinnen,
- (4) eine Erhöhung der Leistungs- und Kostentransparenz,
- (5) die Durchführung von Forschungs- und Versuchsprojekten im Auftrag des Bundes und in privatwirtschaftlichem Auftrag sowie
- (6) jährliche Budgeteinsparungen von rd 30 Mill S genannt.

Nach der Erklärung des Vorsitzenden des Aufsichtsrates vom 30. Juni 1997 über die Errichtung der Gesellschaft kam es in den folgenden Monaten zur Bewertung der Vermögenswerte. Das hiemit beauftragte BMF musste hiezu die Geschäftsführung der Gesellschaft, insbesondere zum Zweck der Klärung der vorliegenden Flächenverhältnisse, intensiv einbinden.

- 6.2 Der RH kritisierte, dass mangels Durchführung einer Bedarfsanalyse zahlreiche nicht betriebsnotwendige Vermögensteile, wie veraltete unrentable Anlagen und Stallungen sowie historische Gebäude, der Gesellschaft übertragen wurden. Er empfahl, eine künftige Betreuung des Gebäudekomplexes Schlosshof (ehemalige Wirtschaftsgebäude) durch die in Gründung befindliche Betriebsgesellschaft zur Betreuung der Marchfeldschlösser ins Auge zu fassen. Überdies bemängelte der RH die verspätete Bewertung der Vermögensteile und Neuvermessung der Liegenschaften, wodurch sich für die Organe der Gesellschaft insbesondere in der Anlaufphase ein erhöhter Arbeitsaufwand ergab.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMLF sei es nicht möglich gewesen, im Betriebsverband bestehende Anlagen und Gebäude herauszulösen. Hinsichtlich der Verpachtung betroffener Grundstücke bzw einer Beteiligung an der neu zu gründenden Marchfeldschlösser GesmbH sei die Gesellschaft gesprächsbereit. Zur Bewertung der Vermögenswerte und Neuvermessung von Grundstücken verwies das damalige BMLF auf Schwierigkeiten aufgrund der Vielzahl der Liegenschaften, Gebäude und Anlagen sowie aufgrund unzureichender Aufzeichnungen über Flächen und deren Bewirtschaftung; Neuvermessungen seien aus Kostengründen nur im notwendigen Ausmaß vorgenommen worden.*
- 6.4 Der RH entgegnete, dass sich das Versäumnis des damaligen BMLF betreffend die rechtzeitige Ermittlung des betriebsnotwendigen Bedarfes der Gesellschaft für die Betriebsführung nachteilig ausgewirkt hatte. Eine zeitnahe ordnungsgemäße Erfassung und Bewertung der Vermögenswerte der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH wäre als Grundlage weiterer Schritte des Ausgliederungsprozesses erforderlich gewesen.

Beurteilung der ausgegliederten Unternehmung

- Unternehmungskonzept
- 7.1 Laut Ausgliederungsgesetz oblag es der Gesellschaft, innerhalb eines Jahres ein Unternehmungskonzept vorzulegen. Das damalige BMLF wählte eine zur Erstellung dieses Konzeptes geeignete Beratungsunternehmung aus, ohne weitere Interessenten zur Angebotslegung einzuladen. Das damalige BMLF übernahm die Hälfte der Entstehungskosten dieses Konzeptes (rd 1,9 Mill S).
- 7.2 Der RH bemängelte, dass die Auswahl der Beratungsunternehmung durch das damalige BMLF und nicht durch die Gesellschaft selbst erfolgt war, sowie dass nur eine Unternehmung zur Angebotslegung eingeladen worden war. Überdies kritisierte der RH die unbegründete Kostenbeteiligung des damaligen BMLF.
- 7.3 *Das damalige BMLF führte dazu aus, dass es die Beratungsunternehmung nicht ausgewählt, sondern vielmehr der Geschäftsführung der Gesellschaft empfohlen habe, weil diese mit der Erstellung eines Unternehmungskonzeptes überfordert gewesen sei. Überdies stelle ein Unternehmungskonzept eine immaterielle Leistung dar, die frei vergeben werden könne. Seine Kostenbeteiligung rechtfertigte das damalige BMLF mit seinem großen Interesse an der Erstellung des Konzeptes als wichtige Grundlage für die Führung der Gesellschaft.*

Beurteilung der ausgliederten Unternehmung

258

- 7.4 Der RH erwiderte, dass die Entscheidung über den Auftrag an die Beratungsunternehmung einvernehmlich durch das damalige BMLF als Eigentümervertreter und den damaligen Geschäftsführer der Gesellschaft erfolgt ist. Ein Verzicht auf die Einholung weiterer Angebote bedeutete, dass sich das damalige BMLF und die Gesellschaft jeder Vergleichsmöglichkeit hinsichtlich anfallender Kosten sowie inhaltlicher Schwerpunkte begaben. Überdies betonte der RH, dass, ungeachtet der Interessenlage des damaligen BMLF, die Gesellschaft gemäß Ausgliederungsgesetz zur Tragung der Kosten des Konzeptes verpflichtet gewesen wäre.
- Geschäftsführung
- 8.1 Ungeachtet der schwierigen Anfangsphase infolge unzureichender Vorbereitung der Ausgliederung bzw wegen des Wechsels des Geschäftsführers konnte die Gesellschaft durch erfolgreiche Maßnahmen des Managements eine Beschleunigung der betriebsinternen Entscheidungsprozesse und eine Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz der Gesellschaft erreichen. Begünstigt durch ihre gegenüber ihrer früheren Stellung als Bundesanstalt gestärkte Verhandlungsposition konnte sie zahlreiche vorteilhafte Verträge abschließen und auch beim Zukauf von Material und Leistungen weitaus bessere Konditionen erzielen.
- 8.2 Der RH hob anerkennend die seit der Ausgliederung eingesetzten positiven Effekte, die auf Fachwissen, Erfahrung, Dynamik und Kostenbewusstsein der Geschäftsführung zurückzuführen waren, hervor.
- Forschungs- und Versuchstätigkeit
- 9.1 Die im Ausgliederungsgesetz nur allgemein determinierte Forschungs- und Versuchstätigkeit der Gesellschaft war gering; sie umfasste im Jahr 1998 12,6 % der Umsatzerlöse und beschränkte sich zuletzt nur mehr auf wenige Vorhaben. Für die frühere rege Forschungs Kooperation der Bundesversuchswirtschaften mit anderen Forschungseinrichtungen des Bundes bestand für allfällige Partner wegen der nunmehrigen Entgeltlichkeit von Leistungen der Gesellschaft kein Anreiz mehr. Entgegen ursprünglicher Erwartungen war eine privatwirtschaftliche Nachfrage nach Forschungs- und Versuchsleistungen der Gesellschaft kaum gegeben, so dass diese auf Aufträge des Bundes angewiesen war; hiefür stellte das damalige BMLF der Gesellschaft jährlich rd 10 Mill S zur Verfügung und sorgte für die fallweise Publikation von Ergebnissen. Ebenso wenig verfügte die Gesellschaft — mit nur zwei Akademikern sowie zum Teil veralteten Labor-einrichtungen — über ausreichende personelle bzw wissenschaftliche Ressourcen, wodurch auch keine Beteiligung an EU-weiten Forschungsprojekten möglich war.
- 9.2 Der RH bemängelte die unzureichende Infrastruktur und Personalkapazität im Bereich des Forschungs- und Versuchswesens der Gesellschaft. Er kritisierte die mangelnde Bedarfsorientierung, fehlende nationale und internationale Forschungs Kooperationen sowie die unzureichende Abgrenzung zu anderen landwirtschaftlichen Forschungs- und Versuchseinrichtungen.

Beurteilung der ausgliederter Unternehmung

Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften

259

- 9.3 *Das damalige BMLF hielt die Personalausstattung des wissenschaftlichen Bereichs der Gesellschaft für ausreichend; hohe Summen in Laboreinrichtungen zu investieren erübrige sich, weil statistische Auswertungen und Laboranalysen zugekauft würden. Vor einer Beteiligung an EU-Projekten hätten noch Grundlagenarbeiten, wie die Schaffung von Ressourcen sowie von baulichen und technischen Einrichtungen, erledigt werden müssen. Abgrenzungen der Forschungs- und Versuchstätigkeiten zu Mitbewerbern am Forschungssektor lägen auch bei anderen Institutionen nicht vor. Im Übrigen sei die Entwicklung einer privatwirtschaftlichen Nachfrage nach Leistungen der Gesellschaft ein länger andauernder Prozess, wobei in einer von Beihilfen und Direktzahlungen abhängigen Branche wie der Landwirtschaft nicht viele Forschungsaufträge akquiriert werden könnten.*
- 9.4 Der RH entgegnete, dass die vom damaligen BMLF genannten Probleme bei einer rechtzeitig vorgenommenen Markt- und Umfeldanalyse transparent geworden wären und zum Überdenken des Ausgliederungsvorhabens geführt hätten.
- Umweltgerechte Bewirtschaftung
- 10.1 Sowohl durch das Ausgliederungsgesetz als auch durch die Förderungsrichtlinien des Bundes war die Gesellschaft im Hinblick darauf, dass ihr Eigentümer der Bund ist, von der Inanspruchnahme von Mitteln des von Bund, Land und EU kofinanzierten Österreichischen Programmes zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) ausgeschlossen. Aus dem gleichen Grund konnte sie keine degressiven Ausgleichszahlungen (zum Ausgleich des mit dem EU-Beitritt einhergehenden Preisverfalls der agrarischen Produkte) in Anspruch nehmen. Dadurch entgingen der Gesellschaft laut ihrem Unternehmungskonzept in den Jahren 1997 und 1998 Förderungsmittel in einer Gesamthöhe von rd 11 Mill S.
- 10.2 Der RH wies darauf hin, dass die Nichtteilnahme am ÖPUL-Programm die Gesellschaft zu intensiven Bewirtschaftungsformen bei gleichzeitiger Ertragsmaximierung drängt. Er bemängelte, dass die Gesellschaft — als einer der größten Landwirtschaftsbetriebe Österreichs — mangels Überdenkens festgelegter Förderungsgrundsätze von ÖPUL-Mitteln ausgeschlossen war. Damit fehlten ihr finanzielle Anreize zur Anwendung ökologischer und extensiver Bewirtschaftungsformen, wobei diese Mittel nicht als Förderungen im eigentlichen Sinne, sondern als Leistungsabgeltungen für den Ertragsrückgang und den erhöhten Bewirtschaftungsaufwand bei umweltgerechten Bewirtschaftungsformen zu qualifizieren sind.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMLF würde die Teilnahme am ÖPUL-Programm an der Bewirtschaftungsweise der Gesellschaft nichts ändern, weil ohnehin nach "der guten landwirtschaftlichen Praxis" bewirtschaftet werde. Der Ausschluss der Gesellschaft von Leistungsabgeltungen aus dem ÖPUL-Programm bezwecke die Vermeidung eines Konkurrenzverhältnisses zu den Landwirten; nur diese sollten Mittel für Extensivierung, Pflege ökologisch wertvoller Flächen oder biologische Bewirtschaftung erhalten.*

- 10.4 Der RH erachtete es als bedenklich, wenn die Teilnahme der Gesellschaft am ÖPUL-Programm keinen Einfluss auf ihre Bewirtschaftungsweise hätte. Er wies darauf hin, dass die in der Stellungnahme zitierten "Regeln guter landwirtschaftlicher Praxis" lediglich ökologische Mindestkriterien für die Gewährung ausschließlich national finanzierter betrieblicher Förderungsmaßnahmen darstellten. Dem Problem eines Konkurrenzverhältnisses der Gesellschaft zu den Landwirten könnte vor allem durch einen Rückzug des Bundes aus der Gesellschaft entgegengewirkt werden.

Gesamtbeurteilung

- 11.1 Bei der Vorbereitung und Umsetzung der Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften blieben wichtige Faktoren für den Erfolg dieser Maßnahme (Bedarfsprüfung, Aufgabenreform, Überlegung von Alternativen, Ermittlung betriebsnotwendiger Liegenschaften, Anlagen und Einrichtungen, Einbindung von Experten und aller maßgeblichen Organe, Erstellung eines Ausgliederungskonzeptes mit entsprechenden Markt- und Umfeldanalysen, zeitgerechte Schulung und Vorbereitung der Mitarbeiter usw) weitestgehend unberücksichtigt.

Als Folge dieser Versäumnisse verfehlte die Gesellschaft trotz erzielter Erfolge (Rationalisierungen, höhere Erlöse, Steigerung der Kosten- und Leistungstransparenz, erhebliche Personaleinsparungen) viele mit der Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften angestrebte Ziele. Die erhoffte Zunahme privatwirtschaftlicher Aufträge und wissenschaftlicher Kooperationen blieb aus. Vor allem konnten die Erwartungen in Bezug auf eine Entlastung des Bundesbudgets und die Vereinnahmung nennenswerter Fruchtgenussentgelte nicht erfüllt werden. Dagegen fiel die budgetäre Belastung für den Bund aufgrund der Überweisung beachtlicher Mittel an die Gesellschaft (für Forschung, Pachtzinse, Leistungsabgeltung bzw Zahlung der Bareinlage anlässlich der Gründung) nicht weg.

- 11.2 Der RH würdigte die positiven Aspekte der Ausgliederung, vermochte aber bei unveränderter Umfeldentwicklung (geringe Nachfrage, Ausschluss von bestimmten Förderungen und Leistungsabgeltungen, existenzielle Abhängigkeit von Zuwendungen des Bundes) kaum Erfolgsperspektiven für die Gesellschaft zu erkennen. Er empfahl daher, die geringfügigen Forschungs- und Versuchsaktivitäten der Gesellschaft im Bedarfsfall bestehenden vergleichbaren Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Aus dem verbleibenden Bereich sollte sich der Bund umgehend und vollständig zurückziehen und die bestmögliche Verwertung des Gesellschaftsvermögens anstreben.

- 11.3 *Das damalige BMLF teilte mit, es werde den Empfehlungen des RH nicht entsprechen. Eine Übertragung der Forschungs- und Versuchsaktivitäten auf andere Einrichtungen des Bundes würde das Budget erheblich belasten. Die Liquidation der Gesellschaft und der Verkauf ihrer Liegenschaften wären in mehrfacher Hinsicht verfehlt (agrarpolitisch unerwünschtes Zeichen für die Landwirtschaft, unwiederbringlicher Verlust von Vermögenswerten, langfristige negative Beeinflussung ortsüblicher Grundstückspreise, Verlust von Arbeitsplätzen). Auf einen landwirtschaftlichen Großbetrieb könne wegen der notwendigen praxisgerechten Forschung und der für eine aktive Agrarpolitik erforderlichen betriebswirtschaftlichen Analysen nicht verzichtet werden.*

Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften

261

- 11.4 Der RH entgegnete, weder die Notwendigkeit einer beherrschenden Beteiligung des Bundes an einem landwirtschaftlichen Großbetrieb noch eine besondere agrarpolitische Bedeutung der Gesellschaft zu erkennen. Er regte an, allfälligen arbeitsmarktpolitischen Härten im Gefolge des empfohlenen Rückzuges des Bundes aus der Gesellschaft durch vertragliche Übernahmepflichten künftiger Käufer der Liegenschaften und Anlagen entgegenzuwirken. Im Interesse einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltung wäre es vorteilhafter, die Forschungsaktivitäten der Gesellschaft zu bündeln und in andere bestehende Institutionen zu integrieren.
- Schluss-
bemerkungen
- 12 Zusammenfassend empfahl der RH dem nunmehrigen BMLFUW als Eigentümervertreter des Bundes,
- (1) sich aus der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH zurückzuziehen und
 - (2) um die bestmögliche Verwertung seiner Unternehmungsanteile bemüht zu sein.

262

Bereich des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Gesundheitswesen

(1) im Bereich des Gesundheitswesens hinsichtlich:

- (1.1) Einstellung der Auszahlung von Taxanteilen an die Mitarbeiter der bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalten mangels gesetzlicher Deckung (NTB 1994 S. 77 Abs 9.2, zuletzt TB 1998 S. 65 Abs 1); Einsparungsmöglichkeit rd 30 Mill S.

Laut Mitteilung des BMSG hänge eine endgültige Lösung der Problematik weiterhin von der Entscheidung über ein neues Anstaltengesetz ab. Mit 1. Jänner 2000 sei eine weitere Kürzung der Taxenauszahlung um 20 % erfolgt, wodurch sich eine Einsparungsmöglichkeit von jährlich rd 6 Mill S ergäbe.

- (1.2) Vorbereitung des Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Untersuchungsanstalten der bundesstaatlichen Sanitätsverwaltung (NTB 1994 S. 74 Abs 3.2, zuletzt TB 1998 S. 65 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMSG sei diesbezüglich noch keine endgültige Entscheidung getroffen worden.

- (1.3) Neuordnung der Struktur der Bundesanstalten für Lebensmitteluntersuchung zur besseren Nutzung von Personal- und Sachressourcen (TB 1997 S. 57 Abs 18).

Laut Stellungnahme des BMSG sei es bemüht, den in diesem Zusammenhang notwendigen Neubau der Bundesanstalt für Lebensmitteluntersuchung und -forschung in Wien voranzutreiben. Über die Auflösung der Lebensmitteluntersuchungsanstalt in Salzburg sei noch nicht entschieden worden.

- (1.4) Schaffung einer Sondergebührenregelung im Krankenanstaltengesetz des Bundes allenfalls in Form einer Verfassungsbestimmung, die den Sondergebührenanspruch des Rechtsträgers, die Aufteilung zwischen Rechtsträger und Ärzten sowie unter den Ärzten festzulegen hätte (NTB 1996 S. 75 Abs 4 ff, zuletzt TB 1998 S. 66 Abs 5).

Laut Mitteilung des BMSG sehe es weiterhin keine Chance für eine politische Umsetzung. Dies habe auch eine diesbezügliche Diskussion in der für die Reform des Gesundheitswesens zuständigen Strukturkommission gezeigt.

Unerledigte Anregungen

264

Veterinärwesen

(2) im Bereich des Veterinärwesens hinsichtlich:

- (2.1) Gesetzlicher Klarstellung der Merkmale für einen kostendeckenden Anstaltstarif der veterinärmedizinischen Bundesanstalten (TB 1986 S. 13 Abs 6.2, zuletzt TB 1998 S. 29 Abs 2).

Das BMSG wiederholte, es erachte eine gesetzliche Klarstellung zum Begriff der Kostendeckung wegen der langfristig beabsichtigten Tarifgestaltung auf der Grundlage einer echten Kostenrechnung für nicht notwendig.

- (2.2) Gesamtreform des Tierseuchenrechtes und Wiederverlautbarung des Tierseuchengesetzes (TB 1985 S. 122 Abs 22.5, zuletzt TB 1998 S. 29 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMSG werde eine Gesamtreform des Tierseuchenrechtes weiterhin angestrebt. Die Verwirklichung sei allerdings von der Weiterentwicklung des einschlägigen EU-Rechts und von den arbeitsmäßigen Gegebenheiten in der Veterinärrechtsabteilung abhängig.

- (2.3) Erlassung einer Kanzleiordnung für die veterinärmedizinischen Bundesanstalten (TB 1986 S. 13 Abs 6.1, zuletzt TB 1998 S. 29 Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMSG sei die Erlassung einer Kanzleiordnung erst nach Abschluss der EDV-Ausstattung der veterinärmedizinischen Bundesanstalten zweckmäßig. Die Neuinstallation für alle Bundesanstalten sei eingeleitet worden; das EDV-System werde derzeit erprobt.

Familie

(3) im Bereich der Familie hinsichtlich:

- (3.1) Umstellung des Systems der Schülerfreifahrten von einer Sach- auf eine Geldleistung (NTB 1993 S. 143 Abs 5, zuletzt TB 1998 S. 172 Abs 3.1).

Laut Stellungnahme des BMSG führe es die Verhandlungen mit den Verkehrsverbänden über die Einbeziehung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die Verkehrsverbände auf Grundlage der Ministervereinbarung zwischen dem damaligen BMUJF und dem damaligen BMWV weiter. Derzeit seien mit den Verkehrsverbänden Kärnten, Steiermark und Wien-Niederösterreich-Burgenland auf dieser Basis Verträge abgeschlossen. Weiters habe das Bundesgesetz über die Ordnung des öffentlichen Personennab- und Regionalverkehrs, das eine Umstellung der Struktur und der Organisation im öffentlichen Personennab- und Regionalverkehr und somit auch für die Verkehrsverbände vorsieht, zusätzliche Verhandlungsbedingungen geschaffen.

- (3.2) Verstärkter Bemühungen zur Abschaffung der Selbstträgerschaft der Gebietskörperschaften und der gemeinnützigen Krankenanstalten hinsichtlich der Finanzierung der Familienbeihilfen sowie der Sonderzahlungen aus eigenen Mitteln unter Befreiung der sonst vorgesehenen Leistung von Dienstgeberbeiträgen (NTB 1995 S. 76 Abs 8.2, zuletzt TB 1998 S. 172 Abs 3.2); jährliches Einsparungspotenzial beim Bund rd 1 Mrd S bis 1,25 Mrd S.

Laut Stellungnahme des BMSG sei bei der Selbstträgerschaft die budgetäre Wechselwirkung zwischen der Mittelaufbringung des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen und den Regelungen des Finanzausgleiches zu berücksichtigen.

Unerledigte Anregungen

265

Eine diesbezügliche Änderung des Gesamthaushalts Österreichs sei äußerst schwierig. Eine Lösung sei nur durch Verhandlungen des Bundesministers für Finanzen mit den Ländern zu erreichen. Wegen der gesamtbudgetären Situation der Länder seien jedoch solche Verhandlungen derzeit nicht angebracht. Das BMSG werde die Angelegenheit weiter verfolgen.

- (3.3) Valorisierung des seit 1955 unveränderten Beitrages der Bundesländer zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (NTB 1995 S. 76 Abs 9.2, zuletzt TB 1998 S. 172 Abs 3.3). Dadurch könnten jährlich zusätzliche Fondsmittel von rd 530 Mill S aufgebracht werden.

Laut Stellungnahme des BMSG bestünde eine budgetäre Wechselwirkung zwischen der Mittelaufbringung für den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen und den Regelungen des Finanzausgleiches. Für eine allfällige Lösung seien Verhandlungen mit den Bundesländern erforderlich, die jedoch wegen der gesamtbudgetären Situation der Länder derzeit nicht angebracht wären.

- (3.4) Beseitigung der sachlich nicht gerechtfertigten Ausnahmebestimmung für Lehrlinge über 18 Jahre (für über Achtzehnjährige, die selbst Einkünfte über der monatlichen Betragsgrenze für geringfügig Beschäftigte beziehen, besteht kein Anspruch auf Familienbeihilfe; bei der Ermittlung dieser Einkünfte bleiben jedoch Entschädigungen aus einem anerkannten Lehrverhältnis außer Betracht) (NTB 1995 S. 77 Abs 10.2, zuletzt TB 1998 S. 172 Abs 3.4). Dadurch könnten jährliche Einsparungen von zumindest 270 Mill S erzielt werden.

Laut Stellungnahme des BMSG lehne es wegen des besonderen Stellenwertes der Lehre als Ausbildungszweig für Jugendliche eine diesbezügliche Gesetzesänderung unverändert ab. Die Bundesregierung fördere nach wie vor die Berufsausbildung Jugendlicher im Rahmen einer Lehre.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Gesundheit

- (1) im Bereich des Gesundheitswesens hinsichtlich:

Prüfung der Frage der Umsatzsteuerpflicht der bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalten (NTB 1994 S. 75 Abs 5.2, zuletzt TB 1998 S. 66).

Laut Mitteilung des BMSG stehe eine endgültige Klärung unmittelbar bevor.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

266

Jugend

(2) im Bereich der Jugend hinsichtlich:

Anpassung der Sonderrichtlinien für die Förderung im Rahmen des Österreichischen Bundesjugendplanes an die Haushaltsvorschriften und Förderungsgrundsätze des Bundes (TB 1966 Abs 12.14, NTB 1992 S. 55 f Abs 29, zuletzt TB 1998 S. 171 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMSG werde der 1999 zur Begutachtung ausgesandte Entwurf eines Bundesjugendförderungsgesetzes mit den entsprechenden Förderungsbestimmungen nunmehr überarbeitet.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Familie

(1) im Bereich der Familie hinsichtlich:

Neugestaltung der Rahmenwerkverträge mit dem Österreichischen Institut für Familienforschung (NTB 1998 S. 62 Abs 8).

Laut Stellungnahme des BMSG seien die neugestalteten Verträge dem BMF vorgelegt und für bedenkenfrei erklärt worden. Der Vertragsabschluss sei im Juli 2000 erfolgt.

Jugend

(2) im Bereich der Jugend hinsichtlich:

Verbesserung des Verhältnisses zwischen Verwaltungsaufwand (Verwaltungsentgelt der Nationalagentur 1996 rd 3 Mill S) und dezentral zu vergebenden Förderungsmitteln (1996 rd 5,8 Mill S) beim EU-Aktionsprogramm "Jugend für Europa" (TB 1997 S. 211 Abs 17.2, zuletzt TB 1998 S. 173 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMSG seien für das neue Jugendprogramm der EU im Programmjahr 2000 Projektgelder von 20,5 Mill S bei einem Verwaltungshonorar der Nationalagentur von 7 Mill S vorgesehen; das Verhältnis habe sich daher von 2:1 auf 3:1 verbessert.

Prüfungsergebnisse

267

Informationstechnologie im Gesundheitsbereich

Nach Übernahme der Agenden des Gesundheitswesens vom früheren BMGK verfügte das damalige BMAGS im Jahr 1997 über eine IT-Abteilung Gesundheit und über eine IT-Abteilung Arbeit und Soziales. Die überprüfte IT-Abteilung Gesundheit erfüllte im Wesentlichen ihre Aufgaben.

Eine Studie (Kosten rd 870 000 S) über die Vereinheitlichung der IT-Systeme wurde nicht umgesetzt. Dennoch unterblieb eine Beschlussfassung über die weitere Zusammenarbeit der beiden IT-Abteilungen. Konzepte über eine künftige Zusammenarbeit der beiden IT-Abteilungen und über den Aufbau technisch gleicher Strukturen fehlten weitgehend.

Wegen der geringen Personalausstattung konnte die IT-Abteilung Gesundheit ihre sieben externen Dienstleister (Gesamtkosten 1997 bis 1999 rd 14,7 Mill S) nicht ausreichend betreuen. Mehrere verpflichtende EU-Projekte der IT im Gesundheitswesen waren noch zu erledigen.

Durch eine rechtzeitige Neuerstellung der Programme der Krankenanstalten-Kostenrechnung und Leistungsstatistik, die der RH anlässlich einer 1993 durchgeführten Gebarungsüberprüfung empfohlen hat, hätten Kosten für die Aufrechterhaltung veralteter Programme und der Infrastruktur von rd 12,9 Mill S von 1994 bis zur Ablöse der Programme im Sommer 2000 teilweise vermieden werden können.

IT-Abteilung Gesundheit			
Gebarungsentwicklung:	1997	1998	1999
	in Mill S		
Personalaufwand	3,3	3,8	4,5
IT-Anlagen (Hardware, Software)	3,7	2,6	3,1
IT-Sachaufwand	5,9	8,3	19,6
Summe *	12,8	14,7	27,1

* Rundungsbedingte Abweichungen möglich

268**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im Juni und Juli 1999 (mit Unterbrechungen) die Informationstechnologie des Gesundheitsbereiches im damaligen BMAGS. Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Februar 2000 nahm das nunmehrige BMSG im Mai 2000 Stellung. Der RH gab hiezu im Juli 2000 seine Gegenäußerung ab.

Organisation

- 2.1 Die Agenden des Gesundheitswesens des früheren BMGK wurden 1997 als Sektionen VII (Gesundheitsökonomie) und VIII (Gesundheitswesen) sowie als IT-Abteilung Gesundheit unter Beibehaltung des Standortes Wien 3., Bundesamtsgebäude Radetzkystraße, in das damalige BMAGS eingegliedert.

Der Bereich Arbeit und Soziales des damaligen BMAGS (Präsidium einschließlich der IT-Abteilung Arbeit und Soziales sowie die Sektionen I bis VI) war im Regierungsgebäude (Wien 1., Stubenring) untergebracht.

- 2.2 Da die Informationstechnologie zur Unterstützung der — in der Mehrzahl der Bundesministerien gleichartigen — Administration dient, sollte nach Ansicht des RH der Zusammenlegung zweier Ressortbereiche auch die Zusammenführung der IT-Abteilungen folgen. Werden Teilbereiche übertragen, wäre die Wirtschaftlichkeit einer IT-Betreuung durch die ursprüngliche Dienststelle neuerlich zu untersuchen.

Die Beibehaltung einer eigenen IT-Abteilung Gesundheit erachtete der RH wegen der besonderen Kenntnisse im Gesundheitsbereich vorerst für vertretbar. Längerfristig sollte wegen der Synergieeffekte eine Zusammenlegung mit der IT-Abteilung Arbeit und Soziales angestrebt werden.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMSG seien gemäß dem Bundesministeriengesetz 2000 die Bereiche Veterinär- und Lebensmittelwesen vom BKA in das nunmehrige BMSG und somit deren IT-Unterstützung in den Aufgabenbereich der IT-Abteilung Gesundheit übertragen worden. Im Sinne der Beibehaltung von zwei für die Benutzer ortsnahen und überschaubar großen IT-Abteilungen werde die Intensivierung ihrer Zusammenarbeit angestrebt.*
- 2.4 Der RH entgegnete, dass der durch den Innovationsdruck der Softwarehersteller erzwungene Produktwechsel zur Vereinheitlichung der in den beiden Bereichen eingesetzten Software als Grundlage für das Zusammenwachsen der beiden IT-Abteilungen genutzt werden sollte.

**IT-Abteilung
Gesundheit**

- 3.1 Die IT-Abteilung Gesundheit betreute mit acht Mitarbeitern 220 Anwender in den Sektionen VII und VIII des damaligen BMAGS und 80 Anwender im Bundesinstitut für Arzneimittelprüfung. Die Tätigkeit umfasste ua die Beschaffung und Betreuung der Anwendergeräte sowie die Betriebsführung der zentralen Anlagen.
- 3.2 Der RH anerkannte, dass die IT-Abteilung Gesundheit die ihr gestellten Aufgaben im Wesentlichen erfüllte.

Informationstechnologie im Gesundheitsbereich

269

Externe Dienstleister

- 4.1 Für Programmierung, Wartung und Entwicklung standen vier Werkvertragnehmer, für die Betreuung der Programme der Kostenrechnung zwei Unternehmungen und für die Projektierung des Gesundheitsinformationssystems eine Beratungsunternehmung im Einsatz. Dafür fielen in den Jahren 1997 bis 1999 Kosten von 14,7 Mill S an. In der Arbeitsgruppe Applikationsentwicklung wendete der einzige Mitarbeiter die Hälfte seiner Arbeitszeit für die Betreuung externer Dienstleister auf.
- 4.2 Nach Ansicht des RH war die verfügbare Arbeitszeit nicht ausreichend, um eine effiziente Steuerung und die Qualität der extern erbrachten Leistungen zu gewährleisten. Er empfahl, die Arbeitsgruppe durch interne Umstrukturierung zu verstärken, um die kontinuierliche Betreuung der externen Dienstleister sicherzustellen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei das unausgewogene Verhältnis der Kapazität der IT-Mitarbeiter zu jener der externen Dienstleister nur durch einen zusätzlichen Mitarbeiter auszugleichen.*
- 4.4 Der RH verwies auf eine interne Umstrukturierung.

EU-Projekte

- 5.1 Mehrere erfolgreich umgesetzte EU-Projekte auf dem Gebiet der IT im Gesundheitswesen benötigten im Betrieb Weiterentwicklung und Wartung. Die Projekte "Zulassungsverfahren für Produkte der Gen- und Hochtechnologie", "Medizinprodukte", "elektronische Zulassungsverfahren", "Gesundheitsüberwachungs- und Seuchenfrühwarnsystem" sowie "Nebenwirkungen von Arzneimitteln und Substanzen" befanden sich EU-weit in der Konzeptphase. Für die Tätigkeit in den EU-Gremien sowie für die nationalen Betreuungs- und Umsetzungsaufgaben stand der einzige Mitarbeiter der Arbeitsgruppe Applikationsentwicklung zur Hälfte seiner Arbeitszeit zur Verfügung.
- 5.2 Der RH erachtete die Wahrnehmung der Aufgaben im Zusammenhang mit EU-Projekten durch einen einzigen Mitarbeiter für nicht ausreichend, zumal die Projekte einen Beitrag zur Sicherheit im Gesundheitswesen darstellten und ihnen — wie etwa der Datenbank der Nebenwirkung von Arzneimitteln bzw dem Seuchenfrühwarnsystem — volkswirtschaftliche Bedeutung zukam.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei die Vertretung nationaler Positionen auf EU-Ebene durch Externe problembehaftet; sie sei daher nicht auslagerbar. Die Personaldefizite im IT-bezogenen EU-Projektbereich seien nur durch einen zusätzlichen Mitarbeiter zu beheben.*

Migrationsstudie

- 6.1 Im Juni 1997 wurde eine Beratungsunternehmung beauftragt, eine Migrationsstudie als Grundlage für die Überleitung der IT-Systeme des früheren BMGK an das damalige BMAGS und das BKA zu erstellen. Das Ziel war, die im damaligen BMAGS bzw im BKA neu hinzu kommenden IT-Systeme jeweils zu einem einheitlichen Gesamtsystem zu integrieren. Im September 1997 lieferte die Beratungsunternehmung die Migrationsstudie zum vereinbarten Angebotspreis von 870 000 S. Die Umstellungskosten für das BKA wurden in der Studie mit rd 5 Mill S beziffert, jene für das BMAGS — wegen der unterschiedlichen IT-Infrastruktur zum früheren

Migrationsstudie

270

BMGK — mit rd 38 Mill S. Die Integration der IT-Systeme im BKA wurde 1998 abgeschlossen. Das BMAGS führte keine Vereinheitlichung der IT-Systeme durch, weitere Entscheidungen und Maßnahmen unterblieben.

- 6.2 Der RH bemängelte, dass keine nachvollziehbare Entscheidung über die Durchführung des Migrationskonzeptes bzw über die weitere Zusammenarbeit der beiden IT-Abteilungen im damaligen BMAGS getroffen worden war.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMSG habe es aufgrund der unrealistischen Rahmenbedingungen die Migration nicht in Angriff genommen; die aktenmäßige Dokumentation dieser Entscheidung sei nicht erfolgt.*
- 6.4 Der RH entgegnete, sollte das damalige BMAGS eine verbindliche Entscheidung über die Nichtdurchführung der Migration getroffen haben, so hätte es seit Oktober 1997 verabsäumt, durchführbare Alternativen für die Vereinheitlichung der IT-Strukturen zu entwickeln.

Kanzlei- informationssystem

- 7.1 Das damalige BMAGS plante 1997, ressortweit ausschließlich das erst zu entwickelnde Kanzleiiinformationssystem des Arbeits- und Sozialbereiches einzusetzen. Daher erfolgte im Gesundheitsbereich keine Weiterentwicklung und Wartung der dort installierten Systeme. Da die Systeme des Arbeits- und Sozialbereiches 1999 nicht die Funktionalität jener des Gesundheitsbereiches erreichten, nahm die IT-Abteilung Gesundheit überbrückende Maßnahmen zur Sicherstellung des Betriebes vor. Der Plan, den Gesundheitsbereich an den Standard des Arbeits- und Sozialbereiches anzupassen, blieb aufrecht, obwohl keine für eine Überleitung gleichwertigen Produkte vorlagen.
- 7.2 Der RH empfahl, historisch gewachsene IT-Anwendungen nur nach Maßgabe der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Durchführbarkeit gleichzuschalten.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei wegen fehlender Ressourcen entschieden worden, die geplante Erweiterung der Funktionalität noch nicht vorzunehmen.*
- 7.4 Der RH entgegnete, dass künftige IT-Anwendungen nach Optimierung und allfälliger Vereinheitlichung der Arbeitsprozesse gemeinsam entwickelt werden sollten.

Technische Zusammenarbeit

- 8.1 Die technische Zusammenarbeit der IT-Abteilung Arbeit und Soziales und der IT-Abteilung Gesundheit erfolgte in Form von Besprechungen, gemeinsamen Beschaffungen und der gemeinsamen Nutzung der Sicherheitseinrichtungen des Internetzuganges. Konzepte für die Intensivierung der technischen Zusammenarbeit, für die Nutzung gemeinsamer Ressourcen sowie für die Entwicklung künftig gemeinsam zu nutzender Anwendungen fehlten.

- 8.2 Der RH bemängelte, dass nach der Phase der Etablierung der IT-Abteilung Gesundheit im Jahr 1997 keine weiteren Maßnahmen zur Nutzung oder Schaffung von Synergien gesetzt wurden. Der RH empfahl, die technische Zusammenarbeit durch die Einrichtung gleicher IT-Strukturen (einheitliche PC-Ausstattung für alle Anwender, gemeinsame Ausrichtung der zentralen Systeme und Datenbanken, gemeinsame Ausarbeitung künftiger IT-Strategien und Anwendungen) einzuleiten; dies würde günstigere Konditionen bei Beschaffung und Wartung, die Vereinheitlichung der Anwenderschulung und Betreuung, gleiche Ausbildungspläne für die IT-Mitarbeiter sowie den Ausgleich kurzfristiger personeller Bedarfsspitzen ermöglichen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei die PC-Software zwar noch unterschiedlich, für die Kosten gelte jedoch eine unternehmensweite Lizenz. Zwischenzeitlich seien für beide Abteilungen gemeinsame Lösungen für E-mail und elektronisches Fax, für den Zugang zu externen Datenbanken sowie eine einheitliche zentrale Datenbankplattform vorgesehen.*
- Interner Arbeitsablauf, Dokumentation**
- 9.1 Projektmäßige Anforderungen an die IT-Abteilung Gesundheit unterlagen keinem formellen Genehmigungsverfahren, eine Liste offener Projektanträge lag nicht vor. Dienstleistungen, interne Erledigungen und ausständige Arbeiten waren teilweise nicht dokumentiert. Das Organisationshandbuch und die Programmierrichtlinien waren auf dem Stand von 1994. Die Systemdokumentation berücksichtigte überwiegend das in Ablösung befindliche Betriebssystem der zentralen Anlagen.
- 9.2 Der RH empfahl, Schwellenwerte für den Aufwand und die externen Kosten von Projekten festzulegen, ab denen ein Genehmigungsverfahren erforderlich ist. Leistungen für Anwender wären zu erfassen, abteilungsinterne Arbeiten wären — mit Ausnahme des Routinebetriebes — aufwandgerecht zu projektieren. Die Systemdokumentation, das Organisationshandbuch und die Programmierrichtlinien sollten aktualisiert werden.
- 9.3 *Das BMSG teilte mit, es habe einen Reorganisationsprozess in der IT-Abteilung im Sinne der Empfehlungen des RH eingeleitet.*
- Untersuchungsanstalten**
- 10.1 Im Jänner 1998 übertrug das damalige BMAGS den sechs bundesstaatlich bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalten (Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg und Wels) die IT-Agenden. Dafür hatten die Untersuchungsanstalten IT-Einsatzpläne auszuarbeiten; die IT-Abteilung Gesundheit sollte ein Handbuch mit verbindlichen Rahmenbedingungen und Richtlinien für die Untersuchungsanstalten herausgeben. Ende 1999 lagen weder das Handbuch, noch die IT-Einsatzpläne vor. Seit Juni 1999 fehlte in der IT-Abteilung Gesundheit ein Betreuer für die Untersuchungsanstalten.
- 10.2 Der RH bemängelte die Übertragung der IT-Agenden, ohne dass die Rahmenbedingungen des IT-Einsatzes und deren Umsetzung festgelegt worden waren. Dies begünstigte einen Wildwuchs teurer IT-Einzellösungen. Der RH empfahl, die IT-Koordination der mit gleichartigen Aufgaben betrauten Untersuchungsanstalten verstärkt wahrzunehmen, um eine einheitliche IT-Ausstattung sicherzustellen und Einzelentwicklungen zu vermeiden.

272

- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMSG verhindere der Personalengpass in der IT-Abteilung Gesundheit eine verstärkte Koordination der Untersuchungsanstalten und nunmehr elf zusätzlicher Anstalten für Veterinär- und Lebensmittelwesen.*
- 10.4 Der RH entgegnete, dass die Einsparungen, die bei den 17 Anstalten durch Beschaffung und Wartung einer gleichartigen Ausstattung sowie durch die Vermeidung der Kosten von Einzellösungen zu erzielen wären, höher zu veranschlagen sind als die Kosten für die Koordination.
- Datenbanken**
- 11.1 Die neuen IT-Anwendungen "Suchtmittel", "Psychologen und Psychotherapeuten" und "Evidenz der Gesundheitsberufe" nutzten erstmals eine PC-Datenbankarchitektur. Im Rahmen der IT-Anwendung "Suchtmittel" wurden anderen Ressorts Informationen unterschiedlichen Informationsgehalts zur Verfügung gestellt. Ein Logbuch über das Anlegen von Datensätzen bzw über Abfragen wurde nicht geführt.
- 11.2 Der RH empfahl, in der IT-Anwendung "Suchtmittel" ein Logbuch zu führen, um die Abfragen der personenbezogenen Daten zu dokumentieren. Die neuen Datenbanken sollten den an eine zentrale Datenbank gestellten Sicherheitsanforderungen (in Bezug auf Datensicherheit, Zugriffskontrolle und Logbuch) entsprechen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMSG seien Protokoll-Dateien zur Dokumentation der Abfragen bereits eingeführt worden. Mit der geplanten Umstellung auf zentrale Datenbanken würden auch die vom RH geforderten Datensicherheitsanforderungen erfüllt.*
- Neuerstellung der Programme**
- 12.1 Der RH hat anlässlich der Gebarungsüberprüfung des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds im Jahr 1993 eine Neuerstellung der Programme der Kostenrechnung und Leistungsstatistik empfohlen. Im Juni 1999 erfolgte die Vergabe zur Entwicklung eines Gesundheitsinformationssystems, das auch die Programme Kostenrechnung und Leistungsstatistik umfassen sollte. Die Aufrechterhaltung des Betriebes der bereits 1993 veralteten Programme und der Infrastruktur der Kostenrechnung und Leistungsstatistik verursachte von 1994 bis August 2000 Kosten von 12,9 Mill S.
- 12.2 Die aufgelaufenen Kosten von 12,9 Mill S hätten nach Ansicht des RH durch eine zeitgerechte Inangriffnahme der Neuerstellung teilweise vermieden werden können.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei die Ausarbeitung des neuen IT-Konzeptes erst nach Einführung der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung im Jahr 1997 möglich gewesen. Eine frühere Ablösung der Programme hätte möglicherweise zu einer heute nicht mehr zeitgemäßen Teillösung geführt.*
- 12.4 Der RH entgegnete, dass sich der organisatorische und technische Aufbau der in das neue Gesundheitsinformationssystem zu integrierenden Kostenrechnung hierfür als ungeeignet erwiesen hat. Die bereits 1993 empfohlene Neuordnung der Kostenrechnung und deren IT-Umsetzung hätte als notwendige Vorleistung für die Entwicklung des Gesundheitsinformationssystems gedient.

**Informationstechnologie
im Gesundheitsbereich****273****Material- und
Leistungsverzeichnis**

- 13.1 Die Grundlage der von den Fondskrankenanstalten verpflichtend zu führenden Kostenrechnung war seit 1996 das Handbuch über die Dokumentation von Kostendaten in Fondskrankenanstalten. Dieses Handbuch (einschließlich Material- und Leistungsverzeichnis) entsprach der Kostenrechnungsverordnung 1977. Das Schwergewicht (72 % des Umfangs von 290 Seiten) des Material- und Leistungsverzeichnisses lag bei den nicht-medizinischen Gütern (zB Lebensmittel, Büromaterial, Textilien, Reinigungsmittel); diese verursachten jedoch nur 3,5 % der Gesamtkosten einer Krankenanstalt. In der Kostenartengruppe Personal (56 % der Krankenanstaltenkosten) waren nur Berufsgruppen (etwa ärztliches Personal, Pflegepersonal) angeführt. Eine Untergliederung nach Bezug, Überstunden, Diensten oder sonstigen finanziellen Leistungen fehlte.
- 13.2 Der RH empfahl die Überarbeitung des Material- und Leistungsverzeichnisses.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMSG seien Arbeiten zur Neuordnung der bundesweit einheitlichen Krankenanstalten-Kostenrechnung unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RH im Gange.*

**Schluss-
bemerkungen**

- 14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die Zusammenarbeit der IT-Abteilungen Gesundheit sowie Arbeit und Soziales wäre zu verbessern; ein gemeinsames Konzept zur Schaffung gleicher IT-Strukturen wäre auszuarbeiten,
- (2) das Material- und Leistungsverzeichnis des Handbuches über die Dokumentation von Kostendaten in Fondskrankenanstalten wäre zu überarbeiten,
- (3) eine kontinuierliche Betreuung der externen Dienstleister sowie eine Betreuung und Umsetzung der IT-Projekte auf EU-Ebene sollte sichergestellt werden und
- (4) Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz der bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalten wären auszuarbeiten sowie die IT-Koordination der Untersuchungsanstalten zu verbessern.

274

Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen; Struktur und Aufgabenauslagerung

Der RH überprüfte die Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen der Sozialversicherungsträger (kurz: eigene Einrichtungen) im Hinblick auf deren Versorgungsfunktion und Qualität sowie die Möglichkeit einer allfälligen Ausgliederung bzw. Privatisierung. Die Erbringung von Rehabilitationsleistungen ist nicht ausschließlich den Sozialversicherungsträgern vorbehalten, sondern auch durch Rechtsträger des Privatrechts möglich. Privatrechtsträger erbringen schon gegenwärtig Rehabilitationsleistungen als Vertragspartner der leistungszuständigen Sozialversicherungsträger.

Zwar würde eine Privatisierung der Rehabilitationseinrichtungen der Sozialversicherungsträger ein flexibleres Dienstrecht und damit auch Kostensenkungen ermöglichen, eigene Einrichtungen sichern jedoch die umfassende Versorgung der Patienten, die Qualität der Rehabilitationsleistungen und erbringen wichtige Nebenleistungen (zB Ambulanzleistungen). Nach Ansicht des RH sollten daher Rehabilitationsleistungen weiterhin auch in eigenen Einrichtungen erbracht werden.

Die vorhandenen Bettenkapazitäten für die Rehabilitation von Patienten mit Nerven-, Tumor- und psychischen Erkrankungen werden wegen der zu erwartenden Entwicklung für die künftige Versorgung nicht ausreichen.

Die seit 1994 ausständige Umwandlung der Rehabilitation in eine Pflichtleistung der Krankenversicherung, auf die die Versicherten einen Rechtsanspruch haben, war noch nicht erfolgt.

Erholungs- und Kurheime, die überwiegend nur Unterkunft und Verpflegung bieten können, entsprachen nicht mehr dem zeitgemäßen Versorgungsstandard.

Die zwischen den Sozialversicherungsträgern verrechneten Verpflegungskostensätze widersprachen den Grundsätzen der Kostenwahrheit und sollten an die Selbstkosten angepasst werden.

Im Gegensatz zur Rehabilitation war das Ziel der Verhinderung bzw. Verminderung der Pflegebedürftigkeit — gesetzlich nicht ausreichend — nur über die freiwillige Leistung der Gesundheitsvorsorge geregelt.

Die Sozialversicherungsträger leisteten mit ihren Ambulatorien einen unverzichtbaren Beitrag zur Gesundheitsversorgung.

Kostenwahrheit bei den Honorarordnungen, qualitätssichernde Maßnahmen und regelmäßige Kontrollen der Ambulatorien — sowohl jener der Sozialversicherungsträger als auch jener der Vertragspartner — wären geboten.

276

Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen		
Rechtsgrundlagen: Allgemeines Sozialversicherungsgesetz und Parallelgesetze		
Gebarungsumfang:	1998	1999
	in Mill S	
Ausgaben	10 551	11 170
Einrichtungen:	Anzahl	
Rehabilitationszentren ¹⁾	25	
Kuranstalten ²⁾	12	
Kur- und Erholungsheime ³⁾	11	
Summe	48	
Betten für Anschlussheilverfahren und Rehabilitation	3 880	
<i>davon für</i>		
<i>Erkrankungen des Bewegungs- und Stützapparates</i>	1 770	
<i>Herz-Kreislauf-Erkrankungen</i>	1 140	
<i>Nerven-Erkrankungen</i>	170	
<i>Tumor-Erkrankungen</i>	110	
<i>Lungen-Erkrankungen</i>	270	
<i>Stoffwechsel-Erkrankungen</i>	420	
Betten in Kureinrichtungen ⁴⁾	1 050	
Betten in Erholungseinrichtungen	270	
Summe ⁵⁾	5 200	
1) Betrieb als Sonderkrankenanstalten		
2) unterschiedliches Therapieangebot		
3) überwiegend Erholungsangebot		
4) Schwerpunkt rheumatische Erkrankungen und Erkrankungen der Atemwege		
5) Ohne Unfallversicherung und ausländische Vertragseinrichtungen; zusätzlich 5 900 Betten anderer inländischer Vertragseinrichtungen		

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von März bis Juli 1999 die Gebarung von 17 Sozialversicherungsträgern betreffend ihre eigenen Erholungs- bzw Kureinrichtungen, Rehabilitationszentren (kurz: eigene Einrichtungen) und Ambulatorien.

Der RH leitete seine Prüfungsmitteilungen dem damaligen BMAGS sowie den überprüften Sozialversicherungsträgern und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) im Oktober 1999 zu. Die Stellungnahmen langten zwischen Jänner und Mai 2000 ein. Der RH gab seine Gegenäußerungen Ende Juni 2000 ab.

Prüfungsschwerpunkte waren die Versorgungsfunktion und die Qualität der eigenen Einrichtungen der überprüften Sozialversicherungsträger, die Möglichkeiten einer allfälligen Ausgliederung bzw Privatisierung dieser Einrichtungen sowie die Leistungsfähigkeit der Ambulatorien der Sozialversicherungsträger und die Möglichkeit einer allfälligen Privatisierung der Ambulatorien.

Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen

277

Rechtliche Ausgangslage

- 2.1 Die durch das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz bestimmte rechtliche Ausgangslage für die Inanspruchnahme von (medizinischen) Rehabilitationsleistungen durch die Versicherten stellte sich wie folgt dar:

Sozialversicherungsbereich	Leistungstyp
Unfallversicherung	Pflichtleistung*
Pensionsversicherung	Pflichtaufgabe**
Krankenversicherung	Pflichtaufgabe**

* im Rahmen der Unfallheilbehandlung; mit Rechtsanspruch des Versicherten auf Leistungserbringung

** Gewährung von Rehabilitationsleistungen nach pflichtgemäßem Ermessen des jeweiligen Versicherungsträgers ohne Rechtsanspruch des Versicherten

Die Maßnahmen der Krankenversicherungsträger zur Festigung der Gesundheit und die Maßnahmen der Pensionsversicherungsträger zur Gesundheitsvorsorge sind freiwillige Leistungen; ihre Gewährung liegt im freien Ermessen der Sozialversicherungsträger.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass die gesetzliche Regelung der Rehabilitation in der Krankenversicherung als Pflichtaufgabe nur vorübergehend sein und ab dem Jahr 1994 in eine Pflichtleistung umgewandelt werden sollte. Diese Umwandlung in eine Pflichtleistung war im Oktober 2000 noch ausständig.

Rehabilitationsziele

- 3.1 Die Rehabilitationsmaßnahmen dienen unterschiedlichen Zielen:
- (1) Im Bereich der Krankenversicherung soll der Gesundheitszustand der Versicherten wieder hergestellt werden;
 - (2) im Bereich der Pensionsversicherung soll eine behinderungsbedingte vorzeitige Pensionierung hintangehalten werden;
 - (3) im Bereich der Unfallversicherung sollen die nachteiligen Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten vermieden werden.

Die Pensionsversicherungsträger verfolgen — im Rahmen der freiwilligen Leistung der Gesundheitsvorsorge — zusätzlich das Ziel, durch die Unterbringung von Versicherten in Rehabilitationszentren ihre Pflegebedürftigkeit zu vermeiden bzw den Grad der Pflegebedürftigkeit zu vermindern.

- 3.2 Nach Ansicht des RH ist die Verbindlichkeit des Zieles der Verhinderung bzw Verminderung der Pflegebedürftigkeit — im Gegensatz zur Pflichtaufgabe der Rehabilitation — gesetzlich nicht ausreichend verankert, weil die diesbezüglichen Leistungen nur im Rahmen der freiwilligen Gesundheitsvorsorge erfolgten.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMSG habe der Bund Interesse an "Rehabilitation" in dem Sinne, dass die Pflegebedürftigkeit so weit wie möglich hintangehalten werde. Dennoch sei das Ziel, wonach die Gewährung der medizinischen Rehabilitation für Pensionisten (außer bei geminderter Arbeitsfähigkeit) und Angehörige primär Aufgabe der Krankenversicherung und nicht der Pensionsversicherung im Rahmen der Gesundheitsvorsorge ist, langfristig nicht aus den Augen zu verlieren. Allerdings sei die Zielerreichung nur bei finanzieller Bedeckung der erforderlichen Maßnahmen möglich.*

Feststellungen zur Struktur

Qualitative
Zuordnung der
Bettenkapazität

- 4 Die für die medizinische Rehabilitation erforderliche Betten- und Personalkapazität war den nachstehenden Bereichen zuzuordnen:
- (1) ambulante Rehabilitation (zB Physikalische Institute),
 - (2) stationäre Rehabilitation mit Standard-Infrastruktur (zB Kurheime),
 - (3) stationäre Rehabilitation mit Spezial-Infrastruktur (zB Sonderkrankenanstalten bzw Rehabilitationseinrichtungen mit qualifizierter Diagnostik).

Die Sozialversicherungsträger verfügten im Jahr 1998 über rd 3 880 Betten für die stationäre Rehabilitation mit Spezial-Infrastruktur. Weitere 1 050 Betten waren der stationären Rehabilitation mit Standard-Infrastruktur zuzuordnen. Die restlichen 270 Betten verteilten sich auf einige Erholungsheime.

Bedarfsschätzung

- 5.1 Aufgrund einer Bedarfserhebung durch das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen errechnete der Hauptverband für die stationäre Rehabilitation mit Spezial-Infrastruktur einen Nettobedarf von 173 Betten bis zum Jahr 2005. Für die stationäre Rehabilitation mit Standard-Infrastruktur bestand kein zusätzlicher Bedarf.
- 5.2 Der RH hielt diese Bettenbedarfsschätzung für plausibel, erachtete sie jedoch wegen der vermehrten Nachfrage nach Rehabilitationsleistungen (zwischen 1995 und 1998 Steigerung der Anträge rd 6 %) als untere Grenze. Allfälligen Bedarfsschwankungen wäre nach Ansicht des RH durch einen Ausgleich zwischen Über- und Unterkapazitäten bei den unterschiedlichen Krankheitsgruppen gewidmeten Betten sowie — hinsichtlich der Netto-Fehlbestände an Betten — durch Neuerrichtung von Rehabilitationskapazitäten entweder seitens der Sozialversicherungsträger selbst oder der Vertragspartner zu begegnen.

Regionaler Bedarf

- 6.1 Da die von den Sozialversicherungsträgern betriebenen Einrichtungen sehr oft an Standorten liegen, die natürliche Heilvorkommen aufweisen oder wegen der besonderen Qualität der Umgebung für Lungenheilstätten geeignet sind, bedingt dies eine Konzentration an wenigen Standorten und eine regionale Unterversorgung im Westen des Bundesgebietes.

Feststellungen zur Struktur

Rehabilitations-, Kur- und
Erholungseinrichtungen

279

Bedarf nach
Erkrankungsgruppen

6.2 Wegen der vergleichsweise geringeren Bevölkerungsdichte und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit erachtete der RH einen Ausbau bzw. Neubau von Rehabilitationseinrichtungen in dieser Region nicht für zweckmäßig und empfahl, die Patienten auch weiterhin in anderen Regionen des Bundesgebietes oder in Einrichtungen der Nachbarstaaten unterzubringen.

7.1 Bei den nachstehenden Krankheitsgruppen ist ein vermehrter Bedarf an Rehabilitationsbetten bis 2005 zu erwarten:

(1) Nerven-Erkrankungen: Nach den Berechnungen des Hauptverbandes werden in den nächsten Jahren zumindest zusätzliche 500 Betten für die Rehabilitation von Schlaganfallpatienten erforderlich sein. Die Bedarfssteigerung ist insbesondere wegen der stets effizienteren Akutbehandlung zu erwarten.

(2) Stoffwechsel-Erkrankungen: In der Region West war ein Fehlbestand von 50 Betten festzustellen.

(3) Tumor-Erkrankungen: Die Sozialversicherungsträger wiesen Tumorpatienten möglichst in solche eigene Einrichtungen ein, die nach der Art des Krebsleidens eine Kompensation entstandener Funktionsdefizite bewirken können. Unter Berücksichtigung der in jüngster Zeit geschaffenen Behandlungskapazitäten standen zum Ende der Gebarungüberprüfung unter Einbeziehung der Vertragspartner etwa 190 Betten zur Verfügung.

(4) Psychische Erkrankungen: Die Neuzugänge bei Berufsunfähigkeits- und Invaliditätspensionen aufgrund von psychischen Krankheiten stiegen in den letzten Jahren deutlich an, wobei gleichzeitig das Antrittsalter ständig abnahm. So stieg etwa der Anteil der Berufsunfähigkeitspensionen bei Versicherten der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten von 18,7 % (1995) auf 28,4 % (1998). Zur Zeit der Gebarungüberprüfung gab es in Österreich keine Einrichtung für die Rehabilitation dieser Erkrankungen.

7.2 Der RH beurteilte die Bedarfslage wie folgt:

(1) Er teilte die Einschätzung des Hauptverbandes hinsichtlich des Bettenbedarfs zur Rehabilitation von Nerven-Erkrankungen.

(2) Dem Bettenfehlbestand im Bereich der Rehabilitation von Stoffwechsel-Erkrankungen wäre durch Inanspruchnahme deutscher Vertragspartner zu begegnen.

(3) Im Bereich der Rehabilitation von Tumor-Erkrankungen werden die Bettenkapazitäten insbesondere wegen der steigenden Anzahl der Brustkrebs-Erkrankungen (1998 rd 4 500 Neuerkrankungen) und der für die betroffenen Patientinnen notwendigen spezifischen Rehabilitationsmaßnahmen nicht ausreichen. Dieser Entwicklung wäre durch weitere Bettenumwidmung unter gleichzeitiger Aufwertung von Betten in stationären Rehabilitationseinrichtungen mit Standard-Infrastruktur Rechnung zu tragen.

Feststellungen zur Struktur

280

- (4) Nach Ansicht des RH wäre es gemäß dem Grundsatz "Rehabilitation vor Pension" vorrangig die Aufgabe der Pensionsversicherungsträger, für die Rehabilitation von psychischen Erkrankungen Therapiemöglichkeiten zu schaffen, insbesondere auch durch den Betrieb von stationären Einrichtungen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes würden die für die Rehabilitation von Tumor-Erkrankungen vorhandenen Kapazitäten zwar reichen; bezüglich der Behandlung von Lymphkrankeungen nach Krebsoperationen sei jedoch ein Projekt in Zusammenarbeit mit dem Krankenhaus Wolfsberg beabsichtigt. Die Rolle der Rehabilitation von psychischen Erkrankungen werde zu definieren sein, wobei gegenwärtig einzelne Konzepte geprüft würden.*
- Kinder-
Rehabilitation
- 8.1 Bis zum Jahr 2010 ist ein Bedarf von rd 180 Betten zu erwarten, wobei für begleitende Familienmitglieder von Krebspatienten zusätzliche Plätze erforderlich sein werden.
- 8.2 Da sich der gegenwärtige und künftige Bedarf auf eine Vielzahl von Erkrankungsgruppen und damit auf nur wenige Betten je Erkrankungsgruppe erstreckt, sollten nach Ansicht des RH die Kinder wie bisher in bestehenden Anstalten der jeweiligen Fachrichtung behandelt werden, wobei die Schaffung von kindergerechten Infrastrukturen wünschenswert wäre.
- 8.3 *Der Hauptverband wies darauf hin, dass die künftige Struktur der Rehabilitationseinrichtungen für Kinder Gegenstand intensiver Beratung sei.*
- Diagnostische
Ambulanzleistungen
- 9.1 Diagnostische Maßnahmen — wie Röntgen- und Laboruntersuchungen, Angiographie- und Ultraschalluntersuchungen — wurden in mehreren Rehabilitationszentren den Vertragspartnern angeboten und gegen Verrechnung durchgeführt.
- 9.2 Zur besseren Auslastung der Diagnoseeinrichtungen empfahl der RH, diese Angebote zu erweitern und kostendeckende Entgelte zu vereinbaren.
- 9.3 *Die meisten leistungserbringenden Sozialversicherungsträger pflichteten bei.*
- Laut Stellungnahme des BMSG habe es schon bisher von den Sozialversicherungsträgern die Verrechnung von kostendeckenden Entgelten für die diagnostischen Leistungen verlangt.*
- Kostensätze
- Vollkostenrechnung
- 10.1 Da der Deckungsgrad der Kostensätze je Verpflegstag für fremdversicherte Patienten lediglich zwischen 63 % und 90 % der Selbstkosten lag, kam es zu erheblichen Verschiebungen der Belastung vom Kostenträger des Patienten — vorwiegend seines Krankenversicherungsträgers — zum Träger der Rehabilitationseinrichtung (meist einem Pensionsversicherungsträger) und damit zu Lasten des Bundes.

10.2 Der RH legte den Sozialversicherungsträgern dringend nahe, künftig ihre Rehabilitationsleistungen zu vollen Selbstkosten untereinander zu verrechnen, um die zentrale Erfassung der Versorgungskapazitäten im Bundesgebiet zu ermöglichen.

10.3 *Das BMSG trat der Empfehlung des RH bei, verwies jedoch auf den Widerstand der Sozialversicherungsträger, die bei Verwirklichung der Empfehlung einen nachteiligen Preisanstieg beim Einkauf der Rehabilitationsleistungen von privaten Vertragspartnern erwarten würden.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei das Selbstkostendeckungsprinzip keine geeignete Finanzierungsgrundlage für diesen Bereich des Gesundheitswesens.

10.4 Der RH entgegnete, dass die Verrechnung von Rehabilitationsleistungen zu vollen Selbstkosten der im Rahmen eines trägerübergreifenden Systems gebotenen Kostenwahrheit entspricht.

Außenvergleich

11.1 Die Tagsätze in den eigenen Einrichtungen der Sozialversicherungsträger lagen erheblich höher (zum Teil um mehr als 100 %) als jene der privaten Vertragspartner. Dies war ua darauf zurückzuführen, dass die Vertragspartner zusätzliche Einnahmen aus Nebentätigkeiten (Buffetbetrieb, Beherbergungsbetrieb) erzielen konnten.

11.2 Der RH empfahl, in den eigenen Einrichtungen Rationalisierungsmöglichkeiten bzw zusätzliche Einnahmemöglichkeiten zu erschließen und auf eine verbindliche Festlegung sowie Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsstandards in den Einrichtungen der Vertragspartner bedacht zu sein.

11.3 *Einige Sozialversicherungsträger wiesen darauf hin, dass die höheren Tagsätze insbesondere auf das allgemein bessere Versorgungsniveau in ihren Einrichtungen und die weitaus teureren Kollektivvertragsregelungen zurückzuführen seien.*

Kontrolle der Versorgungsstandards

12.1 Die Sozialversicherungsträger führten die Qualitätssicherung auf unterschiedliche Weise durch und waren nach Kräften bemüht, die Leistungen in ihren eigenen Einrichtungen ausreichend und zweckmäßig im Sinne der gesetzlichen Vorgaben zu erbringen.

12.2 Wegen der dynamischen Weiterentwicklung der Rehabilitationsmaßnahmen empfahl der RH, der Fortentwicklung der Rehabilitationsziele und der Zielerreichung unter Bedachtnahme auf ein ganzheitliches Rehabilitationsgeschehen, auf die Qualität des Personals sowie auf die Therapie- und Diagnoseverfahren besonderes Augenmerk zu widmen.

282

Auslagerung der Rehabilitationsaufgaben

Privatisierung

Allgemeines

- 13 Die Erbringung von Rehabilitationsleistungen ist nicht ausschließlich den leistungszuständigen (das heißt zahlungsverpflichteten) Sozialversicherungsträgern vorbehalten, sondern auch durch Rechtsträger des Privatrechts möglich. Privatrechtsträger erbringen bereits gegenwärtig Rehabilitationsleistungen als Vertragspartner der leistungszuständigen Sozialversicherungsträger.

Privatisierungsvarianten

- 14.1 Für eine Privatisierung der Rehabilitationseinrichtungen der Sozialversicherungsträger wären folgende Varianten zu erwägen:

(1) Verkauf bestehender Rehabilitationseinrichtungen an (bestehende) Privatrechtsträger;

(2) Beteiligung der Sozialversicherungsträger an (bestehenden) privatrechtlichen Organisationseinheiten, die Rehabilitationseinrichtungen betreiben;

(3) Gründung einer privatrechtlichen Organisationseinheit durch einen oder mehrere Sozialversicherungsträger und Übertragung der Rehabilitationseinrichtungen an die privatrechtliche Organisationseinheit.

- 14.2 Sowohl der Verkauf bestehender Rehabilitationseinrichtungen an Privatrechtsträger als auch die Beteiligung der Sozialversicherungsträger an (bestehenden) privatrechtlichen Organisationseinheiten, die Rehabilitationseinrichtungen betreiben, ist nach Ansicht des RH zulässig. Hingegen wäre die Gründung einer privatrechtlichen Organisationseinheit durch einen oder mehrere Sozialversicherungsträger und die Übertragung der betroffenen Rehabilitationseinrichtung(en) an diesen Privatrechtsträger derzeit mangels ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung nicht zulässig. Gemäß § 81 Abs 2 des Entwurfes der 58. Novelle zum ASVG wäre dies allerdings möglich.

Vor- und Nachteile einer Privatisierung

- 15.1 Hinsichtlich der Vor- und Nachteile einer allfälligen Privatisierung der Rehabilitationseinrichtungen der Sozialversicherungsträger war festzustellen:

(1) Bei den Kosten dieser Rehabilitationseinrichtungen überwiegen bei weitem die Personalkosten;

(2) die Rehabilitationseinrichtungen gewährleisten in hohem Maß die Versorgungssicherheit;

Auslagerung der Rehabilitationsaufgaben

Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen

283

(3) die Rehabilitationseinrichtungen weisen einen hohen Standard im therapeutischen sowie häufig auch im diagnostischen Bereich (zB Patienten-"screening", wobei fallweise weitere Erkrankungen entdeckt werden) auf.

- 15.2 Nach Ansicht des RH würde ein Privatisierung der Rehabilitationseinrichtungen der Sozialversicherungsträger ein flexibleres Dienstrecht und damit auch Kostensenkungen ermöglichen. Im Privatisierungsfall hätten aber die Sozialversicherungsträger die Rehabilitation durch Vertragspartner sicherzustellen, wodurch — aus dem bestehenden Vertragspartnerbereich bekannte — Schwierigkeiten (zB Vertragskündigung, vertragsloser Zustand) erwachsen können. Zur Erhaltung der Versorgungssicherheit sollten nach Ansicht des RH deshalb Rehabilitationsleistungen weiterhin auch von den Sozialversicherungsträgern erbracht werden. Die zur Qualitätssicherung erforderlichen Maßnahmen sind nach Auffassung des RH in den eigenen Einrichtungen infolge der unmittelbaren Kontrolle und Durchgriffsmöglichkeiten leichter umzusetzen als in Vertragspartnereinrichtungen.

In Abwägung der Vor- und Nachteile einer allfälligen Privatisierung empfahl der RH daher, dass Rehabilitationsleistungen — trotz möglicher Personalkostenreduktion im Falle der Privatisierung — aus Gründen der Versorgungssicherheit und Qualitätssicherung weiterhin (auch) in der gegenwärtigen Organisationsform erbracht werden sollten.

- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMSG beabsichtige es, den Hauptverband einzuladen, Verhandlungen mit der zuständigen Gewerkschaft hinsichtlich einer Flexibilisierung des Dienstrechtes im Interesse von kostengünstiger geführten eigenen Einrichtungen der Sozialversicherungsträger aufzunehmen.*

Das BMSG wies ergänzend auf Leistungen der eigenen Einrichtungen auf dem Gebiet der Forschung, der Lehre und der Begutachtung hin.

Die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft erachtete die Vorteile der gegenwärtigen Organisationsform für überwiegend, wenn auch die Privatisierung von Rehabilitationseinrichtungen Einsparungen ermögliche. Insbesondere bei der Errichtung neuer Rehabilitationseinrichtungen könne nach Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen die Umsetzung einer privatrechtlich strukturierten Organisationsform ohne Reibungsverluste erfolgen.

Ausgliederung

- 16.1 Die Ausgliederung der Rehabilitationsaufgaben wäre grundsätzlich durch Errichtung eines neuen Rehabilitationsträgers möglich, dem alle Rehabilitationseinrichtungen der Sozialversicherungsträger übertragen werden.
- 16.2 Nach Ansicht des RH wäre eine derartige Ausgliederung kurzfristig mit hohen Kosten verbunden; mögliche Synergieeffekte würden erst mittel- bis langfristig zu erwarten sein.

284

Bestehende Organisationsstruktur; Verbesserungsvorschläge

- Patientenbetreuung
- 17.1 Die Rehabilitationspatienten sind maßgeblich darauf angewiesen, dass der für die medizinische Rehabilitation zuständige Sozialversicherungsträger die notwendigen medizinischen Leistungen in den Phasen der Akuterkrankung, der Rehabilitation und der Nachsorge bestmöglich koordiniert.
- 17.2 Nach Ansicht des RH sollte der jeweils leistungszuständige Sozialversicherungsträger daher von Beginn an die optimale Betreuung der Patienten sicherstellen und überwachen (case management).
- 17.3 *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter setze sie seit vielen Jahren Sozialarbeiter ein, die im engen Kontakt mit den Versicherten stehen.*

Inanspruchnahme von Rehabilitationsleistungen

Informationsgrundlagen

- 18.1 Nach einer akuten Erkrankung lag die Initiative für das Anschlussheilverfahren beim Akutspital bzw beim behandelnden Arzt.

Aufgrund der Entlassungspraxis der Akutspitäler und mangels anderer Versorgungsmöglichkeiten waren Patienten bisweilen in einem Zustand zur Rehabilitation aufzunehmen, der weitere Pflage tage erforderte und noch keine Rehabilitationsmaßnahmen zuließ, woraus sich zwangsläufig die Rehabilitationsdauer verlängerte.

Die Einleitung von Rehabilitationsmaßnahmen war durch Informationsdefizite der Entscheidungsträger gekennzeichnet. Den antragstellenden Ärzten fehlte der Überblick über das Rehabilitationsangebot; die Patienten waren über Möglichkeiten und Grenzen der Rehabilitation oft unzureichend informiert.

- 18.2 Nach Ansicht des RH sollten nur nach akutmedizinischer Versorgung bereits so weit wieder hergestellte Patienten — nach Maßgabe des tatsächlichen Rehabilitationsbedarfs — in Rehabilitationseinrichtungen eingewiesen werden, dass Rehabilitationsmaßnahmen auch tatsächlich durchgeführt werden können. Voraussetzung hierfür wäre eine nach einheitlichen Beurteilungskriterien vorgenommene Beschreibung des Krankheitszustandes. Weiters empfahl der RH, die Informationsdefizite durch spezielle, zielgerichtete Informationsmaßnahmen über das Rehabilitationsangebot zu beheben.
- 18.3 *Der Hauptverband teilte mit, dass die Sozialversicherungsträger für bessere Information und Dokumentation sorgen würden; in den von der Verbandskonferenz im Juni 1999 beschlossenen Rehabilitationsrichtlinien seien die diesbezüglichen Ziele festgelegt worden.*

Weiters teilte der Hauptverband mit, dass bereits mit der Erstellung einer umfassenden Information über Rehabilitationseinrichtungen begonnen worden sei.

Die Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten begrüßte die Erarbeitung einheitlicher Beurteilungskriterien sowie Initiativen zur besseren Information der Zuweiser über die eigenen Einrichtungen; sie sagte eine Intensivierung ihrer Informationstätigkeit zu.

Bestehende Organisationsstruktur; Verbesserungsvorschläge

Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen

285

Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen habe sie ihre Versicherten bereits laufend informiert; sie setze diese Informationsreihe fort.

Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter trachte sie, die Empfehlungen des RH nach Möglichkeit umzusetzen; die Anregungen des RH zur Organisation der Rehabilitation seien ferner für die gesamte Sozialversicherung relevant, so dass sie im Rahmen des Arbeitskreises des Hauptverbandes diskutiert würden.

Zeitliche Koordination

- 19.1 Im Gegensatz zu Operationen nach Akuterkrankungen bieten zeitlich flexible Operationen (zB Hüftoperationen) die Möglichkeit, den Operationstermin auf frei werdende Rehabilitationskapazitäten abzustimmen. Die dafür erforderliche Koordination zwischen Ärzten, Spitalern und Sozialversicherungsträgern war allerdings durch die mangelnde Koordination der organisatorischen Schnittstellen (Antragsteller, Rehabilitationseinrichtungen) sowie gegenseitige Abhängigkeiten (zB Verschiebung eines fixierten Operationstermins) erschwert.
- 19.2 Da gerade planbare Operationen die anschließende Rehabilitation zum richtigen Zeitpunkt ermöglichen, sollten nach Ansicht des RH verstärkt Bemühungen zur Sicherung einer zustands- und behinderungsangepassten Behandlungs- und Rehabilitationskette unternommen werden.
- Rehabilitationsanträge
- 20.1 Für Rehabilitationsanträge von den Krankenanstalten bzw durch die niedergelassenen Ärzte fehlte eine allgemein gültige Regelung.
- 20.2 Der RH empfahl, die Form und den Inhalt der Rehabilitationsanträge einheitlich zu gestalten; hiebei sollten insbesondere die erforderliche Art und Intensität der Rehabilitationsmaßnahmen festgelegt werden. Dies würde die bedarfsgerechte Einweisung der Patienten in die bestgeeigneten Rehabilitationseinrichtungen erleichtern sowie eine verbesserte rehabilitationsspezifische Datenerfassung und Datenauswertung ermöglichen.
- 20.3 *Der Hauptverband erachtete die Auflage gesonderter Antragsformulare für nicht zielführend.*
- 20.4 Der RH entgegnete, dass das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen und mehrere Sozialversicherungsträger spezifische Antragsformulare für zweckmäßig erachten.
- Früherfassung
- 21.1 Zur rechtzeitigen Einleitung von Rehabilitationsmaßnahmen ermittelten die Krankenversicherungsträger jene Versicherten, die bereits drei Monate infolge Krankheit arbeitsunfähig waren, oder bei denen aufgrund der Diagnose bereits vor Ablauf dieser Zeitspanne Rehabilitationsmaßnahmen gerechtfertigt erschienen.

Bestehende Organisationsstruktur; Verbesserungsvorschläge

286

- 21.2 Der RH erachtete diese Früherfassung für ausbaufähig. Durch Vollerfassung der Rezeptdaten könnten Versicherte, die mit hoher Wahrscheinlichkeit an einer rehabilitierbaren Erkrankung leiden und noch kein Heilverfahren in Anspruch genommen haben, ermittelt werden.
- 21.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes hätten schon bisher die Ergebnisse von Gesunden- und Jugendlichenuntersuchungen zur Einleitung von Rehabilitationsmaßnahmen gedient.*
- Zentrales Betten-
informationssystem
- 22.1 Jene Sozialversicherungsträger, die über keine eigenen Rehabilitationseinrichtungen verfügen, standen vor dem Problem, Patienten zeitgerecht in die bestgeeignete Rehabilitationseinrichtung einzuweisen.
- 22.2 Zur besseren trägerübergreifenden Nutzung der eigenen Einrichtungen empfahl der RH, ein zentrales, EDV-unterstütztes Informationssystem für die Reservierung von Rehabilitationsbetten einzurichten. Angebotsseitig wären die jeweilige Einrichtung, die Erkrankungsgruppe, die Therapiemöglichkeiten, die freien Kapazitäten und die Verpflegskosten sowie nachfrageseitig insbesondere die Dringlichkeit der Rehabilitationsmaßnahmen und die Art der Versorgungsleistung zu erfassen.
- 22.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes fänden die Anregungen des RH in dem von der Verbandskonferenz beschlossenen Rehabilitationskonzept ihren Niederschlag.*
- Laut Stellungnahme des BMSG habe bereits 1992 die Absicht bestanden, dem Hauptverband die Einrichtung eines zentralen Betteninformationssystems zu übertragen. Wegen der ohnehin guten quantitativen Auslastung der eigenen Einrichtungen (95 % bis 100 %) hätten die Sozialversicherungsträger dies damals abgelehnt, weshalb eine diesbezügliche gesetzliche Regelung unterblieben sei. Das BMSG unterstütze jedoch die Empfehlung des RH, ein zentrales EDV-Betteninformationssystem einzurichten.*
- 22.4 Der RH entgegnete, dass die Vorbehalte der Sozialversicherungsträger gegen die Einrichtung eines zentralen Betteninformationssystems insofern ins Leere gehen, als ein derartiges System auch die Rehabilitationseinrichtungen aller anderen Träger zu erfassen hätte.
- Strukturveränderung
- 23 Der RH vertrat schon bisher die Ansicht, dass die Sozialversicherungsträger eigene Erholungsheime, in denen dem Therapieangebot nur untergeordnete Bedeutung zukommt, nicht selbst betreiben, sondern dieses Marktsegment den Vertragspartnern überlassen sollten. Auf seine Initiative hin wurden bereits solche Heime geschlossen bzw war ein Verkauf beabsichtigt.
- Früheren und aus Anlass der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung neuerlich abgegebenen Empfehlungen des RH folgend, wurde bei den Kur-einrichtungen das Versorgungsniveau generell, teilweise sogar erheblich verbessert bzw es waren Verbesserungen (zB durch bauliche Erweiterungen, vermehrte Therapiemöglichkeiten zum Teil auch für Fremdversicherte,

Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen

287

zweckentsprechende Ambulanzleistungen und Schaffung von Bettenkapazitäten für bestimmte Erkrankungsgruppen) beabsichtigt, indem die medizinischen Leistungen nahezu ausschließlich im eigenen Bereich der jeweiligen Sozialversicherungsträger erbracht und veraltete Einrichtungen geschlossen und verkauft bzw zum Teil derartige Maßnahmen von den betroffenen Sozialversicherungsträgern überlegt wurden.

Die Sonderkrankenanstalten und Rehabilitationszentren mit qualifizierter Diagnostik verfügten größtenteils — auch im internationalen Vergleich — über einen ausreichenden und zweckmäßigen Standard. Zum Teil waren Verbesserungen geplant, zB (General-)Sanierungsvorhaben sowie Modellversuch zur Rehabilitation von Krebspatienten, Errichtung einer Sonderkrankenanstalt mit angeschlossener Tagesklinik.

Ambulatorien

Allgemeines

- 24.1 Die Krankenversicherungsträger betrieben vorwiegend Zahn-, Physiko- und Großambulatorien. Den größten Marktanteil wiesen die Zahnambulatorien (mehr als 9 % aller bei den Krankenversicherungsträgern abgerechneten Zahnbehandlungsfälle) auf. Von begründeten Ausnahmen abgesehen, gebarten die Zahnambulatorien — im Gegensatz zu den übrigen Ambulatorien — positiv.

Einige Krankenversicherungsträger betreiben Großambulatorien mit poliklinischem Charakter, die — ähnlich wie Krankenhäuser — ohne Zuschüsse der Träger nicht auskommen.

- 24.2 Viele von Zahnärzten erbrachte Leistungen werden von den Kassen nicht oder nur teilweise bezahlt (zB Zahnkronen, besseres Füllmaterial). Daher erachtete der RH die Zahnambulatorien für die Krankenversicherungsträger als unverzichtbar, zumal sie seit 1998 auch festsitzende Zahnersätze anbieten können und damit preisdämpfend wirken. Wegen der sehr unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Physikoambulatorien empfahl der RH qualitätssichernde Maßnahmen. Viele negative Gebarungsergebnisse der Ambulatorien waren meist auf eine verfehlte Tarifpolitik, selten auf ein besonders hohes — und daher teures — Leistungsniveau, zurückzuführen.
- 24.3 *Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter wies auf den hohen Ausbildungsstand der Mitarbeiter in kasseneigenen Ambulatorien hin; damit seien hohe Personalkosten verbundenen.*

Versorgungssicherheit

- 25.1 Überwiegend wurden ambulante Leistungen durch Vertragspartner erbracht und von den Sozialversicherungsträgern im Rahmen von Gesamtverträgen abgegolten. Für die Errichtung, den Erwerb sowie die Erweiterung von Ambulatorien war das Einvernehmen mit der örtlich zuständigen Ärztekammer herzustellen. Die gesetzliche Pflicht zur ausreichenden Versorgung der Versicherten und ihrer Angehörigen erfüllten die Krankenversicherungsträger durch Ambulatorien vorwiegend in Randlagen (zB Tamsweg, Reutte), für Randgruppen (zB Aidskranke, Häftlinge) sowie für Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit.

Ambulatorien

288

- 25.2 Nach Auffassung des RH sollten die Krankenversicherungsträger und die Ärztekammern gemeinsam die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung außerhalb der Krankenhäuser sicherstellen.

Der RH hielt eine "ausreichende ärztliche Versorgung" im Sinne des ASVG dann für nicht gewährleistet, wenn den Versicherten übermäßig lange Wartezeiten (in einigen Fällen mehr als drei Monate) auf ordnungsgemäße Krankenbehandlung zugemutet wurden. Er empfahl, in solchen Fällen weitere Planstellen bereitzustellen und die Öffnungszeiten der einschlägigen Ambulatorien zu verlängern. Auch sollten die Ambulatorien der Krankenversicherungsträger allen Versicherten zugänglich sein.

- 25.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes seien die langen Wartezeiten auf zu kurze Ordinationszeiten und ein mangelhaftes Terminvergabemanagement der Ärzte zurückzuführen. Die Bereitstellung weiterer Planstellen komme erst in Frage, wenn einzelne Ärztekammern bereit wären, Mindestordinationszeiten über 20 Stunden wöchentlich zu vereinbaren.*

Der Hauptverband greife die Vorschläge des RH zur Verlängerung der Öffnungszeiten und zur Verbesserung des Zugangs zu Ambulatorien auf. Allerdings würden die Bemühungen der Krankenversicherungsträger um Standortverbesserungen durch Einsprüche der Ärztekammern erheblich erschwert.

- 25.4 Der RH gab zu bedenken, dass viele Ordinationen wegen voller Wartezimmer erst rd zwei Stunden nach dem offiziellen Ordinationsende geschlossen würden. In Verbindung mit den Hausbesuchen könnte so die Vollauslastung eines Vertragsarztes überschritten werden.

Tarifgestaltung

- 26.1 Die Tarifstruktur in den Honorarordnungen aller Versorgungsbereiche, vor allem aber im Bereich der Physikoambulatorien, war wegen historisch gewachsener Tarife regional deutlich unterschiedlich ausgeprägt und teilweise nicht sachgerecht. Bereits entwickelte Musterkataloge für Physiofachärzte waren noch nicht umgesetzt.

- 26.2 Der RH empfahl die Überarbeitung der Honorarordnungen unter dem Gesichtspunkt der Kostenwahrheit; dies sollte in weiterer Folge auch eine ausgeglichene Gebarung bei den Physikoambulatorien der Krankenversicherungsträger bewirken.

- 26.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei ein Musterkatalog als Handlungsrichtlinie für die Weiterentwicklung der Tarife erstellt worden.*

Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter verwies auf die Finanzlage der Krankenversicherungsträger und ihre eigene Abhängigkeit von der Tarifgestaltung der jeweiligen Gebietskrankenkasse, sagte aber Bemühungen im Sinne der Vorschläge des RH zu.

Ambulatorien

Rehabilitations-, Kur- und Erholungseinrichtungen

289

- Qualitätssicherung
- 27.1 Ambulatorien derselben Fachrichtung wiesen erhebliche Unterschiede bei der Ausstattung und Leistungserbringung auf, so dass die Qualität der Leistungen uneinheitlich war.
- 27.2 Der RH empfahl Maßnahmen zur Qualitätssicherung für die eigenen Einrichtungen der Krankenversicherungsträger und die Einrichtungen der Vertragspartner. Standards für die Ausstattung, die Aus- und Weiterbildung des Personals sowie die Leistungsqualität sollten vom Hauptverband, den Krankenversicherungsträgern und den Vertretern der Vertragspartner definiert werden, für alle Anbieter verbindlich sein und durch qualifizierte Organe regelmäßig kontrolliert werden.
- 27.3 *Der Hauptverband berichtete über Ausbau und Kontrolle derartiger Qualitätsstandards.*

Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter begrüßte die Anregungen des RH und sagte diesbezügliche Bemühungen zu.

- Privatisierung
- 28 Trotz der dargelegten Probleme sind die Ambulatorien für die Krankenversicherungsträger von Vorteil, weil sie insgesamt für
- (1) eine ausreichende ärztliche Versorgung,
 - (2) eine Notversorgung bei vertragslosem Zustand,
 - (3) die Versorgung von Randgruppen,
 - (4) die Versorgung von Randlagen sowie
 - (5) die Bewertung von Einzelleistungen, Heilbehelfen und Hilfsmitteln
- nützlich sind.

Bezüglich der teilweisen oder gänzlichen Schließung von Ambulatorien bei gleichzeitiger Überlassung des betreffenden (lokalen) Marktes an die niedergelassene Ärzteschaft (Privatisierung) hat der RH den einzelnen Krankenversicherungsträgern Empfehlungen gegeben, die die Krankenversicherungsträger überwiegend umgesetzt haben.

Zusammenfassend gelangte der RH zur Ansicht, dass die Krankenversicherungsträger wegen der dargestellten Vorteile auf ihren — wenn auch geringen — Marktanteil nicht verzichten sollten.

290Schluss-
bemerkungen

29 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

(1) Die Rehabilitationsleistungen wären aus Gründen der Versorgungssicherheit und der Qualitätssicherung weiterhin auch in eigenen Einrichtungen der Sozialversicherungsträger zu erbringen.

(2) Für die Festigung der Gesundheit bzw die Gesundheitsvorsorge wäre die Unterbringung von Versicherten in Vertragseinrichtungen aus Kostengründen zu bevorzugen.

(3) Die Schaffung von entsprechenden Bettenkapazitäten für die Rehabilitation von Nerven-, Tumor- und psychischen Erkrankungen wäre geboten.

(4) Im Sinne der Kostenwahrheit sollten die Verrechnungspreise der Rehabilitationsleistungen zwischen den Sozialversicherungsträgern an die tatsächlichen Selbstkosten angepasst werden.

(5) Die Informationsdefizite über das vorhandene Rehabilitationsangebot wären zu beheben.

(6) Ein zentrales trägerübergreifendes Betteninformationssystem sollte zur Koordinierung von Rehabilitationsnachfrage und bedarfsgerechtem Angebot errichtet werden.

(7) Das Ziel der Verhinderung bzw Verminderung der Pflegebedürftigkeit sollte gesetzlich ausreichend verankert werden.

(8) Für die Ambulatorien sollten Qualitätsstandards geschaffen und deren Einhaltung laufend kontrolliert werden.

(9) Die Honorarordnungen insbesondere der Physikofachärzte wären zu überarbeiten.

Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Verkehr

(1) im Bereich des Verkehrs hinsichtlich:

- (1.1) Beseitigung des unbefriedigenden Zustandes, dass Bundesbeamte und Bundesbahnbedienstete gleichartige Tätigkeiten bei unterschiedlichen Besoldungssystemen ausüben (TB 1985 Abs 50.4, zuletzt TB 1998 S. 184 Abs 2.1).

Das BMVIT teilte neuerlich seine Absicht mit, frei werdende Arbeitsplätze im Bereich der Verwaltung nicht mehr mit Bundesbahnbediensteten nachzubesetzen. Weiters seien zur Beseitigung von Personalengpässen Werkverträge mit zwei Forschungsinstituten abgeschlossen worden.

- (1.2) Nachholung des Nachweises des gesamtwirtschaftlichen (nunmehr gemeinwirtschaftlichen, BGBl I Nr 81/1999) Interesses gemäß § 8 Abs 2 des Hochleistungsstreckengesetzes bei Eisenbahn-Hochleistungsstrecken im Allgemeinen und beim Abschnitt Gloggnitz-Mürzzuschlag im Besonderen (SB Semmering-Basistunnel S. 43 Abs 83 (2), zuletzt TB 1998 S. 184 Abs 2.2).

Das BMVIT vermochte nach wie vor eine unbedingte Verpflichtung zur nachträglichen Herbeiführung eines Beschlusses der Bundesregierung über das gemeinwirtschaftliche Interesse am Abschnitt Gloggnitz-Mürzzuschlag nicht zu erkennen.

Bundesstraßen

(2) im Bereich der Bundesstraßen hinsichtlich:

Organisatorischer Maßnahmen für das Bundesstraßennetz (TB 1977 Abs 76.17, TB 1983 Abs 68.1.4, TB 1986 Abs 60.27.2, zuletzt TB 1998 S. 47 Abs 1).

Laut Mitteilung des BMVIT habe die aus Beamten des Bundes und der Länder zusammengesetzte Arbeitsgruppe "Netzreduktion" im August 1999 ihre Arbeit abgeschlossen. Weitgehender Konsens bestehe insbesondere über den Umfang des an die Länder abzutretenden Straßennetzes (rd 90 % des Bundesstraßen-B-Netzes) und den Erhaltungsbereich.

Wegen der von den Ländern geforderten langfristigen finanziellen Absicherung hätte aber letztlich keine Einigung erzielt werden können.

Die Bundesregierung habe die Frage der Übertragung des Bundesstraßen-B-Netzes an die Länder neuerlich aufgegriffen. Auf Wunsch des Finanzministers werde die gegenständliche Problematik bei den Finanzausgleichsverhandlungen thematisiert. Komme es dabei zu einer Einigung mit den Ländern hinsichtlich der Abgeltungshöhe, werde es Aufgabe der Arbeitsgruppe sein, umgehend die rechtlichen, finanziellen und technischen Details zu erarbeiten.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Verkehr

- (1) im Bereich des Verkehrs hinsichtlich:
- (1.1) Einbeziehung aller Eisenbahnprojekte in die Bewertung des noch fertigzustellenden Bundesverkehrswegeplans, Klarstellung der künftigen Linienführung der Südbahn sowie Nachholen sonstiger grundsätzlicher Vorgaben wie Vernetzungsplanung und Prioritätensetzung im Hochleistungsstreckenbau (TB 1993 S. 355 f Abs 9 und 12, TB 1997 S. 284 Abs 17 (2), SB Semmering-Basistunnel S. 43 Abs 83 (1), zuletzt TB 1998 S. 187 Abs 2.1).

Laut den Mitteilungen des BMVIT und des Vorstandes der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-AG würden nach der betriebswirtschaftlichen Bewertung auch die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Bewertung der einzelnen Infrastrukturprojekte im Eisenbahnnetz vorliegen.

Laut Mitteilung des BMVIT solle der Bundesverkehrswegeplan durch eine verkehrsträgerübergreifende Arbeitsgruppe und unter Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe "Vernetzungsplanung" zügig fertig gestellt werden. Die Aktivitäten der Expertenarbeitsgruppe "Ausbau der Südbahn" sowie die im Auftrag der Expertenarbeitsgruppe vergebenen Detailuntersuchungen stünden kurz vor dem Abschluss.

- (1.2) Alternativen zum bestehenden Semmeringkonzept, die eine andere Teilung der Verkehrsleistungen zwischen der bestehenden Strecke und einer Neubaustrecke, etappenweise Teilausbauten oder einen Verzicht auf einen Tunnel vorsehen (SB Semmering-Basistunnel S. 43 Abs 83 (3), zuletzt TB 1998 S. 187 Abs 2.2).

Laut Stellungnahme des BMVIT unterziehe die Expertenarbeitsgruppe "Ausbau der Südbahn" das gesamte System der Südbahn einer eingehenden Untersuchung und Bewertung.

Der Vorstand der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-AG wiederholte seinen Hinweis auf die seinerzeitigen Untersuchungen zur Trassenfindung sowie zur Realisierungsplanung.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

293

- (1.3) Ausarbeitung eines Programmes zur Sanierung der Semmering–Bergstrecke und einer diesbezüglichen Baubeauftragung an die ÖBB durch Ressortverordnung (SB Semmering–Basistunnel S. 43 Abs 83 (8), zuletzt TB 1998 S. 187 Abs 2.3).

Laut Mitteilung des BMVIT habe ein Sanierungskonzept für die Bergstrecke zwangsläufig auch die künftigen Verkehrsleistungen auf diesem Streckenabschnitt zu berücksichtigen, weshalb ein solches Konzept erst nach Abschluss der Arbeiten der Expertenarbeitsgruppe "Ausbau der Südbahn" fertig gestellt werden könne.

Der Vorstand der ÖBB teilte mit, eine Entscheidung über die durchzuführende Ausbauvariante der Bergstrecke sei wegen des noch nicht vorliegenden Schlussberichtes der Expertenarbeitsgruppe "Ausbau der Südbahn" noch ausständig.

- (1.4) Vertiefender Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Süd–Ost–Spange, Ausrichtung der Bauplanung an die stetig zu beobachtende tatsächliche Entwicklung der Verkehrsströme sowie großräumiger Lösung der neuen, mit der Ost–Öffnung verbundenen Anforderungen im Verkehrsbereich durch Einbeziehung der Nachbarstaaten (SB Semmering–Basistunnel S. 43 f Abs 83 (9) bis (11), zuletzt TB 1998 S. 188 Abs 2.4).

Das BMVIT verwies auf die laufenden Planungs-, Untersuchungs- und Bewertungsaktivitäten bezüglich der Südbahnstrecke.

Laut Mitteilung des Vorstandes der Eisenbahn–Hochleistungsstrecken–AG sei beim Projekt Süd–Ost–Spange unverändert Langfristigkeit gegeben; die Verkehrsversorgung der Obersteiermark und des südlichen niederösterreichischen Industrieviertels sei durch dieses Projekt nicht gegeben. Zudem verfüge die Gesellschaft über keinen Planungsauftrag durch Ressortverordnung für den Ostteil dieses Projektes.

- (1.5) Unverzögerlicher Durchführung der von der Expertenarbeitsgruppe "Semmering" angeregten Untersuchungen (SB Semmering–Basistunnel S. 43 Abs 83 (12), zuletzt TB 1998 S. 188 Abs 2.5).

Laut Mitteilung des BMVIT werde es abschließende Aufgabe der Expertenarbeitsgruppe "Ausbau der Südbahn" sein, nach Fertigstellung sämtlicher Einzeluntersuchungen die jeweiligen Ergebnisse einander gegenüberzustellen und einer Beurteilung bzw Bewertung im Gesamtzusammenhang zuzuführen.

ÖBB

- (2) im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen hinsichtlich:

- (2.1) Zügigen Ausbaues der Pottendorfer Linie (TB 1988 Abs 52.19, zuletzt TB 1998 S. 188 Abs 3.1).

Der Vorstand der ÖBB verwies auf die vier den ÖBB im Verordnungsweg aufgetragenen Planungs- und Baumaßnahmen. Eine Trassenverordnung liege noch nicht vor.

- (2.2) Änderung des Prämienlohnsystems in den Werkstätten der ÖBB (TB 1986 Abs 67.12, zuletzt TB 1998 S. 189 Abs 3.3).

Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB seien die Verhandlungen über das geplante leistungsorientierte Prämiensystem im Geschäftsbereich Technische Services noch im Gange.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

ÖBB

- (1) im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen hinsichtlich:

Ehesten Abschlusses der seit Jahren in Ausarbeitung befindlichen Reform der Betriebsleistungsstatistik zum Zwecke der exakten Erhebung der Zugfrequenzen (SB Semmering-Basistunnel S. 43 Abs 83 (7), zuletzt TB 1998 S. 189 Abs 3.2).

Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB sei die Reform der Betriebsleistungsstatistik abgeschlossen; seit dem Sommerfahrplan 1999 würden sämtliche Betriebsleistungen mit der EDV-Anwendung "Austrian Railway Transport Information Systems" (ARTIS) erfasst.

Innovation und
Technologie

- (2) im Bereich der Innovation und Technologie hinsichtlich:

- (2.1) Nutzung der neuen Kostenrechnung der Österreichisches Forschungszentrum Seibersdorf GesmbH, um zu aussagefähigen Kalkulationsgrundlagen zu kommen (TB 1997 S. 294 Abs 16 (1), zuletzt TB 1998 S. 186 Abs 1.9).

Laut Mitteilung des BMVIT habe die Unternehmung eine durchgängige Vollkosten- und eine Spartenerfolgsrechnung eingeführt, die eine detaillierte Darstellung aller Forschungsprojekte auf Bereichs- und Geschäftsfeldebene ermöglichen.

- (2.2) Vorgabe klarer Positionen zur Erstellung einer Unternehmungsstrategie durch den Eigentümer der Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GesmbH (NTB 1997 S. 141 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Strategie "GBI 2000" nach ausführlicher Diskussion mit Eigentümer und Aufsichtsrat im April 1999 in einer außerordentlichen Aufsichtsratsitzung genehmigt worden.

- (2.3) Erarbeitung EU-wettbewerbsrechtlich einwandfreier Kriterien für die rasche Abwicklung von Restrukturierungsvorhaben durch die Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GesmbH (NTB 1997 S. 144 Abs 12).

Laut Stellungnahme des BMVIT habe die Europäische Kommission in einer Entscheidung vom August 1999 anerkannt, dass die Tätigkeit der Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GesmbH der eines privaten Investors gleichzustellen ist. Grundsätzlich seien die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des EG-Vertrages die Richtschnur für die weiteren Aktivitäten der Gesellschaft.

Verwirklichte Empfehlungen**295**

- (2.4) Ausbaues der Eigenwirtschaftlichkeit bei Beratungs- und sonstigen Dienstleistungen der Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GesmbH (NTB 1997 S. 143 Abs 8).

Laut Stellungnahme des BMVIT stelle die Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GesmbH ihren Tochtergesellschaften ihre Tätigkeit — soweit sie den Leistungen externer Berater entspreche — mit Stundensätzen in Rechnung.

- (2.5) Erarbeitung eines umfassenden Verwertungskonzeptes für die Reprivatisierung von sanierten Unternehmungen durch die Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GesmbH (NTB 1997 S. 144 Abs 11).

Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Verwertungsstrategie Bestandteil der Strategie "GBI 2002". Darüber hinaus sei es erklärtes Ziel, für den jeweiligen Anlassfall die bestmögliche Verwertungsform zu finden.

296

Prüfungsergebnis

297

Verkehrsverbund Ost-Region GesmbH

Aufgabe der Verkehrsverbund Ost-Region GesmbH (kurz: VOR-GesmbH) ist die konzeptionelle Planung und Steuerung der Kooperation zwischen den im ostösterreichischen Ballungsraum zusammengeschlossenen Verkehrsunternehmungen und den beteiligten Bundesländern zur Bewältigung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs.

Die direkten Zuwendungen der Gebietskörperschaften zum öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr an die im Verkehrsverbund Ost-Region kooperierenden Unternehmungen lagen seit 1993 zwischen rd 3 und 4 Mrd S jährlich. Diesem Mitteleinsatz standen eine durchschnittliche Steigerung von rd 1,2 % jährlich bei den beförderten Personen, vor allem aber eine nachhaltige Verschlechterung des Verhältnisses des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs zum motorisierten Verkehr bei den Einpendlern gegenüber.

Im Bereich des Schienenverkehrs, der rd 94 % der Verkehrsleistungen erbrachte, hatte die VOR-GesmbH kaum Einfluss auf die Tarife und das Verkehrsangebot. Dementsprechend gering waren ihre Erfolge bei Bestrebungen zur wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung.

Der wettbewerbshemmende Konzessionsschutz und ungünstige Kooperations- bzw Leistungsverträge erwiesen sich für Kostensenkungen und Netzoptimierungen hinderlich. Dem gesamteuropäischen Trend, Monopole und reservierte Märkte im Personennahverkehr abzubauen, wurde bisher kaum Rechnung getragen.

Die in der Öffentlichkeit oft vertretene These, der öffentliche Verkehr müsse den Pkw-Fahrern lediglich eine attraktive Alternative zum Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel bieten, wurde durch die Praxis wiederholt erschüttert.

Die Kostenrechnung lieferte der Unternehmensleitung kaum Führungskennzahlen; Controlling und Linienerfolgsrechnung fehlten gänzlich.

Unklare Aufgaben-, Verantwortungs- und Kompetenzbereiche führten innerhalb der VOR-GesmbH zu Doppelgleisigkeiten. Rationalisierungsmöglichkeiten wurden nicht genützt.

Das Marketing der VOR-GesmbH war verbesserungsfähig.

Die 1998 erfolgte Neueinstufung fast aller Mitarbeiter in eine höhere Gehaltsgruppe verhinderte Einsparungen beim Personalaufwand.

298

Rechtsgrundlagen:	Gesellschaftsvertrag sowie Grund- und Finanzierungsvertrag (jeweils vom Mai 1984) zwischen dem Bund und den Ländern Wien, Niederösterreich und Burgenland; Kraftfahrlineiengesetz, BGBl I Nr 203/1999; Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz, BGBl I Nr 204/1999;			
Gebahrungsentwicklung:	1996	1997	1998	1999
	in Mill S			
Gesamterlöse im Verbundbereich	5 197	5 119	5 186	5 672
Durchtarifierungsverlust* Anteil Bund	202	203,5	208	216
Durchtarifierungsverlust Anteil Länder	202	203,5	208	216
Erlöse der Gesellschaft	690	658	712	693
Aufwand der Gesellschaft	733	747	751	719
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 43	- 89	- 39	- 26
Auflösung von Rücklagen	43	89	39	26
	Anzahl			
Mitarbeiterstand	29	29	30	30
Einzugsgebiet	rd 8 840 km ²			
Linien	rd 330			
Linienlänge	rd 7 900 km			
	in Mill			
Einwohner im Gebiet	rd 2,5	rd 2,5	rd 2,5	rd 2,6
Beförderte Personen	764	763	764	777
Tarifsystem	Zonen			
Fahrscheinsystem	Zettel			
* Einnahmenverlust wegen teilweisen Tarifverzichtes zufolge einheitlicher Verbundtarife				

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 1998 bis Jänner 1999 (mit Unterbrechungen) die Gebahrung der Verkehrsverbund Ost-Region GesmbH (kurz: VOR-GesmbH). An der überprüften Gesellschaft waren der Bund sowie die Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland im Verhältnis 50 : 30 : 15 : 5 beteiligt. Zu den Anfang November 1999 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die überprüfte Gesellschaft, die Länder Niederösterreich und Wien sowie zu einzelnen Punkten das damalige BMUK im Februar 2000 Stellung. Das damalige BMWV und das Land Burgenland gaben keine Stellungnahme ab. Seine Gegenäußerungen übermittelte der RH im Mai 2000.

Aufgabe

- 2 Aufgabe der VOR-GesmbH ist die konzeptionelle Planung und Steuerung der Kooperation zwischen den im ostösterreichischen Ballungsraum zusammengeschlossenen Verkehrsunternehmungen und den beteiligten Bundesländern zur Bewältigung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs. Die überprüfte Gesellschaft nahm ihre Tätigkeit in zwei Phasen auf.

Aufgabe

Verkehrsverbund
Ost-Region GesmbH

299

(1) Ab 1984 waren im Wesentlichen die Linien der Wiener Stadtwerke-Verkehrsbetriebe (Wiener Linien), der AG der Wiener Lokalbahnen (Badner-Bahn) und die Bahnlinien der ÖBB im Verkehrsverbund Ost-Region umfasst. Für diese Verkehrsunternehmungen hatte die VOR-GesmbH vor allem die Aufteilung der jährlichen Gesamteinnahmen auf die einzelnen Unternehmungen sowie die jährliche Abdeckung des Verlustes durch die am Verkehrsverbund Ost-Region mitbeteiligten Gebietskörperschaften zu besorgen. Dieser resultierte aus dem Verzicht auf die höheren Anfangskilometerpreise bei jedem Benutzerwechsel zwischen den Verkehrsträgern (zB Wiener Linien-ÖBB-Schiene; ÖBB-Schiene-ÖBB-Bus; Wiener Linien-Regionale Kraftfahrlinien usw; Durchtarifizierungsverlust).

(2) Ab 1988 wurde der Aufgabenbereich um die Linien der Raab-Oedenburg-Ebenfurter Eisenbahn sowie um die Regionalen Kraftfahrlinien der ÖBB, des Postautodienstes und privater Unternehmungen erweitert. Hier kam der VOR-GesmbH Auftraggebereigenschaft (eigene Erlöse und eigene Aufwendungen) zu.

- 3 Während der Gebarungüberprüfung befand sich die VOR-GesmbH in einer Phase der Reorganisation. Die ab 1996 stark gestiegenen Verluste, die ua auf das damalige Konsolidierungspaket des Bundes zurückzuführen waren (zB Entfall der Studentenfahrraten), erforderten ein — auf die Bestimmungen des Unternehmensreorganisationsgesetzes 1997 gestütztes — Reorganisationskonzept.

Verkehrssituation
im Verbundraum

- 4.1 Die direkten Zuwendungen der Gebietskörperschaften zum öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr an die im Verkehrsverbund Ost-Region kooperierenden Unternehmungen lagen seit 1993 zwischen rd 3 Mrd S und 4 Mrd S jährlich. Diesem Mitteleinsatz stand eine durchschnittliche Steigerung von rd 1,2 % jährlich bei den beförderten Personen (1999: rd 777 Mill) gegenüber.

Eine im Auftrag der ÖBB Ende Februar 1998 erstellte Studie bescheinigte der VOR-GesmbH in Teilbereichen und insbesondere in Wien — international gesehen — günstige Marktanteile am gesamten Verkehr.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass demgegenüber im Pendlerbereich seit vielen Jahren große Marktanteile an den motorisierten Individualverkehr verloren gingen. Dieser wuchs seit 1994 doppelt so schnell wie der öffentliche Personennah- und Regionalverkehr. Daran vermochte auch die stufenweise Einführung der Parkraumbewirtschaftung in Wien bisher nichts zu ändern.
- 4.3 *Die VOR-GesmbH verwies auf die im dicht verbauten Wiener Gebiet zwischenzeitlich flächendeckend eingeführte Parkraumbewirtschaftung, die in der Folge auch bei den Einpendlern Auswirkungen zeigen werde.*

Grundsätzliche
Probleme

- 5.1 Die Konzession gemäß dem Kraftfahrlineiengesetz 1952 sicherte einer Unternehmung auf jeweils 15 Jahre das alleinige Recht, auf einer bestimmten Strecke Linienverkehr zu betreiben. Wegen des fehlenden Wettbewerbs konnte die VOR-GesmbH Autobus-Verkehrsleistungen nicht günstig einkaufen.

Grundsätzliche Probleme

300

- 5.2 Der RH erachtete die Lockerung des Konzessionsschutzes für eine unabdingbare Voraussetzung eines im Wege von Ausschreibungen durchzuführenden kostensenkenden Wettbewerbs.
- 5.3 *Die VOR-GesmbH verwies auf das ab 2000 geltende neue Kraftfabrliniengesetz, das einen auf zehn Jahre reduzierten Konzessionsschutz aufrecht halte. Unwirtschaftliche Verkehrsleistungen (so genannte "gemeinwirtschaftliche Leistungen") könnten nunmehr ausgeschrieben werden.*
- 6.1 Eine Ursache für gestiegene Kilometerkosten waren die zwischen der VOR-GesmbH und den Kraftfahrlinienunternehmungen 1988 geschlossenen Verträge, die diesen eine so genannte "Basiskilometergarantie" gewährten und dadurch die Rücknahme unwirtschaftlicher Leistungen verhinderten. Aufgrund eines Kündigungsverzichtes der VOR-GesmbH waren diese nachteiligen Vereinbarungen zehn Jahre lang nicht zu ändern.
- 6.2 Nach Ansicht des RH fehlte wegen dieser Vertragslage der Anreiz zur Netz- und Fahrplanoptimierung. Er empfahl, die Verträge zum frühestmöglichen Zeitpunkt neu zu verhandeln, wobei der VOR-GesmbH entweder eine von den Eigentümern klar definierte Basisversorgung aufzutragen oder sie zu verpflichten wäre, im Sinne zeitgemäßer Finanzierungsmodelle für unwirtschaftliche Verkehrsleistungen Besteller und Zahler (zB durch die an einer Aufrechterhaltung der Verkehrsleistungen interessierten Gemeinden) zu finden.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der VOR-GesmbH habe der Abschluss neuer Kooperationsverträge die Situation verbessert.*

Wettbewerbsaspekte

- 7.1 International werden die Transportleistungen im Personennahverkehr entsprechend den Grundsätzen der EU verstärkt dem freien Wettbewerb im Wege transparenter und diskriminierungsfreier Ausschreibungen unterworfen.

Eine im Mai 1998 erstellte EU-weite Analyse des öffentlichen Personennahverkehrs im Auftrag der Europäischen Kommission ergab, dass in vielen europäischen Ländern bereits diesbezügliche Umstrukturierungen im Gange waren:

(1) In Frankreich waren seit 1993 alle Verträge über öffentliche Nahverkehrsleistungen im Wege der Ausschreibung zu vergeben.

(2) In Schweden hatte bereits ab 1989 ein neues Gesetz alle früher erteilten Konzessionen außer Kraft gesetzt und damit die Vergabe im Wege der Ausschreibung eröffnet. Ähnlich war die Entwicklung in Dänemark, Finnland und Spanien verlaufen.

(3) In Großbritannien hatte eine extreme Deregulierung ab 1986 eine Kostensenkung für die öffentliche Hand um rd 40 % gebracht, jedoch eine starke Qualitätsminderung verursacht, die zu einem Fahrgastverlust von 22 % führte.

- (4) Die Niederlande wandelten die städtischen Eigenbetriebe in rechtlich selbständige Gesellschaften — bestehend aus Infrastruktur, Fahrzeugen und Betriebsführung — mit dem Ziel um, die Betreiberfunktion in der Folge auszuschreiben.
- (5) In Deutschland wurde der öffentliche Personennahverkehr in die Verantwortung der Bundesländer übertragen, die zunehmend Leistungen im Wettbewerb bestellen.
- 7.2 Da dem gesamteuropäischen Trend, Monopole und reservierte Märkte im Personennahverkehr abzubauen, kaum Rechnung getragen wurde, empfahl der RH, bei Reorganisationsmaßnahmen der VOR–GesmbH diese Erfahrungen zu berücksichtigen, um durch verstärkten Wettbewerb zu sparsameren und wirtschaftlicheren Lösungen zu finden.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der VOR–GesmbH sei es aufgrund der bisherigen Gesetzeslage nicht möglich gewesen, die Monopole und reservierten Märkte abzubauen. Allerdings sei mit der 1999 erfolgten Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr sowie des neuen Kraftfabrliniengesetzes eine Verbesserung der Situation eingetreten.*

Tarifwesen

Durchtarifizierungs- verlust

- 8.1 Während ein Fahrgast vor Einführung des Verkehrsverbundes Ost–Region bei jedem Wechsel des Verkehrsmittels einen höheren Anfangskilometerpreis zu zahlen hatte, wurde ihm im Verkehrsverbund ein gleichbleibender Kilometerpreis von der ersten Einstieg– bis zur letzten Ausstiegstelle in der Weise verrechnet, als ob er die gesamte Strecke auf einem einzigen Verkehrsmittel zurückgelegt hätte. Die Verkehrsunternehmungen erlitten dadurch einen Einnahmenverlust (Durchtarifizierungsverlust), der ihnen zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den an der VOR–GesmbH beteiligten Ländern Wien, Niederösterreich und Burgenland abzugelten war.

Der jährliche Durchtarifizierungsverlust der beteiligten Gebietskörperschaften stieg bis 1999 kontinuierlich auf rd 432 Mill S an. Gleichermaßen nahmen die Eigentümerzuschüsse zum Durchtarifizierungsverlust seit 1993 um rd 32 % zu. Die Anzahl beförderter Personen (+ 7 %) und die Erlöse (+ 27 %) hielten damit nicht Schritt.

Im Jahr 1998 kürzte die Generalversammlung der VOR–GesmbH erstmals den — seit Jahren hochgerechneten und zur Abgeltung vorgeschlagenen — Durchtarifizierungsverlust um rd 16 Mill S auf rd 416 Mill S.

- 8.2 Der RH hätte diese restriktive Haltung der Generalversammlung schon früher erwartet. Dadurch wäre es der VOR–GesmbH möglich gewesen, an den Rationalisierungserfolgen der Verkehrsunternehmungen teilzuhaben.
- 8.3 *Laut Stellungnahme der VOR–GesmbH trage sie diesem Aspekt nunmehr Rechnung.*

Tarifwesen

302

Tarifhoheit

- 9.1 Die VOR-GesmbH übte nur im kleinen Bereich der Kraftfahrlnien eine — eingeschränkte — Tarifhoheit aus; im Restbereich (94 % des Gesamtangebotes) verfügte sie nicht über die Tarifhoheit. Die Verkehrsunternehmungen bestimmten hier de facto auch die Höhe der Bundes- und Länderzuschüsse an die VOR-GesmbH, weil Tarifierhöhungen fast automatisch zur Erhöhung der Durchtarifierungsverluste führten. Der mangelnde Einfluss der VOR-GesmbH auf die Tarifgestaltung im Schienenbereich und die fehlende Verantwortung der überprüften Gesellschaft für die Verkehrserträge waren der fälligen Netz- und Fahrplanoptimierung abträglich.
- 9.2 Nach Ansicht des RH wäre die Tarifhoheit der VOR-GesmbH zu stärken.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der VOR-GesmbH sei ab 2000 als gesetzliche Aufgabe von Verkehrsverbundorganisationsunternehmungen lediglich die Erstellung von Rahmenvorgaben für den Gemeinschaftstarif normiert.*

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erachtete eine kurzfristige organisatorische Umstellung der VOR-GesmbH — ohne grundlegende tarifliche und budgetäre Maßnahmen innerhalb einer fünfjährigen Umstellungsphase — für wenig sachdienlich.

Der Magistrat der Stadt Wien erblickte übergeordnete kommunalpolitische Aspekte, die einer Abtretung der Tarifhoheit an die VOR-GesmbH nach wie vor entgegenstünden.

- 10.1 Die Unübersichtlichkeit des auf das Jahr 1984 zurückgehenden Tarifsystems veranlasste die VOR-GesmbH, das System von zwei Beratungsunternehmungen untersuchen zu lassen. Deren Vorschlag zu einer Tarifreform 1993/94 scheiterte vor allem am Widerstand der beiden größten Verkehrsunternehmungen.
- 10.2 Der RH empfahl, das Tarifsysteem im Zuge der Einführung neuer Abfertigungssysteme zu vereinfachen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der VOR-GesmbH beabsichtige sie, insbesondere Tarifbesonderheiten, wie Zonenüberlappungen usw, zu beseitigen.*

Verkehrsleistungen

- 11.1 Die ab Anfang 1996 erbrachte Verkehrsleistung zwischen Wien-Mitte, Flughafen Wien-Schwechat und Kleinneusiedl verursachte in drei Jahren einen Verlust von über 6 Mill S. Bis Mitte 1999 galt ein dreijähriger, zwischen der VOR-GesmbH und der Flughafen Wien AG vereinbarter, gegenseitiger Kündigungsverzicht. Ein Beförderungsfall kostete die VOR-GesmbH rd 180 S, das war das rd Fünffache des VOR-Fahrpreises laut Tarif oder das rd Zweieinhalbfache des konkurrierenden Schnellbuspreises.
- 11.2 Der RH empfahl, bei künftigen Verträgen kürzere Kündigungsfristen zu vereinbaren.
- 11.3 *Laut Stellungnahme der VOR-GesmbH habe sich die Kostensituation aufgrund einer 1999 abgeschlossenen Zusatzvereinbarung wesentlich gebessert.*

- 12.1 Im April 1995 wurde die Wiener U-Bahn-Linie U 6 bis Siebenhirten zusätzlich zur bestehenden Südbahnlinie, zur Pottendorfer Linie und zur Badner-Bahn als "vierte Schiene" in den Süden in Betrieb genommen. Die VOR-GesmbH sorgte auf Basis eines Fremdgutachtens mit einem umfassenden und qualitativ hohen Angebot für die Anbindung der regionalen Autobuslinien.

Die erwartete Nachfrage blieb jedoch aus; schließlich standen rd 13 Mill S Mehrkosten nur rd 1,9 Mill S Mehrerlöse gegenüber, weshalb die VOR-GesmbH nach einem Jahr rd 95 % der Leistungen zurücknahm. Auch hier wurde die in der Öffentlichkeit oft vertretene These, der öffentliche Verkehr müsse den Pkw-Fahrern lediglich eine attraktive Alternative zum Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel bieten, stark erschüttert.

In ähnlicher Weise erwies sich die Abwicklung von örtlich bzw regional begrenzten Verkehrsleistungen (Ortsverkehre) wiederholt als besonders unwirtschaftlich, weil kostendeckende Zuzahlungen der Gemeinden meist fehlten.

- 12.2 Der RH würdigte die Bemühungen der VOR-GesmbH, Lösungen mit den Gemeinden zu finden, bemängelte jedoch das Ausmaß der verbliebenen Verteuerung und empfahl weitere Verhandlungen zur Senkung der Kosten.
- 12.3 *Die VOR-GesmbH wies zur U 6-Anbindung auf den Ausfall einer großen niederösterreichischen Gemeinde als Mitzahler und auf das Fehlen weiterer Fördermöglichkeiten im Rahmen der Nabverkehrsförderung hin.*

- 13.1 Ein Problem des Schülerverkehrs waren seit jeher die einheitlichen Schulbeginnzeiten, die Änderungen der Unterrichtszeiten während des Unterrichtsjahres sowie die freie Wahl zwischen der Fünf- oder Sechstageschulwoche. Dies zwang die Verkehrsunternehmungen zum Halten von Kapazitätsreserven für die Bedarfsspitzen. Die VOR-GesmbH fand bei den Schulen wenig Verständnis, auf die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs einzugehen.

- 13.2 Der RH empfahl, die Bemühungen um verkehrsgünstigere Unterrichtszeiten voranzutreiben, um damit die Kosten entweder zu senken oder unwirtschaftliche Verkehrsleistungen wieder den Gelegenheitsverkehrsanbietern zu überlassen.

- 13.3 *Die VOR-GesmbH sicherte zu, in Gespräche mit den Landesschulbehörden einzutreten.*

Das damalige BMUK gab zu bedenken, dass sich die Aufenthaltszeit von Schülern in der Schule der Normalarbeitszeit von Berufstätigen angenähert habe. Dezentralisierungserwägungen, die Schulautonomie sowie lernpsychologische und gesundheitliche Aspekte würden zentralen Vorgaben für geänderte Unterrichtsbeginnzeiten entgegenstehen.

304**Organisation**

- 14.1 Die VOR-GesmbH gliederte sich in zwei Stabsstellen und vier Fachabteilungen. Mangels Stellenbeschreibungen blieben Aufgaben-, Verantwortungs- und Kompetenzbereiche unscharf. Die Führungsspannen waren klein; es bestanden Doppelgleisigkeiten (Frequenzzählungen, Planung der Ortsverkehre) und abteilungsübergreifende Aufgabenzuordnungen (Öffentlichkeitsarbeit und Kundeninformation).
- 14.2 Der RH empfahl, ein Aufgabenver- und -zuteilungskonzept zu erstellen, die Organisationseinheiten zu bündeln und die Auslagerung von Teilbereichen zu überlegen.
- 14.3 *Die VOR-GesmbH sagte zu, die Aufgabenverteilung im Hinblick auf die neue Rechtslage im Sinne der Empfehlungen des RH zu überarbeiten.*

Verwaltung

- 15.1 Die Plankostenrechnung und die Kostenstellengliederung der VOR-GesmbH erfolgten vorwiegend nach organisatorischen Verantwortungsbereichen, wodurch die Errechnung von Kennzahlen für die Unternehmungsführung sowie die Vereinbarung von Zielen kaum möglich waren. Eine Erfolgsrechnung für die Linienführungen (Linienerefolgsrechnung) sowie wesentliche Elemente für ein Controlling fehlten gänzlich.
- 15.2 Der RH empfahl, die Kostenrechnung der VOR-GesmbH auf den zeitgemäßen Standard zu bringen sowie die Linienerefolgsrechnung und ein effizientes Controlling einzuführen.
- 15.3 *Laut Stellungnahme der VOR-GesmbH enthalte der Wirtschaftsplan 2000 bereits eine neue, aufgabenbezogene Kostengliederung. Die Anschaffung von Fabrgastzählgeräten werde die Schaffung einer Datenbasis für die Linienerefolgsrechnung ermöglichen.*
- 16.1 Der Werbeetat der VOR-GesmbH betrug im Durchschnitt jährlich rd 3 Mill S; andere Verkehrsverbünde wendeten für ihre Öffentlichkeitsarbeit mehr als das Dreifache auf. Der Werbewert mancher Sponsoring-Ausgaben war nicht nachvollziehbar.
- 16.2 Der RH regte an, die Werbung und das Marketing zielorientierter auf die Gewinnung neuer Kunden zu richten und hiezu gegebenenfalls externe Berater beizuziehen.
- 16.3 *Laut Stellungnahme der VOR-GesmbH sei ein neues Marketing-Konzept in Ausarbeitung.*

Personal

- 17.1 Die VOR-GesmbH verfügte im Jahr 1998 über einen Geschäftsführer, drei Prokuristen und 30 Mitarbeiter, wovon drei von anderen Bereichen unbefristet karenziert bzw dienstfreigestellt waren (Magistrat der Stadt Wien, Wiener Stadtwerke-Verkehrsbetriebe, ÖBB).
- 17.2 Der RH bemängelte die unbefristeten Personalaufnahmen und regte an, derartige Dienstverträge auf maximal fünf Jahre zu befristen.
- 17.3 *Die VOR-GesmbH wies darauf hin, dass ihr vor allem die einschlägigen Erfahrungen und Vorkenntnisse der Mitarbeiter wichtig waren.*

- 18.1 Die bei der VOR–GesmbH beschäftigten drei Prokuristen übten ihre Funktion nur in Form einer Teilzeit–Nebentätigkeit für die sie entsendenden Gesellschafter Bund, Land Niederösterreich und Land Burgenland aus. Die zeitliche Belastung eines Prokuristen wurde mit 22 bis 25 Stunden je Monat angegeben.

Sowohl die Doppelfunktion der Betroffenen als Prokuristen und hauptberufliche Mitarbeiter der entsendenden Gebietskörperschaft als auch das geringe zeitliche Beschäftigungsausmaß waren unter den Verkehrsverbänden einzigartig. Im Vergleich zum Einsatz voll beschäftigter Prokuristen bedeutete dies für die VOR–GesmbH um 57 % höhere durchschnittliche Personalkosten.

- 18.2 Der RH empfahl, zumindest einen leitenden Angestellten als voll– oder halbbeschäftigten Prokuristen am Sitz der Gesellschaft einzusetzen.
- 18.3 *Laut Stellungnahme der VOR–GesmbH beabsichtige sie, vor dieser Organisationsänderung erst die laufende Umstellung auf die neuen gesetzlichen Vorgaben 1999 sowie die geplante Vereinheitlichung der Verbundstrukturen abzuschließen.*

Laut Stellungnahme des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung wolle das Land in der laufenden Umstellungsphase auf die aktive strategische Mitgestaltung an der Geschäftsführung der VOR–GesmbH nicht verzichten.

- 19.1 Durch das Ausscheiden eines leitenden Angestellten Ende 1997, eine Überstundenreduktion ab 1998 sowie die Einführung eines Zeiterfassungssystems erwartete sich die VOR–GesmbH Einsparungen im Personalbudget. Ab Mai 1998 wurden 95 % aller Mitarbeiter in höhere Gehaltsgruppen umgestuft, um den durch den Abgang des leitenden Angestellten gestiegenen Arbeitsaufwand finanziell abzugelten.

Die Gesamtsumme der Gehälter einschließlich Überstunden blieb — infolge der generellen Anhebung der Gehälter — im Zeitraum 1997/1998 mit rd 14,2 Mill S annähernd gleich und stieg 1999 auf rd 15 Mill S an.

- 19.2 Der RH beanstandete die unwirtschaftliche Art und das hohe Ausmaß der besoldungsmäßigen Neueinstufungen. Herausragende Einzelleistungen wären zweckmäßiger durch Belohnungen zu honorieren gewesen. Er empfahl, zur Senkung des Personalaufwandes zunächst die Aufhebung der Vorrückungsautomatik zu überlegen, die zeitlichen Mehrleistungen sowie bestehende Pauschale–Vereinbarungen schrittweise zu reduzieren und künftig niedrigere Bezüge mit festem Mehrleistungsanteil zu erwägen.
- 19.3 *Laut Stellungnahme der VOR–GesmbH stelle sie derartige Überlegungen an.*

Personal

306

- 20.1 Die VOR–GesmbH schüttete jährlich ein Bilanzgeld von rd 350 000 S aus, das als Gehaltsbestandteil anteilmäßig auf den Geschäftsführer und sieben weitere Mitarbeiter verteilt wurde.
- 20.2 Angesichts der prekären finanziellen Lage der VOR–GesmbH und der erheblichen Gehaltserhöhungen ab Mai 1998 empfahl der RH, die Gewährung von Bilanzgeldern vorerst einzustellen.
- 20.3 *Laut Stellungnahme der VOR–GesmbH erhalte der Geschäftsführer seit 1998 kein Bilanzgeld mehr; die weiteren Bediensteten hätten aufgrund der langjährigen Zuerkennung bereits einen Rechtsanspruch.*

Schluss-
bemerkungen

- 21 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:
 - (1) Der VOR–GesmbH wäre ein Auftrag zu einer klar definierten Basisversorgung zu erteilen; für darüber hinausgehende Verkehrsleistungen ("Gemeinwirtschaftliche Leistungen") sollten die Besteller die Kosten tragen.
 - (2) Der öffentliche Personennah– und Regionalverkehr sollte innerhalb des neuen rechtlichen Rahmens nach den Grundsätzen des Wettbewerbs erfolgen.
 - (3) Die Einflussnahmemöglichkeiten der VOR–GesmbH auf die Netz– und Fahrplangestaltung sollten verstärkt werden.
 - (4) Eine Linienerfolgsrechnung wäre einzuführen.
 - (5) Die Tarifhoheit der VOR–GesmbH wäre zu stärken.
 - (6) Die Aufbau– und Ablauforganisation wäre zu optimieren.
 - (7) Die Kostenrechnung sollte auf den zeitgemäßen Standard gebracht und ein Unternehmungs–Controlling aufgebaut werden.
 - (8) Die Werbung und das Marketing sollten auf die Gewinnung neuer Kunden gerichtet sein.
 - (9) Zumindest ein erfahrener leitender Angestellter sollte als voll– oder halbbeschäftigter Prokurist ständig am Sitz der Gesellschaft eingesetzt werden.
 - (10) Zur Senkung des Personalaufwandes wäre das Besoldungssystem zu ändern.

Bereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

307

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

- (1) Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

Vereinheitlichung und Neuorganisation der Bundesgebäudeverwaltung, insbesondere Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeit der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung (TB 1972, TB 1984 Abs 56, zuletzt TB 1998 S. 47 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMWA sei — in Umsetzung der mit April 2000 erfolgten Änderung des Bundesministeriengesetzes — die Übertragung der "Angelegenheiten der Errichtung, Instandhaltung und Verwaltung aller Bauten, die dem Bundesministerium für Landesverteidigung dienen" an das BMLV vorrangig.

- (2) Erlassung der Gebarungsrichtlinienverordnung gemäß dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz zur rechtlich verbindlichen Festlegung des Eigenmittelbedarfes gemeinnütziger Bauvereinigungen (TB 1994 S. 77 f, S. 139 ff, TB 1995 S. 185 f, zuletzt TB 1998 S. 47 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMWA sei im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz die ausdrückliche Verpflichtung normiert, frei verfügbares Reservekapital innerhalb von fünf Jahren für zum üblichen Geschäftsbetrieb gehörende, im Gesetz genannte Maßnahmen zu verwenden und somit die Eigenkapitalreserve auf das unbedingt Notwendige zu beschränken.

- (3) Schaffung einer übersichtlichen und weniger zersplitterten österreichischen Förderungslandschaft (NTB 1996 S. 70 Abs 8, zuletzt TB 1998 S. 47 Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMWA sei — in Umsetzung der mit April 2000 erfolgten Änderung des Bundesministeriengesetzes — die Ansiedlung der "Angelegenheiten der wirtschaftlich-technischen Forschung" sowie der "Regionalförderung" im Ressort vorrangig.

- (4) Übertragung der Verwaltung der Mittel für das Seedfinancing-Programm an die Innovationsagentur GesmbH und Verfügung über Mittelrückflüsse durch die Unternehmung selbst (NTB 1996 S. 71 Abs 10, zuletzt TB 1998 S. 48 Abs 5).

Laut Mitteilung des BMWA seien seine intensiven Verhandlungen mit dem BMF und dem BMVIT weiterhin nicht erfolgreich gewesen.

308

- (5) Ausreichender Ausstattung der Austrian Business Agency mit finanziellen Mitteln auch nach 1997 (NTB 1997 S. 9 Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMWA seien die Mittel wegen der Budgetrestriktionen tendenziell zu kürzen gewesen. Dennoch weise die Ergebnisentwicklung der Austrian Business Agency eine stetige Rekordbilanz auf. Die Tatsache, dass die Austrian Business Agency ein wichtiges Instrument der Wirtschaftspolitik darstelle, werde bei den künftigen Budgetstellungen berücksichtigt.

In Verwirklichung begriffene Anregung

Teilweise verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Beschleunigung der Vollaussattung der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen (TB 1995 S. 41 ff, zuletzt TB 1998 S. 48).

Laut Stellungnahme des BMWA seien bereits mehrere Brandschutzbereiche fertig gestellt und eine Betriebsfeuerwehr errichtet worden; die Umsetzung aller Brandschutzmaßnahmen sei bis 2006 zu erwarten.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Weiterer Verbesserung der Zusammenarbeit der für die Neuansiedlung von Unternehmungen zuständigen Austrian Business Agency mit den Landesansiedlungsgesellschaften (NTB 1997 S. 11 Abs 10).

Laut Stellungnahme des BMWA habe sich die Zusammenarbeit durch verschiedene Projekte und Programme seit 1997 zunehmend intensiviert.

- (2) Absenkung der Personalkosten der Austrian Business Agency (NTB 1997 S. 13 Abs 16).

Laut Stellungnahme des BMWA seien die durchschnittlichen Personalkosten trotz kollektivvertraglicher Erhöhungen gesunken.

Prüfungsergebnisse

Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn

Die Schönbrunner Tiergarten GesmbH (kurz: Gesellschaft) erfüllte die ihr anlässlich der Gründung gesetzlich auferlegten Ziele.

Die Gesellschaft erwirtschaftete seit ihrem Bestehen keine Gewinne, so dass der Bund seit 1992 jährlich Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zur Verlustabdeckung zu leisten hatte (insgesamt rd 165,4 Mill S). Im überprüften Zeitraum betrug sie etwa 20 Mill S jährlich und lagen damit auf ähnlichem Niveau wie vor der Ausgliederung. Der RH anerkannte jedoch die Bemühungen, zusätzliche Einnahmen, insbesondere aus Spenden von Privaten, zu erwirken, die zu einer Reduzierung der Zuschussleistungen des Eigentümers beitrugen.

Die Bundeszuschüsse wurden ohne die gemeinschaftsrechtlich vorgesehene Benachrichtigung (Notifizierung) der Europäischen Kommission geleistet.

Das Schönbrunner Tiergartengesetz schrieb die Verpachtung des Betriebes mit den dazugehörigen Baulichkeiten und Grundflächen an die Gesellschaft zu einem angemessenen Pachtzins vor. Während das BMF für die ehemalige Grundfläche einen Pachtzins von 8,8 Mill S als angemessen ermittelte, stellte das damalige BMwA der Gesellschaft jährlich lediglich 440 000 S wertgesichert in Rechnung.

Nach zusätzlicher Verpachtung des Areals "Tirolergarten" an die Gesellschaft wäre der Mindestpachtzins nach einer Berechnung des BMF von 440 000 S auf 756 000 S zu erhöhen gewesen. Das damalige BMwA kam jedoch dem Ersuchen des BMF, den Mindestpachtzins dementsprechend anzugleichen, nicht nach.

Seit der Geschäftsaufnahme der Gesellschaft betrug die Investitionen des Bundes in Bauvorhaben des Tiergartens rd 370 Mill S. Mit den Investitionen für das Regenwaldhaus (Fertigstellung 2002) werden sie sich auf rd 600 Mill S belaufen. Auch die Gesellschaft investierte bis 1999 für Bauvorhaben rd 78 Mill S, von denen sie rd 42 Mill S durch Sponsoren aufbringen konnte.

Der Personalaufwand betrug über 50 % des Gesamtaufwandes. Die Zielvorgaben des damaligen BMwA (Personalabbau sowie linear geringfügige Steigerung der Personalkosten) wurden verfehlt.

Die Beziehungen zwischen dem "Verein der Freunde des Tiergartens Schönbrunn" und der Gesellschaft waren eng und verflochten. Nach Ansicht des RH sollten ihre Gebarungen klar getrennt werden.

310

Schönbrunner Tiergarten GesmbH

Eigentümer:	Republik Österreich (Bund) zu 100 %							
Rechtsgrundlage:	Bundesgesetz über die Errichtung einer Schönbrunner Tiergarten GesmbH (Schönbrunner Tiergartengesetz) BGBl Nr 420/1991							
Unternehmensgegenstand:	<p>Haltung, Pflege und Vermehrung der Tiere nach dem neuesten Stand tiergärtnerischer Erkenntnisse unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse des Natur- und Artenschutzes;</p> <p>wissenschaftliche Forschung auf allen Gebieten der Tiergartenbiologie;</p> <p>Vermittlung von Interesse und Verständnis für die Tierwelt dieser Erde an eine breite Öffentlichkeit durch eine sinnvolle Auswahl von Tierformen;</p> <p>Gewährleistung der Funktion des Schönbrunner Tiergartens als städtischer Erholungsraum;</p> <p>Festlegung der Eintrittspreise unter Bedachtnahme auf soziale Aspekte;</p> <p>Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Institutionen vergleichbarer Zielsetzungen;</p> <p>Erhaltung des Tiergartens Schönbrunn als Kulturdenkmal.</p>							
Gebarungs-entwicklung:	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S*							
Erträge	24,9	43,2	58,4	60,5	72,9	77,7	90,4	97,4
Aufwendungen	32,5**	70,1	81,0	80,6	87,0	96,1	106,6	102,7
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 7,6	- 26,9	- 22,5	- 20,1	- 14,1	- 18,4	- 16,2	- 5,3
	in %							
Deckungsquote	-**	62	72	75	84	81	85	95
	in Mill S							
Bundeszuschuss	10,0	21,7	29,6	22,7	22,2	19,2	20,0	20,0
Bauinvestitionen des Bundes	13,6	22,0	86,6	61,7	68,6	31,9	42,0	43,6
Personalaufwand	32,2	40,0	43,9	46,5	49,9	56,0	56,2	57,2
	Anzahl							
Mitarbeiter	97	104	105	107	124	128	135	134

* Rundungsbedingte Abweichungen möglich

** ohne Personalaufwand; dieser wurde aus dem Bundeshaushalt geleistet; Deckungsquote deshalb nicht aussagekräftig im Vergleich zu den Folgejahren

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 1999 die Gebarung der Schönbrunner Tiergarten GesmbH (kurz: Gesellschaft) in Wien. Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom März 2000 nahmen die Gesellschaft im Juni sowie das BMF und das nunmehrige BMWA im Juli 2000 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2000.

Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn

311

Unternehmungs- ziele

- 2.1 Das Schönbrunner Tiergartengesetz schrieb der Gesellschaft als Unternehmungsziele insbesondere die Erhaltung des Tiergartens Schönbrunn als Kulturdenkmal, die Haltung, Pflege und Vermehrung der Tiere nach dem neuesten Stand tiergärtnerischer Erkenntnisse unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse des Natur- und Artenschutzes, die Festlegung der Eintrittspreise unter Bedachtnahme auf soziale Aspekte sowie die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen, zB durch Spenden oder Sponsoring, vor. Die unentgeltlichen Zuwendungen erhöhten sich von rd 5 Mill S (1992) auf rd 13 Mill S (1998).
- 2.2 Der RH anerkannte, dass die Gesellschaft die anlässlich ihrer Gründung formulierten Ziele erreicht hat; in erfolgreicher Weise nützte die Gesellschaft die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen.

Wirtschaftliche Lage

- 3.1 Die Aufwendungen der Gesellschaft von 70,1 Mill S (1993) stiegen auf 102,7 Mill S (1999); die Erträge erhöhten sich im selben Zeitraum von 43,2 Mill S auf 97,4 Mill S. Das negative Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit konnte somit von – 26,9 Mill S (1993) auf – 5,3 Mill S (1999), die Deckungsquote von 62 % auf 95 % verbessert werden.

Die zur Verlustabdeckung geleisteten Zuschüsse des Bundes an die Gesellschaft (durchschnittlich etwa 20 Mill S jährlich) lagen im überprüften Zeitraum auf ähnlichem Niveau wie vor der Ausgliederung; sie betrugen seit 1992 insgesamt 165,4 Mill S.

- 3.2 Der RH vermerkte, dass die Gesellschaft seit ihrem Bestehen keine Gewinne erwirtschaftete, so dass die Republik Österreich jährlich Zuschüsse aus dem Bundshaushalt zur Verlustabdeckung zu leisten hatte.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft stünden den Gesellschafterzuschüssen von insgesamt 165,4 Mill S sowohl direkte Zahlungen der Gesellschaft an den Bund (zB Schenkungssteuer, Pacht, Pensionsbeiträge für Beamte) als auch Leistungen (rd 141,7 Mill S), die vor der Ausgliederung durch Dienststellen des Bundes erbracht wurden (zB Gartenpflege, bauliche Investitionen und Erhaltung, Betrieb des Kesselhauses, Buchhaltung, Verwaltung), gegenüber. Als Belastung für den Bund ergäben sich somit für die ersten acht Jahre seit der Ausgliederung insgesamt 23,7 Mill S, was dem Zuschussbedarf eines einzigen Jahres vor der Ausgliederung entspräche.*
- 3.4 Der RH entgegnete, dass die Gesellschaft — ungeachtet der nicht unmittelbar gegebenen Vergleichbarkeit der aus verschiedenen Rechnungssystemen (Kameralistik, Doppik) ermittelten Zahlen — seit ihrer Gründung ein Zuschussbetrieb ist, dessen Haushalt aus Bundesmitteln ausgeglichen wird. Insofern ist es für das Bundesbudget im Ergebnis grundsätzlich unerheblich, ob wesentliche, von der Gesellschaft in ihrer Stellungnahme aufgezählte Leistungen direkt bei Leistungserbringung aus dem Bundesbudget oder im Nachhinein im Wege der jährlichen Zuschussstätigkeit beglichen werden.

Dessen ungeachtet übersah der RH dabei nicht, dass die Gesellschaft auch Einnahmen, insbesondere Spenden, von Privaten erzielt hat, die der Bund sehr wahrscheinlich nicht hätte erwirken können. Diese trugen zu einer Reduzierung der Zuschussleistungen des Eigentümers und damit auch zur Entlastung des Bundesbudgets bei.

312**Notifizierungs-
verpflichtung**

- 4.1 Die an die Gesellschaft geleisteten Bundeszuschüsse wurden ohne die gemeinschaftsrechtlich vorgesehene Benachrichtigung (Notifizierung) der Europäischen Kommission geleistet.

Gemäß Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) sind aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmungen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt grundsätzlich unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ausnahmeregelungen sind für Beihilfen ua zur Erhaltung des kulturellen Erbes möglich (Art 87 Abs 3 lit d des EG-Vertrages), soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Der Tiergarten Schönbrunn war Teil des von der UNESCO ausgewiesenen Weltkulturerbes "Schönbrunn".

- 4.2 Nach Ansicht des RH liegt die Beurteilung, ob tatsächlich eine mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Beihilfe aus staatlichen Mitteln gegeben ist, allein im Ermessen der Europäischen Kommission.

Der RH empfahl dem damaligen BMwA, der Verpflichtung zur Notifizierung der Zuschussleistungen an die Gesellschaft nachzukommen.

- 4.3 *Das nunmehrige BMwA erachtete eine Notifizierung als entbehrlich, weil die von ihm gewährten Beihilfen in Form der periodisch stattfindenden Kapitalzuführungen unter die Ausnahmebestimmungen nach Art 87 Abs 3 lit d des EG-Vertrages zu subsumieren seien, und aus diesem Grund nahezu alle übrigen Mitgliedstaaten diese Art von Beihilfen ebenfalls nicht notifizieren würden.*
- 4.4 Der RH entgegnete, dass die Beurteilung der Frage, ob eine Ausnahme vorliegt, ausschließlich der Europäischen Kommission obliegt. Dies setzt aber die vom RH eingemahnte Notifizierung an die Europäische Kommission voraus.

Pachtzins**Angemessenheit**

- 5.1 Das Schönbrunner Tiergartengesetz ermächtigte den damaligen Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen, der Gesellschaft den Betrieb des Tiergartens Schönbrunn mit den dazugehörigen Baulichkeiten und Grundflächen sowie allem Zubehör zu einem angemessenen Pachtzins zu verpachten.

Das BMF bewertete deshalb — im Wege eines Amtsgutachtens — das zu Jahresende 1991 bestehende Tiergartenareal. Ausgehend vom Wert für Bauland wurden dabei Abschläge für Erholungsflächen sowie für den Umstand, dass die Gesellschaft voraussichtlich keine Gewinne erwirtschaften werde, berücksichtigt. Den verpachteten Baulichkeiten wurde wegen ihrer Sanierungsbedürftigkeit und wegen des Denkmalschutzes kein Wert beigemessen, so dass der Gesamtwert der verpachteten Liegenschaft nur mit dem Wert von Grund und Boden bemessen wurde. Das jährliche Pachtentgelt sollte 4 % davon betragen, was einem jährlichen Pachtzins von 8,8 Mill S entsprochen hätte.

Das damalige BMwA verzichtete auf die Einholung jener zwei von Wirtschaftsprüfern zu erstellenden Gutachten über den Wert des Tiergartens, die es anlässlich der Ausgliederung hatte in Auftrag geben wollen.

Der im Dezember 1992 zwischen dem Bund und der Gesellschaft abgeschlossene Pachtvertrag sah entgegen der Empfehlung des BMF einen wertgesicherten jährlichen Pachtzins von 440 000 S vor. Ab 1997 war 1 % des Nettoerlöses aus Eintrittskarten als Pachtzins zu bezahlen, mindestens jedoch 440 000 S.

- 5.2 Gemäß dem Schönbrunner Tiergartengesetz war für den Fall der Verpachtung verpflichtend ein angemessener Pachtzins zu verlangen. Der Gesetzgeber schloss damit die Verrechnung eines Anerkennungszinses oder die gänzlich unentgeltliche Überlassung des Pachtgegenstandes ausdrücklich aus.

Der durch das Amtsgutachten des BMF hinreichend konkretisierte "angemessene Pachtzins" wich erheblich von dem zwischen den Vertragspartnern, dem damaligen BMwA und der Gesellschaft, vereinbarten Pachtzins ab, wodurch er die gesetzliche Forderung nach Angemessenheit nicht erfüllte.

Der RH empfahl dem damaligen BMwA, den Auftrag des Gesetzgebers wahrzunehmen und einen angemessenen Pachtzins im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen zu vereinbaren.

- 5.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei bei der Ermittlung des angemessenen Pachtzinses maßgebend, welchen Wert die überlassenen Wirtschaftsgüter hätten, welchen Verpflichtungen der Pächter nachzukommen habe, welcher Gewinn erwartet werden könne und welchen Pachtzins ein Dritter zu zahlen bereit wäre. Solange ein Betrieb unter den gegebenen Voraussetzungen nur als Verlustbetrieb geführt und der Pachtzins nur durch Zuschüsse des Eigentümers finanziert werden könne, sei er praktisch nicht verpachtbar; der Pachtzins könne somit bestenfalls symbolischen Charakter haben.*

Laut Stellungnahme des BMwA habe das Amtsgutachten des BMF auf die spezifischen Gegebenheiten nicht ausreichend Rücksicht genommen, zumal sich der Verkehrswert für bebaute, nicht frei verfügbare Liegenschaften in erster Linie nach dem Ertragswert richte und dieser bei der Gesellschaft negativ sei. Es sei daher nur ein sehr geringer fixer Pachtzins gerechtfertigt. Eine Erhöhung könne nur auf Basis ergebnisorientierter Parameter erfolgen, wie dies durch die Bindung an den Jahresumsatz von Anfang an erfolgte; dem Gesetzesauftrag sei daher voll Rechnung getragen worden.

Das BMF schloss sich den Argumenten der Gesellschaft und des BMwA an.

- 5.4 Der RH entgegnete dem BMwA, dass es das damalige BMwA bis zur Gebarungsüberprüfung verabsäumt hatte, die von ihm selbst vorgeschlagenen Gutachten über die Höhe eines angemessenen Pachtzinses einzuholen. Dadurch hat das damalige BMwA als Eigentümerversorger die dem Bund zustehenden Rechte gegenüber der neu gegründeten Gesellschaft nicht in ausreichendem Maß wahrgenommen.

Dem BMF entgegnete der RH, dass es in seiner Stellungnahme nunmehr die Argumente des BMwA sowie der Gesellschaft teilte, ohne diese Meinungsänderung entsprechend zu begründen. Auch war nicht zu erkennen, ob sich die geänderte Haltung auf ein neues Gutachten stützt.

Pachtzins

314

Areal "Tirolergarten" 6.1 Zusätzlich zu der Fläche von rd 12 Hektar, die die Gesellschaft Ende 1991 bewirtschaftete, verpachtete ihr der Bund auch den "Tirolergarten", wodurch sich die verpachtete Fläche auf insgesamt rd 17 Hektar vergrößerte.

Das erst 1995 mit der Erweiterung der verpachteten Fläche befasste BMF ermittelte daraufhin einen neuen Sachwert unter Beibehaltung der bisherigen Bewertungsgrundsätze, demzufolge der jährlich eingehobene Mindestpachtzins von 440 000 S auf 756 000 S zu erhöhen gewesen wäre.

Ungeachtet dessen blieben die diesbezügliche vertragliche Regelung und damit auch die Höhe des Pachtzinses unverändert.

6.2 Der RH kritisierte das Versäumnis des damaligen BMwA, den Empfehlungen des BMF auf Anhebung wenigstens des Mindestpachtzinses Folge zu leisten. Er empfahl, spätestens anlässlich der Neufestsetzung des Pachtzinses ab Jahresbeginn 2006 einen sowohl hinsichtlich der Investitionen des Eigentümers als auch der Größe des Areals angemessenen Pachtzins zu vereinbaren.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei die Erweiterung des Tiergartenareals um den "Tirolergarten" seit Beginn der Überlegungen zur Ausgliederung ein Teil des Gesamtkonzeptes gewesen. Das BMF sei nicht nur in den maßgeblichen Besprechungen, sondern von Anfang an auch mit einem Vertreter im Aufsichtsrat der Gesellschaft vertreten gewesen und habe damit Kenntnis vom endgültig in den Pachtvertrag einbezogenen Areal gehabt.*

Laut Stellungnahme des BMF habe das damalige BMwA die Empfehlung des BMF auf Erhöhung des Pachtentgeltes nicht berücksichtigt.

Investitionen

7.1 Gemäß Pachtvertrag hatte der Eigentümer den Herstellungs- und Instandsetzungsaufwand zu tragen; die Gesellschaft musste für den Instandhaltungsaufwand aufkommen.

Der Bund investierte in Bauvorhaben seit der Geschäftsaufnahme der Gesellschaft (1992) bereits rd 370 Mill S. Mit den Investitionen für das Regenwaldhaus (Fertigstellung 2002) werden sie sich auf rd 600 Mill S belaufen.

Daneben investierte die Gesellschaft selbst bis Ende 1999, vornehmlich für Planungsleistungen, Gehegesanierungen, –strukturierungen sowie für –einrichtungen rd 44 Mill S, wovon rd 20,5 Mill S durch öffentliche und private Sponsoren und Investoren gedeckt werden konnten. Weiters errichtete und finanzierte die Gesellschaft den "Tirolerhof" sowie das Gasthaus "Tirolergarten" mit insgesamt rd 34 Mill S. Auch hierfür fand sie zahlreiche Sponsoren, die rd 21 Mill S zur Finanzierung aufbrachten.

7.2 Der RH wies darauf hin, dass die Gesellschaft auch Investitionen (Planungsleistungen, Gehegesanierungen) übernahm, die als Herstellungs- bzw Instandsetzungsaufwand gemäß Pachtvertrag der Eigentümer zu tragen gehabt hätte.

Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn

315

Zur Steigerung des Kostenbewusstseins bei der Gesellschaft begrüßte der RH jedoch diese Vorgangsweise. Darüber hinaus hatte die Gesellschaft — im Gegensatz zum damaligen BMwA — die Möglichkeit, Sponsorgelder von Privaten für die von ihr finanzierten Investitionen zu erwirken. Der RH empfahl jedoch, den Pachtvertrag den neuen Verhältnissen entsprechend anzupassen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei die bisher gehandhabte Vorgangsweise, im Einzelfall eine Abweichung von der generellen Zuständigkeit zu vereinbaren, am zweckmäßigsten; eine generelle Kostenaufteilung für die Durchführung von Baumaßnahmen halte es nicht unbedingt für erforderlich.*

Personalwesen

Geschäftsführer/
Prokurist

- 8.1 Hinsichtlich der Gehälter des Geschäftsführers und des Prokuristen war festzustellen:

(1) Der nach einer vom damaligen BMwA vorgenommenen öffentlichen Ausschreibung 1991 bestellte allein zeichnungsberechtigte Geschäftsführer erhielt neben seinem monatlichen Gehalt, der Berechtigung, ein Kraftfahrzeug aus dem Fuhrpark der Gesellschaft auch für private Zwecke zu verwenden sowie eine Wohnung im Bereich des Schlosses Schönbrunn unentgeltlich zu nutzen — nach entsprechenden Gesellschafterbeschlüssen — Erfolgsprämien zuerkannt. Seit 1994 wurden diese als fixe Prämien zwischen einem und drei Bruttomonatsgehältern gewährt.

Zusätzlich gewährte das damalige BMwA als Alleingesellschafter dem Geschäftsführer für die Jahre 1994, 1995 und 1997 außerordentliche Prämien, ohne dies schriftlich zu begründen.

(2) Der Aufsichtsrat beschloss im Dezember 1997 einstimmig, das Gehalt des Prokuristen ab 1998 auf einen gegenüber dem Jahr davor um rd 20 % höheren monatlichen Fixbezug festzulegen, worin auch die bis dahin einzeln abgegoltenen Überstunden enthalten sein sollten. In seiner nächsten Sitzung nahm der Aufsichtsrat einen Bericht des Geschäftsführers zur Kenntnis, demzufolge zwischenzeitlich die Übereinkunft getroffen worden war, dem Prokuristen zusätzlich die über die ersten 100 eines Geschäftsjahres hinausgehend geleisteten Überstunden abzugelten.

Im Jahr 1998 betrug der Anteil der bezahlten Überstunden rd ein Viertel seines Brutto-Jahresgehältes. Das Brutto-Jahresgehalt (Monatsgehälter, Sonderzahlungen und Überstunden, nicht jedoch die Prämien und Sachbezüge) war um rd 7 % höher als das des Geschäftsführers.

Weiters erhielt der Prokurist nach Genehmigung durch den Aufsichtsrat auch Prämien ausbezahlt, für deren Gewährung schriftliche Vorgaben fehlten.

Personalwesen

316

Personalstand
und –aufwand

- 8.2 Der RH akzeptierte grundsätzlich die Berücksichtigung einer Erfolgskomponente bei der Entlohnung des Geschäftsführers, zumal dieser durch seinen persönlichen Einsatz auch Erträge aus Geld- und Sachspenden von bisher über 70 Mill S für die Gesellschaft erwirken konnte. Er kritisierte jedoch die zusätzliche Gewährung außerordentlicher Prämien ohne entsprechende Begründungen, zumal die Gesellschaft bis Ende 1999 Verluste von über 160 Mill S erwirtschaftete.

Hinsichtlich des Prokuristen empfahl der RH, wieder vollständig zum "All-in-Vertrag" (Abgeltung sämtlicher Mehrleistungen) zurückzukehren, um die unterschiedliche Verantwortlichkeit der Führungsfunktionen auch gehaltsmäßig zum Ausdruck zu bringen. Die Auszahlung von Prämien sollte nur in begründeten, klar definierten Fällen erfolgen.

- 8.3 *Nach Mitteilung der Gesellschaft sei der Empfehlung des RH hinsichtlich eines "All-in-Vertrages" mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2000 entsprochen worden. Die Begründungen etwaiger Prämien würden künftig detaillierter protokolliert werden.*

- 9.1 Der Personalstand der Gesellschaft erhöhte sich bei insgesamt 134 Mitarbeitern (1999) zwischen 1991 und 1999 um 43. Der Personalaufwand stieg im selben Zeitraum von 23,5 Mill S auf rd 57,2 Mill S. Sein Anteil am Gesamtaufwand lag über 50 %.

Das damalige BMWa erwartete aufgrund der anlässlich der Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn erstellten Wirtschaftlichkeitsprognose für 1992 keine Änderung des Personalaufwandes gegenüber 1991; ab 1993 rechnete es mit einem linearen 5 %igen Zuwachs. Einsparungen sollten durch den Verzicht auf die Nachbesetzung frei werdender Planstellen sowie durch eine Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation erreicht werden.

- 9.2 Der RH wies darauf hin, dass die Zielvorgaben des damaligen BMWa nicht erreicht wurden und der Personalaufwand die mit Abstand größte Aufwandsposition darstellte. Der Personalaufwand wuchs bereits im ersten Jahr der Ausgliederung um 37 %; auch in den Folgejahren blieb der Zuwachs meist deutlich über den Erwartungen. Der Personalstand stieg um rd die Hälfte an.

Der RH empfahl, die Entwicklung des Personalaufwandes kritisch zu beobachten und steuernd, zB durch die Einführung geeigneter Arbeitszeitmodelle, einzugreifen.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft hätte — wie bei jedem Dienstleistungsbetrieb — der Personalaufwand einen hohen Anteil am Gesamtaufwand. Im Vergleich zu den Erträgen der Gesellschaft steige der Personalaufwand jedoch erheblich weniger. Eine deutliche Verfehlung der Zielvorgaben treffe zwar für einige Prognosewerte zu, nicht jedoch für die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft.*

Das BMWa ergänzte, die Verbesserung der Qualität der erbrachten Leistungen und die Ausweitung des Leistungsangebotes hätten nur mit mehr und besser qualifiziertem Personal erbracht werden können. Dieses zusätzliche Personalerfordernis wäre in der Prognose unterschätzt und auch bei der Personalkostenentwicklung zu optimistisch angesetzt worden.

Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn

317

- 9.4 Der RH entgegnete, eine entscheidende Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Gesellschaft durch Kürzung der Gesamtaufwendungen wird ohne eine Reduktion des Personalaufwandes kaum zu erreichen sein.
- Verein der Freunde des Tiergartens Schönbrunn** 10.1 Der Verein der Freunde des Tiergartens Schönbrunn (Verein) sollte satzungsgemäß den Tiergarten in jeder Weise fördern. Die Anzahl seiner Mitglieder erhöhte sich seit seinem Bestehen von rd 860 (1992) auf rd 3 400 (1998).
- Einer mündlichen Vereinbarung zufolge gewährte die Gesellschaft den Vereinsmitgliedern gegen Vorweisung des Zahlungsbelegs des entrichteten Mitgliedsbeitrages kostenlosen Eintritt in den Tiergarten. Es wurden weder Jahreskarten ausgestellt noch fand ein Zahlungsfluss zwischen Verein und Gesellschaft statt.
- Die Gesellschaft stellte dem Verein weiters eingerichtete Räumlichkeiten für sein Vereinsbüro sowie Flächen für Informationsstände und Computer zur Erstellung der Vereinszeitung kostenlos zur Verfügung.
- Der Vereinsobmann war gleichzeitig stellvertretender Direktor und Abteilungsleiter der Gesellschaft. Für die Erstellung der Vereinszeitung, die Redaktion und das Computerlayout war die Leiterin der zoopädagogischen Abteilung der Gesellschaft verantwortlich.
- 10.2 Nach Ansicht des RH sollte das eng verflochtene Verhältnis zwischen der Gesellschaft und dem Verein neu geregelt werden. Vor allem wären sämtliche Leistungen und Gegenleistungen in Schriftform festzuhalten.
- Die mit der Vereinsmitgliedschaft automatisch verbundene kostenlose Zutrittsberechtigung in den Tiergarten sollte zugunsten einer exakten Verrechnung aufgegeben werden.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei die Trennung von Mitgliedsbeitrag und Tiergarten-Jahreskarte bereits beschlossen worden. Die Räumlichkeiten sowie die Computer seien dem Verein im Wege der Bittleihe zur Verfügung gestellt worden, wodurch ein jederzeitiger Widerruf ermöglicht und die Begründung eines Rechtsanspruchs ausgeschlossen worden sei. Die ehrenamtliche, ausschließlich in ihrer Freizeit erbrachte Tätigkeit von Mitarbeitern des Tiergartens im Verein betrachte die Gesellschaft als positiv, weil sie den nötigen Erfahrungsaustausch und die enge konstruktive Zusammenarbeit zwischen ihr und dem Verein garantiere.*
- Zusammenfassende Beurteilung** 11.1 Die Gesellschaft kam den im Schönbrunner Tiergartengesetz festgelegten Zielen nach, wobei insbesondere die Tierhaltung bei gleichzeitiger Verringerung der Artenvielfalt verbessert wurde.
- Durch die von den Besuchern akzeptierte Anhebung der Eintrittspreise — Steigerung der registrierten Eintritte von 675 000 (1991) auf 920 000 (1999) — sowie durch zusätzliche Einnahmequellen konnte die Gesellschaft ihre Erlöse wesentlich erhöhen (von 24,9 Mill S [1992] auf 97,4 Mill S [1999]). Gleichzeitig stieg jedoch der Personalaufwand deutlich an, so dass die erzielten Mehreinnahmen fast zur Gänze hierfür aufzuwenden waren.

Zusammenfassende Beurteilung

318

Die Gesellschaft war seit ihrem Bestehen ein Zuschussbetrieb, dessen Haushalt aus Bundesmitteln ausgeglichen wurde.

Insgesamt stellten sich die Vor- und Nachteile für den Bund durch die Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn wie folgt dar:

Vorteile für das Bundesbudget	1992 bis 1999
	in Mill S
Bau- und Erhaltungsinvestitionen durch die ausgegliederte Gesellschaft	105,2
von der Gesellschaft geleistete Pachtzahlungen an den Bund	3,5
zusätzliche Einnahmen (zB Sponsoring, Patenschaften, Erbschaften)	70,0
insgesamt	178,7
Nachteile für das Bundesbudget	
Bundeszuschüsse	165,4
Differenz gegenüber dem vom BMF ermittelten Pachtzins	2,2
insgesamt	167,6
Differenz (Vorteil)	+ 11,1

Bei dem für die Jahre 1992 bis 1999 ermittelten finanziellen Vorteil für den Bund von insgesamt rd 11,1 Mill S ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Bund aus seinen Mitteln im selben Zeitraum Bauinvestitionen von rd 370 Mill S getätigt hat, die jedenfalls die Attraktivität des Tiergartens gesteigert haben. Darüber hinaus werden auf den Bund Ausgaben bis zum Jahr 2002 in Höhe von rd 230 Mill S insbesondere für die Errichtung des Regenwaldhauses zukommen.

- 11.2 Der RH konnte sich unter Zugrundelegung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte der Meinung des damaligen BMwA, das die Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn wegen ihres großen Erfolges als gelungenes Musterbeispiel ansah, nicht vorbehaltlos anschließen, anerkannte jedoch die positiven Aspekte der Ausgliederung.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMwA verfolge es das Ziel, die Gesellschafterzuschüsse in den nächsten Jahren laufend abzusenken, um langfristig eine kostendeckende Betriebsführung zu erreichen.*

Ausgliederung des Tiergartens Schönbrunn

319

Schluss-
bemerkungen

- 12 Der RH empfahl der Schönbrunner Tiergarten GesmbH zusammenfassend, insbesondere die Entwicklung der Personalausgaben hinsichtlich der Struktur und der Höhe der Aufwendungen kritisch zu beobachten und steuernd einzugreifen.

Dem BMWA empfahl der RH,

(1) der gemeinschaftsrechtlichen Notifizierungsverpflichtung nachzukommen und

(2) in Wahrnehmung des 1991 erfolgten Auftrages des Gesetzgebers spätestens anlässlich der Neufestsetzung des Pachtzinses ab Jahresbeginn 2006 einen sowohl hinsichtlich der Investitionen des Eigentümers als auch der Größe des Areals angemessenen Pachtzins zu vereinbaren.

320

Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn

Mit der Errichtung der Schloss Schönbrunn Kultur- und Betriebs-gesmbH (kurz: Gesellschaft) und der Übertragung der Schlossliegenschaft in den Fruchtgenuss der Gesellschaft vollzog das damalige BMwA 1992 die Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn aus der bis dahin mit der Verwaltung des Schlossareals betrauten Schlosshauptmannschaft.

Die vertragliche Einräumung des Fruchtgenussrechtes an die Gesellschaft wurde mit 1. Oktober 1992 wirksam und war auf fünf Jahre befristet. Eine unbefristete Vertragsverlängerung erfolgte 1997. Das vereinbarte Fruchtgenussentgelt war von handels- und steuerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten und vom finanziellen Erfolg der Gesellschaft abhängig. Bis 1996 leistete die Gesellschaft daher nur während zweier Jahre (1993: 3,8 Mill S, 1996: 7,8 Mill S) Entgelte an den Bund.

Im Zeitraum 1997 bis 1999 blieben die Fruchtgenussentgelte (2,7 Mill S) um insgesamt rd 14,3 Mill S unter den bei Vertragsverlängerung von der Gesellschaft gemäß Planrechnung gehegten Erwartungen.

Durch eine marktorientierte Gestaltung der Eintrittspreise erhöhten sich die Erlöse aus dem Verkauf von Eintrittskarten für die Schlossbesichtigung von 1991 bis 1999 um rd 93 %.

Die Schlosshauptmannschaft hätte vor der Ausgliederung mögliche Mehreinnahmen von mehr als 20 Mill S jährlich erzielen können, wenn das damalige BMwA einer Erhöhung der Eintrittspreise zugestimmt hätte.

Im Jahr 1994 übertrug das damalige BMwA der Gesellschaft auf Basis eines Kooperationsvertrages die Betriebsführung der Kaiserappartements sowie der Hofsilber- und Tafelkammer in der Wiener Hofburg für vier Jahre. Die von der Gesellschaft geleisteten Pachtzahlungen blieben von 1995 bis 1997 um insgesamt rd 12 Mill S unter den dem damaligen BMwA im Zuge der Vertragsverhandlungen in einem Unternehmungskonzept in Aussicht gestellten Beträgen.

Das damalige BMwA übertrug 1998 der Gesellschaft auch das in den Räumlichkeiten des ehemaligen Hofmobiliendepots untergebrachte Mobiliemuseum. Die Verluste aus der Betriebsführung des Mobiliemuseums werden — gerechnet vom Zeitpunkt der Übertragung an — bis 2004 insgesamt rd 77,6 Mill S betragen.

Für Bau- und Infrastrukturmaßnahmen auf dem Schlossareal investierte die Gesellschaft von 1993 bis 1999 rd 713,6 Mill S. Bis 2004 sind weitere Investitionen von rd 504,5 Mill S geplant. Die getätigten Investitionen wurden größtenteils aus der betrieblichen Tätigkeit der Gesellschaft finanziert; nur rd 17 % stammten aus öffentlichen Quellen (Baukostenzuschuss, Mietzahlungen).

322

Die Gesellschaft verstieß bei der Vergabe von Bauleistungen gegen vergaberechtliche Vorschriften.

Der RH berechnete den durch die Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn für den Bund bis 1999 erzielten Nutzen — insbesondere durch hohe, von der Gesellschaft selbst finanzierte Bauinvestitionen auf der im Bundeseigentum stehenden Schlossliegenschaft — mit rd 176 Mill S. Insgesamt erfüllte die Gesellschaft die ihr anlässlich der Gründung gesetzlich auferlegten Ziele.

Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH							
Eigentümer:	Republik Österreich (Bund) zu 100 %						
Rechtsgrundlage:	Bundesgesetz über die Gründung einer Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH (Schönbrunner Schlossgesetz); BGBl Nr 208/1992 idgF						
Unternehmensgegenstand:	Erhaltung, Verwaltung und Betrieb des Schlosses Schönbrunn						
Gebarungsentwicklung:	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mill S						
Umsatz	117,3	143,8	179,9	200,6	207,5	245,8	228,5
Betriebserfolg	17,1	16,3	1,8	27,9	1,2	6,3	0,8
Finanzerfolg	0,0*	-1,7	-0,2	-1,8	-1,6	-1,6	0,8
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	17,1	14,6	1,6	26,1	-0,4	4,7	-0,0*
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	17,1	14,5	1,4	20,7	-0,4	2,8	-4,6
Bilanzgewinn/-verlust	-1,5	-6,0	-9,6	9,1	6,4	9,5	12,3
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt**	Anzahl						
	77,9	92,2	106,6	121,1	122,2	125,6	146,1
* Finanzerfolg 1993 und negatives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit 1999 jeweils unter 100 000 S							
** Vollbeschäftigungsäquivalente							

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte im November und Dezember 1999 die Gebarung des damaligen BMwA im Zusammenhang mit der 1992 erfolgten Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn sowie Teilbereiche der Gebarung der Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH (kurz: Gesellschaft). Zu den im März 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die Gesellschaft im Mai 2000 und das BMwA im Juni 2000 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2000.

Der RH hat das damalige BMwA zuletzt 1991/92 hinsichtlich des Vorhabens, die Verwaltung des Schlossareals und des Tiergartens an private Betreiber zu übertragen, überprüft und dem Nationalrat darüber berichtet (TB 1991 Abs 48 S. 278).

Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn

323

Rechtsverhältnisse 2 Das Bundesgesetz über die Gründung einer Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH (Schönbrunner Schlossgesetz) ermächtigte den damaligen Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, eine GesmbH zur Erhaltung, Verwaltung und den Betrieb des Schlosses Schönbrunn zu gründen und dieser mittels Rechtsgeschäft die dazugehörigen Baulichkeiten und Grundflächen zu übertragen. Die bis dahin mit der Verwaltung des Schlossareals betraute Schlosshauptmannschaft Schönbrunn wurde aufgelöst.

Ziele der Ausgliederung 3 Durch die Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn aus der Bundesverwaltung sollten privatrechtliche Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Erhaltung des Schlosses sowie für eine touristische Infrastruktur geschaffen werden, die der Gesellschaft die Erzielung zusätzlicher Einnahmen ermöglichten.

Laut einer vor der Ausgliederung im Jänner 1992 erstellten Wirtschaftlichkeitsprognose wären nach einem geringfügigen Abgang im ersten Jahr des Bestehens der Gesellschaft in den Folgejahren Betriebsüberschüsse erzielbar, die einen Beitrag zur Deckung der Kosten für die erforderlichen baulichen Investitionen auf dem Schlossareal leisten sollten.

Erlöse aus Eintrittsgeldern 4.1 Die Gesellschaft konnte die durchschnittlichen Einnahmen je Besucher durch eine marktorientierte Gestaltung der Eintrittspreise laufend steigern. Die Erlöse aus Eintrittsgeldern für die Schlossbesichtigung erhöhten sich bereits in den ersten Betriebsjahren um rd 32 % (1993) und rd 48 % (1994); sie stiegen von 59,6 Mill S (1991), dem letzten noch vollständigen Jahr der Tätigkeit der Schlosshauptmannschaft, um rd 93 % auf 115,2 Mill S (1999). Die durchschnittlichen Einnahmen je Besucher erhöhten sich in diesem Zeitraum von 42 S (1991) auf 79 S (1999).

Vor der Ausgliederung stimmte das damalige BMwA jahrelang einer — von der Schlosshauptmannschaft beantragten — Erhöhung der Eintrittspreise nicht zu. Dadurch entgingen dieser alleine in den letzten beiden Jahren vor ihrer Auflösung mögliche Mehreinnahmen von mehr als 20 Mill S jährlich.

Die Anzahl der Besucher blieb 1999 mit rd 1,4 Mill gegenüber 1991 nahezu unverändert; 1998 erzielte die Gesellschaft mit 1,5 Mill Besuchern das bisher beste Ergebnis, das größtenteils auf eine Sonderausstellung zurückzuführen war.

4.2 Der RH kritisierte die zu einem Einnahmenentfall für die Schlosshauptmannschaft führende Einflussnahme des damaligen BMwA und wies darauf hin, dass die höheren Einnahmen der Gesellschaft aus dem Verkauf der Eintrittskarten in den ersten Jahren ihres Bestehens — von Schwankungen in den Besucherzahlen abgesehen — auf die Erhöhungen der Eintrittspreise zurückzuführen waren.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sei die Zurückstellung der Erhöhung der Eintrittspreise deshalb erfolgt, um die neu zu schaffende, privatrechtliche Organisation nicht zu präjudizieren.*

324

4.4 Der RH erwiderte, dass die von der Schlosshauptmannschaft verlangten Eintrittspreise letztmalig 1985 erhöht worden waren. Auch war die Schlosshauptmannschaft mit dem Ansuchen um Erhöhung der Eintrittspreise bereits zu einem Zeitpunkt an das damalige BMwA herangetreten, zu dem die Ausgliederung in ihrer derzeitigen Form noch nicht abzu- sehen gewesen war.

Fruchtgenuss- entgelt

5.1 Die rechtsgeschäftliche Einräumung des Fruchtgenussrechtes an dem Areal des Schlosses Schönbrunn (Vertrag vom 12. August 1992 zwischen der Republik Österreich und der Gesellschaft) wurde mit 1. Oktober 1992 wirksam. Der Vertrag war auf fünf Jahre befristet. Das Fruchtgenussentgelt betrug 5 % der gesamten Einnahmen aus dem Schlossareal; es war jedoch insoweit limitiert, als der Gesellschaft eine Rendite von 6 % des Stammkapitals "aus dem steuerpflichtigen und versteuerten Reingewinn" zu verbleiben hatte. Die Gesellschaft leistete daher während der Geltungsdauer dieses Vertrages nur 1993 (3,8 Mill S) und 1996 (7,8 Mill S) Entgelte an den Eigentümer.

5.2 Der RH bemängelte, dass das damalige BMwA einen Berechnungsmodus für das Fruchtgenussentgelt akzeptiert hatte, der die jährlichen Entgeltzahlungen durch die Bindung des Fruchtgenussentgeltes an den "steuerpflichtigen und versteuerten Reingewinn" von den in Anspruch genommenen handels- und steuerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Gesellschaft abhängig machte, weswegen die Gesellschaft nur für zwei Jahre ein Entgelt zu leisten hatte.

Der RH empfahl, die Bemessungsgrundlage für die Entgeltleistungen an den Bund bei ähnlichen vertraglichen Vereinbarungen von handels- und steuerrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Vertragspartners weitgehend unabhängig und für den Bund als Leistungsempfänger innerhalb eines bestimmten Rahmens kalkulierbar zu gestalten.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMwA sehe das Schönbrunner Schlossgesetz eine Entgeltlichkeit der Übertragung des Schlosses nicht zwingend vor. Erst die Novelle 1994 habe für die Übertragung erstmals ein entgeltliches Fruchtgenussrecht angeführt.*

5.4 Der RH erwiderte, dass bereits bei der 1992 erfolgten Einräumung des Fruchtgenussrechtes an die Gesellschaft die Absicht bestanden hatte, die Übertragung gegen Entgelt vorzunehmen.

Neufassung des Übertragungs- vertrages

6.1 Der 1992 abgeschlossene Übertragungsvertrag war mit Ende September 1997 befristet. Die Neufassung vom Juli 1997 enthielt eine Änderung der Berechnungsmethode für das Fruchtgenussentgelt und eine unbefristete Verlängerung des Vertragsverhältnisses. Für den Zeitraum Jänner 1997 bis Dezember 2001 wurde die Höhe des von der Gesellschaft zu leistenden Fruchtgenussentgeltes mit 50 % des Ergebnisses aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit, das die Gesellschaft im jeweiligen Jahr aus dem als Profitcenter eingerichteten Schlossbereich erzielt, festgelegt. Ab 2002 wird sich das Fruchtgenussentgelt neben einer erfolgsabhängigen auch nach einer ertragsabhängigen Komponente berechnen.

Die dem Vertragsabschluss zugrunde liegende Planrechnung der Gesellschaft ließ allein für den Zeitraum 1997 bis 1999 ein Fruchtgenussentgelt von insgesamt rd 17 Mill S erwarten. Das tatsächlich von der Gesellschaft an den Bund geleistete Entgelt (2,7 Mill S) blieb jedoch während dieses Zeitraumes um rd 14,3 Mill S hinter den Erwartungen zurück.

- 6.2 Nach Ansicht des RH akzeptierte das damalige BMwA einen Berechnungsmodus für das Fruchtgenussentgelt, der die im Schönbrunner Schlossgesetz vorgesehene Entgeltlichkeit der Übertragung nicht ausreichend berücksichtigte.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMWA läge ein gesetzlicher Auftrag, wonach an den Bund ein Fruchtgenussentgelt zu leisten sei, nicht vor. Dieser bestünde darin, die erforderlichen Mittel für den baulichen Nachholbedarf sicherzustellen; dem sei entsprochen worden.*

Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei das geringere Ausmaß des Fruchtgenussentgeltes durch erhöhte Bauleistungen überkompensiert worden.

- 6.4 Der RH entgegnete, die für den Zeitraum 1997 bis 2000 getroffene Regelung für die Berechnung des Fruchtgenussentgeltes berücksichtige überwiegend die Interessen der Gesellschaft, weil die Höhe der Entgeltleistung ausschließlich vom wirtschaftlichen Erfolg der Gesellschaft abhing. Die ab 2002 wirksame Regelung, wonach sich das Fruchtgenussentgelt aus einer steuer- und handelsrechtlich unbeeinflussbaren Ertragskomponente und einer Erfolgskomponente zusammensetzen wird, bewertete der RH positiv.

Schauraubereiche der Wiener Hofburg

- 7.1 Im Jahr 1994 übernahm die Gesellschaft auch die Betriebsführung der Kaiserappartements sowie der Hofsilber- und Tafelkammer in der Wiener Hofburg auf Basis eines mit Ende September 1997 befristeten Kooperationsvertrages mit dem damaligen BMwA. Dafür leistete sie dem Bund ein jährliches Pachtentgelt, das aus einem fixen Anteil von 10,4 Mill S und einem erfolgsabhängigen Anteil bestand.

Die Gesellschaft legte vor Vertragsabschluss ein Unternehmungskonzept vor, das von der Überlegung ausging, ein organisatorischer Zusammenschluss der "Residenzen der Habsburger" unter einer gemeinsamen professionellen, privatwirtschaftlichen Leitung bringe dem Bund als Eigentümer einen höheren wirtschaftlichen Nutzen als der Betrieb durch eine dem damaligen BMwA nachgeordnete Dienststelle. Diesem Konzept zufolge hätte der Bund im Zeitraum 1995 bis 1997 Pachteinnahmen von insgesamt rd 52,9 Mill S von der Gesellschaft zu erwarten gehabt. Tatsächlich leistete die Gesellschaft für diesen Zeitraum um rd 12 Mill S weniger Pachteinnahmen.

- 7.2 Der RH vermerkte, dass die tatsächlichen Pachtzahlungen der Gesellschaft unter jenen Beträgen lagen, die die Gesellschaft dem Bund bei Vertragsabschluss in Aussicht gestellt hatte.
- 7.3 *Das BMWA erwiderte, es liege in der Natur von Modellrechnungen, dass nicht alle Entwicklungen vorhergesehen werden können.*

Laut Stellungnahme der Gesellschaft wären bei Erstellung der Modellrechnung nur wenig brauchbare Basisdaten zur Verfügung gestanden. Die jährlichen Pachtzahlungen hätten aber von 1995 bis 1997 die vor Vertragsabschluss erzielten Erlöse des Bundes aus den Kaiserappartements um insgesamt 9,7 Mill S überstiegen.

- 7.4 Der RH hielt diesen Vergleich insofern für nicht aussagekräftig, als der Bund bei Vertragsabschluss davon ausgegangen war, durch die Verpachtung höhere Einnahmen als zuvor zu erzielen.

Mobilienmuseum

- 8.1 Nach Beendigung der Generalsanierung und räumlichen Erweiterung des ehemaligen Hofmobiliendepots im Jahr 1998 übertrug das damalige BMwA der Gesellschaft die Betriebsführung des darin untergebrachten Mobilienmuseums. Durch den Pachtvertrag vom Dezember 1998 wurde der Vertragsgegenstand des abgelaufenen Kooperationsvertrages betreffend Schauraumbereiche der Wiener Hofburg um die Betriebsführung des Mobilienmuseums erweitert sowie das Berechnungsmodell für das Pachtentgelt geändert. Für das zweite Halbjahr 1998 wurde ein fixer Pachtzins von 4 Mill S sowie für die Jahre 1999 und 2000 ein solcher von 1 Mill S je Jahr vereinbart. Der Abschluss des Pachtvertrages erfolgte auf unbestimmte Zeit.

Die Gesellschaft fasste beide Bereiche zu einem Profitcenter zusammen, dessen Aufwendungen und Erträge in einem getrennten Abrechnungskreis erfasst wurden. Die Gesellschaft erwartet von 2000 bis 2004 einen Verlust von rd 59 Mill S aus der Betriebsführung des Mobilienmuseums, der nur zum Teil durch Überschüsse aus der Wiener Hofburg zu decken sein wird. Der zu erwartende Gesamtverlust (vom Zeitpunkt der Übertragung des Mobilienmuseums bis 2004) wird rd 77,6 Mill S betragen.

- 8.2 Da eine kostendeckende Führung des Mobilienmuseums derzeit nicht möglich ist, empfahl der RH dem damaligen BMwA, nicht zuletzt auch angesichts der vom Bund für das Mobilienmuseum im Rahmen der Generalsanierung getätigten Investition von 250 Mill S, auch andere Verwertungsmöglichkeiten für die Räumlichkeiten zu suchen.
- 8.3 *Laut Stellungnahmen des BMwA und der Gesellschaft seien zahlreiche Optimierungsmaßnahmen, wie zB die Erweiterung des Sonderausstellungsangebotes sowie die Personalreduktion durch Einführung eines Schließtages, bereits eingeleitet worden.*

Infrastruktur-einrichtungen

- 9.1 Das Schönbrunner Schlossgesetz übertrug der Gesellschaft auch die Aufgabe, die wirtschaftliche Infrastruktur auf dem Schlossareal zu verbessern. Die Gesellschaft ließ von einem Unternehmungsberater im Jahr 1992 ein mittelfristig orientiertes gastronomisches Konzept und eine grobe Investitionsvorschau erstellen. Aufbauend auf dem Konzept über die Dienstleistungsinfrastruktur erfolgte schrittweise, auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet (Touristen, Parkbesucher usw) die Vergabe der Nutzung von Gastronomieeinrichtungen.
- 9.2 Nach Ansicht des RH hat die Gesellschaft die Verbesserung der Infrastruktur auf dem Schlossareal — ein mit der Errichtung der Gesellschaft verfolgtes Ziel — erreicht.
- 9.3 *Das BMwA schloss sich der Ansicht des RH an.*

Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn

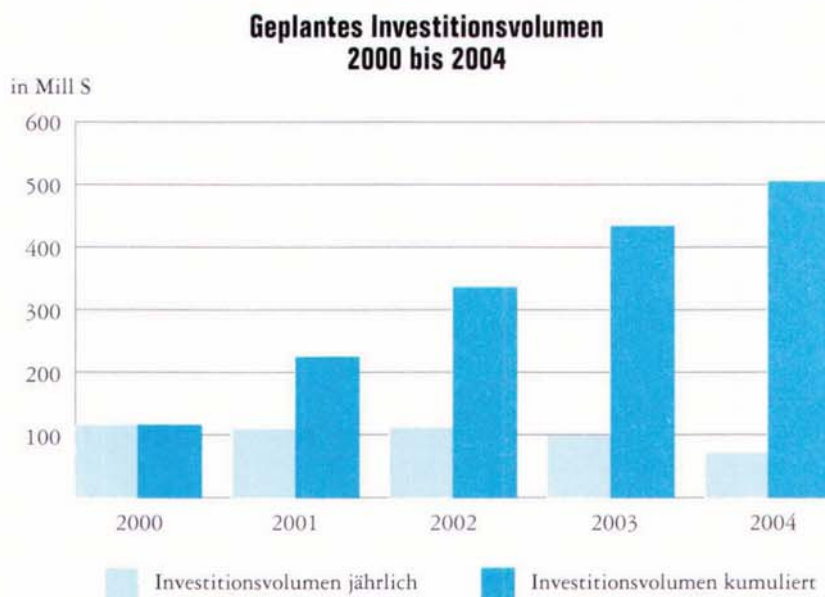
Investitionen

Investitionsausgaben 10.1 Gemäß dem Schönbrunner Schlossgesetz oblag es der Gesellschaft ua, das Schloss Schönbrunn als Gesamtanlage in seiner Substanz zu erhalten, zu bewahren und zu pflegen; dies erforderte die Bereitstellung von Investitionsmitteln für dringend notwendige bauliche und restauratorische Maßnahmen innerhalb des Schlosskomplexes.

Die Gesellschaft wendete von 1993 bis 1999 für Bau- und Sanierungsmaßnahmen insgesamt rd 713,6 Mill S auf, die sich auf die einzelnen Jahre wie folgt verteilen:



Für 2000 bis 2004 sind Investitionen der Gesellschaft von insgesamt 504,5 Mill S wie folgt geplant:



Investitionen

328

10.2 Nach Ansicht des RH hat die Gesellschaft die ihr gesetzlich übertragene Aufgabe der Erhaltung, Bewahrung und Pflege des Schlosses Schönbrunn, gemessen an den für diese Zwecke investierten Beträgen, erfüllt.

10.3 *Das BMWA und die Gesellschaft teilten die Beurteilung des RH.*

Mitteleinsatz

11.1 Den Ausgaben der Gesellschaft von 1993 bis 1999 für Bau- und Infrastrukturmaßnahmen von insgesamt 713,6 Mill S standen Zuflüsse aus öffentlichen Quellen von 119,3 Mill S (17 %) gegenüber. Davon entfielen 30 Mill S auf einen Baukostenzuschuss des damaligen BMWA. Der verbleibende Betrag waren Mietzahlungen jener Bundesstellen, die aufgrund von Mietverträgen auf der Schlossliegenschaft gelegene Objekte nutzten. Die Ausgaben für die aus den Mietverträgen resultierenden Instandhaltungsverpflichtungen der Gesellschaft waren in den Bau- und Infrastrukturausgaben enthalten.

11.2 Der RH unterstrich, dass die Gesellschaft die Mittel für die Bau- und Infrastrukturinvestitionen in hohem Ausmaß (83 %) aus ihren operativen Gewinnen erwirtschaftete.

11.3 *Das BMWA stimmte zu.*

Die Gesellschaft ergänzte, die Mietzahlungen des Bundes seien erforderlich, weil ansonsten die Nutzung von Teilen des Schlossareals durch Bundesdienststellen in steuerlicher Hinsicht eine verdeckte Gewinnausschüttung darstellen würde.

Leistungsvergaben

Ausschreibungen

12.1 Für die Vergabe von Leistungen im Rahmen baulicher Maßnahmen wählte die Gesellschaft, abgesehen von einer Ausnahme, grundsätzlich das nicht offene Verfahren. Durch die Geschäftsführung festgelegte Wertgrenzen, bei deren Überschreitung das offene Verfahren anzuwenden wäre, bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht. Die Vergabe von Leistungen erfolgte bei einigen Gewerken jeweils nur an einige wenige Unternehmungen.

12.2 Nach Ansicht des RH bietet das offene Verfahren eine Gewähr dafür, dass ein weiter Bieterkreis angesprochen wird und mögliche Bieter von einer Angebotslegung nicht ausgeschlossen werden. Er empfahl der Geschäftsführung, gesellschaftsinterne Wertgrenzen festzulegen, bei deren Überschreitung zwingend das offene Verfahren anzuwenden ist.

12.3 *Die Gesellschaft sagte dies zu.*

Nachträgliche Bieterverhandlungen

13.1 Bei zahlreichen Vergaben führte die Gesellschaft nach der Angebotseröffnung Verhandlungen mit einzelnen Bietern zur Erzielung von Preisnachlässen auf die Angebotssumme durch.

So fanden bei der Vergabe der Baumeisterleistung für das Veranstaltungszentrum Orangerie Preisverhandlungen mit den beiden nach der Angebotsöffnung bestgereihten Bietern statt. Die Überprüfung der Abrech-

Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn

Leistungsvergaben

329

nung durch den RH zeigte auf, dass der aufgrund der nachträglichen Verhandlungen mit den Bietern vermeintlich erzielte Preisvorteil durch das der Ausschreibung zugrunde liegende mangelhafte Leistungsverzeichnis fast zur Gänze aufgehoben wurde.

- 13.2 Der RH beanstandete die nachträglichen Preisverhandlungen und empfahl der Gesellschaft, statt dessen in Wahrnehmung der ihr zukommenden Bauherrenfunktion besonderes Augenmerk auf die Qualität der von den beauftragten Ziviltechnikern erstellten Leistungsverzeichnisse zu legen.
- 13.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft habe es Preisverhandlungen in jenen Fällen gegeben, in denen die Geschäftsführung von der Höhe der Angebote überrascht gewesen sei. Bieterverhandlungen würden derzeit nicht mehr stattfinden.*

Zusammenfassende Beurteilung

- 14.1 Die finanziellen Auswirkungen der Ausgliederung des Schlosses Schönbrunn aus der Bundesverwaltung sowie der Betriebsführung der Schau- raumbereiche der Wiener Hofburg und des Mobiliemuseums durch die Gesellschaft stellen sich aus der Sicht des Bundes folgendermaßen dar:

Zuwächse im Vermögen des Bundes	1993 bis 1999 in Mill S
von der Gesellschaft geleistete Fruchtgenussentgelte und Pachtzahlungen	70,3
Abdeckung des Verlustes aus dem Mobiliemuseum durch die Gesellschaft	17,2
Ausgaben der Gesellschaft für Bau- und Infrastrukturmaßnahmen	713,6
insgesamt	801,1
Minderungen im Vermögen des Bundes	
Baukostenzuschuss des damaligen BMwA	30,0
Einräumung des Fruchtgenussrechtes am Schlossareal	558,8
Übertragung der Schau- raumbereiche der Wiener Hofburg an die Gesellschaft	36,3
insgesamt	625,1
Nutzen (Vermögenszuwachs)	+176

Der RH bewertete die Positionen "Einräumung des Fruchtgenussrechtes am Schlossareal" sowie "Übertragung der Schau- raumbereiche der Wiener Hofburg" mit dem "operativen Ergebnis", das die Gesellschaft aus dem Bereich des Schlosses Schönbrunn und der Schau- raumbereiche der Wiener Hofburg erzielte. Dabei war davon auszugehen, dass der Bund durch die Übertragung dieser Bereiche an die Gesellschaft auf daraus resultierende eigene Erträge verzichtete. Für die Ermittlung des "operativen Ergebnisses" wurde das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit um die Abschreibungen für aktivierte Investitionen und um die nicht aktivierten Instandhaltungsaufwendungen vermehrt.

Zusammenfassende Beurteilung

330

14.2 Die Ausgliederung erbrachte von 1993 bis 1999 für den Bund einen positiven Überhang von rd 176 Mill S.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMWA ließe sich der Nutzen zahlenmäßig nicht feststellen.*

Die Gesellschaft hielt die vom RH durchgeführte Bewertung des Fruchtgenussrechtes an der Schlossliegenschaft anhand des operativen Ergebnisses für problematisch. Nach einer eigenen — in Anlehnung an jene des RH durchgeführten — Berechnung habe der Nutzen für den Bund insgesamt 615,1 Mill S betragen, weil dieser bei Bewirtschaftung des Schlossareals durch eine Bundesdienststelle nicht in der Lage sei, ein operatives Ergebnis und somit einen Deckungsbeitrag für die notwendigen Investitionen und Instandhaltungen zu erzielen.

14.4 Der RH blieb bei seiner Darstellung, weil die Berechnung der Gesellschaft das ihr übertragene Fruchtgenussrecht unberücksichtigt ließ.

Schluss-
bemerkungen

15 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

Das BMWA sollte

(1) die Entgelteleistungen bei Fruchtgenuss- und Pachtverträgen mit Dritten an steuer- und handelsrechtlich nicht beeinflussbare umsatz- bzw ertragsabhängige Größen knüpfen und

(2) alternative Verwertungsmöglichkeiten für die Ausstellungsräumlichkeiten des Mobiliemuseums suchen.

Die Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH sollte bei Baumaßnahmen die geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen einhalten. Insbesondere sollte sie

(1) interne Wertgrenzen festlegen, bei deren Überschreitung das offene Verfahren anzuwenden ist,

(2) nachträgliche Preisverhandlungen mit Bietern unterlassen sowie

(3) auf eine Verbesserung der Qualität der Leistungsverzeichnisse achten.

Österreichische Donaukraftwerke AG; Kraftwerk Freudenau

Die Österreichische Donaukraftwerke AG Wien (Donaukraft; ab Oktober 1999 VERBUND–Austrian Hydro Power AG) errichtete von 1992 bis 1998 das Kraftwerk Freudenau.

Das Investitionsvorhaben (die vorläufige Endabrechnung belief sich auf 15,6 Mrd S) wies in den Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowohl vor Beginn als auch nach Beendigung der Bauarbeiten negative Kapitalwerte auf, so dass ein betriebswirtschaftlicher Erfolg innerhalb der buchmäßigen Lebensdauer des Kraftwerkes Freudenau nicht erwartet werden kann. Im Hinblick auf eine gemäß Gemeinschaftsrecht unter bestimmten Bedingungen zulässige nationale Betriebsbeihilfe wurden der Europäischen Kommission Stranded Costs von rd 5,3 Mrd S zur Genehmigung angezeigt; eine Entscheidung der Europäischen Kommission ist noch ausständig.

Durch die im Rahmen der Strommarktliberalisierung erfolgte Kündigung des Poolvertrages durch die Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG (Verbundgesellschaft) entstand für die Donaukraft eine neue wirtschaftliche Situation, weil sich nunmehr die Kosten an den auf dem Markt zu erzielenden Erlösen aus Stromverkäufen zu orientieren haben.

Die Strommarktliberalisierung löste innerhalb des Verbundkonzerns Unternehmungsfusionen und Einsparungsaktivitäten aus. Bis Ende 2004 wird sich der Personalstand der Donaukraft mit etwa 500 Mitarbeitern auf weniger als die Hälfte gegenüber 1994 verringert haben.

Die Vergabe von (Bau)Aufträgen für die Errichtung des Kraftwerkes Freudenau sowie die Bodenerkundung wiesen teilweise Mängel auf. Die Kontrollsysteme im Baubereich waren verbesserungsfähig. Die Aufträge über Maschineninvestitionen wiesen für die Donaukraft nachteilige Vertragsbestimmungen auf.

332

Österreichische Donaukraftwerke AG					
Eigentümer:	95,22 % Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG (Verbundgesellschaft)				
	2,08 % Land Wien				
	1,67 % Energieversorgung Niederösterreich AG				
	0,78 % Energie AG Oberösterreich				
	0,25 % Land Burgenland				
Unternehmensgegenstand:	Ausbau und Nutzung von Energiequellen, insbesondere von Wasserkraft zum Zwecke der Erzeugung und des Verkaufes von elektrischem Strom				
Gebahrungsentwicklung:	1994	1995	1996	1997	1998
	in Mill S				
Umsatzerlöse	3 007	2 984	3 209	3 395	3 749
Betriebsergebnis	764	874	930	1 006	914
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	274	213	290	275	182
Jahresgewinn/-verlust	283	205	212	262	-0,2
Cashflow aus der Betriebstätigkeit	1 065	1 115	1 148	1 042	1 025
Bilanzsumme	27 735	28 410	30 210	31 778	31 335
Investitionen in Sachanlagen	2 046	2 644	3 591	2 287	876
	Anzahl				
Mitarbeiter	1 107	1 000	957	921	825
Für 1999 keine eigenständigen Unternehmensdaten wegen der in diesem Jahr erfolgten Eingliederung in die VERBUND-Austrian Hydro Power AG verfügbar					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 1999 die Gebahrung der Österreichischen Donaukraftwerke AG, Wien (Donaukraft; ab 11. Oktober 1999 VERBUND-Austrian Hydro Power AG) vor allem im Zusammenhang mit der Errichtung des Kraftwerkes Freudenau. Zu den im Februar 2000 zugeleiteten Prüfungsmittelungen nahmen die Donaukraft im April 2000 und der Wiener Stadtsenat im Mai 2000 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2000. Die Landesregierungen von Burgenland, Niederösterreich und Oberösterreich verzichteten auf die Abgabe von Stellungnahmen.

Unternehmens- strategie

- 2.1 Den Sondergesellschaften war es durch das im Poolvertrag geregelte Kostenerstattungsprinzip möglich, die bei ihrer Geschäftstätigkeit jeweils anfallenden Kosten an die Verbundgesellschaft weiterzuverrechnen.

Durch das im August 1998 kundgemachte Bundesgesetz, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird, BGBl I Nr 143/1998, (Beginn der Öffnung des heimischen Strommarktes) und die Kündigung des Poolvertrages durch die Österreichische Elektrizitätswirtschaft AG (Verbundgesellschaft) entstand für die Donaukraft eine neue wirtschaftliche Situation, weil sie künftig ihre Kosten-

struktur an den auf dem Markt zu erzielenden Erlösen aus Stromverkäufen zu orientieren hat. Die Donaukraft war sich dessen bewusst, dass die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit — vor allem wegen der hohen Erzeugungskosten des neuen Kraftwerkes Freudenau von etwa 1 S je Kilowattstunde — ein rigoroses Kostenmanagement und die konsequente Fortsetzung aller Optimierungsmaßnahmen erforderte; dazu waren folgende Schwerpunkte vorgesehen:

(1) Fusion der Donaukraft mit anderen Stromerzeugungsgesellschaften des Verbundkonzerns, um Synergien zu nutzen und Doppelgleisigkeiten abzubauen;

(2) Konzentration von Verwaltungssagenden an wenigen Standorten, Reduktion der Büroflächen, Kosteneinsparungen bei Vorleistungen und Bündelungen von Beschaffungsvorgängen, Zentralisierung der Bereiche Rechnungswesen, Controlling und Personaladministration;

(3) weiterer Abbau des bereits von 1985 (1 380) bis 1995 (1 000) verringerten Personalstandes auf 500 Mitarbeiter bis 2004;

(4) Ausweitung der Automatisierung und Umsetzung der Kraftwerkssteuerung durch ein neues Konzept, Übergang zur zustandsorientierten Instandhaltung und Aufschub von Großreparaturen und Erneuerungen;

(5) Vornahme von Leasing-Transaktionen und Verwertung des nicht betriebsnotwendigen Vermögens.

Gemäß einer Planrechnung wird das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit bis 2004 selbst bei einer raschen und reibungslosen Umsetzung des geplanten Maßnahmenpakets im Jahr 2002 auf einen negativen Wert von 74 Mill S sinken.

- 2.2 Der RH beurteilte die strategischen Maßnahmen grundsätzlich positiv und empfahl, sie weiterzuführen. Er erachtete jedoch die in der Planrechnung mit 5,3 Mrd S bereits berücksichtigte Betriebsbeihilfe aufgrund der so genannten "Stranded Costs" für nicht gesichert und die Erlöse für zu optimistisch geschätzt.

Wegen der zB im Vergleich zu skandinavischen Kraftwerken noch relativ jungen österreichischen Wasserkraftanlagen wird sich nach Ansicht des RH die Wettbewerbsfähigkeit — auch gegenüber thermischen Kraftwerken — erst mittelfristig mit steigendem Ausfinanzierungsgrad der Anlagen und nach Maßgabe der künftigen Marktpreisentwicklung erweisen. Der RH empfahl, dies bei künftigen Strategien des Verbundkonzerns und der öffentlichen Hand zu berücksichtigen.

Neuorganisation

- 3.1 Aufgrund des hohen Rationalisierungsbedarfs hatten die Donaukraft und die Verbundgesellschaft bereits die nachstehenden Maßnahmen zur Neuorganisation in Angriff genommen:

(1) Ende 1992 fasste die Donaukraft die technischen Personalkapazitäten in der Donaukraft-Wasserbauengineering & Consulting GesmbH (Wasserbauengineering) zusammen und fusionierte diese 1997 in die Verbundplan GesmbH.

Neuorganisation

334

(2) Mitte 1999 erfolgte die Fusionierung der Sondergesellschaften Donaukraft, Tauernkraftwerke AG und Verbundkraft Elektrizitätswerke GesmbH zur "VERBUND–Austrian Hydro Power AG", die auch die gesamte operative Tätigkeit der damals noch nicht fusionierten Österreichischen Draukraftwerke AG wahrnahm.

(3) Nach der Neuorganisation des Verbundkonzerns blieben von den ehemals über 50 Organisationseinheiten der Donaukraft elf Organisationseinheiten übrig. Die Neuorganisation soll bis 2003 im Verbundkonzern insgesamt zu einer Senkung des Personalstandes auf 2 533 Mitarbeiter führen (1994: 4 942 Mitarbeiter).

- 3.2 Der RH anerkannte, dass sowohl die Donaukraft als auch die Verbundgesellschaft erhebliche Anstrengungen unternommen haben, den Verbundkonzern auf den liberalisierten Strommarkt vorzubereiten. Damit entsprachen sie den Empfehlungen des RH, die er anlässlich früherer Gebarungsüberprüfungen (WB Energieversorgungsunternehmen Reihe Bund 1995/1) zum Ausdruck gebracht hat.

Allerdings wies er darauf hin, dass die frühere faktische Monopolstellung der öffentlichen Elektrizitätsversorgung und das angewandte Kostenerstattungsprinzip einer kostenbewussten Führung der Sondergesellschaften nicht förderlich waren.

Weil der rasche Personalabbau eine verlässliche Sicherung und Weitergabe der Erfahrungen der Mitarbeiter im gesamten Verbundkonzern erschwerte, empfahl der RH, ein fundiertes Wissensmanagement aufzubauen.

Kraftwerk Freudenau

Entwicklung,
Baubewilligung,
Projektplanung

- 4.1 Nach der Nichtrealisierung der Kraftwerksprojekte in Hainburg und Nagymaros konzentrierte sich die Donaukraft auf die Verwirklichung des Projektes Kraftwerk Wien. Im Jahr 1986 riefen die Stadt Wien und die Donaukraft den internationalen Wettbewerb "Chancen für den Donauroum" ins Leben, der mit breiter Bürgerbeteiligung ablief. Der von einer internationalen Jury einstimmig ausgewählte Siegerentwurf mündete in das Projekt Kraftwerk Freudenau.

Nach Abwicklung eines umfangreichen Vorprüfungs- und Ermittlungsverfahrens erteilte das damalige BMLF die wasserrechtliche Grundsatzgenehmigung (Juli 1991). Sie enthielt 384 Bedingungen und Auflagen; ferner waren 13 Detailprojekte bei der Wasserrechtsbehörde einzureichen sowie für jedes vorgelegte Detailprojekt um die naturschutzrechtliche Bewilligung gemäß Wiener Naturschutzgesetz anzusuchen.

Nachdem 1991 ein positives Ergebnis der von der Stadt Wien geforderten Umweltverträglichkeitsprüfung vorgelegen war und eine Volksbefragung in Wien die mehrheitliche Zustimmung ergeben hatte, genehmigte der Aufsichtsrat der Donaukraft im Juni 1992 die Errichtung des Kraftwerkes Freudenau mit voraussichtlichen Errichtungskosten von rd 12,4 Mrd S (Engpassleistung 172 Megawatt, Regelarbeitsvermögen 1 052 Gigawatt).

Im Dezember 1992 — zwei Monate nach Baubeginn — ging die Planung, Bauüberwachung und Beratung des Kraftwerkes Freudenau auf die neu gegründete Wasserbauengineering über, die sich im Wesentlichen aus dem ehemaligen Planungs- und Baustab der Donaukraft zusammensetzte. Die Leistungsverrechnung erfolgte gemäß einer Rahmenvereinbarung nach der Gebührenordnung für Ziviltechniker. Die Donaukraft übernahm die Bauherrenfunktion und — gemeinsam mit der Wasserbauengineering — das Projektmanagement. Die Projektarbeit oblag der Wasserbauengineering. Das Zusammenwirken war durch gelegentliche Konflikte sowie anfangs durch wechselseitige Informationsdefizite und unklare Kompetenzabgrenzungen geprägt.

- 4.2 Obwohl der RH die Ausgliederung des Planungs- und Baustabes der Donaukraft in eine gesonderte Gesellschaft grundsätzlich begrüßte, erachtete er jedoch den Zeitpunkt dieser Maßnahme für ungünstig. Es wäre zweckmäßiger gewesen, die Ausgliederung und die begleitenden organisatorischen Maßnahmen spätestens ein halbes Jahr vor Baubeginn durchzuführen. Die Mängel in der Projektorganisation hätten diesfalls schon früher behoben werden können.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei eine frühere Ausgliederung wegen der Umorganisation des Verbundkonzerns nicht möglich gewesen.*
- 4.4 Der RH entgegnete, dass in diesem Falle entsprechende begleitende Koordinations- und Kontrollmaßnahmen zu treffen gewesen wären.

Vergabe von Bauaufträgen

Allgemeines

- 5 Von den gemäß einer vorläufigen Endabrechnung 1999 angefallenen Errichtungskosten des Kraftwerkes Freudenau von rd 15,6 Mrd S entfielen rd 8,8 Mrd S auf den Baubereich.

Ausschreibungszeitpunkt

- 6.1 Nach der Ablehnung eines Angebotes jener Bau-ARGE, die bereits sechs Donaukraftwerke errichtet hatte, schrieb die Donaukraft im Juli 1991 die Bauarbeiten für das Hauptbauwerk des Kraftwerkes Freudenau erstmals im offenen Verfahren aus. Bestbieter unter Beibehaltung des ursprünglichen Leistungsverzeichnisses war neuerlich die Bau-ARGE.

Wegen fehlender Bewilligungen konnten die Bauaufträge erst im August 1992 vergeben werden. Dadurch eingetretene Preisgleitungen bewirkten eine Kostenerhöhung von 8 Mill S. Die Donaukraft verringerte die ursprüngliche Gesamtangebotssumme durch zahlreiche nachträgliche Projektänderungen und durch eine gesonderte Vergabe der Spezialtiefbauarbeiten um 155 Mill S bzw 5,8 %.

Kraftwerk Freudenau**336**

- 6.2 Der RH begrüßte die Durchführung eines offenen Verfahrens. Die Ausschreibung der Bauarbeiten des Hauptbauwerkes erachtete der RH jedoch für verfrüht, weil der tatsächliche Leistungsumfang — wegen der zahlreichen nachträglichen Projektänderungen — nicht festgestanden war. Der RH vertrat die Ansicht, die Donaukraft hätte erst nach Feststehen des endgültigen Leistungsbedarfs ausschreiben sollen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes wären auch bei einer Neukalkulation Preisgleitungen berücksichtigt worden, die zu einem höheren Angebotspreis geführt hätten. Der Informationsstand über den tatsächlichen Leistungsbedarf habe sich im Laufe des Jahres 1992/93 nicht wesentlich verbessert.*
- 6.4 Der RH entgegnete, dass für die Erstellung eines Angebotes nicht nur die Kalkulation, sondern auch die aktuelle Marktlage und Wettbewerbssituation ausschlaggebend ist. Die vorgenommenen Projektänderungen belegten die Verbesserung des Informationsstandes über den Leistungsbedarf.

Vergabeverfahren

- 7.1 Während die Stadt Wien Bauaufträge für den Wiener Stauraum durchwegs im offenen Verfahren vergab, schrieb die Donaukraft zwischen Jänner 1994 und März 1996 einige Bauleistungen (etwa Errichtung von Vertikalfilterbrunnen für das Grundwasserbewirtschaftungssystem für den 2. und 20. Wiener Gemeindebezirk [24 Mill S], Zufahrtsbrücke zur Kraftwerksinsel [25 Mill S]) im nicht offenen Verfahren und ohne EU-weiten Aufruf zum Wettbewerb aus.
- 7.2 Der RH kritisierte die Wahl des Vergabeverfahrens, denn damit begab sich die Donaukraft der Chance, durch die Ausnutzung des Wettbewerbes beim offenen Verfahren mögliche Preisvorteile zu erzielen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei das Bundesvergabegesetz zum Zeitpunkt der Ausschreibung für die Hauptarbeiten nicht anzuwenden gewesen.*
- 7.4 Der RH wies darauf hin, dass das Bundesvergabegesetz auf alle nach dessen Inkrafttreten (1. Jänner 1994) erfolgten Ausschreibungen anzuwenden war.

Zahlungsbedingungen

- 8.1 In den beiden Bauverträgen für das Hauptbauwerk fehlte bei den Zahlungsbedingungen der Hinweis, dass Zahlungen der Donaukraft jeweils nur an einem bestimmten Werktag zu erfolgen hatten. Wegen dadurch entstandener Überschreitungen der Zahlungsfrist hatte die Donaukraft 690 000 S an Verzugszinsen zu bezahlen.
- 8.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Formulierung der Zahlungsbedingungen, wodurch der Donaukraft vermeidbare finanzielle Nachteile entstanden.

Nachtragsaufträge

- 9.1 Wegen zahlreicher Nachtragsaufträge erhöhte sich die abgerechnete Gesamtleistung der Bau-ARGE (auf Basis der letzten Teilrechnungen) um 90 Mill S gegenüber dem ursprünglichen Bestellwert (1,772 Mrd S), obwohl die Bau-ARGE bei den ursprünglich ausgeschrieben Leistungen um 172 Mill S weniger abgerechnet hatte.

Die Bau-ARGE brachte drei Klagen gegen die Donaukraft ein, weil diese Nachtragsaufträge im Gesamtwert von 89 Mill S nicht anerkannt hatte.

- 9.2 Der RH bemängelte die zahlreichen Abweichungen von der ursprünglichen Planung, die vielfach zu Nachtragsaufträgen und — damit verbunden — zu Abrechnungsschwierigkeiten führten.

Leistungsverzeichnisse

- 10.1 Zahlreiche Positionen der Leistungsverzeichnisse für das Hauptbauwerk wurden nicht ausgeführt; bei einigen Positionen traten außergewöhnliche Preiserhöhungen auf. Auch Nachtragsaufträge waren mehrfach überhöht. Im Einzelnen war festzustellen:

(1) Bei Baubeginn konnte die Donaukraft das benötigte Kiesmaterial für die Spezialtiefbauarbeiten nicht bereitstellen, weil die Kiesaufbereitungsanlage der Bau-ARGE noch nicht in Betrieb war. Die Bauunternehmung lieferte — auf Kosten der Donaukraft — das Material im Wert von 3 Mill S selbst.

(2) Das in den Baugruben gewonnene Kiesmaterial war leicht verunreinigt und für die Verwendung als Betonzuschlagsstoff nur bedingt zu verwenden. Dies erforderte Mehrkosten für die Kiesaufbereitung von 55 Mill S. Sandmangel im Rohkies erforderte zusätzlich eine Sandaufbereitungsanlage um 27 Mill S.

(3) Für das Verführen von überschüssigem Aushubmaterial auf eine Deponie des Auftragnehmers waren — aufgrund einer fehlerhaften Materialbilanz — 26 Mill S statt der vereinbarten 16 Mill S aufzuwenden. Fehlende Deponieflächen führten zu zusätzlichen Kosten von 4 Mill S.

(4) Zusätzliche Maßnahmen und Behinderungen im Baustellenbetrieb kosteten die Donaukraft 1 Mill S.

(5) Da für die Spezialtiefbauarbeiten anfänglich keine Baustromversorgung seitens der Donaukraft zur Verfügung stand, waren für Notstromaggregate zusätzlich 2 Mill S erforderlich.

(6) Für zusätzliche Ufersicherungen außerhalb der Baugruben entstanden der Donaukraft Mehrkosten von 5 Mill S.

- 10.2 Der RH kritisierte die teilweise ungenügenden Leistungsverzeichnisse und die zum Teil unzureichende Baustellenkoordinierung, die einen wesentlichen Grund für die erwähnten Mehrkosten von 107 Mill S darstellten.

Kraftwerk Freudenau

338

- | | |
|-------------------------------|--|
| Bodenerkundung | <p>11.1 Die geologischen Bodenerkundungen im Bereich des Hauptbauwerkes erbrachten keine Hinweise auf allfällige Probleme. In der Ausschreibung waren Kosten für die Trockenhaltung der Baugrube von 28 Mill S vorgesehen, die sich jedoch infolge der Entdeckung eines zweiten, tiefer liegenden und druckhaltigen Grundwasserhorizonts anlässlich des Aushubes der Baugrube auf 65 Mill S erhöhten. Weitere Mehrkosten fielen durch einen erschwerten Baugrubenaushub (81 Mill S) und durch die Behandlung von zu spät erkanntem verunreinigtem Erdreich (15 Mill S) an.</p> <p>11.2 Der RH erachtete die geologischen Bodenerkundungen für unzureichend und empfahl, künftig schon vor der Durchführung einer Großinvestition auch tiefere Bodenschichten genauer zu untersuchen. Auf diese Weise könnte der Leistungsumfang in der Ausschreibung wirklichkeitsnah erfasst sowie die Auftraggeberposition bei Nachtragsangeboten verbessert werden.</p> <p>11.3 <i>Laut Stellungnahme des Vorstandes seien die Probleme nicht vorhersehbar gewesen.</i></p> |
| Bauvorbereitung | <p>12.1 Einzelne Baulose im Bereich des Wiener Stauraumes wiesen bei den Baumeisterarbeiten starke Kostenerhöhungen auf. So erhöhte sich die Abrechnungssumme — gegenüber der ursprünglichen Auftragssumme von 153 Mill S — beim Baulos Donauinsel auf 209 Mill S; jene für die erste Ausbauphase des rechten Donaudammes stieg von 80 Mill S auf 169 Mill S. Die Kostenerhöhungen waren beim Baulos Donauinsel auf die Auflagen des Wasserrechtsbescheides sowie beim Baulos rechter Donaudamm auf Probleme mit der Untergrunddichtung und fehlende Geräte für eine Dammschüttung von der Donau aus zurückzuführen.</p> <p>12.2 Der RH empfahl, künftig durch eine bessere Bauvorbereitung möglichen Baukostensteigerungen entgegenzuwirken.</p> |
| Kontrollsysteme im Baubereich | <p>13.1 Die Ende 1992 in die Wasserbauengineering integrierte Abteilung Bauwirtschaft der Donaukraft wurde Mitte 1994 wieder in die Donaukraft zurückgeführt.</p> <p>13.2 Der RH bemängelte die Eingliederung der Abteilung Bauwirtschaft in die Wasserbauengineering, weil dies die Ausübung der Bauherren- und Kontrollfunktion durch die Donaukraft zwischenzeitlich eingeschränkt hatte.</p> <p>14.1 Die 95 Nachtragsforderungen der Bau-ARGE wurden von der Wasserbauengineering nur formal geprüft. Die Donaukraft entschied über die Anerkennung oder Ablehnung der Nachtragsforderungen. Wegen der stetigen Personalstandsverringerungen und nicht zuletzt auch wegen der Doppelbelastung durch die teilweise zeitlich überlappende Abwicklung des Projektes Kraftwerk Freudenau und eines weiteren Projektes im Kraftwerk Ybbs-Persenbeug standen sowohl der Donaukraft als auch der Wasserbauengineering keine ausreichenden Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung. Die Personalausstattung für eine begleitende Kontrolle musste daher nachträglich verstärkt werden.</p> |

Österreichische Donaukraftwerke AG

Kraftwerk Freudenau

339

- 14.2 Der RH empfahl, künftig ab Baubeginn ein leistungsfähiges Kontrollsystem einzurichten.
- 15.1 Gemäß einem Übereinkommen der Donaukraft und der Stadt Wien war die Stadt Wien im Wiener Stauraumbereich für die Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und Abrechnung der Bauleistungen von 460 Mill S namens und auf Rechnung der Donaukraft zuständig. Der Donaukraft wurde ein Mitwirkungs- und Informationsrecht eingeräumt. Die anteiligen Kosten der Stadt Wien von 153 Mill S wurden größtenteils als Fixkosten vereinbart. Das Risiko von Kostensteigerungen trug die Donaukraft weitestgehend allein. Erst während der laufenden Bauarbeiten beauftragte die Donaukraft im Jänner 1994 die Wasserbauengineering mit der begleitenden Baukontrolle. Aufgrund der erwähnten Personalknappheit konnte diese lediglich eine — eingeschränkte — Plausibilitätskontrolle der Teilrechnungen durchführen.
- 15.2 Der RH bemängelte, dass nicht bereits bei Baubeginn eine ausreichend ausgestattete begleitende Baukontrolle eingerichtet worden war.

Maschinen-
investitionen

Rahmenverträge

- 16.1 Die Donaukraft schloss seit 1976 mit einer österreichischen Unternehmung langfristige Rahmenverträge über die Lieferung von Generatoren bzw der Leittechnik für ihre Donaukraftwerke ab, die allerdings einer Vergabe mittels Ausschreibung und damit der vollen Nutzung des Wettbewerbes grundsätzlich entgegenstanden. Die Donaukraft vergab beim Kraftwerk Freudenau die beiden Aufträge über Generatoren und die Leittechnik um 477 Mill S bzw 71 Mill S, ohne dass vergleichbare Angebote der Konkurrenz vorlagen.
- 16.2 Der RH bemängelte diese Vorgangsweise; die Donaukraft hätte durch die Einholung von Konkurrenzangeboten trotz der bestehenden Rahmenverträge versuchen sollen, Preisvorteile zu erwirken.
- 17.1 Im Jahr 1993 wurden die ablaufenden Rahmenverträge um weitere zehn Jahre verlängert. Für Turbinenlieferungen schloss die Donaukraft erstmals einen Rahmenvertrag ab.
- 17.2 Ungeachtet dessen, dass die Rahmenverträge bis 1999 mangels Auftragsvergaben noch keine Auswirkungen entfalteten, erachtete der RH die Nutzung des Wettbewerbes im Wege von Ausschreibungen für zweckmäßiger als das Festhalten an Rahmenverträgen.

Kraftwerk Freudenau**340**

Vertragsbestimmungen

- 18.1 Zu einzelnen Vertragsbestimmungen bei Aufträgen über Maschineninvestitionen war festzustellen:
- (1) Die Vertragsstrafen für die Überschreitung von Lieferterminen bei Turbinen und Generatoren sahen ua ein Verschulden des Lieferanten als Voraussetzung für die Geltendmachung des Pönales vor.
 - (2) In den Lieferverträgen für einen Eisbrecher (Auftragswert 48 Mill S), für die Blocktransformatoren (Auftragswert 32 Mill S) und für die Turbineneinlaufrechen (Auftragswert 51 Mill S) sowie in den allgemeinen Angebots- und Auftragsbedingungen war die Möglichkeit eines Verzichtes der Donaukraft auf die Geltendmachung eines Pönales vereinbart, wenn ihr aus der Lieferverzögerung kein Schaden entstanden war.
 - (3) Der Auftrag für die Wehrverschlüsse sah eine Entschädigungsobergrenze für vom Auftragnehmer verschuldete Schäden auch bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit vor.
 - (4) Die zweite Rate (47,5 Mill S) für Turbinen war bereits neun Monate vor einer anderen, terminlich nicht fixierten Leistungserstellung als fällig vereinbart.
 - (5) Bei den Generatoren und den Transformatoren fehlte — im Gegensatz zu den Turbinen und zu früheren Kraftwerksprojekten — für den Fall einer bestimmten Unterschreitung des vereinbarten Wirkungsgrades ein vertraglich vereinbartes Rückweisungsrecht.
- 18.2 Der RH verwies auf die für die Donaukraft nachteiligen Vertragsbestimmungen, die geeignet waren, ihre Position als Auftraggeber zu schwächen.

Turbinen

- 19.1 Im August 1990, somit 16 Monate vor Baubeschluss, legte die Turbinen-ARGE Freudenau ein Angebot für die Lieferung eines Turbinentyps, der für den eingestellten Kraftwerksbau Nagymaros vorgesehen gewesen war. Auch der angebotene Preis entsprach (ohne Gleitungen) dem für das Projekt Nagymaros 1986 für sechs Turbinen festgelegten Preis von 1 Mrd S. Die Donaukraft nahm das Angebot zwei Tage später "vorbehaltlich der erforderlichen Aufsichtsratsgenehmigung" an. Dem 1992 nach Baubeschluss erfolgten Aufruf zur Abgabe von so genannten Präqualifikationsangeboten in der Wiener Zeitung, die der näheren Erkundung des möglichen Bieterkreises dienten, leistete nur die Turbinen-ARGE Folge.
- 19.2 Der RH kritisierte die — wenn auch unter Vorbehalt erfolgte — Annahme eines Angebots vor Baubeschluss und die fehlende Ausschreibung für die Vergabe der Turbinen. Nach Auffassung des RH wäre der Präqualifikationsaufruf auch im Ausland bekannt zu machen gewesen; eine unmittelbare Kontaktnahme der Donaukraft mit den ihr bekannten großen europäischen Turbinenherstellern wäre jedenfalls angebracht gewesen.

- 20.1 In den Verhandlungen ließ die Turbinen-ARGE vom angebotenen Preis von 1,233 Mrd S (einschließlich Gleitungen auf Preisbasis Dezember 1991) 126 Mill S nach, den Großteil davon mit der Begründung, dass die Kosten für die Konstruktion der Turbinen wegen der Gleichartigkeit ihrer Bauart mit jenen für das Kraftwerk Nagymaros nicht mehr anfallen würden.

Die Donaukraft betrachtete das Angebot als sehr günstig und vergab den Auftrag für 1,107 Mrd S an die Turbinen-ARGE.

- 20.2 Der RH anerkannte, dass der Preis für die Turbinen im Vergleich zu früheren Kraftwerksprojekten günstiger war. Er war jedoch der Auffassung, dass ein höherer Preisnachlass zu erzielen gewesen wäre.

Schleusenverschlüsse

- 21.1 Die Donaukraft verlangte vom Lieferanten der Schleusenverschlüsse, der den Auftrag aufgrund eines sehr knapp kalkulierten Preises erhalten hatte, Änderungen der von ihm geplanten Fertigung der Stemmtore zwecks Qualitätsverbesserung. Obwohl über die damit verbundenen Mehrkosten von 15 Mill S keine Einigung erzielt werden konnte, beauftragte die Donaukraft den Lieferanten mit der Änderung, um den Bau nicht zu verzögern. Da der Lieferant letztlich eine Nachtragsforderung von 60 Mill S erhob, kam es Ende 1997 zur gerichtlichen Auseinandersetzung, die bis Oktober 2000 noch nicht entschieden war.
- 21.2 Der RH wies darauf hin, dass wegen des knapp kalkulierten Angebots die Geltendmachung von Mehrkosten zu erwarten gewesen war. Es wäre daher vorgängig eine entsprechende vertragliche Absicherung anzustreben gewesen.

Wirkungsgrad

- 22.1 Dem Wirkungsgrad bei der Stromerzeugung kommt große wirtschaftliche Bedeutung zu. Dementsprechend sah der Vertrag je 0,1 % Wirkungsgradunterschreitung ein Pönale von 0,2 % des Auftragswertes und ab 5 % Unterschreitung eine Nachbesserung bzw ein Rückweisungsrecht vor. Seit der Verwendung von Rohrturbinen in den 70er-Jahren nahm die Donaukraft aus Kostengründen bei der Abnahme fertiger Anlagen keine Turbinenwirkungsgradmessungen mehr vor. Die vertraglich festgelegten Leistungsdaten basierten auf Modellversuchen, die eine unabhängige Versuchsanstalt durchführte.
- 22.2 Der RH hielt — zumindest stichprobenweise vorzunehmende — Wirkungsgradmessungen an Rohrturbinen für wirtschaftlich angebracht. Er wies darauf hin, dass eine Turbinenwirkungsgraddifferenz von nur 0,1 % für das Kraftwerk Freudenuau — bei Annahme einer Lebensdauer der Turbinen von 50 Jahren — zu einem Produktionsunterschied von etwa 50 Mill Kilowattstunden führt.

Kraftwerk Freudenuau

342

22.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei die Ermittlung von Wirkungsgraden bei Turbinen im Modellversuch genauer als an der Anlage selbst.*

22.4 Der RH entgegnete, dass dies durch zumindest stichprobenweise Messungen an den Anlagen zu untermauern wäre.

Baukosten-
entwicklung

23.1 Zur Baukostenentwicklung war Folgendes festzustellen:

(1) Gegenüber den ursprünglichen Erwartungen (rd 12,43 Mrd S, September 1991) stiegen die Errichtungskosten des Kraftwerkes Freudenuau bis März 1999 auf rd 13,048 Mrd S an. Zwecks besserer Vergleichbarkeit berücksichtigte die Donaukraft die aufgrund ihrer Bauherrenfunktion anfallenden eigenen Gemeinkosten (0,701 Mrd S) sowie die Preisgleitungen (rd 1,811 Mrd S) dabei nicht.

(2) Die Mehrkosten von 618,4 Mill S (+5 %) ergaben sich aus der Saldierung der gesamten Minderkosten mit den gesamten Mehrkosten; beispielsweise betrug im Baubereich die Mehrkosten rd 1,4 Mrd S (Kostensteigerung rd 22 %).

(3) Die Mehrkosten beinhalteten auch Aufträge von 365 Mill S, die wegen geänderter Rahmenbedingungen und zusätzlicher Vorgaben des Eigentümers bei Baubeginn nicht absehbar waren.

(4) Bei Sonderbaumaßnahmen (Brückenhebungen, Entsorgung von verunreinigtem Material, Anpassung des Kraftwerkes Donaustadt und des linken Donausammlers, Maßnahmen für die damalige Erste Donau-Dampfschiffahrts-Gesellschaft AG) konnten die Kosten aufgrund der örtlichen Gegebenheiten und der rechtlichen Vorgaben erst nach erfolgter Detailplanung bzw weitergehenden Untersuchungen konkret erfasst werden. Da die Donaukraft dabei nicht als Bauherr fungierte, hatte sie wenig Einfluss auf die Kostengestaltung und Probleme mit der Kostenaufteilung. Die insgesamt bei den Sonderbaumaßnahmen entstandenen Mehr- oder Minderkosten lagen teilweise bis zu 440 % über bzw bis zu 100 % unter den budgetierten Werten; gemäß einer vorläufigen Abrechnung stiegen sie von 1,4 Mrd S (1992) auf 1,8 Mrd S (1999).

23.2 Der RH hielt den insgesamten Kostenanstieg um 5 % — ungeachtet der nicht berücksichtigten Preisgleitungen und eigenen Gemeinkosten der Donaukraft — für vertretbar, wenngleich auf die beträchtliche Kostensteigerung im Baubereich hinzuweisen war.

Nach Ansicht des RH hätte sich eine längere und konsolidierte Planungsphase, eine früher einsetzende begleitende Kontrolle und eine umfassendere und besser dokumentierte Baustellenüberwachung dämpfend auf die Kostensteigerung im Baubereich ausgewirkt. Der RH räumte allerdings ein, dass ein Bauwerk dieser Dimension vor allem im Tiefbaubereich mit Risiken verbunden ist, deren genaue kostenmäßige Erfassung vor Baubeginn schwierig ist.

Zur Verbesserung der Aussagekraft der Baukostenverfolgung empfahl der RH, die eigenen Gemeinkosten in den Gesamtprojektkosten zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Sonderbaumaßnahmen empfahl der RH, künftig der Ermittlung von Kostenverteilungsschlüsseln verstärkt Kosten–Nutzen–Analysen zugrunde zu legen.

Wirtschaftlichkeit

Berechnungen

- 24.1 Zu den Berechnungen der Wirtschaftlichkeit des Kraftwerkes Freudenau war Folgendes festzustellen:

Zum Zeitpunkt des Baubeschlusses lagen bei der Donaukraft mehrere rechnerische Varianten einer Aufwands– und Ertragskalkulation als Entscheidungsgrundlage vor. Dabei ergab die optimistische Variante der dynamischen Investitionsrechnung vom September 1991, bei der ein Bundeszuschuss von 5 Mrd S angenommen worden war, einen negativen Kapitalwert von 7,4 Mrd S. (Der Kapitalwert ist die Differenz der während der Nutzungsdauer anfallenden Einnahmen und Ausgaben, die auf einen bestimmten Zeitpunkt ab– oder aufgezinzt werden. Er liefert eine Aussage über das zu erwartende Ergebnis einer Investition, die dann wirtschaftlich ist, wenn die Rechnung einen positiven Kapitalwert ergibt.)

Der interne Zinsfuß (bei diesem wird von einem Kapitalwert von Null ausgegangen) belief sich auf 2,6 %; das erste Gewinnjahr wäre nach 25 Jahren zu erwarten gewesen.

- 24.2 Nach Ansicht des RH war das Projekt Kraftwerk Freudenau aus betriebswirtschaftlicher Sicht als unrentabel zu beurteilen, wenngleich er nicht verkennt, dass eine Vorscheurechnung über 50 Jahre mit Unsicherheiten behaftet ist. Der negative Kapitalwert ließ erkennen, dass die ab dem 25. Jahr auftretenden Jahresüberschüsse die in den Jahren zuvor kumulierten Fehlbeträge innerhalb der buchmäßigen Lebensdauer des Kraftwerkes nicht ausgleichen werden.
- 24.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei der negative Kapitalwert ohne Berücksichtigung der damals — nicht zuletzt wegen des Kraftwerksprojektes — berechtigterweise zu erwartenden amtlichen Erhöhung des Strompreises ermittelt worden.*

Baukostenzuschuss des Bundes

- 25.1 Als Ergebnis von Gesprächen mit dem BMF, dem damaligen BMWV und dem damaligen BMWA gewährte der Bund für die auch der Schifffahrt dienende Mehrzweckanlage Freudenau aus budgetären Gründen statt dem von der Donaukraft errechneten Baukostenzuschuss von 5 Mrd S lediglich 1,5 Mrd S. Der damalige Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, Dr Wolfgang Schüssel, wies dabei auf die Möglichkeit einer weiteren Abgeltung der Kosten im Zuge eines Strompreisverfahrens hin. Obwohl der Aufsichtsrat 1991 festgehalten hatte, dass ohne ausreichenden Bundeszuschuss nicht gebaut werden könnte, beschloss er in der Folge letztlich wegen der aus damaliger Sicht gegebenen energiewirtschaftlichen Argumente die Errichtung des Kraftwerkes Freudenau.

Kraftwerk Freudenuau

344

- 25.2 Der RH wies darauf hin, dass die vorgeschlagene Überwälzung von Kosten aus dem Schifffahrtsbereich auf den Strompreis zu einer nicht verursachungsgerechten Belastung der Stromabnehmer geführt hätte. Aufgrund des zwischenzeitlich liberalisierten Strommarktes und der dadurch stark sinkenden Strompreise war dies nicht möglich. Das Kraftwerk Freudenuau stellte letztlich eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung für den Verbundkonzern dar.

Stranded Costs

- 26.1 Gemäß Gemeinschaftsrecht liegen Stranded Costs vor, wenn bereits eingegangene Verpflichtungen oder Garantien nicht erfüllt werden können. In diesem Fall können zur Erhaltung der Lebensfähigkeit der betroffenen Unternehmung Übergangsregelungen für eine begrenzte Zeitdauer gewährt werden (zB innerstaatlich aufzubringende Betriebsbeihilfen, die von den Stromabnehmern zu tragen sind), um ihr den Übertritt zu einem wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu erleichtern. Der Bund (vertreten durch das damalige BMwA) hat daher nach Einholung eines umfassenden Gutachtens in Abweichung zu dem vom Verbundkonzern ursprünglich gestellten Antrag über 9,1 Mrd S gegenüber der Europäischen Kommission rd 5,3 Mrd S Stranded Costs für das Kraftwerk Freudenuau zur Genehmigung angezeigt. Bis Oktober 2000 war eine Entscheidung der Europäischen Kommission noch ausständig.
- 26.2 Der RH begrüßte die Vorgangsweise des damaligen BMwA im Zusammenhang mit der Meldung von Stranded Costs.

Finanzierung

- 27.1 Bis 1995 erfolgte die Abdeckung der erforderlichen Finanzmittel durch unverzinsliches Fremdkapital von 5,6 Mrd S (Baukostenzuschüsse der Landesgesellschaften, Garantiezahlungen des Bundes usw) und durch interne Konzernfinanzierung von 1,0 Mrd S. Ab 1996 mussten im Rahmen des Verbundkonzerns Fremdmittel in Form von Krediten und Anleihen aufgenommen werden.

Der Verbundkonzern vergab zwei Energieanleihen (1,6 Mrd S sowie 0,245 Mrd DM/Tranche A und 0,1 Mrd ECU/Tranche B) im Wege eines Tendersverfahrens an dasselbe Bankenkonsortium. Weiters schloss er entsprechend einem internen Genehmigungsverfahren wegen der gegenüber dem Bund geringeren Bonität alle Kredite und Anleihen innerhalb eines Aufschlages ab, der die Konditionen vergleichbarer Finanzmittelbeschaffungen des Bundes um höchstens 0,5 % übersteigen durfte.

- 27.2 Der RH wies darauf hin, dass die Donaukraft bei einem Kredit über 50 Mill DM langfristig gesehen eine ungünstige Effektivverzinsung von jährlich 6,78 % hinzunehmen hatte.

Der RH regte an, künftig die Zusammensetzung des Bankenkonsortiums zu variieren und ausländische Banken verstärkt einzubeziehen, um allfälligen nachteiligen wirtschaftlichen Auswirkungen vorzubeugen, wobei die Zusammensetzung des Konsortiums nicht bekannt gegeben werden sollte.

Österreichische Donaukraftwerke AG

Kraftwerk Freudenau

345

Weiters empfahl der RH, künftig statt eines Aufschlages umfassende Angebots- und Konditionsvergleiche jeder einzelnen Transaktion vorzunehmen und die Fremdfinanzierung verstärkt in ein internes Kontrollsystem einzubeziehen.

- 27.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei der Zinssatz von jährlich 6,78 % günstiger gewesen als bei anderen deutschen Banken. Dem Variieren und der Einbeziehung ausländischer Banken in das Bankenkonsortium werde künftig mehr Beachtung zukommen. Weiters würden umfassende Konditionsvergleiche durchgeführt und die Fremdfinanzierung in das interne Kontrollsystem einbezogen werden.*

Volkswirtschaftliche und umweltrelevante Aspekte

- 28.1 Das Ergebnis einer Makromodell-Berechnung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung wies als wesentliche volkswirtschaftliche Aspekte den durch den Bau des Kraftwerkes Freudenau erzielten Anstieg des nominellen BIP um 21,2 Mrd S sowie die Schaffung einer Beschäftigung von 17 150 Personenjahren aus. Das durch die Investitionen bewirkte zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsaufkommen betrug 8,0 Mrd S.

Die Errichtung des Kraftwerkes Freudenau bewirkte weiters den Ausbau von weiteren 29 Flusskilometern, so dass auf österreichischem Staatsgebiet 280 km (80 %) der österreichischen Donaustrecke den Erfordernissen der Großschifffahrt entsprechen.

Der durch das Kraftwerk Freudenau bedingte Aufstau der Donau wirkt einem weiteren Absinken des Grundwassers entgegen. Ein gleichzeitig eingerichtetes modernes Grundwasserbewirtschaftungssystem sorgt zusätzlich für die Erhaltung und Verbesserung der Grundwasserhältnisse im 2. und 20. Wiener Gemeindebezirk.

Die Donaukraft bewertete die mit dem Ausbau der Flussstrecke und dem Aufstau der Donau verbundenen "externen" Kosten mit etwa 5 Mrd S.

- 28.2 Der RH anerkannte das Bestreben der Donaukraft, die Auswirkungen der Kraftwerkserrichtung auf externe Bereiche im Sinne der Kostenwahrheit finanziell zu bewerten.

Weitere Feststellungen

- 29 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Abwicklung von Abschlagszahlungen, die Auslegung von Turbinen sowie das Risikomanagement bei Groß-Leasinggeschäften.

Schlussbemerkungen

- 30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die strategischen Maßnahmen (rigoroses Kostenmanagement, Optimierungsmaßnahmen) sollten auf allen Ebenen und in jedem Bereich der Donaukraft zur Existenzsicherung weitergeführt werden.
 - (2) Die Ausschreibung von Bauleistungen wäre erst nach dem Feststehen des endgültigen Leistungsbedarfes durchzuführen.

Schlussbemerkungen

346

- (3) Bei Großbauvorhaben wären künftig genauere geologische Bodenerkundungen vorzunehmen sowie ab Baubeginn ein leistungsfähiges Kontrollsystem einzurichten.
- (4) Bei Sonderbaumaßnahmen sollte künftig auf eine verursachungsgerechte Kostenteilung unter Einbeziehung des Nutzens geachtet werden.
- (5) Bei der Entscheidung über einen Kraftwerksbau sollte einem über die Gesamtnutzungsdauer gegebenen, positiven Kapitalwert des Investitionsvorhabens vermehrte Bedeutung beigemessen werden.
- (6) Die erst mittelfristig zu erwartende Wettbewerbsfähigkeit des Kraftwerkes Freudenuau wäre bei künftigen Strategien zu berücksichtigen.
- (7) Die Aufnahme von Fremdmitteln sollte künftig nach einem umfassenden Angebots- und Konditionenvergleich jeder einzelnen Transaktion erfolgen; die Fremdfinanzierung wäre verstärkt in ein internes Kontrollsystem miteinzubeziehen.

Internationaler Teil**347****Überprüfungen bei internationalen Organisationen****Internationale Organisation für Wanderungswesen, Genf**

Der RH wurde mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der Internationalen Organisation für Wanderungswesen (International Organization for Migration, IOM) für die Jahre 1992 bis 2000 betraut.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 1998 erfolgte im März 1999 am Sitz der IOM in Genf. Während des Jahres 1999 wurden weitere Außenstellen oder Projekte in Wien, Bonn, Sarajevo, Helsinki und Manila überprüft. Die Berichte wurden vom zuständigen Organ der IOM zur Kenntnis genommen.

Wassenaar Arrangement, Wien

Der RH wurde mit der Prüfung der Jahresabschlüsse des Sekretariats des Informationsaustausches über den Export von konventionellen Waffen und doppelverwendungsfähigen Gütern und Technologien (Wassenaar Arrangement) für die Jahre 1996 bis 1999 betraut.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 1998 erfolgte im April 1999 am Sitz des Wassenaar Arrangement in Wien. Der Bericht wurde vom zuständigen Organ des Wassenaar Arrangement zur Kenntnis genommen.

Bilaterale Beziehungen des RH zu ausländischen Obersten Rechnungskontrollbehörden

Hinsichtlich der bilateralen Kontakte ist hervorzuheben:

(1) Der RH hat im Rahmen seiner Bemühungen um eine Stärkung der Finanzkontrolle vorwiegend in den Reformstaaten Zentral- und Osteuropas im Jahr 1999 und in den ersten drei Quartalen des Jahres 2000 auf Ersuchen der Obersten Rechnungskontrollbehörden von Polen, der Slowakei, von Slowenien und von Ungarn Fachvorträge gehalten und ist mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden Albaniens und Kroatiens in einen Gedankenaustausch eingetreten.

Zentraler Themenschwerpunkt der bilateralen Kontakte war die Positionierung der Obersten Rechnungskontrollbehörden im demokratischen Staatsgefüge, wobei am Beispiel des österreichischen Rechnungshofes insbesondere die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Finanzkontrolle in Österreich, die Kompetenzen des RH, seine Organisation (einschließlich Einrichtung und Funktionsweise der Informationstechnik), seine Personalbewirtschaftung, sein Prüfungsansatz und -verfahren sowie die Vorbereitungen für den EU-Beitritt und dessen Auswirkungen auf Oberste Rechnungskontrollbehörden auf besonders Interesse der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Reformstaaten stießen.

Auf größtes Interesse stießen auch die Prüfungstätigkeit des RH im Bereich der Privatisierung im Bankwesen (Polen), der territorialen Selbstverwaltung (Slowenien, Ungarn), die Erfahrungen des RH im Bereich Wasserwirtschaft (Slowenien, Ungarn) sowie die Umsetzung des Schengener Abkommens (Ungarn).

Weitere Schwerpunkte der Veranstaltungen im Rahmen eines intensiven Erfahrungsaustausches mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Slowakei bildeten Fragen zu den Bereichen des Steuerwesens, des Zolls, des Umweltschutzes, der Land- und Forstwirtschaft, des Verkehrswesens, der Post und Bahn, der Betrugsbekämpfung, der Sozialversicherungsanstalten, der Universitäten, des Kulturbereiches und der IT-Anwendungen sowie die Prüferfahrungen des RH ua in den Bereichen Haushaltswesen, Personalverwaltung und internationale Angelegenheiten.

(2) Weiters entsandte der RH in Zusammenarbeit mit

– der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/SIGMA-Programm), Paris, einen Experten zur Obersten Rechnungskontrollbehörde der Tschechischen Republik sowie

– dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), New York, einen Experten zur Obersten Rechnungskontrollbehörde der Republik Armenien.

(3) Eine Delegation von Parlamentariern sowie Vertreter der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Vereinigten Mexikanischen Staaten haben dem RH einen Besuch mit dem Ziel abgestattet, die rechtlichen Grundlagen der staatlichen Finanzkontrolle in Österreich kennenzulernen.

International

349

Tätigkeit des RH als Generalsekretariat der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) im Jahr 1999

Anknüpfend an seine Ausführungen im Vorjahr berichtet der RH über seine weitere Tätigkeit als Generalsekretariat der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI).

Am 26. und 27. Mai 1999 fand in Wien die 46. Tagung des Präsidiums der INTOSAI statt.

Im Mittelpunkt der Tagung stand die Festlegung der Themen für den XVII. Internationalen Kongress der INTOSAI im Jahr 2001. Zur Vorbereitung hatte das Generalsekretariat eine Erhebung von Themenvorschlägen bei den Mitgliedsbehörden durchgeführt. Dementsprechend beschloss das Präsidium, den kommenden Kongress den Themen "Die Überprüfung internationaler und supranationaler Einrichtungen durch Oberste Rechnungskontrollbehörden" und "Der Beitrag der Obersten Rechnungskontrollbehörde zur Verwaltungsreform" zu widmen.

Weitere Berichte betrafen die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Rahmen der Ausbildungsmaßnahmen der INTOSAI, die Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle, Ergebnisse der Arbeit der INTOSAI-Richtlinienkomitees und –Arbeitsgruppen sowie die INTOSAI-Entwicklungsinitiative.

Wien, im Dezember 2000

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

350

Entscheidungsträger

351

ANHANG

Entscheidungsträger

**[Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder]**

der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

352

Entscheidungsträger**353**

Österreichische Mensen-BetriebsgesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Georg KARASEK
(seit 1. Jänner 1992)

1. Stellvertreter
des Vorsitzenden

Ministerialrat Dr Walter ROSENBERGER
(seit 1. Jänner 1992)

2. Stellvertreter
des Vorsitzenden

Ministerialrat Dr Robert TUMMELTSHAMMER
(seit 1. Juli 1993)

Geschäftsführer

Mag Albert KAIBL
(seit 6. Oktober 1987)

354

ANHANG

Entscheidungsträger

355

Flughafen Linz GesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Wirklicher Hofrat Dr Franz SCHNEEBAUER
(seit 16. November 1982)

1. Stellvertreter
des Vorsitzenden

Obersenatsrat Dr Arthur SEIPELT
(10. Juni 1975 bis 26. Juni 1995)

Obersenatsrat Dr Gerald GÜNTHER
(26. Juni 1995 bis 25. Juni 1996)

Dr Hermann KEPLINGER
(seit 25. Juni 1996)

2. Stellvertreter
des Vorsitzenden

Ministerialrat Mag Wolfgang FRITZ
(seit 9. Juni 1983)

Geschäftsführer

Dkfm Dr Peter RIEDL
(1. Jänner 1986 bis 4. Juli 1997)

Ing Hermann KEPLINGER
(5. Juli 1997 bis 31. Dezember 1997)

Dipl-Ing Gerhard KUNESCH
(seit 1. Jänner 1998)

356**Oesterreichische Nationalbank****Direktorium**

Generaldirektor Adolf WALA
(bis 31. August 1998)

Generaldirektor–Stellvertreter Dkfm Rudolf KLIER
(bis 14. Februar 1997)

Generaldirektor–Stellvertreter Dkfm Dr Klaus MÜNDL
(15. Februar 1997 bis 14. Juli 1997)

Generaldirektor–Stellvertreter Mag Dr Wolfgang DUCHATCZEK
(15. Juli 1997 bis 14. Juli 1998)

Mag Dr Gertrude TUMPEL–GUGERELL
(Direktorin von 15. Juli 1997 bis 31. August 1998;
Vize–Gouverneurin seit 1. September 1998)

Gouverneur Dr Klaus LIEBSCHER
(seit 1. September 1998)

Generalrat**Präsident**

Dkfm Dr Maria SCHAUMAYER
(bis 31. Mai 1995)

Dr Klaus LIEBSCHER
(1. Juni 1995 bis 31. August 1998)

Adolf WALA
(seit 1. September 1998)

1. Vizepräsident

Dkfm Dr Erich GÖTTLICHER
(bis 7. September 1998)

Herbert SCHIMETSCHKEK
(seit 8. September 1998)

2. Vizepräsident

Dipl–Ing Karl Werner RÜSCH
(bis 31. Dezember 1998)

Agrarmarkt Austria

Verwaltungsrat

Vorsitzender

Mag Hans KLETZLMAYR
(1. Oktober 1992 bis 29. Dezember 1994)

Gerhard WLODKOWSKI
(seit 30. Dezember 1994)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Mag Heinz ZOUREK
(1. Oktober 1992 bis 30. Jänner 1994)

Dr Johann FARNLEITNER
(1. Oktober 1992 bis 19. Juni 1996)

Mag Werner MUHM
(1. Oktober 1992 bis 31. Dezember 1996)

Mag Johanna ETTL
(1. Jänner 1997 bis 31. Jänner 1998)

1. Stellvertreter

Dipl-Ing Maria BURGSTALLER
(seit 18. Februar 1998)

2. Stellvertreter

Dr Ulrich CHRISTALON
(seit 18. Februar 1998)

3. Stellvertreter

Mag Georg KOVARIK
(seit 31. Jänner 1994)

Vorstand

Vorsitzender

Dipl-Ing August ASTL
(1. Februar 1993 bis 31. Juli 1996)

Dipl-Ing Josef PLANK
(1. Oktober 1996 bis 28. Juni 2000)

Mag Georg SCHÖPPL
(seit 1. September 2000)

358

Mitglieder

[Dr Leopold SIMPERL](#)
(seit 1. Februar 1993)

[Dipl-Ing Werner WEIHS](#)
(seit 1. Februar 1993)

[Mag Dr Stephan MIKINOVIC](#)
(seit 6. Mai 1993)

Staatsaufsicht

In Vertretung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

in rechtlichen
Angelegenheiten

[Dr Dieter BECK](#)
(9. Oktober 1992 bis 30. April 1994)

[Sektionschef Dr Johannes ABENTUNG](#)
(seit 14. Jänner 1995)

für den Bereich des
Finanz-, Personal-
und Verwaltungswesens

[Ministerialrat Ing Dr Rudolf DONHAUSER](#)
(seit 9. Oktober 1992)

in fachlichen
Angelegenheiten

[Sektionschef Dipl-Ing Ernst THALER](#)
(9. Oktober 1992 bis 12. Juni 1996)

[Ministerialrat Dipl-Ing Martin REEH](#)
(seit 4. Juni 1997)

ANHANG**Entscheidungsträger****359****Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften
GesmbH****Aufsichtsrat****Vorsitzender****Ministerialrat Ing Dr Rudolf DONHAUSER**
(seit 1. Juli 1997)**Stellvertreter des
Vorsitzenden****Dipl-Ing Herbert KASSER**
(seit 1. Juli 1997)**Geschäftsführer****Hofrat Dipl-Ing Josef DIETRICH**
(1. Juli 1997 bis 31. Juli 1998)**Mag Gerald SPULLER**
(seit 1. August 1998)

360

ANHANG**Entscheidungsträger****361**

Verkehrsverbund Ost-Region GesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Kurt BAUER
(bis 31. Dezember 1998)Dr Claudia KAHR
(seit 1. Jänner 1999)Stellvertreter des
VorsitzendenDr Günther SCHOLZ
(bis 31. Dezember 1998)Dr Wilfried TRABOLD
(seit 1. Jänner 1999)**Geschäftsführer**Manfred NOVY
(seit Gründung)

362

Entscheidungsträger**363**

Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Josef FRÖHLICH
(seit 9. Oktober 1992)Stellvertreter des
VorsitzendenSektionschef Dr Rudolf WRAN
(seit 9. Oktober 1992)**Geschäftsführer**Dipl-Ing Wolfgang KIPPES
(seit Gründung)Mag Franz SATTLECKER
(seit Gründung)

364**Schönbrunner Tiergarten GesmbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Dr Franz VOGLER
(1. Juli 1992 bis 23. Juli 1996)**Dr Rudolf NAGILLER**
(seit 23. Juli 1996)Stellvertreter des
Vorsitzenden**Johann LEITINGER**
(1. Juli 1992 bis 23. Juli 1996)**Ministerialrat Mag Dr Walter FUCHS**
(seit 23. Juli 1996)**Geschäftsführer****Dr Helmut PECHLANER**
(seit Gründung)

Entscheidungsträger**365**Österreichische Donaukraftwerke AG^{*)}**Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Edwin PIRCHER
(bis 2. November 1999)

Dipl-Ing Dr Herbert SCHRÖFELBAUER
(seit 3. November 1999)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Dipl-Ing Johann HAIDER
(bis 2. November 1999)

Dipl-Ing Dr Herbert SCHRÖFELBAUER
(bis 2. November 1999)

Dr Karl SKYBA
(bis 2. November 1999)

Dr Michael PISTAUER
(seit 3. November 1999)

Vorstand

Dr Karl RUMMERSTORFER
(seit 1. Februar 1991)

Dipl-Ing Dr Heinz KAUPA
(seit 1. Juli 1993)

Dipl-Ing Dr Adolf DRAXLER
(seit 3. November 1999)

^{*)} Fusion der Österreichischen Donaukraftwerke AG mit der Verbund Austrian Hydro Power AG am 11. Oktober 1999; rückwirkende Geltung mit Ablauf des 31. Dezember 1998.

366

