

Tätigkeitsbericht

Reihe Bund 2001/1	Sonderbericht des Rechnungshofes über die Bankenaufsicht
Reihe Bund 2001/2	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Jahr 1999
Reihe Bund 2001/3	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Lehrlingsoffensive der Bundesregierung, Euroteam-Gruppe
Reihe Bund 2001/4	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau Zweiter Teilbericht

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im Dezember 2001

Abkürzungsverzeichnis**A-E**

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ABI	Amtsblatt
Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs-AG
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
ATS	Schilling
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMAGS	für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BMBT	für Bauten und Technik
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
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
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFK	für Wissenschaft, Forschung und Kunst
BMWV	für Wissenschaft und Verkehr
BMWVK	für Wissenschaft, Verkehr und Kunst
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Abkürzungsverzeichnis

F-Z

f(f)	(fort) folgend
g	Groschen
GmbH + GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie (informationstechnologisch)
km	Kilometer
kWh	Kilowattstunde
Lkw	Lastkraftwagen
m	Meter
m²	Quadratmeter
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖIAG	Österreichische Industrieholding AG
rd	rund
RGBI	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SB	Sonderbericht des Rechnungshofes (Erscheinungsjahr, Gegenstand)
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 2000**

ALLGEMEINER TEIL

Seite

A

Vorbemerkungen	
Vorlage an den Nationalrat	1
Aussagewert	1
Die Tätigkeit des Rechnungshofes	
Allgemeines	3
Gebärungsüberprüfungen	3
Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung	6
Mitwirkung an der Finanzschuldengebarung	6
Bundesrechnungsabschluss	6
Kalkulation rechtsetzender Maßnahmen	7
Unvereinbarkeitsgesetz	7
Parteiengesetz	7
Einkommenserhebung	8
Bezügebegrenzungsgesetz	8
Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle	
Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen	11
Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen	13

BESONDERER TEIL

Vorbemerkungen	
Darstellung der Prüfungsergebnisse	25
"Offene-Posten-Buchhaltung" der öffentlichen Finanzkontrolle	26
BKA	Bundeskanzleramt
In Verwirklichung begriffene Anregungen	27
Verwirklichte Empfehlung	28
Prüfungsergebnisse	
Notifizierungssystem für staatliche Beihilfen	29
Artothek des Bundes	35
Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik	45
BMA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
Unerledigte Anregungen aus Vorjahren	55
In Verwirklichung begriffene Anregungen	55
Verwirklichte Empfehlung	56
Prüfungsergebnisse	
Auslandskulturpolitik; Ausgliederung von Sprachkursen	57
Diplomatische Akademie Wien	65

B**Seite**

BMBWK		Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	Unerledigte Anregungen aus Vorjahren		71
	In Verwirklichung begriffene Anregungen		73
	Verwirklichte Empfehlungen		78
	Prüfungsergebnisse		
	Unterrichtspraktikum		81
	Berufspädagogische Akademie des Bundes in Wien;		
	Pädagogische Akademie des Bundes in Wien;		
	Pädagogisches Institut des Bundes in Wien		87
	Höhere technische Lehranstalten — Versuchsanstalten;		
	Praxisorientierung		93
	Fachhochschulagenden		105
BMF		Bundesministerium für Finanzen	
	Unerledigte Anregungen aus Vorjahren		115
	In Verwirklichung begriffene Anregungen		117
	Verwirklichte Empfehlungen		118
	Prüfungsergebnisse		
	Kosten im Zollrecht; Kommissionsgebühren		121
	Organisation der Betrugsbekämpfung		
	innerhalb der Zollverwaltung		125
	Zölle und Agrarabschöpfungen;		
	Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes		129
	Österreichische Post AG; Zustelldienst und Verteilzentren		131
	Flughafen Graz BetriebsgesmbH		147
BMI		Bundesministerium für Inneres	
	Unerledigte Anregungen aus Vorjahren		159
	In Verwirklichung begriffene Anregungen		161
	Verwirklichte Empfehlungen		163
	Prüfungsergebnis		
	Artfremde Tätigkeiten		165
BMJ		Bundesministerium für Justiz	
	Unerledigte Anregungen aus Vorjahren		173
	In Verwirklichung begriffene Anregungen		174
	Verwirklichte Empfehlungen		176
	Prüfungsergebnis		
	Justizanstalt Wien–Mittersteig		177
BMLV		Bundesministerium für Landesverteidigung	
	Unerledigte Anregungen aus Vorjahren		183
	In Verwirklichung begriffene Anregungen		184
	Verwirklichte Empfehlung		185
	Prüfungsergebnis		
	Personalsteuerung		187

	Seite
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr	191
In Verwirklichung begriffene Anregungen	191
Verwirklichte Empfehlungen	193
Prüfungsergebnisse	
Umweltbundesamt; Ausgliederung	195
Zahlstelle Agrarmarkt Austria; Flächenstilllegung, Verbrauchserstattungen; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	205
Zahlstelle Agrarmarkt Austria; Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	207
BMLS	Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport
Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr	211
In Verwirklichung begriffene Anregungen	211
BMSG	Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen
Unerledigte Anregungen aus Vorjahren	213
In Verwirklichung begriffene Anregungen	216
Verwirklichte Empfehlungen	218
Prüfungsergebnisse	
Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauches	219
Sozialversicherungsträger; Evaluierung des Konsolidierungspaketes 1996	227
Sanitäre Aufsicht — bundesländerübergreifende Feststellungen	239
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
Unerledigte Anregungen aus Vorjahren	253
In Verwirklichung begriffene Anregungen	254
Verwirklichte Empfehlungen	256
Prüfungsergebnisse	
Bauprojekte bei Bahnhöfen der ÖBB	257
Ausgliederung von Eisenbahnaufgaben des Bundes	265
Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG	283
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr	295
In Verwirklichung begriffene Anregung	295
Verwirklichte Empfehlungen	296
Prüfungsergebnisse	
Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen — Bundesdienststelle; Physikalisch-technischer Prüfdienst — Teilrechtsfähigkeit	299
Höhere Bundeslehr- und Versuchsanstalt für chemische Industrie; Bauvorhaben	303
Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG	311
Kärntner Elektrizitäts AG	321

D INTERNATIONALER TEIL**Seite**

Überprüfungen bei internationalen Organisationen

Internationale Organisation für Wanderungswesen, Genf	327
Wassenaar Arrangement, Wien	327

**Bilaterale Beziehungen des RH zu ausländischen
Obersten Rechnungskontrollbehörden**

328

**Tätigkeit des RH als Generalsekretariat der
Internationalen Organisation der Obersten Rechnungs-
kontrollbehörden (INTOSAI) im Jahr 2000**

329

Anhang**Entscheidungsträger**

Österreich Institut GmbH	335
Österreichische Post AG	337
Flughafen Graz BetriebsgesmbH	339
Umweltbundesamt GmbH	341
Agrarmarkt Austria	343
Österreichische Bundesbahnen	345
Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG	347
Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG	349
Kärntner Elektrizitäts AG	351

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 3. September 2001 berichtsreif gewordenen Ergebnisse der vom RH in den Bereichen der Bundesministerien einschließlich der Kapitalbeteiligungen durchgeführten Gebarungüberprüfungen aufgenommen. Die erst nach Redaktionsschluss fertig gestellten Ergebnisse von Gebarungüberprüfungen 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 hiebei 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.

Gebarungsüberprüfungen

Bund

Der vorliegende Jahrestätigkeitsbericht enthält die Ergebnisse von 30 seit der letztjährigen Berichterstattung an den Nationalrat abgeschlossenen Gebarungsüberprüfungen.

Im vorliegenden Bericht nicht enthalten sind die Prüfungsergebnisse über

- die Ministerbüros,
- die Bankenaufsicht,
- die Lehrlingsoffensive der Bundesregierung, Euroteam-Gruppe; Aufträge und Förderungen sowie über
- Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau; Zweiter Teilbericht,

die der RH nach Vorlage seines TB 1999 noch im Jahr 2000 sowie bereits während des Jahres 2001 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, Gebarungsüberprüfungen 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 2001 in Vorwegnahme der ansonsten vorgesehenen Jahresberichterstattung in den Ländern und in den der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegenden Gemeinden vorgelegt:

Kärnten	<ul style="list-style-type: none">– Tourismusinfrastruktur Kärnten GesmbH– EU-Strukturförderung Landwirtschaft, Verbundplan GesmbH, Bundesländerflughäfen: Treuhandvermögen, Stadtgemeinde Wolfsberg, Abwasserverband Völkermarkt–Jaunfeld und Schulgemeinerverband Wolfsberg– Stadt Villach
Niederösterreich	<ul style="list-style-type: none">– Flughafen Wien AG; Auftragsvergaben, Stadtgemeinde Baden
Oberösterreich	<ul style="list-style-type: none">– Landeskrankenhaus Steyr und Welser Messe International GmbH– Teilgebiete der Gebarung– Verbundplan GesmbH und Bundesländerflughäfen: Treuhandvermögen
Salzburg	<ul style="list-style-type: none">– Salzburger Flughafen Betriebsgesellschaft mbH und Bundesländerflughäfen: Treuhandvermögen
Steiermark	<ul style="list-style-type: none">– Teilgebiete der Gebarung, Bundesländerflughäfen: Treuhandvermögen, Landeskrankenhaus Leoben
Tirol	<ul style="list-style-type: none">– Abwasser- und Abfallbeseitigungsverband Grossache–Süd– Bundesländerflughäfen: Treuhandvermögen, Abwasserverband Hall in Tirol–Fritzens
Vorarlberg	<ul style="list-style-type: none">– Stadtwerke Feldkirch
Wien	<ul style="list-style-type: none">– Magistratsabteilung 12 – Sozialamt, Krankenfürsorgeanstalt der Bediensteten der Stadt Wien, Vereinigte Bühnen Wien Gesellschaft mbH– Flughafen Wien AG: Auftragsvergaben– St Anna Kinderspital

Gebarungsüberprüfungen

5

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

Nach Drucklegung seines TB 1999 sowie im Jahr 2001 hat der RH das Ergebnis seiner Überprüfungen dem Vorsitzenden des satzungsgebenden Organs (Vertretungskörpers) nachstehender gesetzlicher beruflicher Vertretungen bekanntgegeben:

- Steiermärkische Ärztekammer
- Österreichische Patentanwaltskammer
- Bundeskammer für Architekten und Ingenieurkonsulenten in Wien
- Österreichische Apothekerkammer
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

6

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

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 Finanzschuldengearung

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

Im Jahr 2000 war der RH mit rd 60 Fällen von Finanzschuldengearungen, davon rd 50 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 1999 samt Nachweis über den Stand der Bundesschulden für das Jahr 1999 dem Nationalrat im September 2000 zugeleitet; die Genehmigung des Nationalrates erfolgte mit Bundesgesetz, BGBl I Nr 9/2001.

Den Bundesrechnungsabschluss 2000 samt Nachweis über den Stand der Bundesschulden für das Jahr 2000 hat der RH im September 2001 dem Nationalrat vorgelegt.

Kalkulation rechtsetzender Maßnahmen

Aufgrund einer EntschlieÙung des Nationalrates vom März 1981 sind dem RH die Gesetzes- und Verordnungswürfe 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 2000 wurden dem RH insgesamt 240 Gesetzes- und Verordnungswürfe 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 2000 aus den Bundesländern, insbesondere aus Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg, insgesamt 73 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 ATS 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 EntschlieÙung des Nationalrates vom November 1983, seinerzeit allerdings jährlich, 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 nächste diesbezügliche Bericht ist im Jahr 2001 vorzulegen.

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 ATS) 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 Bezügeanpassung zum 1. Juli 2000 erfolgte.

Die Kundmachung des mit Wirksamkeit zum 1. Juli 2001 anzupassenden Ausgangsbetrages erfolgte im Amtsblatt zur Wiener Zeitung vom 14. Mai 2001.

(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 hierfür erforderlichen statistischen Daten nicht zur Verfügung stehen, hat der RH diesen Bericht aufgrund von Gutachten von Sachverständigen zu erstatten.

Der RH hat auf der Grundlage von seitens der damaligen Statistik Österreich herangezogenen Datenquellen ua dem Nationalrat im Dezember 2000 über die Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung der Jahre 1998 und 1999 berichtet.

(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 ATS (im Jahr 1998) und 1 127 486 ATS (im Jahr 1999; 2000: 1 130 868 ATS; 2001: 1 138 788 ATS) 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.

Von seinem Einschaurecht hat der RH in mehreren Fällen an Ort und Stelle Gebrauch gemacht; verschiedentlich haben jedoch die Rechtsträger die Prüfungszuständigkeit des RH oder die gesetzliche Mitteilungspflicht in Abrede gestellt.

(4) In den Fällen, in denen dem RH die Einschau durch die Rechtsträger verweigert wird, ist der VfGH anzurufen, der gemäß Art 126a des B-VG zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des RH regeln, berufen ist.

Mit Mitte Oktober 2000 hat der RH insgesamt acht derartige Verfahren beim VfGH anhängig gemacht.

(5) Der VfGH hat den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) im Dezember 2000 um Vorabentscheidung darüber ersucht, ob gemeinschaftsrechtliche Vorschriften, insbesondere jene über den Datenschutz so auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung im Sinne des Art 1 § 8 Abs 3 des Bezügebegrenzungsgesetzes entgegenstehen.

Eine Vorabentscheidung des EuGH ist bisher nicht erfolgt.

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle

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 EntschlieÙung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem RH auch im Jahr 2000 insgesamt 240 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 73 Entwürfe zu neuen rechtsetzenden Maßnahmen zur Begutachtung übermittelt.

(2) Wie schon in den Vorjahren wurden auch im Jahr 2000 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, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz geändert wird (BGBl I Nr 85/2000);

– das Bundesgesetz, mit dem die Spanische Hofreitschule und das Bundesgestüt Piber rechtlich verselbständigt werden (Spanische Hofreitschule-Gesetz, BGBl I Nr 115/2000);

– das Bundesgesetz über die Gewährung eines Bundeszuschusses an das Bundesland Kärnten aus Anlass der 80. Wiederkehr des Jahrestages der Volksabstimmung (BGBl I Nr 119/2000);

– die Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Ermittlung des Einkommens von Sportlern (BGBl II Nr 418/2000). Hiezu bemerkt der RH, dass er anlässlich seiner Befassung mit einem Erlass des BMF vom März 1997 betreffend die Besteuerung von Skirennläufern zwar Empfehlungen für eine Neuregelung abgegeben und hierüber dem Nationalrat berichtet hat (NTB 1997 S. 41 f, TB 1999 S. 124 Abs 1.5), das BMF ihn jedoch dennoch nicht in die Begutachtung des Neuregelungsentwurfes einbezogen hat. Der RH bedauert dies, zumal die getroffene Neuregelung die Empfehlungen des RH nur teilweise verwirklicht hat (TB 2000 S. 117 Abs (2)).

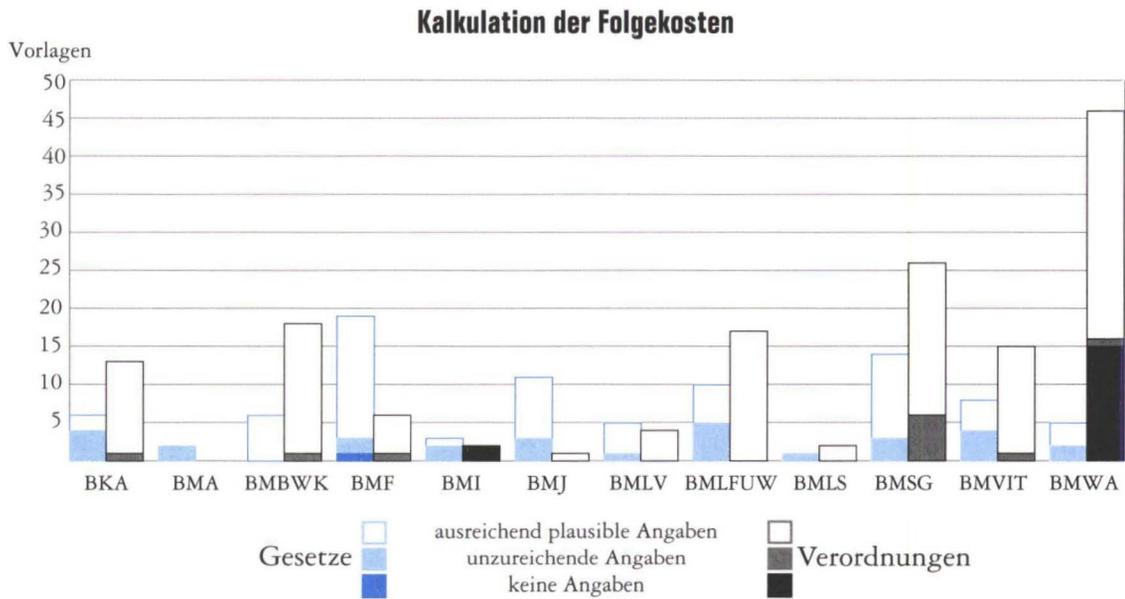
Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

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 Darlegung der finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen rechtsetzenden Maßnahmen eingegangen.

Die dem RH im Jahr 2000 aus dem Bundesbereich zugegangenen Entwürfe neuer rechtsetzender Maßnahmen lassen nachstehende Beurteilung des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflicht durch die einzelnen Ressorts zu:



Der Kalkulationspflicht wurde insbesondere bei dem Entwurf

- einer Novelle zum Bundesstraßenfinanzierungsgesetz, zum ASFINAG-Gesetz und zum Bundesstraßengesetz,
 - einer 2. Ärztegesetz-Novelle,
 - einer Novelle zum Bundesgesetz über die Einräumung von Privilegien und Immunitäten an internationale Organisationen,
 - eines Umweltmanagementgesetzes,
 - eines Bundesgesetzes über die Errichtung einer Bundesbeschaffungsgesellschaft mit beschränkter Haftung,
 - eines Objektivierungsgesetzes,
 - eines Bundesimmobiliengesetzes sowie
 - der Sicherheitsakademiebeirats-Verordnung
- nicht ausreichend entsprochen.

Zusammenfassung

Damit ist im Vergleich mit dem Vorjahr der Anteil der Gesetzesentwürfe mit ausreichend plausiblen Erläuterungen zu den Kostenfolgen von 74 % auf 67 % zurückgegangen. Bei den übermittelten Verordnungsentwürfen betrug dieser Anteil 81 % (im Vorjahr 87 %).

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

Begriffs- bestimmung

Unter Ausgliederung versteht man die Übertragung von Aufgaben, die bisher Gebietskörperschaften oder andere Verwaltungsträger wahrgenommen haben, auf andere, rechtlich selbständige Organisationen, zB auf eigens für Ausgliederungszwecke geschaffene Rechtsträger. Die Aufgabenbesorgung verbleibt dabei im staatlichen Einflussbereich; der Staat bedient sich jedoch anderer, entweder privatrechtlicher (zB Kapitalgesellschaften) oder öffentlich-rechtlicher (zB Körperschaften, Anstalten oder Fonds) Organisationsformen. Die Bundesregierung bevorzugte bei den bisherigen Ausgliederungen die Rechtsform der Kapitalgesellschaft.

Ausgliederungen nehmen eine Mittelstellung zwischen unmittelbarer Aufgabenbesorgung durch die betroffenen Gebietskörperschaften oder anderen Verwaltungsträgern und echter Privatisierung (Wegfall staatlichen Eigentums durch dessen vollständige oder teilweise Veräußerung an natürliche oder juristische Personen) ein. Je nach Gestaltung der Ausgliederung kommt dem Staat ein stärkerer (zB Weisungsrechte) oder schwächerer Einfluss (zB Holding-Konstruktion) auf den ausgegliederten Bereich zu.

Allgemeines

Nach Anfängen in den 60er Jahren waren seit Ende der 80er Jahre, insbesondere aber seit 1995 verstärkt Bestrebungen zur Ausgliederung von Aufgaben festzustellen.

Die wesentlichsten Gründe dafür lagen in den geänderten Anforderungen an die staatliche Leistungserbringung; anzuführen sind insbesondere

- der Wandel im Verständnis staatlichen Handelns (Dienstleistung; Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger und den Gegebenheiten des Marktes),
- die Forderung nach effizienterer staatlicher Aufgabenerfüllung,
- die Forderung nach einer Reform der staatlichen Strukturen,
- das nicht zuletzt durch die Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gegebene Erfordernis einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sowie
- die gemeinschaftsrechtliche Zielsetzung, durch Verringerung protektionistischer Strukturen die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes zu verbessern.

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

14

Entwicklung

Die Anzahl der durchgeführten Ausgliederungsprojekte betrug im Zeitraum 1991 bis 1994 neun, im Zeitraum 1996 bis 2000 rd 30. Thematisch betrafen die Ausgliederungen unterschiedliche Aufgabengebiete wie etwa

- den Kulturbereich (Bundestheater und –museen),
- die Immobilienwirtschaft (BundesimmobiliengesmbH, Österreichische Bundesforste AG),
- das Verkehrs- und Telekommunikationswesen (ÖBB, damalige Post und Telekom Austria AG) sowie
- den Finanzbereich (Österreichische Postsparkasse AG, Bundesfinanzierungsagentur).

Im Oktober 2000 beschloss der Ministerrat ein Ausgliederungsprogramm bis 2003, das die Ausgliederung von etwa 25 bis dahin in unmittelbarer staatlicher Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben vorsieht (zB Aufgaben weiterer Bundesmuseen und Kultureinrichtungen, Aufgaben des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen, Bankenaufsicht). Teile dieses Konzeptes wurden bereits umgesetzt (zB Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds-Service GmbH, Bundesbeschaffung GmbH).

Politische Erwartungen

Die Entscheidung darüber, welche staatlichen Aufgaben ausgegliedert werden sollen, ist — innerhalb der verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Grenzen — eine politische. Den Ausgliederungsvorhaben kommt in den Regierungsprogrammen der letzten Jahre eine besondere Stellung zu; die Bundesregierung verknüpft mit Ausgliederungen folgende Erwartungen:

- Effizientere und kostengünstigere Erstellung von staatlichen Leistungen;
- deutliche Entlastung des Bundeshaushalts;
- Reduktion von Dienstposten und
- leichtere Erfüllung der fiskalischen "Maastricht-Kriterien" (öffentliches Defizit, öffentlicher Schuldenstand).

Entscheidungsgrundlagen

Rahmenbedingungen

Die Ausgliederung von Staatsaufgaben unterliegt den nachstehenden Rahmenbedingungen:

(1) Verfassungsrechtlicher Rahmen

Grundsätzlich können Ausgliederungen zu einem Spannungsverhältnis zu den Vorgaben des Bundes-Verfassungsgesetzes führen, das die Grundzüge des Aufbaues sowie die Kompetenzen der staatlichen Verwaltung regelt. So ist es ein wesentliches Merkmal dieses Verwaltungssystems, dass die Besorgung der Verwaltungsgeschäfte unter der Leitung und Verantwortung der Obersten Organe (zB Bundesminister) zu erfolgen hat. Der Aus-

gliederung von hoheitlichen Aufgaben, bei denen der Staat als Ordnungsautorität im Wege der Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt gegenüber Rechtsunterworfenen tätig wird (zB Bescheide über die Festsetzung von Steuern oder die Erteilung von Genehmigungen, Rechtsprechung, polizeiliche Festnahmen), sind damit Grenzen gesetzt.

Dem VfGH folgend hat das Schrifttum — neben dem Sachlichkeits- und Effizienzgebot — die folgenden Hauptkriterien für die Zulässigkeit der Übertragung von behördlichen Befugnissen auf Private herausgearbeitet:

- Ausgliederungen dürfen nur hinsichtlich einzelner hoheitlicher Aufgaben erfolgen. Ganze Bereiche staatlicher Tätigkeit dürfen nicht an Private übertragen werden.
- Die "Kernbereiche" der Staatsverwaltung — dazu zählen insbesondere die Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit (etwa Polizei und Militär) sowie die Ausübung der (Verwaltungs-)Strafgewalt — können prinzipiell nicht auf private Einrichtungen übertragen werden.
- Der verfassungsrechtliche Weisungszusammenhang und die Verantwortlichkeit der Obersten Organe müssen bestehen bleiben.

(2) Dienstrechtlicher Rahmen

Die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Beamten sind auf Lebenszeit angelegt; sie dürfen durch Ausgliederungsgesetze nicht beendet werden. Die Diensthöhe verbleibt bei jener Gebietskörperschaft, deren Aufgaben ausgegliedert worden sind. Beamte werden den ausgegliederten Rechtsträgern dienstzugeteilt; sie verbleiben im Stellenplan der betreffenden Gebietskörperschaft. Beamte sind deshalb durch Ausgliederungen kurz- und mittelfristig nicht abbaubar.

Demgegenüber können die privatrechtlichen Dienstverhältnisse der Vertragsbediensteten auf die anlässlich der Ausgliederung entstandenen Rechtsträger gesetzlich übertragen werden.

(3) Haushaltspolitischer Rahmen

Gemäß dem System der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind Schulden und Abgänge der Rechtsträger, die ausgegliederte Aufgaben wahrzunehmen haben, nur dann nicht dem öffentlichen Schuldenstand und dem öffentlichen Defizit zuzurechnen, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- Die Rechtsträger müssen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse eigenständig sein,
- über ein kaufmännisches Rechnungswesen verfügen und
- die Deckung von zumindest 50 % der Produktionskosten durch marktwirtschaftliche Umsätze erzielen.

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

16

Die bloße Ausgliederung stellt daher kein taugliches haushaltspolitisches Gestaltungsmittel zur Erfüllung der fiskalischen Konvergenzkriterien dar.

(4) Wettbewerbsrechtlicher Rahmen

Die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsbestimmungen verbieten Maßnahmen (zB staatliche Beihilfen), die den Wettbewerb des Gemeinsamen Marktes verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Rechtsträger, die ausgegliederte Aufgaben wahrnehmen und (neben gemeinwirtschaftlichen) gewinnorientierte marktmäßige (erwerbswirtschaftliche) Leistungen anbieten, unterliegen daher grundsätzlich — unabhängig von ihrer Rechtsform und Eigentümerstruktur — dem Wettbewerbsrecht der EU.

Im Lichte des Gemeinschaftsrechtes sind Ausgliederungen im Wesentlichen so auszugestalten, dass sie nicht zu einer missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung (zB durch Erzwingung unangemessener Ein- oder Verkaufspreise) auf dem Gemeinsamen Markt führen.

Ferner ist bei Rechtsträgern, die sowohl gemeinwirtschaftliche als auch erwerbswirtschaftliche Geschäftstätigkeiten wahrnehmen, insbesondere das Verbot der Quersubventionierung des erwerbswirtschaftlichen Bereiches von wettbewerbsrechtlicher Relevanz; Förderungsmittel oder Abgangsdeckungen im gemeinwirtschaftlichen Bereich dürfen nicht zu Wettbewerbsvorteilen im erwerbswirtschaftlichen Bereich führen (Umweltbundesamt, TB 2000 S. 197 f Abs 4 und S. 202 f Abs 10).

Für einzelne Wirtschaftssektoren (zB Telekommunikation, Post, Energiewirtschaft) bestehen neben den allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben spezifische Bestimmungen, die die Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb des jeweiligen Wirtschaftssektors definieren (zB gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen zur Marktöffnung, Quersubventionsverbote gemäß Telekommunikationsgesetz; Verpflichtung der Netzbetreiber gemäß Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz, Stromanbietern Netzzugang zu gewähren).

(5) Gesellschaftspolitischer Rahmen

Eine von vornherein eindeutige Regel, welche Aufgaben vom Staat und welche von Privaten erbracht werden sollen, gibt es nicht. Vielmehr bedarf es gesellschaftspolitischer Entscheidungen, in welcher Art und Weise Rechtsverhältnisse und Leistungssysteme (zB Gewerberecht, Bildungswesen, Sozialsystem, Gesundheitswesen) ausgestaltet werden. Ausgliederungen bewirken eine Lockerung des Leitungs- und Verantwortungszusammenhangs zu den politisch verantwortlichen Entscheidungsträgern des Staates. Es bedarf daher der grundsätzlichen Festlegung, für welche Aufgaben und in welchem Umfang staatliche Verantwortung erwünscht ist, und in welchen Bereichen sie nicht für erforderlich erachtet wird. Ausgliederungen können sinnvoll sein, wenn sie die Zusammenführung gleichartiger Aufgaben staatlicher Einrichtungen bewirken, die von verschiedenen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden.

Aufgabenart

Nicht schlechthin alle vom Staat wahrgenommenen Aufgaben sind für eine Ausgliederung gleich geeignet; vielmehr kommt es hierbei auf die Art der jeweiligen Aufgabe an:

(1) Hoheitliche Tätigkeit

Aufgaben, bei denen der Staat als Ordnungsautorität tätig wird, sind vergleichsweise weniger zur Ausgliederung geeignet als Tätigkeiten, die wesensbedingt grundsätzlich nur eine zurückhaltendere Rolle des Staates erfordern würden. Im hoheitlichen Tätigkeitsbereich greifen einerseits die verfassungsrechtlichen Schranken, andererseits erscheint eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben aus volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Überlegungen problematisch. Der Staat erbringt hoheitliche Leistungen, etwa innere und äußere Sicherheit, Rechtssicherheit, funktionierendes Justizsystem und soziale Leistungen, die nicht über Angebot und Nachfrage steuerbar sind. Zudem fehlt im hoheitlichen Tätigkeitsbereich grundsätzlich der Wettbewerb.

(2) Gemeinwirtschaftliche Tätigkeit

Aufgabe des Staates ist zudem die Sicherstellung von Leistungen, die im öffentlichen Interesse gelegen sind. Das sind zum einen Leistungen, die der Abdeckung eines gesellschaftlichen Bedarfs dienen (zB Bereitstellung von öffentlichem Verkehr, Kranken- und Altersversorgung, Betrieb von Infrastruktureinrichtungen), zum anderen sind es Leistungen, deren Konsum positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft hat (zB Bildung, Kultur, Gesundheitsvorsorge, Alterssicherung).

Gemeinwirtschaftliche Tätigkeiten werden unter Wettbewerbsbedingungen am freien Markt nicht oder nicht im gesellschaftlich erwünschten Ausmaß erbracht.

Ausgliederungen von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben bedürfen daher flankierender gesetzlicher Maßnahmen (zB Definition der Ziele und Aufgaben; Kontrahierungszwang; staatliche Kontrolle).

(3) Erwerbswirtschaftliche Tätigkeit

Ferner nimmt der Staat erwerbswirtschaftliche Aufgaben wahr, die — grundsätzlich unter Wettbewerbsbedingungen — der Gewinnerzielung dienen (zB Bankdienstleistungen, Produktionsbetriebe). In diesen Fällen werden Ausgliederungen vergleichsweise vorteilhafter sein, um Effizienzsteigerungen zu erreichen, als die Aufgabenerfüllung in unmittelbarer staatlicher Eigenverwaltung. Gerade bei gewinnorientierten Tätigkeiten wäre aber auch die Privatisierung in Betracht zu ziehen.

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

18

Wirkungsanalyse

Grundsätzliches

Der RH hat schwerpunktmäßig in den Jahren 1999 und 2000 mehrere Ausgliederungsvorhaben überprüft und hiebei — nicht zuletzt wegen der vielschichtigen Ausgangslage bei den überprüften Ausgliederungen — sowohl positive als auch negative Effekte aufgezeigt.

Vorteile

Folgende Vorteile von Ausgliederungen waren festzustellen:

(1) Flexiblere Haushaltsführung

Die Abkehr von den Regelungen des Haushaltsrechts ermöglichte eine flexiblere Investitions- und Finanzplanung sowie neue Finanzierungsformen. So brachte die Einrichtung der Patentamt-Teilrechtsfähigkeit deutlich höhere Gewinne, als das Österreichische Patentamt als Bundesdienststelle aufgrund der damaligen haushaltsrechtlichen Bestimmungen hätte erzielen können (NTB 1999 S. 167 Abs 4).

Ferner wirkte sich die Umwandlung der damaligen Österreichischen Staatsdruckerei in eine Aktiengesellschaft auf deren Wirtschaftsführung vorteilhaft aus (TB 1998 S. 99 f Abs 6 und 7).

(2) Beschleunigte Entscheidungsprozesse

Privatrechtliche Organisationsformen begünstigten die Befolgung betriebswirtschaftlicher Prinzipien und raschere Entscheidungsabläufe. So erhielt die Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH durch die Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften eine gegenüber ihrer früheren Stellung als Bundesanstalt stärkere Verhandlungsposition; sie konnte dadurch zahlreiche vorteilhafte Verträge abschließen und beim Zukauf von Material weitaus bessere Konditionen erzielen (TB 1999 S. 258 Abs 8).

Auch die damalige Österreichische Staatsdruckerei AG konnte die Entscheidungsprozesse beschleunigen, die vorhandenen finanziellen Mittel zum Einstieg in neue Geschäftsfelder nützen und eine Expansionsstrategie verfolgen (TB 1998 S. 100 ff).

(3) Raschere Modernisierung

Die Ausgliederung staatlicher Aufgaben in Unternehmungen war mit Neuinvestitionen und einer Modernisierung der technischen Ausstattung verbunden. Beispielsweise investierte die Schloss Schönbrunn Kultur- und BetriebsgesmbH von 1993 bis 1999 rd 713,6 Mill ATS in Bau- und Infrastrukturmaßnahmen (TB 1999 S. 327 Abs 10 und 11).

(4) Erhöhte Kosten- und Leistungstransparenz

Die Anwendung des betrieblichen Rechnungswesens und die Einführung betrieblicher Informationssysteme führten zu mehr Kostentransparenz. Die damalige Österreichische Staatsdruckerei AG erkannte dadurch hohe Fertigungskosten und ungünstige Produktionsverhältnisse deutlich; dies bildete die Basis für Änderungsmaßnahmen (TB 1998 S. 99 f).

(5) Flexiblere Personalpolitik

Ausgliederungen ermöglichen eine den Marktbedingungen gegenüber anpassungsfähigere Personalpolitik. Neuaufnahmen von Mitarbeitern der im Zuge der Ausgliederung geschaffenen Rechtsträger erfolgen auf privatrechtlicher Basis; die Arbeitsverhältnisse unterliegen damit nicht den dienst-, besoldungs- und haushaltsrechtlichen Bindungen der staatlichen Verwaltung (zB Stellenplan, Mitwirkungsbefugnisse Oberster Organe, bezugsmäßige Schranken).

Die Austro Control GesmbH konnte dadurch einen Wandel von der bisherigen Personalverwaltung zum Personalmanagement in Angriff nehmen (NTB 1999 S. 165 Abs 30).

Ebenso gelang es der Bundesrechenzentrum GesmbH nach Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, den Personalstand flexibel an Nachfrageschwankungen anzupassen (TB 1999 S. 145 Abs 5, S. 148 Abs 9).

Nachteile

Folgende Nachteile von Ausgliederungen waren festzustellen:

(1) Eingeschränkte parlamentarische Kontrolle

Für nahezu alle Ausgliederungen ergibt sich als negative Konsequenz, dass die ausgegliederten Bereiche teilweise der öffentlichen Kontrolle entzogen werden:

Wie der RH bereits im TB 1991 (S. 12, XII. 3) festgestellt hat, ist mit Ausgliederungen im Allgemeinen eine Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit verbunden, weil sich die Einflussnahme des Parlaments zumeist auf das Errichtungsgesetz des Rechtsträgers beschränkt, der die jeweils ausgegliederte Staatsaufgabe übernommen hat. Das finanzielle Handeln der Rechtsträger unterliegt nicht — wie dies beim Bundeshaushalt der Fall ist — der jährlichen parlamentarischen Willensbildung bzw Genehmigung. Im Bundeshaushalt scheinen im Wesentlichen nur die Dotierungen der Rechtsträger als Ausgaben des Bundes auf. Auch der vom Parlament jährlich genehmigte Stellenplan des Bundes verliert durch Ausgliederungen teilweise seine Aussagekraft.

Weiters unterliegt die nicht-hoheitliche Tätigkeit ausgegliederter Rechtsträger im Regelfall nicht der Überprüfung durch die Volksanwaltschaft.

Die Beschränkung der parlamentarischen Kontrolle stellt nach Auffassung des RH einen besonders schwerwiegenden Nachteil dar. Dieser Nachteil ist ein Wesensmerkmal von Ausgliederungen und kann daher nicht ausgeglichen werden; er muss selbst bei Ausgliederungen, die insgesamt als gelungen anzusehen sind, in Kauf genommen werden.

(2) Graue Finanzschuld

Die Schulden der mit ausgegliederten Aufgaben betrauten Rechtsträger werden außerhalb des Bundeshaushalts aufgenommen (so genannte Graue Finanzschuld) und nicht im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesen. Die

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

20

Schuldaufnahme unterliegt nicht der Genehmigung durch das Parlament; demgegenüber trägt der Bund jedoch das Ausfallrisiko, das heißt, wenn der Rechtsträger die Schulden nicht bedienen kann, hat der Bund dafür einzustehen. Ein Schlagendwerden dieser Haftungen könnte die Einhaltung der Maastricht-Ziele erschweren. Der RH hat dem Nationalrat im Dezember 1993 über die mit der Grauen Finanzschuld verbundenen Probleme berichtet (TB 1992 S. 13 ff).

(3) Fehlende Entlastung des Bundeshaushalts

Eine Entlastung des Bundeshaushalts stellte sich bei Ausgliederungen nicht zwangsläufig ein, sondern war mit von den Zielsetzungen des Gesetzgebers und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Beispielsweise gelang die erwartete Entlastung des Bundeshaushalts bei der Ausgliederung der ÖBB — trotz einer Effizienzsteigerung und Erhöhung der Produktivität — nicht. Der jährliche Mittelbedarf (einschließlich des Pensionsaufwandes des Bundes für die ÖBB) des Systems Bahn stieg von rd 34 Mrd ATS (1992) auf rd 51 Mrd ATS (2000) an (TB 2000 S. 272 Abs 9.1).

(4) Höherer Personal- und Verwaltungsaufwand

Ausgliederungen führten mitunter zum Verlust von Synergieeffekten und zu Effizienzmindernungen, was eine Erhöhung der Gesamtkosten bedingen kann. Der RH stellte bei mehreren Gebarungsüberprüfungen einen höheren Personalaufwand (für Geschäftsführer, Aufsichtsrat, Wirtschaftsprüfer und externe Berater) fest, als er vor der Ausgliederung gegeben gewesen war (Austro-Control GesmbH, NTB 1999 S. 165 Abs 30; Bundesrechenzentrum GesmbH, TB 1999 S. 149 Abs 9; Schönbrunner Tiergarten GesmbH, TB 1999 S. 316 Abs 9).

Seit der Ausgliederung der ÖBB sowie von Eisenbahnaufgaben des Bundes werden diese Angelegenheiten von fünf verschiedenen Rechtsträgern wahrgenommen. Die Anzahl der Vorstandsmitglieder stieg bis zum Jahr 2000 um insgesamt neun, jene der Aufsichtsratsmitglieder um 35 (TB 2000 S. 268 Abs 4.1).

(5) Weiterbestehender staatlicher Einfluss

Die weiterhin gegebene Staatsnähe der mit ausgegliederten Aufgaben betrauten Rechtsträger zeigte sich in mehrfacher Weise. Gesetzliche Vorgaben, Abgangsdeckungsgarantien, Haftungsübernahmen, Mitsprache des Bundes bei der Besetzung von Leitungsgremien sowie Weisungs- und Aufsichtsrechte waren geeignet, die Wirtschaftsführung der Rechtsträger unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu erschweren. Zudem belasteten personelle Erschwernisse die Gebarung der Unternehmungen. Bei der damaligen Österreichischen Staatsdruckerei AG ließ der hohe Personalstand mit zum Teil unkündbaren Mitarbeitern erhebliche Mittelerfordernisse für einen Sozialplan erwarten (TB 1998 S. 100 Abs 7).

Bei der Austro Control GesmbH engten die rechtlichen Vorgaben hinsichtlich Kollektivvertrag, Ruhestandsregelungen und Behaltspflichten den Entscheidungsspielraum für Restrukturierungsmaßnahmen ein und verzögerten diese (TB 1999 S. 165 Abs 30).

Erfolgsfaktoren

Aus den anlässlich der Gebarungüberprüfung von mehreren Ausgliederungsvorhaben gewonnenen Erfahrungen des RH sowie aufgrund der 2001 vorgelegten Ergebnisse einer vom BMF beauftragten Evaluierungsstudie zu den bisher erfolgten Ausgliederungen im Bundesbereich sind die nachstehenden Erfolgsfaktoren für das Gelingen von Ausgliederungen abzuleiten:

(1) Klare Zielvorgaben

Die mit Ausgliederungsvorhaben beabsichtigten Ziele wären bezüglich Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug klar zu formulieren (zB Angabe von Messgrößen und Erfolgskriterien); sie sollten im Lichte der im Einzelfall geltenden Rahmenbedingungen realistisch festgelegt sein. Die Ziele müssen insbesondere festlegen, in welcher Qualität die Leistung erbracht werden soll (ob etwa auch ein Qualitätsverlust in Kauf zu nehmen ist) und welcher Ressourceneinsatz für diese Qualität zur Verfügung steht.

(2) Umfeldanalyse

Die umfassende Klärung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen der mit ausgegliederten Aufgaben betraute Rechtsträger tätig zu werden hat, ist Voraussetzung, um die Marktchancen der angebotenen Leistungen festzustellen. Der RH hat bei seinen Gebarungüberprüfungen festgestellt, dass einerseits wettbewerbsrechtliche Beschränkungen nicht ausreichend berücksichtigt wurden (Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, TB 1999 S. 144 Abs 5) und dass andererseits die Chancen der im Zuge der Ausgliederung errichteten Unternehmung, sich am Markt zu etablieren, überschätzt wurden (Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften, TB 1999 S. 260 Abs 11).

(3) Ausgliederungen nicht als Selbstzweck

Ausgliederungen führen nicht automatisch und in jedem Fall zu Effizienzsteigerungen. Sie bedürfen in jedem Einzelfall einer umsichtigen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen. So hat der RH zu Ausgliederungen festgehalten, dass (noch) keine wesentlichen Vorteile der Ausgliederung zum Tragen gekommen waren, die nicht ebenso ohne Ausgliederung zu erzielen gewesen wären (Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, TB 1999 S. 148 f Abs 9; Umweltbundesamt; Ausgliederung, TB 2000 S. 201 Abs 7.2).

(4) Untersuchung von Alternativen

Zur bestmöglichen Entscheidungsfindung bei Ausgliederungsvorhaben trägt die Darstellung der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Alternativen zur Ausgliederung bei.

Als Alternativen zu Ausgliederungen kommen insbesondere in Betracht:

- Beibehaltung des Status quo;
- Verbesserung der Leistungserbringung im bestehenden System (Verwaltungsreform);

Ausgliederung von Staatsaufgaben; Voraussetzungen — Grenzen — Nutzen

22

- (echte) Privatisierung (zB Verkauf von staatlichen Beteiligungen an Unternehmungen an Private);
- gänzlicher Verzicht des Staates auf die Erstellung bestimmter Leistungen ("materielle Privatisierung");
- "Outsourcing": hiebei betraut der Staat im Wege von Dienstleistungsverträgen private Anbieter mit der Erbringung einzelner Tätigkeiten.

Der RH stellte jedoch fest, dass bei Ausgliederungsvorhaben Alternativen nur unzureichend erwogen und etwa die Möglichkeit von Effizienzsteigerungen im bestehenden System nicht untersucht wurden (Austro Control GesmbH, NTB 1999 S. 149 Abs 5).

(5) Kosten–Nutzen–Analyse

Nach Ansicht des RH sollten Ausgliederungen nur dann erwogen werden, wenn sie eine Verbesserung der Erreichung vorher festgelegter Ziele erwarten lassen und die Kosten (Nachteile) der Ausgliederung deren erwarteten Nutzen nicht übersteigen. Die künftige wirtschaftliche Entwicklung im Fall der Ausgliederung der betreffenden Staatsaufgabe sollte deshalb in einer — vor der Ausgliederungsentscheidung zu erstellenden — Kosten–Nutzen–Analyse im Vergleich zur Situation ohne Ausgliederung analysiert werden. Hiebei sollten betriebswirtschaftliche, volkswirtschaftliche, ökologische, gesellschaftspolitische und rechtliche Gesichtspunkte Eingang finden.

(6) Ausgliederungskonzept

Überlegungen im Rahmen der Vorbereitung einer Ausgliederung sollten in geordneter und schriftlicher Form in einem Ausgliederungskonzept dargestellt werden. Das Ausgliederungshandbuch des BMF aus dem Jahr 1998 sieht folgende wesentliche Inhalte für ein Ausgliederungskonzept vor:

- Motive und Zielsetzungen der Ausgliederung;
- Rahmenbedingungen, Umfeldanalyse;
- Analyse der bestehenden Einheit;
- Grobdarstellung der neuen Organisation;
- Aufgaben der neuen Einheit;
- Darstellung der finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt in Form einer Vorscheurechnung über die ersten Jahre.

Der RH hat bei seinen Gebarungüberprüfungen wiederholt unzureichende Ausgliederungskonzepte bemängelt (Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften, TB 1999 S. 251 ff Abs 5, Abs 9; Umweltbundesamt, TB 2000 S. 197 Abs 3.2).

(7) Sorgfältige Vorbereitung

Wesentlich für erfolgreiche Ausgliederungen ist eine sorgfältige Vorbereitung, die voraussetzt, dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht. Nach den Feststellungen des RH waren bei einigen überprüften Ausgliederungsvorhaben Fehlentwicklungen gerade auf besonderen Zeitdruck bei der Konzeption und Vorbereitung der Ausgliederung zurückzuführen (Ausgliederung der Datenverarbeitung aus dem Bundesrechenamt, TB 1999 S. 144 Abs 4; Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften, TB 1999 S. 255 Abs 5).

(8) Berücksichtigung der Humanressourcen

Da die Mitarbeiter zu den wesentlichen Trägern von Wissen zählen, ist es zweckmäßig, ihre Einsatzbereitschaft bei der Planung von Ausgliederungsvorhaben mitzubersichtigen. Die Nicht-Beachtung der Mitarbeiterbedürfnisse lässt im Regelfall eine negative Auswirkung auf die Leistungsfähigkeit des mit ausgegliederten Aufgaben betrauten Rechtsträgers erwarten.

**Schlussfolgerungen
des RH**

Ausgliederungen führen nicht automatisch und in jedem Fall zu Effizienzsteigerungen; sie stellen kein Allheilmittel gegen ineffiziente Verwaltungsabläufe dar und können daher Reformen innerhalb der Verwaltung nicht ersetzen.

Nach Ansicht des RH sind Ausgliederungen nur dann sinnvoll, wenn staatliche Aufgaben dadurch in deutlich effizienterer Weise erledigt werden können. Die Entscheidung zur Ausgliederung bedarf daher einer sorgfältigen Abwägung aller Vor- und Nachteile. Der RH erachtet insbesondere die Zielsetzung, die Anzahl der öffentlichen Bediensteten zu reduzieren und die Stellenpläne zu entlasten, alleine nicht als ausreichende Begründung für Ausgliederungen.

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.

"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 1999 S. 55 Abs 1).

Laut Mitteilung des BKA würden die Mitarbeiter des Übersetzungsdienstes, soweit von ihnen keine Übersetzungsleistungen zu erbringen seien, für andere Tätigkeiten, insbesondere in der Abteilung für Presseangelegenheiten, herangezogen.

- (2) Steuerungsrelevanter Gestaltung der Berichte für das Personal- und Budgetcontrolling sowie Zugriffs der Inneren Revision auf das Personalinformationssystem und das Budget-Verrechnungs-Informationssystem (WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 104 Abs 3, zuletzt NTB 1999 S. 6).

Laut Mitteilung des BKA sei der Echtbetrieb für die Kosten- und Leistungsrechnung im BKA ab dem 1. Jänner 2002 geplant. Weiters werde der Zugriff der Inneren Revision auf zentrale haushaltsrechtliche und Personaldaten künftig elektronisch sicher gestellt.

- (3) Straffung der auf mehrere Abteilungen des Bundespressedienstes aufgesplitterten Produktionsplanung sowie Verbesserung der Kostenkalkulation (NTB 1994 S. 8 Abs 15, zuletzt TB 1999 S. 55 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BKA seien die Produktionsaufgaben auf eine einzige Abteilung konzentriert worden. Die dadurch erzielte Ersparnis ließe sich erst nach Einführung der Kostenrechnung beziffern.

- (4) Neugestaltung der strategischen Ausrichtung des vom BKA finanzierten Kurzwellenprogrammes Radio Österreich International (TB 1999 S. 58 Abs 2 und S. 60 Abs 9).

Laut Stellungnahme des BKA werde nach Auflösung des mit dem ORF abgeschlossenen Rahmenvertrages eine Konzentration von Radio Österreich International auf mehrsprachige Informationsprogramme sowie auf eine vermehrte Übernahme von ORF-Sendungen angestrebt. Überlegt werde auch eine gänzliche Eingliederung in den ORF. Infolge schrittweiser Umsetzung der Empfehlungen des RH sei der vom BKA zu entrichtende Jahrespauschalbetrag von rd 163 Mill ATS (1999) auf rd 90 Mill ATS (2001) reduziert worden.

Verwirklichte Empfehlung

Verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Vereinbarung einer pauschalen Abgeltung der Mehrleistung in Arbeitsleihverträgen bei regelmäßigem Überstundenanfall (SB Ministerbüros Reihe Bund 2000/6 S. 17 Abs 3).

Laut Mitteilung des BKA seien die betreffenden Arbeitsleihverträge bereits beendet worden. Künftig sei bei regelmäßigem Anfall von Überstunden eine pauschale Abgeltung vorgesehen.

Prüfungsergebnisse

Notifizierungssystem für staatliche Beihilfen

Nach dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum am 1. Jänner 1994 erlangten in Österreich die Wettbewerbsbestimmungen der Europäischen Gemeinschaft (EG) unmittelbar Geltung. Damit war (bzw ist) für die Gewährung neuer staatlicher Beihilfen (Förderungen) die Genehmigung durch die EFTA-Überwachungsbehörde (bis Ende 1994) bzw durch die Europäische Kommission (seit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Jänner 1995) erforderlich. Diese überprüfte auch die EG-Konformität.

Die Notifizierung (Meldung) von geplanten neuen Beihilfen (Einzelbeihilfen, Förderungsrichtlinien) an die EFTA-Überwachungsbehörde bzw an die Europäische Kommission nahm österreichweit — ausgenommen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich — das BKA vor. Aufgrund des föderalen und auf privatrechtlichen Verträgen beruhenden Förderungswesens in Österreich kam dem BKA gegenüber den förderungsgewährenden Stellen nur eine beratende und koordinierende Funktion zu. Diese übte es insbesondere anlässlich der Einführung neuer Förderungsregeln durch die Europäische Kommission sowie der Notifizierung neuer Beihilfen und, wie der RH feststellte, vorschriftsgemäß und weitgehend zweckmäßig aus.

Die Anzahl der Förderungsrichtlinien ging von 160 (Dezember 1996) auf 124 (Jänner 2001) zurück. Auf eine weitere Senkung der Anzahl der Förderungsrichtlinien sollte hingewirkt werden.

Bei gleichzeitiger Inanspruchnahme mehrerer Förderungen für ein Projekt sollte zur Überwachung der Förderungshöchstgrenzen nur eine der beteiligten förderungsgewährenden Stellen betraut werden.

Die Aufbereitung der vorgeschriebenen Berichte über Förderungen an die Europäische Kommission war verbesserungsfähig.

Eine geordnete und lückenlose Übersicht über alle staatlichen Förderungen fehlte. Die Einbeziehung der bestehenden Wirtschaftsförderungsdatenbank des BKA in eine umfassende bundesweite Förderungsdatenbank war in Planung.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
			Anzahl			
Förderungsrichtlinien (jeweils zum 31. Dezember) ¹⁾	137	160	149	146	151	137
<i>davon Bund</i>	43	44	43	43	45	42
abgeschlossene Notifizierungs- verfahren je Kalenderjahr ¹⁾	18	50	26	19	15	27
Mitarbeiter (jeweils zum 1. Jänner)	1,5	1,5	3	3	3	3
Gebarungsumfang			in Mill ATS			
vom BKA der Europäischen Kommission gemeldete staatliche Beihilfen ²⁾	6 900,4	6 986,7	8 119,6	7 686,5	6 911,8 ³⁾	– ⁴⁾
1) Quelle: Zahlenmaterial des BKA						
2) Quelle: Achter Bericht der Europäischen Kommission über staatliche Beihilfen in der EU vom 11. April 2000 (für 1995 bis 1998); ohne Landwirtschafts- und Verkehrsförderung auf Basis der Verordnung des Rates der EU Nr 1191/69						
3) provisorischer Wert						
4) Betrag noch nicht verfügbar						

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Jänner und Februar 2001 die Gebarung des BKA hinsichtlich des Notifizierungssystems für staatliche Beihilfen. Zu den im April 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BKA im Juli 2001 Stellung. Hiezu gab der RH im Juli 2001 seine Gegenäußerung ab.

Allgemeines

- 2.1 Mit dem Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum am 1. Jänner 1994 erlangten die Wettbewerbsbestimmungen der EG unmittelbar Geltung. Damit war (bzw ist) Österreich verpflichtet, bestehende staatliche Beihilfen sowie die beabsichtigte Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen an die EFTA-Überwachungsbehörde bzw — seit dem Beitritt zur EU am 1. Jänner 1995 — an die Europäische Kommission zu notifizieren (zu melden).

Nach den Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) sind staatliche Beihilfen im Allgemeinen verboten; Ausnahmen bedürfen in der Regel der Genehmigung durch die Europäische Kommission.

Die Notifizierung (Meldung) wirtschaftsbezogener Förderungen nahm für den gesamten staatlichen Bereich in Österreich — aufgrund seiner Koordinationskompetenz — das BKA, für land- und forstwirtschaftliche Förderungen jedoch — aufgrund spezifisch erforderlicher Kenntnisse — das BMLFUW jeweils im Weg der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU wahr.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stand das BKA mit insgesamt 96 Förderungsstellen (auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene) in Kontakt; diese waren mit der Gestaltung von Beihilfenregelungen (Förderungsrichtlinien), mit Beratungsaufgaben oder mit der konkreten Abwicklung von Förderungen befasst.

Aufgrund der innerstaatlichen Rechtslage, vor allem wegen des föderal strukturierten Förderungswesens und der auf privatrechtlichen Verträgen beruhenden Förderungsvergabe, waren die Gebietskörperschaften für die Einhaltung der vorschriftsgemäßen Abwicklung der ihrer jeweiligen Regelungskompetenz unterliegenden Förderungen selbst verantwortlich. Die zuständigen Organe der Gebietskörperschaften leiteten dem BKA die für die Notifizierungen erforderlichen Unterlagen und Informationen zu. Zu deren Kontrolle war das BKA aufgrund seiner Koordinationskompetenz berechtigt, nicht jedoch zur Erteilung von Weisungen an die mit Förderungsvergaben befassten Stellen.

2.2 Nach Auffassung des RH fehlten dem BKA somit die Voraussetzungen für eine wirksame, ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Überwachung und Steuerung des wirtschaftsbezogenen Förderungswesens.

2.3 *Das BKA bestätigte die Auffassung des RH; es wies jedoch darauf hin, dass eine diesbezügliche Änderung der Rechtslage mit einer tiefgreifenden Änderung des österreichischen Förderungssystems verbunden sei.*

Vorgaben der Europäischen Kommission

3.1 Plante die Europäische Kommission neue Leitlinien oder Gemeinschaftsrahmen über Förderungen, bezog sie die Mitgliedstaaten in den Entstehungsprozess ein, ohne an deren Meinung gebunden zu sein. Bei Bekanntgabe neuer Leitlinien oder Gemeinschaftsrahmen forderte sie die Mitgliedstaaten auf, ihre Beihilferegulungen entsprechend den von ihr vorgegebenen "zweckdienlichen Maßnahmen" anzupassen. In Österreich war dies in den Jahren 1995 bis 2000 bei insgesamt neun Regelungen der Fall.

3.2 Eine stichprobenartige Überprüfung zweier Verfahren (Änderung einer Leitlinie bzw eines Gemeinschaftsrahmens) durch den RH ergab, dass das BKA die Stellungnahmen der betroffenen Förderungsstellen in zweckmäßiger Weise koordinierte.

4.1 Beihilfen konnten im Rahmen von Förderungsrichtlinien oder im Einzelfall vergeben werden. Beabsichtigte ein Mitgliedstaat, eine neue Förderungsrichtlinie einzuführen oder eine Einzelförderung zu vergeben, hatte er dies der Europäischen Kommission zu notifizieren; äußerte sich diese nicht innerhalb von zwei Monaten, so hatte der Mitgliedstaat die Durchführung der Beihilfe zu melden. Die Beihilfe galt als genehmigt, wenn die Europäische Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nicht ein neuerliches Verfahren aufnahm.

4.2 Der RH überprüfte sieben Verfahren betreffend Förderungsrichtlinien sowie fünf Einzelnotifizierungen. In allen Fällen hatte die jeweilige Förderungsstelle dem BKA die erforderlichen Unterlagen ordnungsgemäß übermittelt.

Der RH erachtete die Einschaltung des BKA als Kommunikationsmittler zwischen Europäischer Kommission und Förderungsstellen als zweckmäßig.

32

Evidenz der
Förderungsfälle

- 5.1 Das BKA erfasste die notifizierten Förderungsrichtlinien des Bundes, der Länder und der Gemeinden in Evidenzlisten.
- 5.2 Der RH hielt die Evidenzlisten des BKA für die Überwachung der fristgerechten Übermittlung von Informationen der Förderungsstellen insofern für nicht geeignet, als Einzelnotifizierungen in Evidenzlisten nicht erfasst wurden. Der RH empfahl dem BKA, die Evidenz der Förderungsfälle zu verbessern, insbesondere um den jeweiligen Verfahrensstand zeitnah feststellen zu können ("Offene-Posten-Buchhaltung").
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei zwar der jeweilige Verfahrensstand auch über das Kanzeleinformationssystem feststellbar; es hielt jedoch eine Ausweitung der Offene-Posten-Buchhaltung für zweckmäßig.*

Kumulation von
Förderungen

- 6.1 Bestand die Möglichkeit, für ein Projekt Förderungen zu erlangen, die jeweils auf verschiedenen Förderungsrichtlinien basierten, hatte der Mitgliedstaat die Kumulierungsbedingungen hierfür festzulegen, insbesondere um die Überschreitung der projektbezogenen Förderungshöchstgrenze zu vermeiden, und für deren Einhaltung zu sorgen.

Bei zwei Förderungsrichtlinien, die kumulierbare Förderungen betrafen, stellte der RH fest, dass alle mitbefassten Förderungsstellen für die Einhaltung der Förderungshöchstgrenze verantwortlich waren.

- 6.2 Der RH regte an, zweckmäßigerweise jeweils nur eine der beteiligten förderungsgewährenden Stellen mit der Überwachung der Förderungshöchstgrenzen zu betrauen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BKA habe jede beteiligte Förderungsstelle die maximale Gesamtförderungshöhe zu beachten. Der Koordinations- und Abstimmungsprozess durch die Förderungsstellen sei ausreichend.*
- 6.4 Der RH entgegnete, dass die geplante bundesweite Förderungsdatenbank auch für Zwecke der Evaluierung und Kontrolle genützt werden sollte.

Hauptprüf-
verfahren

- 7.1 Hegt die Europäische Kommission anlässlich einer Beihilfenotifizierung Zweifel am Vorliegen einer staatlichen Beihilfe oder deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt, leitet sie ein Hauptprüfverfahren ein. Hievon machte die Europäische Kommission bei den bis Ende 2000 in Österreich insgesamt 155 eingeleiteten und abgeschlossenen Notifizierungsverfahren in sieben Fällen Gebrauch. In einem Fall forderte die Europäische Kommission von der Republik Österreich die Rückforderung einer Beihilfe, weil sie diese als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar beurteilte.
- 7.2 Nach Ansicht des RH trug das BKA im Rahmen seiner Beratungs- und Koordinierungstätigkeit wesentlich dazu bei, die Anzahl an (zeitaufwendigen) Hauptprüfverfahren gering zu halten, und wickelte das Verfahren zur Rückforderung der beanstandeten Beihilfe vorschriftsgemäß ab.

- 8.1 An eine Unternehmung gewährte Beihilfen, die innerhalb von drei Jahren den Schwellenwert von 100 000 EUR nicht überstiegen ("De minimis-Beihilfen"), unterlagen nicht der Notifizierungspflicht. Der Mitgliedstaat hatte jedoch die Einhaltung des Schwellenwertes zu überwachen.
- 8.2 Der RH wies auf das Fehlen eines unternehmensbezogenen Überwachungsmechanismus des BKA bei "De minimis-Beihilfen" hin.
- 8.3 *Das BKA teilte mit, dass die unternehmensbezogene Überwachung der "De minimis-Beihilfen" weitgehend von den Förderungsstellen wahrgenommen worden sei.*

Kontrollsysteme

- 9.1 Laut EG-Vertrag überprüft die Europäische Kommission die bestehenden Beihilfen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Sie kam dieser Überwachungsaufgabe durch Prüfbesuche, Anfragen oder durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Berichterstattung nach. Der RH stellte fest, dass sie gegebenenfalls Bemängelungen und Empfehlungen gegenüber der Republik Österreich aussprach. Die Europäische Kommission vermerkte ua, dass die Anzahl der Förderungsrichtlinien in Österreich zu hoch sei. In der Folge ging die Gesamtanzahl der Richtlinien von 160 (Dezember 1996) auf 124 (Jänner 2001) zurück.
- 9.2 Der RH empfahl dem BKA, auf eine weitere Verminderung der Anzahl von Beihilferegulungen hinzuwirken. Weiters empfahl er ihm, seine Dokumentation zu verbessern, um Bemängelungen und Empfehlungen der Europäischen Kommission zielgerichteter verfolgen zu können.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei die Reduzierung der Anzahl von Richtlinien eines der Ziele der gesamtösterreichischen Förderungskoordination.*
- 10.1 In den Jahren 1995 bis 2000 stellte die Europäische Kommission insgesamt 44 Anfragen an das BKA, zumeist aufgrund von Medienberichten über Förderungsmaßnahmen oder aufgrund von Anzeigen durch Mitbewerber von Förderungsnehmern.
- 10.2 Das BKA führte durch Informationseinholung bei den Förderungsstellen die Klärungen der Anfragen der Europäischen Kommission in zufriedenstellender Weise herbei. Anzumerken war, dass die Initiative zur Kontrolle von Förderungsrichtlinien in allen Fällen von der Europäischen Kommission ausgegangen war.
- 11.1 Die Europäische Kommission verlangte von den Mitgliedstaaten die Vorlage von Jahresberichten über Förderungen.
- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass das BKA die Berichte um bis zu einem Jahr verspätet und zum Teil unvollständig vorlegte. Ursachen hiefür waren verzögerte bzw fehlende Meldungen durch die Förderungsstellen sowie der Arbeitsaufwand bei der Darstellung und Übersetzung der Berichtsinhalte. Der RH empfahl dem BKA, die Vorlage der Meldungen mit Nachdruck zu betreiben und die Daten systematisch zu erfassen.

- 11.3 *Laut Stellungnahme des BKA seien die Verzögerungen bei den Berichten etwa im selben Ausmaß wie bei den anderen Mitgliedstaaten aufgetreten und von der Europäischen Kommission nur punktuell beanstandet worden. In einem Dokument vom Mai 2001 habe die Europäische Kommission den österreichischen Berichten hinsichtlich der Qualität und Vollständigkeit die Bewertungsnote "gut" (= höchste Beurteilungsstufe) erteilt.*
- Förderungsdatenbanken**
- 12.1 Das bestehende Förderungsdokumentations- und Informationssystem des BKA ermöglichte eine einheitliche Erfassung und Darstellung der industriell-gewerblichen Förderung des Bundes sowie der Forschungs- und der Arbeitsmarktförderung (soweit diese dem investiven Bereich zuzurechnen sind). Nicht enthalten waren die Förderungsvergaben der Länder und Gemeinden, staatliche Eigenkapitalzuführungen sowie Export- und Agrarförderungen. Aus dem jeweiligen Datensatz waren keine Informationen über den Notifizierungsstand ableitbar. Laut Ministerratsbeschlüssen vom März und Oktober 2000 war im Rahmen mehrerer Reformvorhaben der Bundesregierung auch die Errichtung einer bundesweiten Förderungsdatenbank unter der Verantwortlichkeit des BKA und des BMF vorgesehen.
- 12.2 Der RH begrüßte die Koordinationsbestrebungen, riet jedoch von IT-"Insellösungen" ab. Eine möglichst vernetzte Förderungsdatenbank würde — angesichts gegenwärtig fehlender zentraler Steuerungsmöglichkeiten — dem BKA zumindest ein umfassendes Monitoring des wirtschaftsbezogenen Förderungswesens in Österreich ermöglichen.
- Schlussbemerkungen**
- 13 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen gegenüber dem BKA hervor:
- (1) Es wäre auf eine weitere Senkung der Anzahl der Förderungsrichtlinien hinzuwirken.
- (2) Eine "Offene-Posten-Buchhaltung" über Förderungsfälle sollte eingerichtet werden.
- (3) Bei Mehrfachförderungen wäre jeweils nur eine förderungsgewährende Stelle mit der Überwachung der Förderungshöchstgrenzen zu betrauen.
- (4) Das Berichtswesen sollte verbessert werden.
- (5) Die Bemühungen um eine umfassende vernetzte Förderungsdatenbank wären voranzutreiben.

Artothek des Bundes

Die Artothek des Bundes (Artothek) ist Teil einer Abteilung der Kunstsektion im BKA. Ihr obliegt die Sammlung, Verwaltung und Betreuung der im Rahmen der Kunstförderungsankäufe durch den Bund erworbenen Kunstwerke sowie die Verleihung der Kunstwerke an Bundesdienststellen im In- und Ausland. Neben der Artothek in Wien wurden in Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen vier Zweigstellen in den Bundesländern eingerichtet.

Bis Juni 2000 ist es dem jeweils zuständigen Ressort, das durch die Artothek die vom Bund angekauften Werke zeitgenössischer Kunst verwaltete, nicht gelungen, ein zweckmäßiges System für die Inventarisierung und die Verleihtätigkeit zu schaffen.

Obwohl das Inventar ab 1989 IT-unterstützt geführt wurde, war bei der Artothek die genaue Anzahl der im Depot befindlichen bzw. verliehenen Kunstwerke nicht bekannt. Da für rd ein Drittel der verliehenen Kunstwerke Entlehnscheine fehlten, waren die Standorte dieser Kunstwerke vielfach nicht oder nur erschwert festzustellen.

Anfang 2000 waren im Inventar 25 000 Kunstwerke erfasst; erst rd 10 % der Eintragungen waren hinsichtlich ihrer Richtigkeit geprüft worden. Bei Beibehaltung dieser Arbeitsintensität wäre die Prüfung der Inventareintragungen erst in rd sieben Jahren abgeschlossen.

Das Fehlen eines IT-Konzeptes, der Einsatz einer nicht bedarfsgerechten Inventarsoftware und ein mehrmaliger Softwaretausch führten zu einem teilweisen Verlust von Daten und zwangen zu Mehrfacherfassungen. Das BKA gab bekannt, dass eine Inventarsoftware angeschafft und die Erfassung der vorhandenen Daten im Juli 2001 abgeschlossen worden sei; nunmehr erfolge eine vollständige Prüfung der Bestände.

Der RH veranlasste die Artothek im Juni 2000, die Standortkontrolle von rd 5 100 Kunstwerken vorzunehmen. Die Artothek konnte nach drei Monaten lediglich die Standorte von 288 Kunstwerken benennen.

Die Unterbringung der Bestände der Artothek in den Prunkräumen eines Wiener Innenstadtpalais ist aus konservatorischen, mengenmäßigen, sicherheits- und brandschutztechnischen Gründen unzweckmäßig.

Zur Erreichung von Synergien im wissenschaftlichen und verwaltungstechnischen Bereich sollten die Aufgaben der Artothek nach Auffassung des RH künftig von fachlich in Betracht kommenden Bundesmuseen wahrgenommen werden. Zur Weiterführung von Kunstankäufen des Bundes gemäß dem Kunstförderungsgesetz wären Verträge zwischen dem Bundeskanzler und den jeweiligen Bundesmuseen abzuschließen. Das BKA gab bekannt, dass es seit Mai 2001 Gespräche mit Bundesmuseen über die Übernahme der Verwaltung und/oder der Kunstwerke der Artothek führe.

Rechtsgrundlagen:	Kunstförderungsgesetz, BGBl Nr 146/1988 idgF Kunstförderungsbeitragsgesetz, BGBl Nr 573/1981 idgF			
Aufgaben:	Sammlung, Verwaltung und Betreuung der vom Bund erworbenen Kunstwerke; Verleihung dieser Kunstwerke an Bundesdienststellen im In- und Ausland			
Organisation:	Teil einer Abteilung der Kunstsektion im BKA; vier Zweigstellen in den Bundesländern Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol			
Kunstankäufe:	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS			
Ausgaben laut Bundesvoranschlag ^{*)}	7,7	7,7	7,7	7,4
Ausgaben laut Bundesrechnungsabschluss	7,4	7,5	7,2	5,5
	Anzahl			
angekaufte Kunstwerke	481	418	299	218
geförderte Künstler	277	282	206	170
Gesamtwert der seit 1945 angekauften Kunstwerke zum 1. Jänner 2000	187 Mill ATS			

^{*)} finanzgesetzliche Ansätze 1/13003, 1/13008, 1/13033 und 1/13038

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 2000 die Gebarung der Artothek des Bundes (Artothek) in Wien sowie im September und Oktober 2000 die Zweigstellen der Artothek in den Bundesländern Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol. Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Ankaufstätigkeit, die Führung des Inventars und die Verleihtätigkeit. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 1997 bis 1999.

Der RH leitete seine Prüfungsmitteilungen dem BKA im Dezember 2000 zu. Zu den im März und August 2001 abgegebenen Stellungnahmen des BKA erstattete der RH im Juli und August 2001 seine Gegenäußerungen.

Bereits 1987 hat der RH festgestellt, dass bei der Artothek eine Inventarbestandsrechnung fehlte, und empfahlen, umgehend eine Inventur durchzuführen. 1989 gab das damals für die Artothek zuständige Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport bekannt, dass noch immer keine Inventarbestandsrechnung vorliege; lediglich die Werke dreier Künstler seien überprüft worden. Der RH empfahl damals, umgehend eine Inventur der Bestände der Artothek durchzuführen und den Bestand auszuweisen (TB 1988 S. 44 Abs 20).

Allgemeines

- 2.1 Die Artothek ist Teil einer Abteilung der Kunstsektion des BKA. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen wurden in den Bundesländern Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol Zweigstellen der Artothek eingerichtet.

Allgemeines

37

Zur Erreichung des im Kunstförderungsgesetz enthaltenen Zieles, ua zeitgenössische Kunst durch Ankäufe von Kunstwerken durch den Bund zu fördern, haben die Inhaber einer unbefristeten Rundfunk-Hauptbewilligung gemäß den Bestimmungen des Kunstförderungsbeitragsgesetzes 1981 jährlich eine Abgabe zu entrichten. Der Bundesanteil an dieser Abgabe ist für Zwecke der Kunstförderung zu verwenden.

Die Artothek hat die im Rahmen der Kunstförderungsankäufe erworbenen Kunstwerke zu sammeln, zu verwalten und zu betreuen sowie an Bundesdienststellen im In- und Ausland zu verleihen. Die aktuelle Entwicklung der österreichischen Kunst soll in Ausstellungen dokumentiert werden.

2.2 Nach Ansicht des RH erfüllte die Artothek ihre Aufgaben grundsätzlich zielgerichtet.

Personelle Ressourcen

3.1 Die Aufgaben der Artothek nahm eine Mitarbeiterin unmittelbar wahr. Daneben erbrachten auch der Abteilungsleiter und seine Mitarbeiter Tätigkeiten, die zumindest mittelbar der Artothek zuzurechnen waren.

Die Personalaufwendungen der Artothek in Wien und in den Bundesländern betragen jährlich rd 2,5 Mill ATS (ohne Dienstgeberanteil).

Bedingt durch die geringe Personalkapazität beschäftigte die Artothek in Wien im überprüften Zeitraum durchgehend drei Kuratorinnen mit Werkverträgen bzw freien Dienstverträgen. In den Verträgen wurden zwar die zu erbringenden Leistungen, nicht jedoch der zeit- oder mengenmäßige Umfang der einzelnen Tätigkeiten geregelt. Den von den Kuratorinnen selbst erstellten Tätigkeitsbeschreibungen war zu entnehmen, dass rd 60 % bis 70 % der Arbeitsleistungen für die Organisation und Durchführung von Ausstellungen und die Mitwirkung in Beiräten für Kunstankäufe aufgewendet wurden. Rd 10 % bis 20 % der Arbeitsleistungen betrafen Tätigkeiten für andere Aufgaben; rd 20 % der Arbeitsleistungen entfielen auf die Inventarisierung und die künstlerische Aufarbeitung der Bestände der Artothek. Für ihre Tätigkeit erhielten die Kuratorinnen ein monatliches Entgelt von je 36 000 ATS (zuzüglich 20 % USt); den Dienstgeberanteil trug das BKA.

3.2 Der RH beanstandete das Fehlen vertraglicher Vereinbarungen bezüglich des Zeit- und Mengengerüsts der Arbeitsleistungen. Ferner war zu bemängeln, dass die Kuratorinnen Aufgaben wahrnahmen, die nicht in ihren Verträgen vereinbart worden waren. Nach Ansicht des RH wendeten die Kuratorinnen zu wenig Zeit für Inventarisierung und Standortkontrolle der Kunstwerke auf.

3.3 *Das BKA teilte mit, durch unvorhersehbare Ereignisse seien einerseits bereits von den Kuratorinnen begonnene Tätigkeiten nicht abgeschlossen worden, andererseits seien neue Tätigkeiten hinzugekommen. Künftig würden erforderlichenfalls schriftliche Vertragsänderungen vorgenommen werden. Eine umfassende Prüfung des Inventars sei nunmehr beabsichtigt.*

3.4 Der RH hielt jedenfalls vertragliche Festlegungen künftig für geboten.

38

- Raumsituation**
- 4.1 Die Artothek in Wien ist seit 1982 in den Prunkräumlichkeiten eines Wiener Innenstadtpalais untergebracht. Für die rd 600 m² Fläche fielen monatlich rd 80 000 ATS Miete und Betriebskosten (einschließlich USt) an.
- 4.2 Nach Ansicht des RH war die Unterbringung problematisch, weil Kunstwerke aus Platzmangel nicht geeignet aufbewahrt werden konnten, die klimatischen Bedingungen unzureichend waren sowie Brandschutzeinrichtungen fehlten. Weitere Einlagerungen von Kunstwerken sind mangels Lagerflächen nahezu unmöglich. Zur Verbesserung der Raumsituation empfahl der RH, die Unterbringung der Kunstwerke in Bundesmuseen anzustreben oder geeignete Räume anzumieten.
- 4.3 *Das BKA schloss sich der Ansicht des RH an: es werde bereits nach geeigneten Räumlichkeiten gesucht. Erste Gespräche mit Interessenten, insbesondere mit Bundesmuseen über die Übernahme der Verwaltung und/oder der Kunstwerke der Artothek, seien derzeit im Gange. Das BKA sei bestrebt, eine Aufteilung der Bestände der Artothek auf mehrere Institutionen zu vermeiden.*
- Ankaufstätigkeit**
- 5.1 Seit 1945 erwarb die Artothek rd 25 000 Kunstwerke (Ankaufswert rd 187 Mill ATS). Bis Mitte der 90er Jahre wurde das jährliche Ankaufsprogramm größtenteils mit den Erwerbswünschen von Bundesmuseen koordiniert, um deren Ankaufsbudgets zu entlasten. Die Artothek stellte erworbene Kunstwerke den Bundesmuseen als Dauerleihgabe zur Verfügung. Im überprüften Zeitraum betrug das — regelmäßig nicht zur Gänze ausgeschöpfte — jährliche Ankaufsbudget der Artothek rd 7,7 Mill ATS. In Einzelfällen erfolgte die Bezahlung von Kunstwerken entweder erst im Jahr nach der Anschaffung oder (in den Zweigstellen Steiermark und Tirol) mehrere Monate vor Anlieferung der Kunstwerke.
- 5.2 Unter Hinweis auf die Haushaltsvorschriften des Bundes empfahl der RH, die Zahlungen erst bei Fälligkeit zu leisten.
- 5.3 *Das BKA teilte mit, dass verspätete Zahlungen durch Verzögerungen bei Übermittlung der Kaufverträge durch die Künstler entstanden seien. Es sicherte zu, künftig die Haushaltsvorschriften zu beachten.*
- Beiräte für Kunstankäufe**
- 6.1 Die jährlichen Ankäufe von Kunstwerken in den einzelnen Bundesländern oblagen Beiräten für Kunstankäufe (Beiräte), die aus Künstlern, Mitarbeitern von Museen und Mitarbeitern der Landesregierungen gebildet waren. Alle Mitglieder dieser Beiräte stammten aus den jeweiligen Bundesländern. Die Bestellung der Mitglieder erfolgte mündlich durch den Leiter der zuständigen Abteilung der Kunstsektion des BKA.
- 6.2 Nach Ansicht des RH hat sich die Tätigkeit der Beiräte bewährt. Er empfahl jedoch, zur Erreichung einer künstlerischen Vielfalt die Funktionsperioden der Mitglieder zu begrenzen und zur Förderung des überregionalen Gedankens auch Vertreter anderer Bundesländer in die einzelnen Beiräte zu entsenden. Weiters sollten künftig die Aufgaben der Beiräte schriftlich dokumentiert werden.
- 6.3 *Das BKA stimmte der Dokumentationsempfehlung des RH zu. Eine zeitliche Befristung der Beiratstätigkeit der Mitglieder sei insofern problematisch, als es ohnedies schwierig sei, Experten hierfür zu gewinnen.*

Kunstbericht

- 7.1 Die Daten über die Kunstankäufe bildeten ua die Grundlage für Inventarisierung, Budgetkontrolle und den jährlich erscheinenden Kunstbericht des Bundes. Mangels IT-Vernetzung der Artothek mit den zuständigen Abteilungen des BKA mussten die Daten mehrfach erfasst werden.
- 7.2 Der RH kritisierte, dass die bestehenden IT-"Insellösungen" zu Mehrleisigkeiten in der Verwaltung des BKA führten und die mangelnde Kontrolle wiederholt unrichtige Angaben im Kunstbericht und damit eine teilweise Fehlinformation des Nationalrates über Kunstankäufe nach sich zog.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BKA seien die Abweichungen im Kunstbericht auf Redaktionsfehler zurückzuführen gewesen.*

Inventarführung

- 8.1 Die Bestände der Artothek und die Daten der Entleiher wurden ab 1989 IT-unterstützt erfasst. Da beim IT-System wiederholt Probleme auftraten, wurden sowohl die Hardware als auch die Software mehrfach gewechselt. Auch nach der 1998 erfolgten Umstellung auf ein neues IT-System mussten zB die Daten der Entleiher in zahlreichen Fällen neuerlich eingegeben werden. Vorhandene Daten wurden teilweise unsystematisch falschen Bereichen zugeordnet, so dass Datenbankabfragen nach bestimmten Kriterien vielfach nicht möglich waren. Die von der Software generell — anstelle des jeweiligen Namens — vorgegebene Bezeichnung "Leihnehmer" erschwerte die Ermittlung des aktuellen Standortes eines Kunstwerkes beträchtlich. Anfang 2000 waren von den Daten der rd 25 000 inventarisierten Kunstwerke erst rd 2 600 (rd 10 %) geprüft bzw korrigiert.
- 8.2 Nach Ansicht des RH war ein erheblicher Teil der bei der Artothek bestehenden Probleme auf das Fehlen eines IT-Konzeptes und die Verwendung einer nicht zweckmäßigen Inventarisierungssoftware zurückzuführen. Der RH kritisierte, dass — bei gleichbleibender Arbeitsintensität — ein Abschluss der Prüfung der Inventareintragungen erst in rd sieben Jahren zu erwarten wäre.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BKA habe die Artothek nunmehr eine Museumssoftware angeschafft, die auch von österreichischen Bundesmuseen verwendet werde. Die Konvertierung und Erfassung der vorhandenen Daten seien im Juli 2001 abgeschlossen worden. Nunmehr würden die Kunstwerke im Depot bzw bei den jeweiligen Leihnehmern fotografiert und IT-mäßig erfasst. Die Prüfung der Bestände im Depot in Wien solle noch im Jahr 2001 abgeschlossen werden, wobei die Bestände in der Artothek und an den jeweiligen Standorten vollständig erfasst würden.*
- 9.1 Die Zweigstellen der Artothek in den Bundesländern führten ein eigenes Inventar der entliehenen Kunstwerke, was eine neuerliche Datenerfassung erforderte. Die Zweigstellen-Inventare stimmten mehrfach nicht mit dem Inventar der Artothek in Wien überein; teilweise waren auch Kunstwerke enthalten, die nicht im Eigentum des Bundes standen. Die Artothek in Wien gab der Zweigstelle in Tirol erst im August 2000 die Inventarnummern der dort befindlichen Kunstwerke bekannt.

- 9.2 Der RH empfahl, das Inventar der Artothek in Wien mit jenen der Zweigstellen abzustimmen und den Zweigstellen künftig (zeitgerecht) IT-Daten zur Verfügung zu stellen, um eine Mehrfacherfassung zu vermeiden.
- 9.3 *Das BKA stellte dies in Aussicht.*
- Sammlungsbestand**
- 10.1 Für 20 Inventarnummern lagen keine Aufzeichnungen vor; rd 200 Inventarnummern waren nicht vergeben worden. Von den für Dauerleihgaben an die Graphische Sammlung Albertina vorgesehenen 2 000 Inventarnummern waren bisher 842 vergeben worden. Rd 700 mehrteilige Kunstwerke und Serien waren unter einer Inventarnummer zusammengefasst. 176 Kunstwerke waren ausgeschieden worden, ua 62 aufgrund der Abgabe an andere Institutionen, 48 als Kriegsverluste und 37 als Repräsentationsgeschenke. Die überwiegend in den 60er Jahren verschenkten Kunstwerke hatten zum 1. Juli 2000 einen geschätzten Wert von rd 1,2 Mill ATS, wobei der Schätzwert eines dieser Kunstwerke 0,8 Mill ATS betrug.
- 10.2 Der RH wies darauf hin, dass die Verwendung von aus Bundesmitteln erworbenen Kunstwerken als Repräsentationsgeschenke jedenfalls den Zielsetzungen der Artothek widerspricht. Er empfahl, die Liste der aus dem Inventar ausgeschiedenen Kunstwerke auf dem aktuellen Stand zu halten.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BKA werde eine Liste für aus dem Inventar ausgeschiedene Kunstwerke angelegt. Die Repräsentationsgeschenke seien zumeist bei internationalen Besuchen überreicht worden; seit den 90er Jahren sei davon Abstand genommen worden. Im Übrigen sei die Entwicklung des Marktwertes der Kunstwerke nicht vorhersehbar gewesen.*
- Verleihtätigkeit**
- 11.1 Mangels genauer Unterlagen schätzte die Artothek, dass rd 20 000 Kunstwerke verliehen sind, davon rd 2 400 an Museen. Die Ungenauigkeit dieser Schätzungen zeigte sich zB darin, dass die Artothek die Anzahl der an die Österreichische Galerie Belvedere (ÖGBEL) verliehenen Kunstwerke mit rd 600, die ÖGBEL diese jedoch mit rd 350 bezifferte.
- 11.2 Der RH empfahl, die Verleihtätigkeit sorgfältig zu dokumentieren.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BKA führe die ÖGBEL offensichtlich Kunstwerke der Artothek in ihrem Bestand. Es stelle eine Klärung der Eigentumsfrage in Aussicht.*
- 11.4 Der RH ersuchte, ihn über die Ergebnisse der Nachforschungen auf dem Laufenden zu halten.
- 12.1 Die Artothek hat bereits in Einzelfällen und auf jeweiliges Ersuchen eine große Anzahl an Kunstwerken für die Ausstattung neu errichteter oder renovierter Bundesgebäude zur Verfügung gestellt.
- 12.2 Der RH regte an, sich aktiv um die Ausstattung von Bundesgebäuden zu bewerben und den Verleih von Kunstwerken generell stärker publik zu machen, um den Depotbestand zu verringern.
- 12.3 *Das BKA sagte dies zu. Mehrere Projekte seien in Verwirklichung begriffen.*

Entlehnscheine

- 13.1 Die Artothek in Wien stellte erst ab 1967 Entlehnscheine aus. Davor waren lediglich Vermerke auf den Karteikarten angebracht worden, weswegen für rd ein Drittel der verliehenen Kunstwerke Entlehnscheine fehlten.
- 13.2 Der RH wies darauf hin, dass wegen der fehlenden Entlehnscheine die Standorte der verliehenen Kunstwerke vielfach nicht oder nur nach umfangreichen Nachforschungen festzustellen waren. Er empfahl, künftig den Standort des jeweiligen Kunstwerkes in den Entlehnscheinen möglichst genau zu bezeichnen und regelmäßige Standortkontrollen vorzunehmen.
- 13.3 *Das BKA stellte dies in Aussicht.*
- 14.1 Bei der Gebarungsüberprüfung der Zweigstellen der Artothek in den Bundesländern stellte der RH fest, dass für mehrere Kunstwerke, die aus der Artothek in Wien entlehnt worden waren, einerseits keine Entlehnscheine, andererseits aber Entlehnscheine von bereits retournierten Kunstwerken vorlagen. Da die Artothek in Wien keine Regelungen über den Verleih an Dritte vorgab, verwendeten die Zweigstellen teilweise eigene Entlehnscheine.
- 14.2 Der RH empfahl, den Bestand an Kunstwerken zwischen der Artothek in Wien und den Zweigstellen abzugleichen und künftig einheitliche Entlehnscheine zu verwenden.
- 14.3 *Das BKA sagte dies zu.*

Standortkontrolle

- 15.1 Die Artothek in Wien hatte den Gesamtbestand der im Depot befindlichen Kunstwerke bisher nicht kontrolliert. 1996/97 nahm sie eine Standortkontrolle von 650 Kunstwerken vor, bei denen eine erhebliche Wertsteigerung zu vermuten war. Dabei konnten 46 Kunstwerke mit einem im Jahr 2000 geschätzten Wert von rd 3,3 Mill ATS nicht aufgefunden werden. Weitere Veranlassungen der Artothek hinsichtlich dieser Kunstwerke unterblieben.
- 15.2 Der RH empfahl die Durchführung weiterer Standortkontrollen; Kunstwerke mit unbekanntem Standort sollten zur laufenden Evidenzhaltung und Weiterverfolgung in eine eigene Liste aufgenommen werden.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei das Depot der Artothek in Wien laufend geprüft worden. Zwischenzeitlich seien acht der 46 fehlenden Kunstwerke gefunden worden; hinsichtlich der Übrigen würden weiterhin Nachforschungen angestellt werden.*
- 15.4 Der RH zog die Wirksamkeit der durchgeführten Kontrollmaßnahmen bezüglich der Depotbestände in Zweifel, weil die Mitarbeiterin der Artothek die Anzahl der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingelagerten Kunstwerke nicht genau angeben, sondern nur mit 3 000 bis 4 000 Stück schätzen konnte. Er ersuchte, über die angekündigten Nachforschungen auf dem Laufenden gehalten zu werden.

Standortkontrolle**42**

- 16.1 Der RH veranlasste die Artothek, im Juni 2000 die Standortkontrolle von rd 5 100 Kunstwerken, die der RH stichprobenweise auswählte, vorzunehmen. Nach den bei der Artothek vorhandenen Unterlagen waren davon rd 3 200 Kunstwerke entlehnt oder befanden sich im Depot. Die Standorte von rd 1 600 Kunstwerken waren unbekannt bzw es enthielten die Inventarblätter keine Standortangaben. Rd 70 Kunstwerke waren aus dem Inventar gestrichen worden.
- 16.2 Der RH kritisierte, dass die Artothek drei Monate nach dem Ersuchen des RH lediglich die Standorte von 288 Kunstwerken (mit einem Ankaufswert ab 50 000 ATS) klarstellen konnte. Bei rd 89 % der mit einem Standortvermerk versehenen geprüften Kunstwerke blieb der Standort ungeklärt.
- 16.3 *Das BKA teilte mit, dass aufgrund der personellen Kapazitäten der Standortkontrolle der wertvollsten Kunstwerke Priorität eingeräumt worden sei. Die weitere Standortkontrolle werde Zug um Zug erfolgen. Eine umfangreiche Prüfung von Standorten mittels Leihnehmerkontrollen sei einer Einzelprüfung vorzuziehen.*
- 16.4 Der RH schloss sich der Ansicht des BKA an und regte an, von den einzelnen Dienststellen oder Institutionen ein Gesamtverzeichnis der von ihnen entliehenen Kunstwerke anzufordern.
- 17.1 Bei den Zweigstellen der Artothek in Salzburg, der Steiermark und in Tirol waren die in den Inventaraufzeichnungen angeführten Kunstwerke vorhanden. Bei der Tiroler Zweigstelle waren jedoch die meisten Kunstwerke nicht mit Inventarnummern versehen, was eine Identifizierung wesentlich erschwerte.
- Bei einer ehemaligen Zweigstelle in Kärnten konnte der RH lediglich einzelne Kunstwerke überprüfen, weil eine Besichtigung aller Depots nicht möglich war; weiters waren keine Inventaraufzeichnungen über die entliehenen Kunstwerke vorhanden. Die nunmehrige Zweigstelle in Kärnten führte allerdings — ebenso wie die Zweigstelle in der Steiermark — regelmäßige Standortkontrollen durch.
- 17.2 Der RH empfahl, die Kunstwerke der Zweigstelle Tirol mit Inventarnummern zu versehen, die Bestände der Artothek bei der ehemaligen Zweigstelle in Kärnten zu erheben und regelmäßige Standortkontrollen der an Dritte verliehenen Kunstwerke flächendeckend durchzuführen.
- 17.3 *Das BKA stellte dies in Aussicht.*

Verwaltungsreform

- 18 Da für die Sammlung, Aufarbeitung und Dokumentation von Kunstwerken wissenschaftliche Anstalten des öffentlichen Rechts des Bundes bestehen (Bundesmuseen), stellte der RH — unbeschadet seiner im Einzelnen getroffenen Feststellungen und abgegebenen Empfehlungen — die Auflösung der Artothek zur Erwägung. Ihre Bestände könnten den fachlich in Betracht kommenden Bundesmuseen übertragen und dort inventarisiert werden. Durch die Nutzung von Synergieeffekten wäre diese Lösung nach Ansicht des RH trotz des bei den Bundesmuseen entstehenden Mehrbedarfes an personellen und räumlichen Ressourcen zweckmäßiger.

Die jährlichen Kunstankäufe in den Bundesländern könnten weiterhin durch Beiräte erfolgen, denen auch Vertreter der betreffenden Bundesmuseen angehören sollten.

Durch den Abschluss von Verträgen zwischen dem Bundeskanzler und den Geschäftsführern der jeweiligen Bundesmuseen könnten Kunstankäufe weiterhin im Namen und auf Rechnung des Bundes erfolgen.

Weitere Feststellungen

- 19 Weitere Feststellungen des RH betrafen die von der Artothek durchgeführten Ausstellungen, den Verleih von Kunstwerken an Private und mögliche Folgen, die aus der Vermietung von Kunstwerken entstehen könnten.

Schlussbemerkungen

- 20 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

(1) Unbeschadet der übrigen Empfehlungen wären die Auflösung der Artothek zu erwägen sowie ferner Kunstankäufe durch den Abschluss von Verträgen zwischen dem Bundeskanzler und den Geschäftsführern der jeweiligen Bundesmuseen weiterhin im Namen und auf Rechnung des Bundes zu tätigen.

(2) Personalressourcen sollten bevorzugt für die vollständige Aufarbeitung des Inventars und die Standortkontrolle der Kunstwerke eingesetzt werden.

(3) Für die Erstellung eines IT-Konzeptes sowie für eine den Anforderungen der Inventarverwaltung zweckentsprechende IT-Ausstattung wäre Sorge zu tragen.

(4) Die räumliche Situation der Artothek sollte verbessert werden.

44

Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik

Der Bund hat die staatsbürgerliche Bildungsarbeit der politischen Parteien durch Zuwendungen an von ihnen bezeichnete Rechtsträger (Bildungseinrichtungen) zu fördern. Diese haben die staatsbürgerlichen Bildungsaufgaben unmittelbar und in gemeinnütziger Weise wahrzunehmen.

Bezüglich der Förderungsmittel für internationale politische Bildungsarbeit ordnete der RH — ungeachtet der für die Jahre 2001 und 2002 bereits vorgenommenen Reduzierung — ein Einsparungspotenzial.

Die Nettokostenbelastung für die Schulung politischer Mandatäre sollte von den Bildungseinrichtungen weiterhin niedrig gehalten werden; die Einhebung von Kostenbeiträgen erachtete der RH in diesem Zusammenhang für angebracht.

In den Jahren 1995 bis 1999 bewegte sich der Verwaltungsaufwand der Rechtsträger — im Vergleich zum Bildungsaufwand — im Wesentlichen in einem vertretbaren Rahmen. Das Liberale Bildungsforum wies ein deutlich ungünstigeres Verhältnis auf, weil der Aufbau einer organisatorischen Struktur erforderlich gewesen war.

Die Eigenmittel der Rechtsträger betragen — gemessen an den erhaltenen Jahresförderungsmitteln — zwischen 0 % und 36 %.

Ein Mietvertrag zwischen dem Dr Karl–Renner–Institut und dem Hotel "Haus Altmannsdorf" war für den Rechtsträger nachteilig.

Die Politische Akademie der ÖVP sowie das Liberale Bildungsforum übernahmen in Einzelfällen Aufwendungen, die die Partei zu tragen gehabt hätte.

Die Freiheitliche Akademie beachtete bei einzelnen Veranstaltungen der Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher nicht die Grundsätze der Unmittelbarkeit bei der Verwendung von Förderungsmitteln und der Federführung der Bildungseinrichtung bei Kooperationen mit Dritten.

Die Grüne Bildungswerkstatt stellte in Einzelfällen Förderungsmittel für Veranstaltungen dritter Stellen zur Verfügung. Die Verwendung der vereinnahmten Bundes- und Landesförderungsmittel war im Jahresabschluss nicht getrennt ausgewiesen.

Beim Verein Liberales Bildungsforum waren organisatorische Mängel im Zusammenhang mit der Errichtung der gleichnamigen Stiftung festzustellen.

46

Rechtsgrundlagen: Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik 1984 (Publizistikförderungsgesetz 1984), BGBl Nr 369/1984 idgF;
Richtlinien des beim Bundeskanzleramt eingerichteten Beirates für die Beurteilung der widmungsgemäßen Verwendung der nach dem Publizistikförderungsgesetz 1984 gewährten Förderungsmittel

Rechtsträger:	Förderungsmittel						Summe	Anteil in %
	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
	in Mill ATS							
Dr Karl–Renner–Institut								
Grund– und Zusatzbetrag	28,6	27,6	27,6	27,6	27,6	25,9	164,9	
Internationale politische Bildung	11,5	11,0	11,1	11,1	11,1	10,4	66,2	
Summe	40,1	38,6	38,7	38,7	38,7	36,3	231,1	31
Politische Akademie der ÖVP								
Grund– und Zusatzbetrag	24,5	22,4	22,1	22,1	22,1	22,1	135,3	
Internationale politische Bildung	9,8	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	54,3	
Summe	34,3	31,3	31,0	31,0	31,0	31,0	189,6	25
Freiheitliche Akademie								
Grund– und Zusatzbetrag	21,3	18,7	18,9	18,9	18,9	22,1	118,8	
Internationale politische Bildung	8,5	7,4	7,6	7,6	7,6	8,9	47,6	
Summe	29,8	26,1	26,5	26,5	26,5	31,0	166,4	22
Grüne Bildungswerkstatt								
Grund– und Zusatzbetrag	12,0	9,6	9,7	9,7	9,7	11,1	61,8	
Internationale politische Bildung	4,8	3,9	3,9	3,9	3,9	4,5	24,9	
Summe	16,8	13,5	13,6	13,6	13,6	15,6	86,7	12
Liberales Bildungsforum								
Grund– und Zusatzbetrag	11,3	9,9	10,0	10,0	10,0	–	51,2	
Internationale politische Bildung	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0	–	20,5	
Summe	15,8	13,9	14,0	14,0	14,0	–	71,7	10
Gesamtdarstellung								
Grund– und Zusatzbetrag	97,7	88,2	88,3	88,3	88,3	81,2	532,0	
Internationale politische Bildung	39,1	35,2	35,5	35,5	35,5	32,7	213,5	
Summe*	136,7	123,5	123,8	123,8	123,8	113,9	745,5	100

* rundungsbedingte Abweichungen möglich

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Oktober 2000 bis Februar 2001 (mit Unterbrechungen) die Gebarung der Jahre 1995 bis 1999 nach dem Publizistikförderungs-gesetz 1984. Die Aufgaben der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit nahmen die nachstehenden Rechtsträger wahr:

- Dr Karl–Renner–Institut,
- Politische Akademie der ÖVP,
- Freiheitliche Akademie,
- Grüne Bildungswerkstatt und
- Liberales Bildungsforum.

Der RH leitete seine Prüfungsmitteilungen der Bundesregierung im April 2001 zu. Zu den im August 2001 eingelangten Stellungnahmen der Rechtsträger gab der RH im September 2001 seine Gegenäußerung ab. Eine weitere Stellungnahme der Freiheitlichen Akademie langte im Oktober 2001 im RH ein.

**Internationale
politische
Bildungsarbeit**

2.1 Die Bildungseinrichtungen erhielten ua grundsätzlich für internationale politische Bildungsarbeit zu verwendende Mittel in Höhe von 40 % des Grund- und Zusatzbetrages. Für die Jahre 2001 und 2002 beträgt der Prozentsatz 34 %. Die Rechtsträger verwendeten zwischen 2 % und 90 % dieser Förderungsmittel für diesen Zweck. Die für internationale politische Bildungsarbeit nicht verbrauchten Mittel können für staatsbürgerliche Bildungsarbeit verwendet werden.

2.2 Da kein Rechtsträger in der Lage war, die Förderungsmittel für internationale politische Bildung auch tatsächlich zur Gänze für diesen Förderungszweck zu verwenden, lag nach Ansicht des RH ein Potenzial für eine künftige Verringerung der Mittelzuwendung vor, ungeachtet der bereits in den Jahren 2001 und 2002 wirksamen Reduzierung. Der RH betonte, dass er bereits anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 1995 ein Einsparungspotenzial festgestellt hatte (NTB 1995 S. 15 Abs 3.2).

Der RH empfahl, zur Ausschöpfung des Einsparungspotenzials die nachstehenden Maßnahmen zu erwägen:

- weitere Verringerung des Prozentsatzes für die Bemessung der Förderungshöhe;
- ausschließliche Zweckbindung der Förderung mit einer Rückzahlungsverpflichtung für den Fall nicht widmungsgemäßer Verwendung der Förderungsmittel;
- Aufgabe der Zweckbindung bei gleichzeitiger Reduktion der Förderungsmittel.

**Internationale politische
Bildungsarbeit**

48

2.3 *Laut den Stellungnahmen des Dr Karl–Renner–Instituts, der Politischen Akademie der ÖVP, der Freiheitlichen Akademie und der Grünen Bildungswerkstatt sei eine Kürzung der Förderungsmittel nicht gerechtfertigt.*

Nach Ansicht des Dr Karl–Renner–Instituts sei es jedoch möglich, eine Untergrenze von 50 % (Verwendungsprozentsatz) der für die internationale politische Bildungsarbeit zweckgebundenen Förderungsmittel bei sonstiger Rückzahlungsverpflichtung einzuziehen.

Laut Stellungnahme der Freiheitlichen Akademie bestehe bei Einführung eines Verwendungsprozentsatzes die Gefahr, dass Steuergelder in Zwangsprojekte gesteckt werden könnten. Da die bestehenden Regelungen nicht mehr zeitgemäß seien, solle eine Neubeurteilung erfolgen. Die Zweckbindung solle bei gleichzeitiger Beibehaltung der Höhe der Förderungsmittel aufgehoben werden.

Die Grüne Bildungswerkstatt sprach sich für die Festlegung eines dreijährigen Beobachtungszeitraumes sowie eines Mindestanteils aus, der der gesetzlichen Widmung gemäß zu verwenden sei. Eine Änderung der Richtlinien, um Kooperationen im Ausland zu erleichtern, sei sinnvoll.

Das Liberale Bildungsforum gab hierzu keine Stellungnahme ab.

Laut Schreiben des Bundeskanzlers werde der Beirat im September 2001 die weitere Vorgangsweise in Bezug auf die internationale politische Bildungsarbeit behandeln.

Das BKA teilte im Anschluss an die Beiratssitzung vom 26. September 2001 mit, die Parteiakademien seien übereingekommen, die Mittel verstärkt für den prioritären Förderungszweck — internationale politische Bildungsarbeit — zu verwenden. Eine Kürzung sei aufgrund der aktuellen politischen Ereignisse auf internationaler Ebene nicht angebracht.

**Schulungs-
maßnahmen für
Mandatare**

3.1 Der für Mandatare (Abgeordnete zum EU–Parlament und zu den gesetzgebenden Körperschaften sowie Regierungsmitglieder auf Bundes– und Landesebene) der jeweiligen politischen Partei für Schulungen und Spezialtrainings getätigte Mitteleinsatz stellte sich im Zeitraum 1995 bis 1999 wie folgt dar:

	Nettokosten- belastung	Anteil am Bildungs- aufwand	Teilnehmer
	in Mill ATS	in %	Anzahl
Dr Karl–Renner–Institut	1,61	1,1	347
Politische Akademie der ÖVP	0,55	0,5	732
Freiheitliche Akademie	3,19	4,2	1 022
Grüne Bildungswerkstatt	0,02	0,0	10

Anmerkung: Das Liberale Bildungsforum konnte keine Auskünfte erteilen.

3.2 Der RH empfahl, weiterhin Kostenbeiträge einzufordern und die Nettokostenbelastung der Rechtsträger für Schulungen politischer Mandatare möglichst gering zu halten.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Freiheitlichen Akademie sei im überprüften Zeitraum der Ausbildungsbedarf wegen zahlreicher Mandatzugewinne nach Wahlen in den vom RH überprüften Segmenten gestiegen. Dennoch habe sie rd 95 % der Bildungsausgaben im Bereich der allgemeinen staatsbürgerlichen Bildung getätigt. Zudem seien bei allen Schulungen von politischen Mandatären Kostenbeteiligungen eingehoben worden.*

Das BKA sowie das Dr Karl–Renner–Institut, die Politische Akademie der ÖVP, die Grüne Bildungswerkstatt und das Liberale Bildungsforum gaben hierzu keine Stellungnahme ab.

- 3.4 Der RH entgegnete der Freiheitlichen Akademie, dass bei mehreren Mandatarsschulungen Kostenbeiträge weder vorgeschrieben noch eingehoben worden waren. Eine generelle Regelung über den Umfang einer Kostenbeteiligung wäre deshalb wünschenswert.

Die Freiheitliche Akademie wies in einer weiteren Stellungnahme vom Oktober 2001 darauf hin, dass sie eine Regelung über den Umfang der Kostenbeteiligungen für politische Mandatäre bereits erlassen habe.

Ausgaben für
Verwaltung und
Bildung

- 4.1 Die Anteile der Verwaltungsausgaben der betroffenen Rechtsträger gemessen an den Bildungsausgaben betragen im überprüften Zeitraum:

	Verwaltungsausgaben				
	1995	1996	1997	1998	1999
			in %		
Dr Karl–Renner–Institut	43	46	37	35	36
Politische Akademie der ÖVP	32	28	26	24	25
Freiheitliche Akademie	29	43	52	53	36
Grüne Bildungswerkstatt	36	36	39	38	42
Liberales Bildungsforum	44	38	61	50	64

- 4.2 Nach Ansicht des RH war ein im Verhältnis zum Bildungsaufwand niedriger Verwaltungsaufwand positiv zu beurteilen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme der Freiheitlichen Akademie sei der hohe Anteil an Verwaltungsausgaben auf Investitionen anlässlich einer Umstrukturierung der gesamten EDV im Verwaltungsbereich zurückzuführen.*

Laut Stellungnahme der Grünen Bildungswerkstatt sei im überprüften Zeitraum eine Reduktion der ihr zugeflossenen Förderungsmittel erfolgt; dies habe den Anteil der Verwaltungsausgaben tendenziell gesteigert. Betragsmäßig sei jedoch eine leicht fallende Tendenz festzustellen.

Laut Stellungnahme des Liberalen Bildungsforums habe die Gründung der Bildungseinrichtung zu hohen Entstehungs- und daher Verwaltungskosten geführt.

Das BKA sowie das Dr Karl–Renner–Institut und die Politische Akademie der ÖVP gaben hierzu keine Stellungnahme ab.

50

Eigenmittel

- 5.1 Die von den Bildungseinrichtungen ausgewiesenen Eigenmittel (Bargeld, Bankguthaben, Wertpapiere und Forderungen, abzüglich der Verbindlichkeiten und der Abfertigungsrückstellung) stellten sich im Vergleich zu den erhaltenen Jahresförderungsmitteln zum 31. Dezember 1999 wie folgt dar:

	Eigenmittel in Mill ATS	Anteil an den Förderungsmitteln 1999 in %
Dr Karl–Renner–Institut	– 3,9	0
Politische Akademie der ÖVP	– 0,3	0
Freiheitliche Akademie	9,5	36
Grüne Bildungswerkstatt	2,8	21
Liberales Bildungsforum	3,4	24

- 5.2 Der RH empfahl den betroffenen Rechtsträgern, den Negativsaldo auszugleichen. In den Fällen hoher Eigenmittel wies der RH auf das gesetzliche Verbot der dauernden Veranlagung der Förderungsmittel hin und empfahl, diese widmungsgemäß zu verwenden.

- 5.3 *Das Dr Karl–Renner–Institut stimmte den Empfehlungen des RH zu.*

Die Freiheitliche Akademie sprach sich für die Möglichkeit des mehrjährigen Ansparens zur Eigenfinanzierung von Schwerpunktprojekten aus.

Das BKA sowie die Politische Akademie der ÖVP, die Grüne Bildungswerkstatt und das Liberale Bildungsforum gaben hierzu keine Stellungnahme ab.

Nächtigungskontingente

- 6.1 Das Dr Karl–Renner–Institut mietete im Hotel "Haus Altmannsdorf" ein jährliches Kontingent an Personennächtigungen zu einem gegenüber dem Normaltarif günstigeren monatlichen Pauschalpreis. Für jeweils ein Drittel des nicht beanspruchten Bettenkontingentes erteilte das Hotel im Folgejahr eine Gutschrift. Die tatsächlichen Nächtigungen erreichten nicht das vertraglich erwartete Ausmaß.

- 6.2 Der vom RH ermittelte Ausfall aus der Nichtinanspruchnahme vereinbarter Nächtigungskontingente für das Dr Karl–Renner–Institut betrug im überprüften Zeitraum insgesamt rd 1,9 Mill ATS. Er empfahl, den Vertrag mit dem Hotel neu zu verhandeln.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des Dr Karl–Renner–Instituts sei bereits eine neue Vereinbarung, welche die tatsächlichen Auslastungen berücksichtigt, abgeschlossen worden.*

**Kostenübernahme
und –aufteilung**

- 7.1 Die Politische Akademie der ÖVP übernahm in Einzelfällen Aufwendungen, die die Partei zu tragen gehabt hätte. Einige finanzielle Beteiligungen erfolgten ohne ausreichende Dokumentation über Kostenteilungen.
- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass gemäß dem Publizistikförderungsgesetz 1984 die Rechtsträger die staatsbürgerliche Bildungsarbeit unmittelbar zu fördern haben; Förderungsmittel dürfen nur für eigene Veranstaltungen verwendet werden. Im Falle der Mitveranstaltung ist eine Kostenteilung sichtbar zu vereinbaren. Der RH empfahl, die gesetzlich geforderten Kriterien für eine widmungsgemäße Verwendung der Förderungsmittel durchgehend umzusetzen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der Politischen Akademie der ÖVP habe die Partei die vom RH kritisierten Beträge bereits überwiesen. Seit Ende 2000 vereinbare sie Kostenteilungen in nachvollziehbarer Weise.*

Unmittelbarkeit

- 8.1 Die Freiheitliche Akademie stellte der Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher (AUF) im Vorhinein festgelegte Jahresbudgets für Schulungen und Seminare zur Verfügung. Die Veranstaltungen erfolgten über Initiative der AUF lediglich in Absprache mit der Freiheitlichen Akademie. Die Vortragenden waren zum überwiegenden Teil AUF-Vertreter oder Personalvertreter. Bei einzelnen dieser Veranstaltungen stellte der RH Mängel bei der Dokumentation fest.
- 8.2 Der RH empfahl, den Grundsätzen der Unmittelbarkeit bei der Verwendung von Förderungsmitteln und der Federführung der Bildungseinrichtung bei Kooperationen mit Dritten uneingeschränkt nachzukommen und die Veranstaltungen nachvollziehbar zu dokumentieren.
- 8.3 *Laut Stellungnahme der Freiheitlichen Akademie habe sie selbst die Federführung bei der Erstellung der Ausbildungsprogramme der AUF gehabt. Auch die Abwicklung der einzelnen Schulungen habe sie kontrolliert. Die Umsetzung der Schulungen im Wege der Infrastruktur der AUF sei aus Gründen größtmöglicher Effizienz erfolgt.*

Die Freiheitliche Akademie teilte im Oktober 2001 ferner mit, sie habe eine schriftliche Rahmenvereinbarung mit der AUF abgeschlossen, um künftig die Berücksichtigung der Förderungsgrundsätze auch schriftlich dokumentieren zu können.

- 8.4 Der RH entgegnete, dass die Freiheitliche Akademie in den beanstandeten Fällen die detaillierten Kriterien der Richtlinien für Kooperationen mit anderen Stellen nicht vollständig erfüllt hat.

**Weitergabe von
Förderungsmitteln**

- 9.1 Der RH beanstandete bereits anlässlich seiner letzten Gebarungüberprüfung (NTB 1995 S. 17 Abs 10), dass die Grüne Bildungswerkstatt Förderungsmittel nicht selbst verwendet hatte. Obwohl die Entwicklung im überprüften Zeitraum diesbezüglich eine deutliche Besserung erkennen ließ, stellte die Grüne Bildungswerkstatt in Einzelfällen nach wie vor Förderungsmittel für Veranstaltungen dritter Stellen zur Verfügung.

- 9.2 Der RH empfahl erneut, den Grundsatz der Unmittelbarkeit bei der Verwendung von Förderungsmitteln zu beachten.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Grünen Bildungswerkstatt werde sie ihre Bemühungen intensivieren, alle beanstandeten Fälle zu bereinigen.*
- Verrechnung**
- 10.1 Die Grüne Bildungswerkstatt wies in ihren Jahresabschlüssen der Jahre 1995 bis 1999 auf der Einnahmenseite — neben den Zuwendungen aus Bundesmitteln — vereinnahmte Landesmittel getrennt aus; auf der Ausgabenseite erfolgte keine sichtbare Trennung. In den Buchhaltungsunterlagen waren die Einnahmen und Ausgaben der Bundesförderungsmittel gesetzeskonform gesondert verbucht.
- 10.2 Ungeachtet dessen, dass die Grüne Bildungswerkstatt dem Gesetzesauftrag entsprochen hatte, empfahl der RH, künftig auch in den Jahresabschlüssen den Nachweis über die Verwendung der Bundesförderungsmittel gesondert darzustellen.
- 10.3 *Die Grüne Bildungswerkstatt hat die Empfehlung des RH bereits bei der Veröffentlichung des Jahresabschlusses 2000 beachtet.*
- Organisatorische Struktur**
- 11.1 Das Liberale Forum bezeichnete den im Jahr 1993 gegründeten Verein "Liberales Bildungsforum" (Verein) als Förderungswerber im Sinne des Publizistikförderungsgesetzes 1984. Ab dem Jahr 1997 trat die im November 1996 errichtete gemeinnützige Privatstiftung gleichen Namens als Förderungswerber im Sinne des Publizistikförderungsgesetzes 1984 auf. Die vom Verein aus Förderungsmitteln angeschafften Inventargegenstände verblieben trotz Nutzung durch die Stiftung im Verein. Eine seit dem Jahr 1995 offene Forderung des Vereins war im Jahresabschluss 1997 der Stiftung nicht ausgewiesen.
- 11.2 Nach Ansicht des RH wären die vom Verein angeschafften Inventargegenstände und die genannte Forderung in die Privatstiftung einzubringen gewesen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des Liberalen Bildungsforums habe es sich im Zusammenhang mit den Inventargegenständen um ein Versehen gehandelt. Die Forderung sei im November 1999 beglichen worden.*
- Forderungen**
- 12.1 Das Liberale Bildungsforum übernahm in Einzelfällen Aufwendungen, die die Partei zu tragen gehabt hätte.
- 12.2 Unter Hinweis auf die gesetzlich gebotene Verwendung der Förderungsmittel empfahl der RH, die Rückzahlung der Förderungsgelder einzufordern und zu betreiben.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des Liberalen Bildungsforums seien die Forderungen bereits teilweise beglichen worden. Hinsichtlich der ausstehenden Beträge werde es auf ebestmögliche Begleichung drängen.*

Schluss-
bemerkungen

13 Der RH anerkannte, dass der mit den Förderungsmitteln verfolgte Zweck insgesamt erreicht wurde, hob jedoch zusammenfassend die nachstehenden Empfehlungen hervor:

(1) Die Förderungsmittel für internationale politische Bildungsarbeit sollten widmungsgemäß verwendet oder gekürzt werden.

(2) Für die Schulung politischer Mandatäre wären weiterhin Kostenbeiträge einzuheben; die Nettokostenbelastung der Bildungseinrichtungen wäre möglichst gering zu halten.

(3) Veranlagte Eigenmittel wären einer widmungsgemäßen Verwendung zuzuführen.

Bereich des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Erlassung einer Rahmenrichtlinie bezüglich der Dauer der Visabearbeitung (TB 1999 S. 69 Abs 7).

Laut Stellungnahme des BMA sei eine solche Rahmenrichtlinie wegen der notwendigen Abstimmung mit den übrigen Anwenderstaaten des Schengener Durchführungsübereinkommens noch nicht erlassen worden.

- (2) Einbehaltung von Konsulargebühren auch in Fällen der Ablehnung von Sichtvermerksanträgen sowie Einhebung von Konsulargebühren bereits bei der Visaantragstellung (TB 1999 S. 69 Abs 9 und S. 70 Abs 10).

Laut Stellungnahme des BMA sei beabsichtigt, vorerst die Meinungsbildung in den zuständigen Gremien der Schengener Anwenderstaaten abzuwarten, bevor eine Änderung des Konsulargebührengesetzes angestrebt würde.

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-Cypernaktion (TB 1977 Abs 35.1, zuletzt TB 1999 S. 63).

Das BMA wiederholte, dass aus den bisherigen interministeriellen Gesprächen noch kein ausformulierter Gesetzestext erwachsen sei.

- (2) Erlassung einer Verordnung der Bundesregierung für die Besoldung der im Ausland verwendeten Beamten (WB Reihe Bund 1993/3 Auslandsvertretungen Abs 4.2, zuletzt TB 1999 S. 63).

Das BMA wiederholte, dass in wesentlichen Fragen noch nicht das erforderliche Einvernehmen mit dem BMF habe erzielt werden können.

- (3) Neufassung der Haushaltsvorschriften für die österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland (TB 1981 Abs 37.12.3, zuletzt TB 1999 S. 63).

Laut Mitteilung des BMA sei beabsichtigt, eine neugefasste Haushaltsverrechnungsvorschrift nach Befassung des BMF mit 1. Jänner 2002 in Kraft zu setzen.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

56

- (4) Neuordnung der Mittelzuweisung an Vertretungen (WB Reihe Bund 1993/3 Auslandsvertretungen Abs 8.2, zuletzt TB 1999 S. 63).

Laut Stellungnahme des BMA werde eine Neuorganisation der Mittelzuweisung an die Vertretungsbehörden unmittelbar nach Vorliegen des letzten eingeholten Angebotes einer Bank und Vergleich mit den bereits vorliegenden Angeboten erfolgen.

- (5) Rascher Umsetzung des IT-Projektes zum direkten Zugriff auf die im Schengener Informationssystem enthaltenen Daten (TB 1999 S. 68 Abs 4).

Laut Mitteilung des BMA sei zu erwarten, dass den österreichischen Vertretungsbehörden noch im Laufe des Jahres 2001 der direkte Datenzugriff ermöglicht werde.

- (6) Ergebnisorientierter Dokumentation der ressortinternen Controllingmaßnahmen (WB Reihe Bund 1999/2 Konsolidierungspakete S. 110 Abs 3, zuletzt NTB 1999 S. 7).

Laut Mitteilung des BMA sei ein ressortinternes Controlling-Konzept erstellt worden, dessen Umsetzung beginne. Vorgesehen sei eine Planung und Steuerung von Leistungen im Netzwerk von BMA und Auslandsvertretungen.

Verwirklichte Empfehlung

Verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Periodengerechter Verbuchung in der voranschlagswirksamen Verrechnung (WB Reihe Bund 1999/2 Konsolidierungspakete S. 111 Abs 7, zuletzt NTB 1999 S. 7).

Laut Stellungnahme des BMA sei es stets bemüht gewesen, die diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Die beim Budgetvollzug des Jahres 2000 mangels Bedeckung zu Lasten des Bundesvoranschlags 2001 verbuchten Dienstrechnungen für die Monate Oktober, November und Dezember 2000 seien auf Empfehlung des RH zu Lasten des Finanzjahres 2000 rückgebucht worden.

Prüfungsergebnisse

Auslandskulturpolitik; Ausgliederung von Sprachkursen

Das 1996 erlassene Österreich Institut-Gesetz ermöglichte die Ausgliederung der Deutschkurse im Ausland in die Österreich Institut GmbH. Im Jahr 1997 wurden eine Zentrale in Wien und in der Folge rechtlich selbständige Niederlassungen nach lokalem Recht in Mailand, Bratislava, Warschau, Krakau und Budapest geschaffen. Dadurch wurde die dienstrechtliche Situation der Sprachlehrer bereinigt und eine qualitative Verbesserung des Kursangebotes erreicht.

Es wurden damit neue Strukturen im Auslandskulturbereich geschaffen, ohne jedoch zuvor die Aufgabenverteilung zu den bestehenden Organisationen festzulegen und ohne ein kulturpolitisches Gesamtkonzept zu erstellen.

Die Umsetzung der Ausgliederung war zum Teil problematisch. So wurden die wirtschaftlichen Zielsetzungen ua wegen höherer Mietaufwendungen an den Standorten der Tochtergesellschaften (zB Mailand, Bratislava) nicht erreicht.

In der Übergangsphase zur Ausgliederung war die Kontrolle der Abrechnung der Lehrkurse zum Teil mangelhaft.

Die an die Österreich Institut GmbH bis 1999 geleisteten Zuschüsse lagen um rd 8,6 Mill ATS, laut Finanzierungsgarantie GesmbH sogar um 9,9 Mill ATS, über dem geplanten Zuschussbedarf. Mangels Vorliegens detaillierter Soll-Ist-Vergleiche wurde diese Fehlentwicklung weder vom BMA noch von der Geschäftsführung der Gesellschaft erkannt.

Es fehlten ein Unternehmungs-, Investitions- sowie Marketingkonzept ebenso wie eine Kostenrechnung und ein kennzahlengestütztes Controlling der Tochtergesellschaften.

Die für die Durchführung der Sprachkurse in Mailand gewählte Rechtsform einer Stiftung war unzweckmäßig. Die Jahresverluste des Standortes Mailand stiegen trotz steigender Teilnehmerzahlen an.

In Polen verzögerten sich die Unternehmensgründungen für die Durchführung der Sprachkurse.

Die Auslastung der Kursräume war an allen Standorten verbesserungsfähig.

Die durch die Ausgliederung beabsichtigte Einsparung von Planstellen war nicht nachzuvollziehen.

Österreich Institut GmbH einschließlich Tochtergesellschaften

Rechtsgrundlage: Bundesgesetz über die Gründung einer Österreich Institut GmbH (Österreich Institut-Gesetz), BGBl Nr 177/1996

	1997*)	1998	1999	2000
	in Mill ATS			
Erlöse	0,2	11,8	14,7	20,8
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 5,3	- 13,8	- 13,1	- 14,5
Zuschüsse des Eigentümers	11,0	11,0	13,8	13,8
	Anzahl			
Personalstand	9	16	30	28

*) Nur Muttergesellschaft in Wien; Tochtergesellschaften 1997 noch nicht operativ tätig

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2000 die Gebarung des BMA betreffend die Ausgliederung von Sprachkursen in die Österreich Institut GmbH (Gesellschaft) sowie deren Tochtergesellschaften. Zu den im November 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gaben die Gesellschaft im Dezember 2000 sowie das BMA im März und im Juli 2001 Stellungnahmen ab.

Rechtliche Grundlagen

- 2.1 Im Rahmen der Auslandskulturpolitik richtete das BMA in Paris, Rom, Mailand, Bratislava, Warschau, Krakau, Budapest und Teheran Lehrkurse der deutschen Sprache aus. In Paris und Rom waren Sprachlehrer seit 1972 nicht gesetzeskonform beschäftigt. Dies führte zu Gerichtsverfahren (Kosten für den Bund bis Mai 2000 rd 22,8 Mill ATS), die 1995 die Einstellung der Sprachkurse in Paris und Rom nach sich zogen. Um Folgeprozesse zu vermeiden, war das BMA bestrebt, die Sprachkurse generell aus dem Bundesbereich auszugliedern.

Dies wurde durch das 1996 erlassene Österreich Institut-Gesetz verwirklicht, wodurch die Sprachkurse mit Ausnahme von Teheran in die neu gegründete Österreich Institut GmbH ausgegliedert wurden. Die Republik Österreich war, vertreten durch das BMA, alleiniger Eigentümer der Gesellschaft.

- 2.2 Der RH stellte fest, dass durch die Ausgliederung eine Bereinigung der unklaren dienstrechtlichen Situation der Sprachlehrer erreicht werden konnte, und empfahl, die Sprachkurse grundsätzlich an allen Standorten auszugliedern.
- 2.3 *Das BMA kündigte an, die Österreich Institut GmbH mit der Prüfung der Ausgliederung der in Teheran stattfindenden Sprachkurse zu beauftragen.*

- Kulturpolitisches Konzept**
- 3.1 Die Zusammenarbeit zwischen dem BMA und der Österreich Institut GmbH war zwar grundsätzlich geregelt, führte jedoch an einigen Standorten (zB Polen) zu Abgrenzungsschwierigkeiten ihrer Aufgabenbereiche.
- 3.2 Der RH vermisste ein umfassendes kulturpolitisches Konzept des BMA.
- 3.3 *Das BMA übermittelte ein zwischenzeitlich erstelltes Auslandskulturkonzept.*
- Unternehmungs- und Marketingkonzept**
- 4.1 Ziele der Ausgliederung der Sprachkurse waren die Sicherung der Professionalität, eine Entlastung des Bundeshaushalts und die Einsparung von Planstellen. Der Gesetzesvorlage lag zwar ein von einem externen Berater erstelltes Ausgliederungskonzept zugrunde, ein Unternehmungs- sowie Marketingkonzept, insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Geschäftsausweitung (größeres Kursangebot), fehlte jedoch.
- 4.2 Der RH empfahl die Erarbeitung sowohl eines Unternehmungs- als auch eines Marketingkonzeptes durch die Geschäftsführung der Gesellschaft.
- 4.3 *Das BMA sagte dies zu und übermittelte Empfehlungen des Fachbeirates zur weiteren Entwicklung der Gesellschaft.*
- Gebarungskontrolle in der Übergangsphase**
- 5.1 Die Abrechnungen der in Bratislava und Mailand vor der Ausgliederung stattgefundenen Sprachkurse waren zum Teil nicht nachvollziehbar. So überwies das BMA im Jahr 2000 aufgrund einer Nachforderung 600 000 ATS an den Trägerverein, der die Sprachkurse in Mailand bis zur Ausgliederung durchgeführt hatte.
- Weiters führten zwischen 1999 und 2000 Mängel in der Haushaltsverrechnung des BMA im Zusammenhang mit den in Polen stattgefundenen Sprachkursen zur ungerechtfertigten Überweisung von insgesamt 1,2 Mill ATS an die Gesellschaft.
- 5.2 Der RH empfahl, die bestehenden Gebarungskontrollsysteme auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen.
- 5.3 *Das BMA sagte dies zu. Hinsichtlich der Rückzahlung der zu Unrecht erfolgten Überweisung wurde eine einvernehmliche Ratenzahlung vereinbart.*
- Geschäftsführung**
- 6.1 Nach Gründung der Österreich Institut GmbH in Wien (1997) wurden 1998 für den Sprachkursbetrieb selbständige Rechtsträger in Bratislava, Budapest und Mailand sowie 1999 in Krakau und Warschau gegründet. Die Leiter der einzelnen Sprachinstitute waren Angestellte der Gesellschaft in Wien, die von zwei, auf fünf Jahre bestellten Geschäftsführern geleitet wurde. Einer der beiden Geschäftsführer wurde zum 31. Mai 2000 gekündigt.
- 6.2 Der RH empfahl, aufgrund der Größe der Gesellschaft nur mehr einen Geschäftsführer einzusetzen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMA werde es die Empfehlung des RH prüfen.*

Finanzgebarung

- 7.1 Für die Österreich Institut GmbH in Wien und ihre Tochtergesellschaften lag kein konsolidiertes Gesamtergebnis vor. Auf Anregung des RH wurde eine verursachungsgerechte Zuordnung der Aufwendungen zu den einzelnen Standorten vorgenommen, die für 1999 einen Verlust von rd 13,9 Mill ATS aufzeigte. Der Selbstfinanzierungsgrad lag bei rd 50 %.
- 7.2 Der RH empfahl die Erstellung konsolidierter Jahresabschlüsse.
- 7.3 *Die Gesellschaft teilte mit, dass ein konsolidierter Jahresabschluss für 1999 zwischenzeitlich erstellt worden sei.*
- 8.1 Hinsichtlich der Kontrolle der Tochtergesellschaften durch die Österreich Institut GmbH war lediglich die quartalsweise Meldung der Finanzdaten aller Standorte sowie die Erstellung eines monatlichen Liquiditätsstatus vorgesehen.
- 8.2 Der RH beanstandete das weitgehende Fehlen eines kennzahlengestützten operativen Controlling für die Tochtergesellschaften sowie das Fehlen einer Kostenrechnung zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation. Er empfahl, eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen und für ein aussagefähiges Berichtswesen zu sorgen.
- 8.3 *Laut Mitteilung der Geschäftsführung sei eine Kostenzuordnung für 1999 vorgenommen worden; eine Kostenrechnung läge in Ansätzen vor und werde erweitert.*
- 9.1 Laut Ausgliederungskonzept sollte der Gesamtzuschussbedarf für den Sprachkursbetrieb der ersten sechs Jahre nach der Ausgliederung 88,5 Mill ATS umfassen. Davon waren als Zuschussbedarf an die Österreich Institut GmbH nur 73,0 Mill ATS vorgesehen, weil die Kosten für den Sprachkursbetrieb von 15,5 Mill ATS im Gründungsjahr der Gesellschaft (1997) noch zur Gänze dem BMA zugerechnet worden waren. Der RH ermittelte, dass für die ersten drei Jahre seit der Ausgliederung — unter Berücksichtigung der Veränderungen gegenüber dem Ausgliederungskonzept bei der Umsetzung — die Zuschüsse des BMA an die Gesellschaft mit 35,8 Mill ATS bereits um rd 8,6 Mill ATS, laut Finanzierungsgarantie GesmbH sogar um 9,9 Mill ATS, über dem vorgesehenen Bedarf lagen.
- 9.2 Der RH bemängelte, dass sowohl das BMA als auch die Geschäftsführung den Gesamtzuschuss von 88,5 Mill ATS unzutreffenderweise stets als alleinigen Bedarf der Gesellschaft betrachteten, und weiters, dass durch das Fehlen detaillierter Soll-Ist-Vergleiche der Mehrbedarf der Gesellschaft nicht als Überschreitung erkannt wurde. Er empfahl die Erstellung detaillierter Soll-Ist-Vergleiche auf Basis des Ausgliederungskonzeptes, um Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen zu können.
- 9.3 *Das BMA und die Gesellschaft verwiesen auf einen im Jahr 2000 erstellten Evaluierungsbericht der Finanzierungsgarantie GesmbH, demzufolge die budgetäre Gesamtbelastung des Bundes nicht wesentlich überschritten worden sei.*

- 9.4 Der RH erwiderte, dass laut Evaluierungskonzept der Finanzierungsgarantie GesmbH durch die im BMA erzielten Einsparungen von 8,4 Mill ATS die Mehrzahlungen an die Gesellschaft kompensiert wurden. Die höheren Zuschüsse an die Gesellschaft entsprachen nach Ansicht des RH nicht dem Ausgliederungskonzept und wurden aufgrund fehlender Controllinginstrumente weder von der Geschäftsführung noch vom Aufsichtsrat als Fehlentwicklung erkannt.
- Österreichisches Sprachdiplom Deutsch**
- 10.1 Das zuletzt 1999 vom BMA, dem damaligen BMWV und dem damaligen BMUK jährlich mit rd 2,5 Mill ATS finanzierte Österreichische Sprachdiplom Deutsch ist ein nach strengen Kriterien kontrolliertes Prüfungssystem für Deutsch als Fremdsprache. Bisher wurden — bei einer Erfolgsquote von 70 % — rd 6 000 Sprachdiplome weltweit verliehen. Das Österreichische Sprachdiplom Deutsch war ohne eigene Rechtspersönlichkeit bei einem Verein in Wien angesiedelt. Seit 1997 wurde eine Einbindung des Sprachdiploms in die Österreich Institut GmbH zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit überlegt.
- 10.2 Der RH hielt die Eingliederung des Sprachdiploms in die Gesellschaft für zweckmäßig.
- Österreich Institut in Bratislava**
- 11.1 In Bratislava führte die Slowakisch Österreichische Gesellschaft die Sprachkurse von 1992 bis 1997 durch. Im Jahr 1998 übernahm die Sprachkurse die in Form einer GesmbH gegründete Österreich Institut Bratislava s.r.o. (Institut). In den Jahren 1998 und 1999 flossen ihr Zuschüsse von 3,6 Mill ATS zu.
- 11.2 Wie der RH feststellte, überschritten die Zuschüsse des BMA an das Institut die im Ausgliederungskonzept in den ersten beiden operativen Jahren vorgesehene Höhe von 2,7 Mill ATS wegen gestiegener Fixkosten sowie höherer Mieten um 0,9 Mill ATS (33 %).
- 11.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Institut GmbH sei der Anstieg der Mietkosten unvermeidbar gewesen.*
- 12.1 Der Sprachkursbetrieb wurde überwiegend in Bratislava, aber auch in Kosice (Ostslowakei) abgehalten. Im Jahr 1995 wurden in beiden Standorten 17 Kurse mit insgesamt 239 Teilnehmern abgehalten. 1999 betrug das Kursangebot bereits 103 Kurse mit insgesamt 828 Teilnehmern.
- 12.2 Der RH wies darauf hin, dass seit Übernahme der Sprachkurse durch die Gesellschaft zwar das Kursangebot gesteigert werden konnte, die Teilnehmerzahl je Kurs jedoch von durchschnittlich elf auf acht gesunken war. Zur systematischen Ausweitung der Geschäftsaktivitäten empfahl der RH, ein umfassendes Marketingkonzept zu erstellen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Institut GmbH sei die geringe Kursteilnehmerzahl auf die zahlreichen neuen Kursangebote zurückzuführen gewesen.*

Österreich Institut in Mailand

- 13.1 Ab 1999 mietete die Österreich Institut Bratislava s.r.o neue Kursräumlichkeiten an. Die Auslastung aller vom Institut genutzten Kursräume betrug 39%.
- 13.2 Der RH empfahl, um eine wirtschaftlichere Auslastung bemüht zu sein.
- 13.3 *Die Österreich Institut GmbH sagte dies zu: allerdings müsse das Kursangebot in zeitlicher Hinsicht den Interessen der Kunden angepasst werden.*
- 14.1 Von 1995 bis 1997 wurden die Sprachkurse in Mailand über Initiative des österreichischen Kulturinstituts durch einen italienischen Verein durchgeführt. Im Jänner 1998 übernahm das Österreich Institut Milano in der Rechtsform einer Stiftung die Sprachkurse. Die Rechtsform der Stiftung wurde primär aus steuerlichen Gründen gewählt. Das Verfahren ihrer Anerkennung durch die italienischen Behörden war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH jedoch noch nicht abgeschlossen.
- 14.2 Der RH hielt die Wahl der Rechtsform, die keine Rücksicht auf die Höhe, Mobilität und Bindungsdauer des einzubringenden Kapitals nahm, für unzumutbar. Er empfahl, sie zu überdenken.
- 14.3 *Die Österreich Institut GmbH hielt die Rechtsform einer Stiftung für die wirtschaftlichste Form der Durchführung der Sprachkurse am Standort Mailand.*
- 14.4 Der RH verblieb, insbesondere wegen der geringen Mobilität des einzubringenden Kapitals, bei seiner Ansicht.
- 15.1 Die Organe der Stiftung bestanden aus dem dreiköpfigen Verwaltungsrat und einem Aufsichtsrat. Durch das Ausscheiden eines Verwaltungsratsmitgliedes im Mai 2000 war der bestimmende Einfluss der Muttergesellschaft nicht mehr gesichert.
- 15.2 Der RH empfahl eine rasche Nachbesetzung des Verwaltungsrates.
- 15.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Institut GmbH werde eine Nachbesetzung erst nach Anerkennung des Österreich Instituts Milano als gemeinnützige Stiftung vorgenommen.*
- 15.4 Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, weil der Abschluss des Anerkennungsverfahrens nicht abzusehen war.
- 16.1 Die Verluste des Österreich Instituts Milano in den Jahren 1998 und 1999 in Höhe von rd 6,6 Mill ATS überstiegen die Vorgabe im Ausgliederungskonzept von rd 4,6 Mill ATS (somit um rd 43%), was ua auf die hohen Betriebskosten zurückzuführen war. 1998 und 1999 betrug die Zuschüsse an das Österreich Institut Milano insgesamt 2,5 Mill ATS.
- 16.2 Der RH wies darauf hin, dass eine längerfristige Sanierung des Standortes Mailand einschneidende Maßnahmen auf der Kostenseite erfordert.
- 16.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Institut GmbH seien Maßnahmen zur Reduzierung des Mietaufwandes bereits eingeleitet worden.*

- 17.1 Die Sprachkurse wurden in angemieteten Räumen im Zentrum von Mailand abgehalten. Die Anzahl der Kursteilnehmer je Kurs sank von durchschnittlich neun (1997) auf sechs (1999). Die Auslastung der Kursräumlichkeiten lag im Wintersemester 1997 und im Sommersemester 1998 bei 30 %, im Sommersemester 2000 bei 18 %. Der Unterricht wurde von vier dauerbeschäftigten und neun freien Mitarbeitern abgehalten.
- 17.2 Der RH empfahl, die Mindestteilnehmerzahlen je Kurs nach der Höhe des Deckungsbeitrages festzulegen und den Raumbedarf entsprechend anzupassen. Die Anzahl der Dauerbeschäftigten sollte — den Grundsätzen des Ausgliederungskonzeptes folgend — möglichst gering gehalten werden.
- 17.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Institut GmbH sei den Empfehlungen des RH bereits Rechnung getragen worden.*

**Österreich Institut
in Warschau**

- 18.1 Das Kulturinstitut Warschau führte die Sprachkurse seit über 30 Jahren durch. Im August 1999 wurden sie von dem neu gegründeten Österreich Institut Warschau sp.zo.o. in der Rechtsform einer GesmbH übernommen. Die Gründung verzögerte sich, weil die ursprünglich vom BMA aus steuerlichen Überlegungen bevorzugte Rechtsform einer Stiftung von den polnischen Behörden nicht anerkannt wurde.
- 18.2 Der RH bemängelte das beharrliche Festhalten an einer Rechtsform, die zur Verzögerung der Ausgliederung von rd eineinhalb Jahren geführt hatte.
- 19.1 Die Anzahl der Sprachkurse betrug 1997 140; sie konnte bis 1999 um 46 % auf 205 gesteigert werden, wobei die durchschnittliche Teilnehmerzahl 14 Personen betrug. Die Auslastung der Kursräume lag am Nachmittag und Abend bei 72 %, am Vormittag nur bei 1 %. Die Anzahl der Sprachlehrer lag zwischen 32 und 38.
- 19.2 Der RH anerkannte die Ausweitung der Sprachkurse, empfahl jedoch, die Auslastung am Vormittag zu erhöhen.
- 19.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Institut GmbH seien die Raumkapazitäten ab Dezember 2000 um rd 50 % auf rd 300 m² verringert worden.*

**Österreich Institut
in Krakau**

- 20.1 Auch die Gründung der Österreich Institut Krakau sp.zo.o. verzögerte sich durch das beharrliche Festhalten an der Rechtsform einer Stiftung. Die Anzahl der Sprachkurse betrug 1997 121; sie konnte bis 1999 um 34 % auf 162 erhöht werden. Die durchschnittliche Anzahl der Kursteilnehmer je Kurs sank von 13 im Jahr 1997 auf 11 im Jahr 1999. Die Kursräumlichkeiten waren am Vormittag zu 28 %, am Nachmittag und Abend zu 65 % ausgelastet. Von den 1999 tätigen 25 Sprachlehrern hatten drei schriftliche Verträge, die Übrigen unterrichteten aufgrund mündlicher Vereinbarungen nach polnischem Recht.

64

20.2 Der RH anerkannte die gute Auslastung der Sprachkurse. Er empfahl jedoch, zur Erhöhung der Rechtssicherheit ausschließlich schriftliche Dienstverträge abzuschließen und das Entstehen von unbefristeten Anstellungsverhältnissen zu vermeiden.

20.3 *Laut Stellungnahme der Österreich Institut GmbH sei sie der Empfehlung des RH bereits nachgekommen.*

Personaleinsparung im BMA

21.1 In den Erläuterungen zum Österreich Institut–Gesetz wurde von einer mit der Ausgliederung verbundenen Einsparung von 12 Planstellen im Bereich des BMA ausgegangen.

21.2 Wie der RH feststellte, war bereits im Zuge der parlamentarischen Behandlung des Österreich Institut–Gesetzes nicht eindeutig geklärt worden, in welchen Bereichen die Einsparung erfolgen sollte. Auch der RH vermochte dies nicht schlüssig nachzuvollziehen.

21.3 *Das BMA wies darauf hin, dass 12 Planstellen im administrativen Bereich der Kulturinstitute und fünf Sprachkurskoordinatoren, die nicht mehr entsandt werden müssen, eingespart worden seien.*

21.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, weil die genannten Einsparungen nur teilweise Standorten mit Österreich–Instituten zuzuordnen waren.

Schluss- bemerkungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Ein Unternehmungs– und Marketingkonzept sollte erstellt werden.

(2) Eine Kosten– und Leistungsrechnung sowie ein aussagefähiges Berichtswesen wären einzuführen.

(3) Konsolidierte Jahresabschlüsse wären zu erstellen.

(4) Bestehende Gebarungskontrollsysteme wären auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen.

(5) Es sollten detaillierte Soll–Ist–Vergleiche auf Basis des Ausgliederungskonzeptes erstellt werden.

(6) Die Sprachkurse sollten an allen Standorten ausgegliedert werden.

(7) In der Österreich Institut GmbH sollte nur ein Geschäftsführer eingesetzt werden.

Diplomatische Akademie Wien

Die Diplomatische Akademie Wien wurde 1996 aus dem Bereich des BMA ausgegliedert und als selbständige Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet. Sie steht in- und ausländischen Absolventen aller Studienrichtungen offen und bietet eine postuniversitäre wissenschaftliche Ausbildung für eine Berufsausübung im internationalen Bereich. Weiters führt sie Lehrveranstaltungen im Rahmen der Grundausbildung für die Mitarbeiter des BMA durch.

Zwischen Mitte 1996 (Ausgliederung mit 1. Juli 1996) und bis Ende 2000 betrugen die Zuschüsse des BMA zur Diplomatischen Akademie rd 131,2 Mill ATS. Somit ergab sich eine Ersparnis von 31,2 Mill ATS gegenüber den vor der Ausgliederung angenommenen Planwerten von rd 162,4 Mill ATS.

Ein wesentliches Ziel der Ausgliederung, nämlich die betriebswirtschaftliche Führung der Diplomatischen Akademie, wurde erst in Ansätzen erreicht. Der RH vermisste die Festlegung von Zielen sowie ein daran ausgerichtetes Unternehmungskonzept. Die bestehende Kostenrechnung wurde nicht steuerungsorientiert angewandt.

Die Nutzung des Leistungsangebotes der Diplomatischen Akademie für Zwecke der beruflichen Weiterbildung der Mitarbeiter des BMA war verbesserungsfähig.

Rechtsgrundlagen:	Bundesgesetz über die Diplomatische Akademie Wien, BGBl Nr 178/1996 (kurz: Ausgliederungsgesetz)				
Aufgaben:	Postuniversitäre wissenschaftliche Ausbildung				
Gebahrungsentwicklung:	1996*)	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS				
Erlöse	16,7	34,2	36,4	39,3	41,0
<i>davon Zuschüsse des BMA</i>	15,0	28,3	30,3	28,8	28,8
Gesamtaufwand	16,8	36,7	36,1	39,9	39,0
	Anzahl				
Mitarbeiter	27	29	32	29	32
*) Ergebnis nach Ausgliederung (mit 1. Juli 1996)					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2000 bis Jänner 2001 mit Unterbrechung die Gebahrung der Diplomatischen Akademie Wien (Diplomatische Akademie) im Zusammenhang mit ihrer Ausgliederung einschließlich der Schnittstellen zum BMA. Zu den Prüfungsmitteilungen vom April 2001 nahmen das BMA und die Diplomatische Akademie im Juli 2001 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2001.

Allgemeines

- 2 Die Diplomatische Akademie als älteste derartige Einrichtung in Europa knüpft an die Tradition der 1754 geschaffenen orientalischen Akademie bzw Konsularakademie an. Zuvor Organisationseinheit des BMA, wurde sie 1996 als selbständige Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet. Sie steht in- und ausländischen Absolventen aller Studienrichtungen offen und bietet eine mehrsprachige postuniversitäre wissenschaftliche Ausbildung für die vielfältigen Anforderungen einer Berufsausübung im internationalen Bereich an. Weiters ist sie zur Unterstützung der Schulung von Führungskräften des BMA sowie zur Ausbildung und berufsbegleitenden Fortbildung der Mitarbeiter des BMA berufen.

Ausgangslage

- 3 Das Arbeitsübereinkommen der damaligen Regierungsparteien sah bereits für die XVIII. Gesetzgebungsperiode (1990 bis 1994) eine Reform der Diplomatischen Akademie mit dem Ziel ihrer Ausgliederung aus der Bundesverwaltung vor. In einem vom BMA im April 1994 eingeleiteten Begutachtungsverfahren zu einem diesbezüglichen Gesetzesentwurf erhob das BMF Einwände, weil seiner Meinung nach zu geringe Budgetentlastungseffekte geplant waren. Ein Gesetzesentwurf bezüglich des Ausgliederungsvorhabens ging dem Parlament in der XVIII. Gesetzgebungsperiode nicht mehr zu.

Im Arbeitsübereinkommen für die XIX. Gesetzgebungsperiode (1994 bis 1996) wurde die Reformabsicht hinsichtlich der Diplomatischen Akademie wiederholt. Auf der Grundlage eines von einem Wirtschaftsprüfer im August 1995 erarbeiteten Ausgliederungskonzeptes nahm das BMA Beratungen mit dem BMF über einen neu ausgearbeiteten Gesetzesentwurf auf.

Im April 1996 wurde die Diplomatische Akademie mit dem Ausgliederungsgesetz als selbständige Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet; im Juli 1996 traten die Regelungen über die Organisationsstruktur, im Jänner 1997 jene über die neuen Ausbildungsangebote in Kraft.

Erste Projektphase

- 4.1 Ziel einer zur Unterstützung der Ausgliederungsüberlegungen im Jahr 1993 erstellten Studie eines Universitätsassistenten war die Ermittlung der notwendigen Ressourcen sowie der Budgetmittel im Zuge einer angestrebten Reform der Diplomatischen Akademie. Ein Szenarium der Studie sah vor, dass rd 130 Studierende je Studienjahr und zusätzlich rd 150 Studierende in Spezialkursen während der Sommermonate auszubilden wären; ein zweites Szenarium nahm eine geringere Studentenzahl (120 Studierende je Studienjahr, 150 Studierende in Spezialkursen) an.

Die gegenüber den damals 68 Hörern der Diplomatischen Akademie angenommene erhebliche Ausweitung basierte auf den Annahmen, dass

– durch einen geplanten Erweiterungsbau zusätzliche Internats- und Lehrraumressourcen geschaffen würden und

– Mehreinnahmen durch Studiengebühren sowie durch Zusatzeinkünfte aus Vermietung der Räumlichkeiten in den Sommermonaten zu erzielen wären.

Im Wesentlichen zeigte die Studie auf, dass Ausweitungen des Leistungsangebotes zu höheren Zuschüssen durch die öffentliche Hand führen würden.

Zweite
Projektphase

- 4.2 Der RH erachtete die in der Studie des Universitätsassistenten erfolgte kostenmäßige Darstellung der Ressourcen der Diplomatischen Akademie für einen Fortschritt gegenüber der bis dahin ausschließlichen Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung des BMA. Er vermisste allerdings bei dieser Studie geeignete Bedarfsuntersuchungen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMA hätten für die Ausgliederung der Diplomatischen Akademie noch entsprechende Erfahrungswerte gefehlt, weil dies eines der ersten Ausgliederungsvorhaben im Bereich der Bundesverwaltung gewesen sei.*

- 5.1 Im Jahr 1995 betraute das BMA einen Wirtschaftsprüfer mit der Erstellung einer weiteren Studie im Zusammenhang mit einem neuerlichen, auf eine Reform der Diplomatischen Akademie abzielenden Gesetzesentwurf. Die Studie verglich im Wesentlichen die angenommene Höhe der finanziellen Abdeckung des erwarteten Zuschussbedarfs durch die öffentliche Hand für

– eine im Bundeshaushalt belassene, nicht reformierte Diplomatische Akademie,

– eine im Bundeshaushalt belassene, reformierte Diplomatische Akademie und

– eine ausgegliederte Diplomatische Akademie. Der Vergleich zeigte folgenden Zuschussbedarf:

	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS				
Akademie ohne Ausgliederung ohne Reform	31,1	31,9	34,0	36,5	39,1
Akademie ohne Ausgliederung mit Reform *)	31,8	33,0	36,1	39,2	41,8
Ausgliederung mit Reform *)	30,3	31,4	32,4	33,6	34,7

*) zB Verkürzung des zweijährigen Diplomlehrgangs auf ein Jahr

Sämtliche Überlegungen der Studie hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der Diplomatischen Akademie wurden jedoch ohne Bezug auf Leistungen und Ziele sowie die dafür notwendigen Ressourcen angestellt.

- 5.2 Der RH kritisierte, dass die Studie des Wirtschaftsprüfers als einzige Grundlage für die Gesetzesbegutachtung diene, obwohl sie wesentliche Aussagen zu Kosten- und Leistungsstrukturen vermissen ließ. Nach Ansicht des RH wären die in der ersten Projektphase 1993 erstellten Kosten- und Leistungsdaten an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen gewesen, wodurch aus wirtschaftlicher Sicht eine wesentlich fundiertere Entscheidungsgrundlage gegeben gewesen wäre.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMA sei ihm mangels Verfügbarkeit ressortinterner Kennzahlen und Vergleichsgrundlagen eine Orientierung an mehreren Beraterkonzepten hilfreich gewesen.*

68

**Zuschussbedarf
vor Ausgliederung**

- 6.1 Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen zum Ausgliederungsgesetz ist festgehalten, dass die Ausgliederung nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erfolgen hat. Der Grundsatz der Sparsamkeit sollte dadurch erfüllt werden, dass trotz der über der Inflationsrate liegenden Teuerung im Bildungsbereich der Zuschussbetrag des BMA für das Jahr 1995 als Basis genommen, im ersten Jahr nach erfolgter Ausgliederung um rd 1 Mill ATS gesenkt und in der Folge mit einer jährlichen Steigerung von 3,4 % begrenzt würde.
- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass der Basiswert für den Zuschussbedarf in Höhe von 30,3 Mill ATS (1996) überaus vorteilhaft zugunsten der Diplomatischen Akademie angenommen wurde, weil verabsäumt wurde, eine ordnungsgemäße, auf Leistungen und Ressourcen basierende Planung als Grundlage für die nach erfolgter Ausgliederung zu leistenden Zuschüsse aufzubauen.
- 6.3 *Das BMA räumte ein, dass — im Rückblick betrachtet — mehrere Positionen des Basiswertes zum Vorteil der Akademie gewertet worden seien.*

**Zuschussbedarf
nach Ausgliederung**

- 7.1 Zwischen Mitte 1996 (Ausgliederung mit 1. Juli 1996) und bis Ende 2000 betrug die Zuschüsse des BMA zur Diplomatischen Akademie rd 131,2 Mill ATS. Somit ergab sich eine Ersparnis von 31,2 Mill ATS gegenüber den vor der Ausgliederung angenommenen Planwerten von rd 162,4 Mill ATS.
- 7.2 Der RH bemerkte, dass die Budgetzuschüsse bei ausschließlicher Einnahmen–Ausgaben–Betrachtung die erwarteten Planwerte nicht erreichten.

**Unternehmens-
konzept**

- 8.1 Bereits im Vorfeld der Beratungen zum Ausgliederungsgesetz wurde die Notwendigkeit für die Erstellung eines Unternehmenskonzeptes erkannt. Darin sollten neben strategischen und operativen Zielen auch entsprechende Kennzahlen festgelegt werden. Bisher wurde ein Unternehmenskonzept weder von der Direktion der Diplomatischen Akademie erstellt, noch vom Kuratorium eingefordert.
- 8.2 Der RH empfahl die Erstellung eines Unternehmenskonzeptes, das sich an den Grundsätzen des vom BMF für seine ausgegliederten Organisationseinheiten festgelegten Teiligungs- und Finanzcontrolling orientieren sollte.
- 8.3 *Laut Stellungnahme der Diplomatischen Akademie werde ein derartiges Konzept in Zusammenarbeit mit einer Beratungsunternehmung vorbereitet.*

Kostenrechnung

- 9.1 Die Diplomatische Akademie richtete als Grundlage für eine betriebswirtschaftliche Führung eine Kostenstellenrechnung ein. Da zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH zwar Kostenstellen, wie zB für den Akademiebetrieb, den Konferenzbetrieb und den Restaurantbetrieb bestanden, eine Verknüpfung der Kosten mit den erbrachten Leistungen jedoch weitgehend fehlte, regte der RH eine Aufteilung der Kosten nach Leistungen an, die von der Diplomatischen Akademie daraufhin versuchsweise vorgenommen wurde. Es wurden einzelne Lehrkurse nach den er-

brachten Lehreinheiten gewichtet und die für den Lehrbetrieb direkt zu-rechenbaren Kosten ermittelt. Dadurch konnten erstmals annähernd der Kostendeckungsgrad der Leistungen bzw die Höhe der erforderlichen Förderungsbeträge je Teilnehmer im Lehrbetrieb ermittelt werden.

- 9.2 Der RH empfahl, darauf aufbauend ehestmöglich betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente (zB Kennzahlen) einzuführen.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Diplomatischen Akademie seien mittlerweile entsprechende Umsetzungsschritte erfolgt.*

Aus- und Weiterbildung

- 10.1 Die Diplomatische Akademie führte seit dem Jahr 2000 Lehrveranstaltungen im Rahmen der Grundausbildung für bisher 23 Mitarbeiter der Verwendungsgruppe A 1 des BMA durch (acht zweitägige Ausbildungs-module).

Das Aus- und Weiterbildungskonzept des BMA vom Jänner 2001 hob das Erfordernis von motivierten, gut ausgebildeten, effizient arbeitenden, leistungsorientierten und sich mit den Unternehmenszielen identifizierenden Mitarbeitern hervor. Eine Einbindung der Diplomatischen Akademie in die Vorarbeiten für dieses Konzept war nicht nachvollziehbar.

- 10.2 Da die Diplomatische Akademie auch zur Schulung von Führungskräften des BMA sowie zur berufsbegleitenden Fortbildung von Mitarbeitern des BMA gesetzlich ausdrücklich berufen ist, empfahl der RH dem BMA, künftig die berufliche Weiterbildung der Mitarbeiter des BMA gemäß dem Prinzip des lebenslangen Lernens unter Einbindung der Diplomatischen Akademie vorzunehmen, um eine bestmögliche Mitarbeiterqualifikation zu sichern.
- 10.3 *Die Diplomatische Akademie stimmte der Empfehlung des RH zu. Das BMA verwies auf ressortinterne Ausbildungsmöglichkeiten.*
- 10.4 Der RH verwies gegenüber dem BMA auf das hohe internationale Know-how der Diplomatischen Akademie, weswegen ihre verstärkte Einbindung im Rahmen der karrierebegleitenden Weiterbildung erwogen werden sollte.

Evaluierung der Ausgliederung

- 11 Die Vorgaben und Begleitmaßnahmen der Ausgliederung der Diplomatischen Akademie waren gesetzlich — im Unterschied zu späteren Ausgliederungsgesetzen (zB für die Ausgliederung der Bundestheater oder der Bundessporteinrichtungen) — nicht hinreichend geregelt. Es waren die Ziele der Ausgliederung (zB Einsparungen), nicht jedoch die Aufgaben der Diplomatischen Akademie festgelegt. Die Diplomatische Akademie war zwar bemüht, die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, bei der Umsetzung der Ausgliederung fehlte ihr jedoch eine sachkundige Begleitung. Die dem Kuratorium vorliegenden Informationen waren für eine effiziente betriebswirtschaftliche Führung nicht ausreichend; sie wurden von ihm allerdings auch nicht mit dem gebotenen Nachdruck eingefordert.

70

Schluss-
bemerkungen

12 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

(1) Ein Unternehmungskonzept, das sich an den Grundsätzen des vom BMF für seine ausgegliederten Organisationseinheiten festgelegten Beteiligungs- und Finanzcontrolling orientieren sollte, wäre zu erstellen.

(2) Es sollten betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente (zB Kennzahlen) eingeführt werden.

(3) Das internationale Know-how der Diplomatischen Akademie sollte bei der beruflichen Weiterbildung der Mitarbeiter des BMA besser genutzt werden.

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) Besetzung frei werdender Planstellen bei den Landesschulräten ausschließlich mit Bundes– statt mit Landesbediensteten in Übereinstimmung mit der Rechtslage (NTB 1990 Abs 56.22, zuletzt TB 1999 S. 75 Abs 1.3).

Das BMBWK wiederholte, Planstellen würden 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.
 - (1.2) Vermeidung der Abweisung von Schülern trotz bestandener Aufnahmeprüfung wegen Platzmangels an Höheren technischen Lehranstalten (NTB 1992 S. 14 Abs 27, zuletzt TB 1999 S. 75 Abs 1.4).

Das BMBWK verwies auf die steigenden Schülerzahlen an diesen Schulen.
 - (1.3) Einsatzes von hauptberuflichen Erziehern anstatt von Lehrer–Erziehern außerhalb des Unterrichtes, weil dies zweckmäßiger und kostengünstiger ist (TB 1993 S. 39 Abs 7, zuletzt TB 1999 S. 75 Abs 1.5).

Das BMBWK wiederholte, aus schulorganisatorischen und dienstrechtlichen Gründen nicht auf den Einsatz von Lehrer–Erziehern verzichten zu wollen.
 - (1.4) Zusammenfassung der Zuständigkeit für alle Personalangelegenheiten in einer Personalabteilung des Stadtschulrates für Wien (NTB 1994 S. 120 f Abs 4, zuletzt TB 1999 S. 76 Abs 1.6).

Das BMBWK wiederholte, dass das Kollegium des Stadtschulrates für Wien dafür alleine zuständig sei.
 - (1.5) Beschleunigung des Verfahrens zur Besetzung freier Schulleiter–Planstellen (TB 1995 S. 248 Abs 8, zuletzt TB 1999 S. 76 Abs 1.9).

Das BMBWK wiederholte, dass die Verzögerungen vor allem auf die Einbindung der Schulpartner zurückzuführen seien.

Unerledigte Anregungen

72

- (1.6) Betreuung der Schulbibliotheken durch Verwaltungsbedienstete anstatt durch Lehrer (TB 1995 S. 251 Abs 14, zuletzt TB 1999 S. 76 Abs 1.10).

Das BMBWK vertrat unverändert die Auffassung, dass Lehrer aufgrund ihrer pädagogischen Fachkompetenz für diese Aufgabe besser geeignet seien.

- (1.7) 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 1999 S. 76 Abs 1.11).

Laut Mitteilung des BMBWK bestehe ein diesbezüglicher Bedarf nur an zwei Schul-Standorten.

- (1.8) Zusammenfassung der Zuständigkeit für Angelegenheiten der Landeslehrer weitestgehend bei einer Gebietskörperschaft (TB 1995 S. 245 Abs 4, zuletzt TB 1999 S. 76 Abs 1.7).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei dies in Bezug auf die Personalverwaltung in fünf Bundesländern der Fall.

Wissenschaft

- (2) im Bereich der Wissenschaft hinsichtlich:
- (2.1) 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 1999 S. 77 Abs 2.2).
- Laut Mitteilung des BMBWK könne eine Entscheidung über die Zweckmäßigkeit einer Ausgliederung der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik nur im Zusammenhang mit einer Zusammenlegung der drei Wetterdienste getroffen werden; eine Zusammenlegung liege im deutlichen Interesse des Bundes. Das BMBWK habe im Dezember 2000 das BMLS ersucht, die Ausgliederung der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik im Rahmen der Entscheidung über die Zusammenlegung aller Wetterdienste zu prüfen und gegebenenfalls die damit verbundenen weiteren Maßnahmen zu treffen.*
- (2.2) 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, zuletzt TB 1999 S. 77 Abs 2.4).
- Laut Stellungnahme des BMBWK hänge eine Regelung hinsichtlich der getätigten Privatgutachten unmittelbar mit der Regelung der Kostenersätze zusammen; diese werde erst mit einer endgültigen Genehmigung der Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien durch das BMBWK zu treffen sein.*
- (2.3) Schaffung dienstrechtlicher Vorkehrungen gegen eine unerwünschte Konkurrenzierung öffentlicher Gesundheitseinrichtungen (NTB 1998 S. 104 Abs 2.2, zuletzt TB 1999 S. 78 Abs 2.5).

Laut Stellungnahme des BMBWK könnten dienstrechtliche Vorkehrungen gegen eine unerwünschte Konkurrenzierung öffentlicher Gesundheitseinrichtungen durch Spitalsärzte des Bundes nur durch eine entsprechende Änderung bzw. Ergänzung der dienstrechtlichen Bestimmungen über Nebenbeschäftigungen getroffen werden. Nach ursprünglicher Bereitschaft des BMLS zu Beratungen mit der Gewerkschaft öffentlicher Dienst habe diese zu verstehen gegeben, zu einer Änderung der dienstrechtlichen Bestimmungen in Richtung eines Genehmigungsvorbehalts bezüglich der Nebenbeschäftigungen — statt einer bloßen Meldepflicht mit Untersagungsmöglichkeit — nicht bereit zu sein.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Schulwesen

(1) im Bereich des Schulwesens hinsichtlich:

- (1.1) 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 1999 S. 76 Abs 1.8).

Laut Mitteilung des BMBWK würden derzeit alle einschlägigen Schulversuche evaluiert.

- (1.2) Leistungsgerechter Abgeltung der Verwaltung von Sonderunterrichtsräumen (zB Werkstätten und Laboratorien; NTB 1990 Abs 55.11, zuletzt TB 1999 S. 79 Abs 1.1).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei diese Frage beim VfGH anhängig.

- (1.3) Vermeidung von Wanderklassen sowie diesbezüglicher Umwidmung von Sonderunterrichtsräumen in Klassenzimmer (NTB 1992 S. 10 Abs 14, S. 12 Abs 22, zuletzt TB 1999 S. 79 Abs 1.2).

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

- (1.4) Beschleunigter Erledigung der Anträge auf Schul- und Heimbeihilfen durch Übertragung der Bearbeitung an die Schülerbeihilfenbehörden erster Instanz (NTB 1992 S. 9 Abs 12, zuletzt TB 1999 S. 79 Abs 1.3).

Das BMBWK wiederholte, die IT-Unterstützung der Bearbeitung noch verbessern zu wollen.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

74

- (1.5) 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, zuletzt TB 1999 S. 79 Abs 1.6).

Laut Stellungnahme des BMBWK werde es diese Empfehlung im Rahmen des Personalbudget-Controlling weiterverfolgen.

- (1.6) Reform der jedes Jahr gleichbleibenden schulärztlichen Reihenuntersuchungen durch schwerpunktmäßige Untersuchungen (NTB 1996 S. 206 Abs 6, zuletzt TB 1999 S. 80 Abs 1.8).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei im Schuljahr 2000/01 an 20 Modellschulen ein neues Konzept erprobt worden.

- (1.7) Neuregelung der Frage der Kostentragung der Personalausgaben für die Landeslehrer (TB 1998 S. 243 Abs 2, zuletzt TB 1999 S. 75 Abs 1.1).

Laut Stellungnahme des BMBWK werde nunmehr der Planstellenbedarf anhand der Schülerzahlen ermittelt.

- (1.8) Ausarbeitung und bundesweiter Einführung von Methoden zur Qualitätsentwicklung und -evaluierung von Schulen (TB 1999 S. 95 Abs 4.2).

Das BMBWK verwies auf die Aktivitäten des Zentrums für Schulentwicklung.

- (1.9) Einsparung von bis zu fünf Planstellen durch Straffung der Verwaltungsabläufe bei den Bildungsaktionen "Österreichs Jugend lernt ihre Bundeshauptstadt kennen" und "Europas Jugend lernt Wien kennen" (TB 1999 S. 104 Abs 7.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei bereits eine Planstelle eingespart worden.

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 Gebarungsgrundsätze und der steuerlichen Auswirkungen der Mitarbeit an Forschungsvorhaben (TB 1996 S. 277 ff Abs 6, 7 und 10, zuletzt TB 1999 S. 80 Abs 2.1).

Das BMBWK teilte mit, die Neuauflage des Anwenderhandbuchs sei unter dem Titel "Drittmittel-Management an Universitäten" erschienen. Unter Heranziehung dieses Werkes erstelle es nunmehr ein Rundschreiben an alle Universitäten.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

75

- (2.2) Umsetzung der EntschlieÙung 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 1999 S. 81 Abs 2.4).

Laut Stellungnahme des BMBWK setze es seine Bemühungen zur Schaffung rechtlich einwandfreier Regelungen für die Beteiligung von Bundesärzten an Universitätskliniken an den Sondergebühren nach Maßgabe der Möglichkeiten im Hinblick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung fort.

- (2.3) 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 1999 S. 81 Abs 2.5).

Laut Mitteilung des BMBWK befänden sich die Verhandlungen mit der Steiermärkischen Krankenanstalten GesmbH über die Erstellung von Befunden sowie die Prosekturleistungen durch das Institut für Pathologie in der Endphase. Ein diesbezüglicher Vertrag solle rückwirkend mit 1. Jänner 2000 in Kraft treten. Die Tarife orientierten sich an der von der beauftragten Betriebsberatungsunternehmung erarbeiteten Finanzstromanalyse.

- (2.4) Durchführung einer Personalbedarfserhebung an der Akademie der bildenden Künste in Wien (TB 1997 S. 248 Abs 2, zuletzt TB 1999 S. 81 Abs 2.6).

Laut Stellungnahme des BMBWK habe eine Personalbedarfserhebung bezüglich des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals durch die Akademie aufgrund der nunmehrigen Institutsgliederung zu erfolgen. Im Hinblick auf die geplante Vollrechtsfähigkeit solle mehr Eigenverantwortung bei der Personalsteuerung durch Umwandlung freiwerdender Planstellen in Verrechnungseinheiten gefördert werden, über deren Verwendung die Akademie entscheiden könnte.

- (2.5) 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 1999 S. 82 Abs 2.9).

Laut Stellungnahme des BMBWK könne die Behebung der Mängel durch Einbau von zwei Brandschutztüren und eines Panikbeschlages an den Türen noch im Laufe des Jahres 2001 erfolgen.

- (2.6) Entwicklung von Instrumenten, die eine bessere Vergleichbarkeit von Universitätskennzahlen ermöglichen, sowie einheitlicher Berechnungsweise von "drop-out"-Raten zur Ermittlung des Ausbildungserfolgs (NTB 1998 S. 93 Abs 5.2, zuletzt TB 1999 S. 82 Abs 2.10).

Laut Stellungnahme des BMBWK habe es eine Expertise zur Thematik der "drop-out"-Raten bzw Erfolgsquoten in Auftrag gegeben. Ergebnisse würden voraussichtlich im Oktober 2001 vorliegen.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

76

- (2.7) 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, zuletzt TB 1999 S. 83 Abs 2.13).

Das BMBWK teilte mit, es habe im Zuge eines Genehmigungsverfahrens wegen Rechtswidrigkeiten die Überarbeitung eines im April 2000 vom Universitätskollegium beschlossenen Satzungsteiles betreffend die Richtlinien für die gegenständlichen Kostenersätze angeregt; das Universitätskollegium habe seither noch keinen neuen Beschluss gefasst.

- (2.8) Ermittlung der Angemessenheit der Höhe des klinischen Mehraufwandes der Landeskrankenanstalten und Durchführung von Maßnahmen für eine gleiche Behandlung der Träger von Universitätskliniken (NTB 1998 S. 5 Abs 3.2).

Das BMBWK teilte mit, gemäß einem im Dezember 2000 mit der Stadt Wien abgeschlossenen Vergleich solle ein gemeinsamer Gutachter ein sachgerechtes Modell zur Ermittlung der Höhe des klinischen Mehraufwandes erstellen. Dieses Modell solle unter Berücksichtigung der internationalen Vergleichbarkeit einem Kostenersatz für die Universitätskliniken in Wien, Graz und Innsbruck zugrunde gelegt werden.

- (2.9) Verbesserung der Grundlagen für die Abwicklung der Verrechnung des klinischen Mehraufwandes (NTB 1998 S. 5 Abs 4.2) sowie Festlegung der Grundzüge für die Ermittlung des klinischen Mehraufwandes (NTB 1998 S. 6 Abs 5.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK würden nunmehr für alle drei Standorte der Universitätskliniken externe Kapazitäten zur Verbesserung der Wirksamkeit der Kontrollen in Anspruch genommen. Die Expertensuche für die Entwicklung eines sachgerechten Modells zur Ermittlung der Höhe des klinischen Mehraufwandes sei derzeit im Gange.

- (2.10) Verstärkung der Anstrengungen zur Reform der Führungs- und Organisationsstruktur der Universitätskliniken (NTB 1998 S. 7 Abs 6.2 und S. 10 Abs 11.2) sowie Fortsetzung der Bemühungen zur Vereinheitlichung der Trägerschaft der Universitätskliniken (NTB 1998 S. 7 Abs 7.2).

Das BMBWK wies auf die laufende Erarbeitung einer Dienstrechts- und einer Organisationsreform zur Erreichung der Vollrechtsfähigkeit der Universitäten hin. Auch habe es die Gespräche mit der Stadt Wien über die Zusammenarbeit beim Betrieb des Allgemeinen Krankenhauses wieder aufgenommen.

- (2.11) 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 1999 S. 77 Abs 2.3).

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

77

Laut BMBWK sei ein Beauftragungsvertrag mit mehrjähriger Laufzeit noch nicht realisierbar, weil die neue Leitung des Österreichischen Akademischen Austauschdienstes mangels Kapazität zur Durchführung umfassender Neustrukturierungen nicht in der Lage sei. Es habe jedenfalls in der Beauftragung für 2001 den 1. Februar 2002 als Termin für die Einführung eines neuen Gehaltsschemas gesetzt. Eine vertragliche Vereinbarung für den Bereich des vom Österreichischen Akademischen Austauschdienst betreuten Büros für Europäische Bildungskooperation werde bereits überarbeitet.

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 1999 S. 83 Abs 3.1).

Das BMBWK wiederholte, die Richtlinien für die Förderungen mit dem BMF würden weiterverhandelt.

- (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 1999 S. 83 Abs 3.2).

Das BMBWK teilte mit, dass ein derartiger Gesamtüberblick beim Bundesdenkmalamt in Arbeit sei; dieser werde voraussichtlich bis 2009 fertiggestellt sein, weil zu diesem Zeitpunkt die automatische Unterschutzstellung unbeweglicher Objekte kraft Gesetzes ende.

- (3.3) Planung baulicher Maßnahmen zur Bergung beweglicher Kulturgüter sowie Schaffung eines neuen Konzepts 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, zuletzt TB 1999 S. 84 Abs 3.3).

Das BMBWK gab bekannt, dass für die Neuplanungen von Maßnahmen gemäß der Haager Konvention eine völlige Neuerfassung der zu schützenden Objekte nach international üblichen Grundsätzen erforderlich sei. Eine Planung konkreter Schutzmaßnahmen könne erst nach Abschluss der Neuerfassung erfolgen. Als Zeitpunkt hierfür sei Ende 2009 vorgesehen. Im Übrigen würde sich die Anzahl der vom Bundesdenkmalamt erfassten schutzwürdigen Objekte bei Anwendung von international üblichen Maßstäben von derzeit rd 60 000 auf etwa 6 000 bis 7 000 verringern.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Schulwesen

- (1) im Bereich des Schulwesens hinsichtlich:
- (1.1) 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 1999 S. 79 Abs 1.4).
- Die gemeinsame Veranschlagung ist im Bundesfinanzgesetz 2001 erfolgt.*
- (1.2) 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, zuletzt TB 1999 S. 79 Abs 1.5).
- Laut Mitteilung des BMBWK gelten seit 1. September 2001 einheitliche Tarife.*
- (1.3) Zentralisierung der auf zehn Gebäude verteilten Verwaltungsstellen des Stadtschulrates für Wien (TB 1988 Abs 19.14, NTB 1994 S. 124 Abs 11, zuletzt TB 1999 S. 80 Abs 1.9).
- Der Stadtschulrat für Wien bezog im Jahr 2001 das durch Übersiedlung des Landesschulrates für Niederösterreich frei gewordene Gebäude.*
- (1.4) Erhöhung der Betreuungsbeiträge für die ganztägigen Schulformen (TB 1997 S. 236 Abs 10).
- Laut Mitteilung des BMBWK würden diese Beiträge ab dem Schuljahr 2001/02 um 10 % erhöht. Es erwarte sich dadurch Mehreinnahmen von jährlich 16 Mill ATS.*
- (1.5) 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, zuletzt TB 1999 S. 80 Abs 1.7).
- Das BMBWK teilte mit, die Empfehlung des RH mit Rundschreiben Nr 45/2000, Zl 466/25–III/C/2000, verwirklicht zu haben.*

Verwirklichte Empfehlungen**79**

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 1999 S. 77 Abs 2.1).

Laut Mitteilung des BMBWK einigte sich der Bund mit dem Land Steiermark im Hinblick auf gegenseitige Rückforderungsansprüche sowie auf eine allfällige durch den Bund geltend zu machende Teilnichtigkeit einer beiderseitigen Vereinbarung über die Errichtung eines Standardkrankenhauses im Rahmen des Landeskrankenhauses Graz darauf, dass der Bund nach wie vor zu seiner Hälftebeteiligung an dem Standardkrankenhaus stehe, und das Land Steiermark dafür seine Rückforderungsansprüche aus dem Akademievertrag nicht weiter verfolge.

- (2.2) Verbesserung der Koordination zwischen dem Bund und der Stadt Wien hinsichtlich der IT-Anwendungen im Allgemeinen Krankenhaus Wien (NTB 1995 S. 127 Abs 3, zuletzt TB 1999 S. 80 Abs 2.2); Erarbeitung einer IT-Betriebsvereinbarung für das Allgemeine Krankenhaus Wien zwischen dem BMBWK und der Stadt Wien (NTB 1995 S. 128 Abs 4, zuletzt TB 1999 S. 81 Abs 2.3).

Das BMBWK teilte mit, dass im Zuge der Vereinbarung über die Realisierung des Projektes "AKIM" (Neustrukturierung der Informationssysteme des Allgemeinen Krankenhauses Wien) vom 22. Jänner 2001 zwei paritätisch besetzte Koordinationsgremien eingerichtet wurden. Das Lenkungsgremium werde auch nach Realisierung des Projektes die Fragen der Betriebsführung behandeln.

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates hat der Wiener Gemeinderat am 14. Dezember 2000 das Projekt "AKIM" beschlossen. Eine entsprechende Vereinbarung zu diesem Projekt wurde zwischen Bund und der Stadt Wien abgeschlossen.

- (2.3) Ausschreibung und definitiver Wiederbesetzung der provisorisch besetzten Planstelle des Quästurleiters der Wirtschaftsuniversität Wien (NTB 1998 S. 96 Abs 10.2, zuletzt TB 1999 S. 83 Abs 2.14).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei die definitive Wiederbesetzung der Planstelle des Quästurleiters mit Wirksamkeit vom 1. Oktober 2000 erfolgt.

- (2.4) Verbesserung der Qualität der Budgetanträge der Wirtschaftsuniversität Wien durch Bedarfsberechnungen (NTB 1998 S. 97 Abs 11.2, zuletzt TB 1999 S. 82 Abs 2.11).

Das BMBWK teilte mit, dass die Novelle der Bedarfsrechnungs- und Budgetantragsverordnung am 1. Dezember 2000 (BGBl II Nr 378/2000) in Kraft getreten ist. Das Berechnungsverfahren sei klarer strukturiert; die frühere Überreglementierung sei bereinigt worden.

Verwirklichte Empfehlungen**80**

- (2.5) Eingliederung der Einnahmen und Ausgaben sämtlicher Universitätslehrgänge in die zweckgebundene Gebarung der Wirtschaftsuniversität Wien (NTB 1998 S. 95 Abs 9.2, zuletzt TB 1999 S. 83 Abs 2.12).

Laut Stellungnahme des BMBWK können — durch die mit 1. März 2001 in Kraft getretene Novelle zum Universitäts-Organisationsgesetz 1993 (BGBl I Nr 13/2001) — Universitätslehrgänge nunmehr im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit geführt werden (und werden dies auch), wodurch sich die zwingende Verrechnung in der zweckgebundenen Gebarung erübrigt.

- (2.6) Durchführung der ausstehenden Abrechnung des klinischen Mehraufwandes innerhalb der Verjährungsfrist (NTB 1998 S. 8 Abs 8.2).

Laut Stellungnahme des BMBWK sei über die Ansprüche aus dem Titel des klinischen Mehraufwandes mit der Stadt Wien ein Vergleich abgeschlossen worden, der eine Bereinigung für die Jahre 1985 bis 2003 beinhaltet. Ab 2004 solle die einvernehmlich festgelegte Expertise die Grundlage für die Neubemessung des klinischen Mehraufwandes bilden.

- (2.7) Hinwirkens auf eine sachliche und rechnerische Kontrolle der von der VAMED Medizintechnik GesmbH beim Neubau des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien – Universitätskliniken erbrachten Leistungen (NTB 1998 S. 9 Abs 10.2).

Das BMBWK teilte mit, im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Allgemeines Krankenhaus Wien wäre eine verbesserte begleitende Kontrolle für den Neubau des Allgemeinen Krankenhauses Wien beschlossen worden; ihr künftiger Tätigkeitsumfang umfasse auch die sachliche und rechnerische Kontrolle der Tätigkeit der VAMED Medizintechnik GesmbH beim Neubau des Allgemeinen Krankenhauses Wien.

- (2.8) Verbesserter betriebswirtschaftlicher Beurteilung der Geschäftsbereiche und der Betriebsteile der Österreichischen Mensen-BetriebsgesmbH durch entsprechende Änderungen bei der Ermittlung der Deckungsbeiträge sowie Ermittlung der Ursachen negativer Entwicklungen auf Betriebsebene, wobei die Zweckmäßigkeit des Fortbestandes von Betrieben oder Betriebsteilen, die die Planungsvorgaben nachhaltig nicht erreichen, überdacht werden sollte (TB 1999 S. 112 Abs 6.2).

Laut Stellungnahme der Österreichischen Mensen-BetriebsgesmbH seien die Deckungsbeitragsrechnungen für das kostendeckende Basisgeschäft und das auf Gewinnerzielung ausgerichtete Zusatzgeschäft getrennt worden; diese Daten würden künftig periodisch zur Verfügung stehen. Für die Mensen mit Marktkonzept seien detaillierte Deckungsbeitragsrechnungen bereits vorgenommen worden.

- (2.9) Bestmöglicher Sicherstellung, dass die soziale Preispolitik der Österreichischen Mensen-BetriebsgesmbH ausschließlich den laut Gesellschaftsvertrag zu begünstigenden Personenkreis erfasst (TB 1999 S. 114 Abs 11.2).

Laut Stellungnahme der Österreichischen Mensen-BetriebsgesmbH würden seit Oktober 2000 einheitlich an allen Betrieben für universitätsfremde Gäste höhere Menüpreise als für Universitätsbedienstete und Studierende verrechnet.

Prüfungsergebnisse

Unterrichtspraktikum

Die mit dem Unterrichtspraktikumsgesetz verfolgten Ziele, insbesondere die Verbesserung der praktischen Ausbildung der Junglehrer, konnten im Wesentlichen erreicht werden.

Von 1995/96 bis 1999/00 absolvierten je Schuljahr durchschnittlich 970 Junglehrer ihr Unterrichtspraktikum; dafür fielen Kosten von rd 207 Mill ATS jährlich an.

Gegenüber dem bis zum Schuljahr 1988/89 eingerichteten Probejahr für angehende Lehrer wurden bis zu 64 Mill ATS jährlich eingespart.

Bei den Lehrgängen für Unterrichtspraktikanten ermittelte der RH ein zusätzliches Einsparungspotenzial von rd 1,4 Mill ATS je Schuljahr.

Unterrichtspraktikum					
Rechtsgrundlagen:	Unterrichtspraktikumsgesetz, BGBl Nr 145/1988, idgF				
	§ 9a des Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetzes, BGBl Nr 244/1965, idgF (Einrechnung der vom Unterrichtspraktikanten gehaltenen Stunden in die Lehrverpflichtung des Betreuungslehrers)				
	§ 63 des Gehaltsgesetzes 1956, BGBl Nr 54/1956, idgF (Vergütung für Betreuungslehrer)				
Gebarungsentwicklung:	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
	in Mill ATS				
Gesamtkosten	199,1	207,4	206,4	207,6	213,4
<i>davon Ausbildungsbeitrag</i>	177,3	186,2	184,9	186,6	192,2
	Anzahl				
Unterrichtspraktikanten	978	970	972	986	943

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH evaluierte im Zuge einer Gebarungüberprüfung des BMBWK zwischen Mitte Oktober und Anfang Dezember 2000 das Unterrichtspraktikumsgesetz im Hinblick auf die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele und die finanziellen Auswirkungen. Zu den im Februar 2001 zugeleiteten Prüfungsmittelungen nahm das BMBWK im Mai 2001 Stellung. Der RH erstattete hiezu im Juli 2001 seine Gegenäußerung.

- Grundsätzliches**
- 2 Das Unterrichtspraktikumsgesetz geht davon aus, dass vor der Anstellung als Lehrer für allgemein bildende Unterrichtsgegenstände an mittleren und höheren Schulen eine zweiteilige Ausbildung wie folgt zurückzulegen ist:
- (1) Wissenschaftliche Ausbildung an einer Universität, bei der insbesondere im Schulpraktikum auch praktische Akzente gesetzt werden;
- (2) Einführung in das praktische Lehramt, welche auf dem abgeschlossenen Universitätsstudium aufbaut und dieses hinsichtlich der notwendigen praktischen Kenntnisse und Fertigkeiten vervollständigt (Unterrichtspraktikum).
- Das (einjährige) Unterrichtspraktikum ersetzte ab dem Schuljahr 1988/89 das Probejahr für angehende Lehrer.
- Anzahl der Unterrichtspraktikanten**
- 3 Von 1995/96 bis 1999/00 legten durchschnittlich 970 Lehramtsanwärter je Schuljahr ihr Unterrichtspraktikum ab. Drei Viertel davon waren an Allgemein bildenden höheren Schulen tätig. Die meisten Praktikanten entfielen auf die Gegenstände "Deutsch" sowie "Geschichte und Sozialkunde".
- Zielerreichung**
- Ausbildungsqualität**
- 4.1 Während der Einsatz des früheren Probelehrers im Wesentlichen auf Unterrichtsbesuche beschränkt war, hat der Unterrichtspraktikant zwei Klassen möglichst selbständig und eigenverantwortlich zu führen. Zur Unterstützung seiner Tätigkeit sowie zur Sicherung der Qualität seiner Unterrichts- und Erziehungsarbeit wird der Unterrichtspraktikant von einem besonders qualifizierten Lehrer, dem Betreuungslehrer, beraten. Die praktische Einführung in der Schule wird durch einen an den jeweiligen Pädagogischen Instituten abgehaltenen besonders praxisbezogenen Lehrgang theoretisch begleitet.
- Der besondere Praxisbezug des Unterrichtspraktikums sollte nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Unterrichtspraktikumsgesetzes die Ausbildung der angehenden Lehrer wesentlich verbessern.
- 4.2 Nach Ansicht des RH wurde das wesentliche Ziel des Unterrichtspraktikumsgesetzes (Verbesserung der Ausbildung der angehenden Lehrer) aufgrund der eigenständigen Unterrichtstätigkeit des Praktikanten, der verstärkten Identifikation mit der Lehrerrolle sowie der Möglichkeit zur Reflexion des Unterrichts in Beratungsgesprächen mit dem Betreuungslehrer und im Lehrgang erreicht.
- Auswahl der Lehramtsanwärter**
- 5.1 Wegen des Überangebots an Lehramtsanwärtern verfolgte das Unterrichtspraktikumsgesetz weiters das Ziel, die Unterrichtstätigkeit möglichst vieler Universitätsabgänger vor dem Eingehen eines Dienstverhältnisses zu beobachten. Dadurch sollte ermöglicht werden, den bestgeeigneten von mehreren Bewerbern um eine ausgeschriebene Lehrerstelle auszuwählen.

Zielerreichung

83

In den Schuljahren 1995/96 bis 1999/00 wurden insgesamt rd 72 % der Unterrichtspraktikanten mit "Arbeitserfolg erheblich überschritten" beurteilt; im Burgenland betrug dieser Anteil rd 95 %, in Kärnten und in der Steiermark jeweils rd 85 %.

Einheitliche Beurteilungsmaßstäbe fehlten. In der Steiermark und in Vorarlberg konnten nur Praktikanten, die schriftliche Portfolios ausgearbeitet hatten, eine ausgezeichnete Beurteilung erhalten.

- 5.2 Nach Ansicht des RH erschwerte die überwiegend ausgezeichnete Beurteilung die Erreichung des gesetzlichen Zieles, die bestgeeigneten Lehrer anzustellen. Wegen des Fehlens einheitlicher Maßstäbe waren die Beurteilungen überdies nicht nachvollziehbar und zwischen verschiedenen Schulen nicht zu vergleichen. Er empfahl, die Transparenz und Aussagekraft der Beurteilung durch die Festlegung einheitlicher Maßstäbe zu verbessern. So könnten zB Portfolios nach der Fach- und Methodenkompetenz des jeweiligen Verfassers sowie nach der inhaltlichen Vielfalt und dem Ideenreichtum bewertet werden.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK werde die Transparenz der Beurteilung verbessert.*

Soziale Absicherung

- 6.1 Die angehenden Lehrer hatten aufgrund des einjährigen Ausbildungsverhältnisses im Rahmen des Unterrichtspraktikums Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Beibehaltung dieser schon im Anschluss an das frühere Probejahr bestehenden sozialen Absicherung war ein in der Regierungsvorlage ausdrücklich formuliertes Ziel des Unterrichtspraktikumsgesetzes.
- 6.2 Mit Ausnahme von Vorarlberg konnten nicht sämtliche Unterrichtspraktikanten unmittelbar nach Absolvierung des Ausbildungsjahres im Schuldienst angestellt werden, vielmehr bestanden Wartelisten. Aufgrund dieser ungünstigen Anstellungssituation kam nach Ansicht des RH der durch das Unterrichtspraktikum begründeten sozialen Absicherung der angehenden Lehrer maßgebliche Bedeutung zu.

Finanzielle Auswirkungen

Ausbildungsbeitrag

- 7.1 Die Unterrichtspraktikanten erhielten einen Ausbildungsbeitrag von monatlich 50 % des jeweiligen Monatsentgeltes eines die volle Lehrverpflichtung erfüllenden Vertragslehrers des Entlohnungsschemas I/L, Entlohnungsgruppe I/1, Entlohnungsstufe 1 (das waren im Jahr 2000 knapp 11 730 ATS monatlich). Für die früheren Probelehrer betrug der Ausbildungsbeitrag 70 % des genannten Vertragslehrerentgeltes. Die Verminderung des Ausbildungsbeitrages sollte sicherstellen, dass das Unterrichtspraktikumsgesetz keine Mehrkosten gegenüber der früheren Regelung (Probejahr) verursachte. Eine Quantifizierung der zu erwartenden Einsparungen war den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Unterrichtspraktikumsgesetzes nicht zu entnehmen.
- 7.2 Der RH ermittelte ein dieser gesetzlichen Maßnahme zuordenbares durchschnittliches Einsparungsvolumen von 74,2 Mill ATS jährlich.
- 7.3 *Das BMBWK nahm dies bei der Schlussbesprechung zustimmend zur Kenntnis.*

Finanzielle Auswirkungen

84

- 8.1 Seit der Änderung des Unterrichtspraktikumsgesetzes durch BGBl Nr 469/1990 stand der Ausbildungsbeitrag bei Wiederholung des zweiten Semesters wegen gerechtfertigten Fernbleibens von mehr als acht Wochen sowohl für das abgebrochene Semester anteilig als auch für das wiederholte zweite Semester zur Gänze zu. Die Kosten wurden in dem der Gesetzesänderung zugrunde liegenden Initiativantrag auf rd 1 Mill ATS jährlich geschätzt.
- 8.2 Der RH wies darauf hin, dass durch diese gesetzliche Maßnahme Mehrkosten von maximal 0,5 Mill ATS jährlich anfielen; sie waren damit geringer als ursprünglich geschätzt.
- Lehrgang für Unterrichtspraktikanten
- 9.1 An den Pädagogischen Instituten waren für die Unterrichtspraktikanten Lehrgänge eingerichtet, die die Pflichtgegenstände Schulrecht, Allgemeine Didaktik, Fachdidaktik sowie Schulerziehung umfassten. Die Kosten für diese Lehrgänge resultierten aus Honoraren für Lehrbeauftragte sowie aus dem Einsatz von Lehrern, die (neben ihrer Verwendung an der jeweiligen Stammschule) im Rahmen dieser Lehrgänge unterrichteten. In den Schuljahren 1995/96 bis 1999/00 wendete der Bund im Durchschnitt für Honorare 4,8 Mill ATS sowie für die entsprechend anteiligen Lehrerbezüge 4,5 Mill ATS je Schuljahr auf; Letztere sanken von 5,4 Mill ATS (1995/96) auf 3,3 Mill ATS (1999/00).
- 9.2 Nach Ansicht des RH war der Einsatz von Lehrern zur Abhaltung der Lehrgänge unwirtschaftlich. Bei ausschließlicher Verwendung von Lehrbeauftragten könnten 1,4 Mill ATS je Schuljahr eingespart werden.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei der Lehrereinsatz rückläufig.*
- Vorbereitungslehrgang für Betreuungslehrer
- 10.1 Zur Vorbereitung auf die Aufgaben eines Betreuungslehrers sowohl für das universitäre Schul- als auch für das Unterrichtspraktikum waren an den Pädagogischen Instituten Lehrgänge eingerichtet. Der Lehrstoff umfasste die rechtlichen Grundlagen, die Beobachtung, Analyse und Beschreibung des Unterrichts sowie die Menschenführung. Diese Lehrgänge verursachten Kosten von durchschnittlich 0,6 Mill ATS je Schuljahr, die unter Berufung auf mündliche Vereinbarungen zur Gänze von den Pädagogischen Instituten getragen wurden.
- 10.2 Im Hinblick auf die Kontinuität zwischen wissenschaftlicher Ausbildung und Einführung in das praktische Lehramt erachtete der RH die gemeinsame Ausbildung der Betreuungslehrer für das Schul- und das Unterrichtspraktikum für zweckmäßig. Er empfahl jedoch, Vereinbarungen über eine Aufteilung der Kosten zwischen den Pädagogischen Instituten und den Universitäten nachvollziehbar zu dokumentieren.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei es ungeachtet der zunehmenden Autonomie der Universitäten um eine einheitliche Lösung bemüht.*

Finanzielle Auswirkungen

85

- | | |
|-----------------------------------|--|
| Vergütung für
Betreuungslehrer | <p>11.1 Die Betreuungslehrer erhielten für ihre Tätigkeit eine Vergütung, deren Höhe von der Anzahl der Wochenstunden des betreuten Unterrichtsgegenstandes abhing. Sie betrug zB 1999 monatlich 407 ATS, 543 ATS bzw 678 ATS. Insgesamt wendete der Bund hierfür rd 9,2 Mill ATS jährlich auf. Nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der 47. Gehaltsgesetznovelle, BGBl Nr 288/1988, waren höhere Jahreskosten der Vergütung erwartet worden (10,4 Mill ATS).</p> <p>11.2 Der RH anerkannte die kostengünstigere Gebarung.</p> |
| Gesamtkosten | <p>12.1 Einschließlich der Reisegebühren der Unterrichtspraktikanten von 2,3 Mill ATS beliefen sich die durchschnittlichen Gesamtkosten für das Unterrichtspraktikum auf rd 207 Mill ATS jährlich.</p> <p>12.2 Der RH stellte das aus der Verringerung des Ausbildungsbeitrages gegenüber dem früheren Probejahr herrührende Einsparungspotenzial von 74,2 Mill ATS jährlich den durch die seither geschaffenen Rechtsnormen (Fortzahlung des Ausbildungsbeitrages bei Wiederholung des zweiten Semesters, Fahrtkostensätze, Vorbereitungslehrgang für Betreuungslehrer, Vergütung für Betreuungslehrer) entstandenen Mehrkosten gegenüber und ermittelte daraus für das Unterrichtspraktikum Einsparungen gegenüber dem früheren Probejahr von bis zu 64 Mill ATS jährlich.</p> |
| Schluss-
bemerkungen | <p>13 Der RH anerkannte, dass die Ziele des Unterrichtspraktikumsgesetzes im Wesentlichen erreicht wurden und überdies gegenüber dem seinerzeitigen Probejahr bis zu 64 Mill ATS jährlich eingespart werden konnten.</p> <p>Dessen ungeachtet hob der RH folgende, in Teilbereichen gegebene Verbesserungsmöglichkeiten hervor:</p> <p>(1) Auf den Einsatz von Lehrern, die neben ihrer Verwendung an der jeweiligen Stammschule bei den Lehrgängen für Unterrichtspraktikanten unterrichten, sollte verzichtet werden (Einsparungspotenzial: 1,4 Mill ATS jährlich).</p> <p>(2) Die Transparenz und Aussagekraft der Beurteilung der Unterrichtspraktikanten sollten durch die Festlegung einheitlicher Maßstäbe verbessert werden.</p> <p>(3) Vereinbarungen über die Kostenaufteilung zwischen den Pädagogischen Instituten und den Universitäten im Rahmen der Lehrgänge für Betreuungslehrer sollten nachvollziehbar dokumentiert werden.</p> |

Berufspädagogische Akademie des Bundes in Wien; Pädagogische Akademie des Bundes in Wien; Pädagogisches Institut des Bundes in Wien

Aufgrund eines Ersuchens der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Elisabeth Gehrler, überprüfte der RH die Organisationsstruktur der Berufspädagogischen Akademie, der Pädagogischen Akademie und des Pädagogischen Instituts des Bundes in Wien im Hinblick auf Synergieeffekte durch ein gemeinsames Verwaltungs- und Leitungsgremium.

Für alle 50 Institutionen der Lehrerbildung in Österreich wendete der Bund 1999 rd 1 547 Mill ATS auf. Für die drei überprüften Einrichtungen waren es rd 222 Mill ATS; davon entfielen rd 22 Mill ATS auf Personalkosten für den administrativen Bereich an der Berufspädagogischen und der Pädagogischen Akademie des Bundes in Wien.

An den beiden letztgenannten Einrichtungen stellte der RH Übereinstimmungen in der Struktur des administrativen Bereiches fest, die auf ein — mangels geeigneter Auslastungsdaten allerdings nicht quantifizierbares — Synergiepotenzial hinwiesen.

Vor einer Entscheidung über eine allfällige Zusammenlegung von Einrichtungen der Lehrerbildung wären jedoch der Standort und die Struktur der vom Akademien-Studiengesetz 1999 vorgesehenen Hochschulen für pädagogische Berufe festzulegen. Dabei wären die Vorschläge der beim BMBWK eingerichteten Evaluierungs- und Planungskommission zu berücksichtigen und die Kirchen und Religionsgesellschaften sowie die Länder möglichst frühzeitig einzubinden.

Rechtsgrundlagen:	Schulorganisationsgesetz, BGBl Nr 242/1962 idgF Akademien-Studiengesetz 1999, BGBl I Nr 94/1999			
Gebahrungsentwicklung:	1996	1997	1998	1999
	Ausgaben in Mill ATS			
Berufspädagogische Akademie des Bundes in Wien				
Personal	30,8	30,1	29,3	30,6
Sachmittel	6,1	6,0	5,7	5,3
Pädagogische Akademie des Bundes in Wien				
Personal	146,1	141,3	139,9	145,7
Sachmittel	13,1	11,0	12,7	13,5
Pädagogisches Institut des Bundes in Wien				
Personal	21,3	20,4	21,0	21,0
Sachmittel	5,2	4,4	4,7	6,3

**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

- 1 Aufgrund eines Ersuchens der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Elisabeth Gehrler, überprüfte der RH von Ende Mai bis Anfang Juli 2000 die Organisationsstruktur der Berufspädagogischen Akademie, der Pädagogischen Akademie und des Pädagogischen Instituts des Bundes in Wien im Hinblick auf mögliche Synergieeffekte durch ein gemeinsames Verwaltungs- und Leitungsgremium. Die Gebarungsprüfung stand im Zusammenhang mit dem am 1. September 1999 in Kraft getretenen Akademien-Studiengesetz 1999, welches die Umgestaltung und teilweise Zusammenführung der — derzeit insgesamt 50 — Einrichtungen der Lehrerbildung zu Hochschulen für pädagogische Berufe bis zum Jahr 2007 beabsichtigt.

Zu den im November 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMBWK im Februar 2001 sowie im Mai 2001 Stellung. Der RH gab hierzu im März 2001 seine Gegenäußerung ab.

Aufgaben

- 2 Die Aufgaben der Einrichtungen der Lehrerbildung sind im Schulorganisationsgesetz wie folgt festgelegt:

– Die Berufspädagogischen Akademien bilden Berufsschullehrer, Lehrer für den technischen und gewerblichen Fachunterricht an Berufsbildenden mittleren und höheren Schulen, Lehrer für den ernährungswirtschaftlichen und haushaltsökonomischen Fachunterricht sowie Lehrer für Textverarbeitung aus.

– Die Pädagogischen Akademien konzentrieren sich auf die Ausbildung der Lehrer für Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen und Polytechnische Schulen.

– An den Pädagogischen Instituten erfolgt in erster Linie die Fort- und Weiterbildung der Lehrer.

Schulerhalter

- 3.1 Nur 20 der vom Akademien-Studiengesetz 1999 umfassten Einrichtungen der Lehrerbildung waren solche des Bundes.
- 3.2 Der RH empfahl daher, die Kirchen und Religionsgesellschaften sowie die Länder als Träger der übrigen Einrichtungen, deren Personalaufwand vom Bund getragen wird, möglichst frühzeitig in den Prozess einer Umgestaltung dieser Institutionen zu Hochschulen für pädagogische Berufe einzubinden.
- 3.3 *Das BMBWK nahm hierzu nicht Stellung.*

**Evaluierungs-
und Planungs-
kommission**

- 4.1 Zur Evaluierung der derzeitigen Pflichtschullehrerausbildung im Hinblick auf deren Weiterentwicklung und zur ehestmöglichen Erstellung eines Konzeptes zur Schaffung hochschulischer Einrichtungen für die Ausbildung der Pflichtschullehrer war beim BMBWK die im Akademien-Studiengesetz 1999 vorgesehene Evaluierungs- und Planungskommission eingerichtet.
- 4.2 Der RH wies auf die Schlüsselrolle dieser Kommission für die weitere Entwicklung der lehrerbildenden Akademien hin.

Bundes-Leitungskonferenzen

- 5.1 Aufgrund des Akademien-Studiengesetzes 1999 wurde beim BMBWK je eine Bundes-Leitungskonferenz für die Berufspädagogischen Akademien, für die Pädagogischen Akademien und für die Pädagogischen Institute eingerichtet. In Wahrnehmung ihrer Kooperations- und Koordinationsaufgaben befassten sich die Bundes-Leitungskonferenzen im Zusammenhang mit der Entwicklung zu Hochschulen für pädagogische Berufe ua mit der Personalentwicklung, der Ressourcenzuteilung, dem Standort der künftigen Hochschulen sowie mit Rechtsfragen (zB Schulkonkordat, Dienst- und Besoldungsrecht). Weiters hoben die Bundes-Leitungskonferenzen hervor, dass auch der Bereich der Fortbildung integriert werden müsse.
- 5.2 Der RH anerkannte die bisherige Tätigkeit der Bundes-Leitungskonferenzen. Er wies jedoch darauf hin, dass die Kooperation zwischen den einzelnen Einrichtungen der Lehrerbildung und damit die Erzielung möglicher Synergieeffekte dadurch erschwert werde, dass eine Bundes-Leitungskonferenz jeweils nur einen Teilbereich der gesamten Lehrerbildung (zB nur Berufspädagogische Akademien oder nur Pädagogische Akademien) abdeckt.

Der RH empfahl dem BMBWK, auf eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit aller Bundes-Leitungskonferenzen hinzuwirken.

- 5.3 *Das BMBWK sagte dies zu.*

Gebarungsumfang

- 6 Im Jahr 1999 betrugten die Ausgaben des Bundes für die insgesamt 50 Einrichtungen der Lehrerbildung rd 1 547 Mill ATS. Auf die drei überprüften Einrichtungen in Wien entfielen rd 14 % dieser Ausgaben (rd 222 Mill ATS).

Höreranzahl

- 7 An der Berufspädagogischen Akademie bzw an der Pädagogischen Akademie des Bundes in Wien studierten im Schuljahr 1999/00 518 bzw 1 439 Hörer; das waren rd 37 % bzw rd 14 % aller Studierenden an den vier Berufspädagogischen Akademien bzw an den 14 Pädagogischen Akademien Österreichs.

An den 621 Lehrveranstaltungen des Pädagogischen Instituts des Bundes in Wien nahmen im Schuljahr 1999/00 insgesamt 9 939 Personen teil.

Aufbauorganisation

- 8.1 Die Berufspädagogische Akademie des Bundes in Wien war in fünf Abteilungen gegliedert. Nur die Abteilung "Berufsschulen" hatte einen eigenen Abteilungsleiter, die Abteilungen "Ernährungswirtschaft und Haushaltsökonomie" sowie "Textverarbeitung" einerseits und "Technischer und gewerblicher Fachunterricht" sowie "Mode- und Bekleidungstechnik" andererseits wurden in Personalunion von jeweils einem Abteilungsleiter geführt. Dieser war im letztgenannten Fall zusätzlich mit der provisorischen Dienststellenleitung betraut.

Die Pädagogische Akademie des Bundes in Wien gliederte sich in drei Abteilungen (Studiengänge, Übungsvolksschule, Übungshauptschule).

Aufbauorganisation

90

Das Pädagogische Institut des Bundes in Wien war in zwei Abteilungen (Lehrer an Berufsschulen, Lehrer an Berufsbildenden mittleren und höheren Schulen) gegliedert, die Lehrer an Allgemein bildenden Schulen wurden vom Pädagogischen Institut der Stadt Wien betreut.

Alle drei überprüften Einrichtungen waren im Bundesschulzentrum Wien 10., untergebracht.

Der administrative Bereich umfasste an der Berufspädagogischen Akademie — dieser oblag auch die gesamte Hausverwaltung — und an der Pädagogischen Akademie des Bundes in Wien jeweils die Organisationseinheiten "Verwaltung" (16 bzw 20 Mitarbeiter), "Rechnungsstelle" (zwei bzw drei Mitarbeiter) und "Bibliothek" (sechs bzw elf Mitarbeiter).

Die Personalkosten für diese Mitarbeiter betrugen rd 8,8 bzw rd 12,8 Mill ATS.

Im grundsätzlich anders strukturierten Verwaltungsbereich des Pädagogischen Instituts des Bundes in Wien waren neun Mitarbeiter tätig.

- 8.2 Die strukturelle Übereinstimmung des administrativen Bereiches wies nach Ansicht des RH bei gemeinsamer Führung der Berufspädagogischen Akademie und der Pädagogischen Akademie des Bundes in Wien auf ein Synergiepotenzial hin; dies insbesondere auch deshalb, weil beide Einrichtungen im selben Gebäudekomplex untergebracht waren. Eine auch nur annähernde Quantifizierung dieses Potenzials war wegen des Fehlens geeigneter Auslastungsdaten nicht möglich. Der RH wies jedoch darauf hin, dass bereits die Einsparung eines einzigen Mitarbeiters — etwa im Bibliotheksbereich — Minderausgaben von jährlich rd 0,5 Mill ATS zur Folge hätte.

Im Hinblick auf die vom Akademien-Studiengesetz 1999 intendierte Schaffung von Hochschulen für pädagogische Berufe empfahl der RH, vor einer allfälligen Zusammenlegung der administrativen Bereiche der überprüften Akademien zunächst Standort und Struktur dieser künftig zu schaffenden Hochschulen festzulegen. Dabei wären die Vorschläge der beim BMBWK eingerichteten Evaluierungs- und Planungskommission zu berücksichtigen.

Zur Entscheidungsvorbereitung wären umgehend entsprechende Auslastungsdaten zu erfassen.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK würde die Auslastung im Verwaltungs- und Bibliotheksbereich erhoben werden.*

Bildungsangebote

- 9.1 Im Studienfachbereich Humanwissenschaften — dieser umfasst zB Erziehungswissenschaft und Pädagogische Psychologie — waren an der Berufspädagogischen und an der Pädagogischen Akademie des Bundes in Wien jeweils Fächer mit nahezu identischem Inhalt verpflichtend zu inskribieren.

Das Pädagogische Institut des Bundes in Wien bot neben einer Vielzahl von Seminarveranstaltungen zur Fortbildung von Lehrkräften an Berufsbildenden Schulen auch den ersten Studienabschnitt zweier Diplomstudien

Bildungsangebote**91**

(Lehramtsausbildung für Berufsschulen sowie für den technischen und gewerblichen Fachunterricht) an. Diese Diplomstudien wurden auch an der überprüften Berufspädagogischen Akademie geführt.

- 9.2 Nach Ansicht des RH sollte die humanwissenschaftliche Ausbildung entweder an der Berufspädagogischen oder an der Pädagogischen Akademie des Bundes in Wien konzentriert werden, weil dadurch die Auslastung der einzelnen Veranstaltungen erhöht werden könnte.

Weiters erfordere seiner Ansicht nach die Organisation von Seminaren andere infrastrukturelle Voraussetzungen als ein Studienbetrieb mit semesterweisem Angebot von Lehrveranstaltungen. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, empfahl der RH dem BMBWK, die Aufgaben der Berufspädagogischen Akademie und des Pädagogischen Instituts des Bundes in Wien exakter abzugrenzen.

- 9.3 *Das BMBWK begrüßte die Anregungen des RH und stellte in Aussicht, sie im Zusammenhang mit der Schaffung von Hochschulen für pädagogische Berufe umzusetzen.*

**Schluss-
bemerkungen**

- 10 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Im Hinblick auf die vom Akademien-Studiengesetz 1999 beabsichtigte Schaffung von Hochschulen für pädagogische Berufe sollte das BMBWK zunächst Standort und Struktur der künftig zu schaffenden Hochschulen festlegen.

(2) In den Entscheidungsprozess wären die Kirchen und Religionsgesellschaften sowie die Länder möglichst frühzeitig einzubinden. Weiters wäre auf eine Abstimmung zwischen den betroffenen Einrichtungen durch eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit der Bundes-Leitungskonferenzen hinzuwirken.

Unvorgreiflich der Entscheidung über die künftige Hochschulstruktur sollte das BMBWK an den überprüften Einrichtungen in Wien

(3) in den Verwaltungs- und Bibliotheksbereichen der Berufspädagogischen und der Pädagogischen Akademie Auslastungsdaten erfassen,

(4) die humanwissenschaftliche Ausbildung entweder an der Pädagogischen oder an der Berufspädagogischen Akademie konzentrieren sowie

(5) die Aufgaben der Berufspädagogischen Akademie und des Pädagogischen Instituts im Bereich des ersten Studienabschnittes abgrenzen.

Höhere technische Lehranstalten – Versuchsanstalten; Praxisorientierung

An 14 von 50 Höheren technischen Lehranstalten waren Versuchsanstalten angegliedert, die Prüf- und Überwachungstätigkeiten für die Wirtschaft ausübten. Den insgesamt jährlich erzielten Einnahmen von rd 60 Mill ATS standen Gesamtkosten in doppelter Höhe gegenüber.

Die Ursachen des ungünstigen Betriebsergebnisses waren einerseits die Konkurrenz anderer Prüfinstitute und andererseits die hohen Fixkosten für Personal und Räumlichkeiten. Betriebswirtschaftliche Konzepte für die Führung der einzelnen Versuchsanstalten sollten erstellt werden.

Die Ausgaben für technische Einrichtungen der Werkstätten und Laboratorien an den Höheren technischen Lehranstalten sanken in den letzten 20 Jahren — indexbereinigt — auf ein Fünftel ihrer ursprünglichen Höhe. Diese Entwicklung gefährdete die Qualität der Ausbildung. Eine generelle Bestandsaufnahme des technischen Standards der technischen Anlagen an den Höheren technischen Lehranstalten fehlte.

Der fachpraktische Unterricht in Werkstätten und Laboratorien erforderte — bedingt durch pädagogische und Sicherheitsüberlegungen — einen bis zu viermal höheren Personaleinsatz als der Theorieunterricht; organisatorische Alternativen sollten erwogen werden.

Bundesweit sanken die Schülerzahlen vom ersten bis zum fünften Jahrgang um nahezu die Hälfte. Am höchsten war die Ausfallsquote im ersten Jahr mit rd einem Viertel. Der RH schätzte die Aufwendungen für die ausgeschiedenen Schüler ("drop-outs") auf rd ein Fünftel des Personalaufwandes.

Versuchsanstalten				
Rechtsgrundlagen:	Akkreditierungsgesetz, BGBl Nr 468/1992 Schulorganisationsgesetz, BGBl Nr 242/1962, § 72			
Gebärungsentwicklung:	1997	1998	1999	2000
(Einnahmen = Ausgaben)	in Mill ATS			
am TGM Wien 20., ¹⁾	35	34	34	33
an der HTL Rankweil ²⁾	7	7	9	8
an zwölf weiteren Versuchsanstalten	16	18	18	18
Summe	58	59	61	59
Höhere technische Lehranstalten				
Rechtsgrundlage:	Schulorganisationsgesetz, BGBl Nr 242/1962, § 72			
Gebärungsentwicklung:				
(technische und gewerbliche Lehranstalten insgesamt)	1997	1998	1999	2000
Ausgaben	in Mill ATS			
Personalausgaben	4 680	4 830	5 040	5 140
Sachausgaben	500	510	530	490
¹⁾ Technologisches Gewerbemuseum Höhere technische Bundeslehr- und Versuchsanstalt; einschließlich Mietengebarung ²⁾ Höhere technische Bundeslehr- und Versuchsanstalt Rankweil				

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2000 die Versuchsanstalten an den öffentlichen Höheren technischen Lehranstalten und deren Nutzen für den Unterricht sowie die Praxisorientierung der Ausbildung an diesen Lehranstalten. Weitere Prüfungshandlungen erfolgten an der zweitgrößten Höheren technischen Bundeslehr- und Versuchsanstalt, dem Technologischen Gewerbemuseum (kurz: TGM), in Wien. Zu den Prüfungsmitteilungen vom März 2001 nahm das BMBWK im August 2001 Stellung. Der RH erstattete im September 2001 seine Gegenäußerung.

Aufgaben

- 2 Die 50 öffentlichen und zehn privaten Höheren technischen Lehranstalten hatten die Aufgabe, den Schülern eine höhere allgemeine sowie eine fachliche (technische und gewerbliche) Bildung zu vermitteln. Im Schuljahr 1998/99 legten insgesamt rd 6 500 Schüler die Reifeprüfung ab.

Versuchsanstalten

Allgemeines

- 3 An 14 von 50 öffentlichen Höheren technischen und gewerblichen Lehranstalten waren Versuchsanstalten angegliedert. Die Versuchsanstalten prüften bzw begutachteten Produkte und überwachten Produktionsvorgänge, wobei Qualitätsnormen gemäß dem Akkreditierungsgesetz einzuhalten waren. Ferner boten sie Beratungen bei technischen Problemen sowie Aus- und Fortbildungen an. Die Tätigkeiten der Versuchsanstalten konnten seit 1998 auch im organisatorischen Rahmen so genannter "Technischer Zentren" durchgeführt werden.

Den insgesamt erzielten Einnahmen von 60 Mill ATS standen Gesamtkosten in doppelter Höhe gegenüber.

Wirtschaftliches
Umfeld

- 4.1 Die Konkurrenzsituation für die Versuchsanstalten war insofern angespannt, als technische Prüfungen und Überwachungen von mehr als 100 weiteren Einrichtungen in Österreich — darunter zahlreiche Institute des öffentlichen Bereiches — angeboten wurden. Dadurch waren kostendeckende Prüfgebühren bei Routineuntersuchungen nur in Ausnahmefällen zu erzielen. Im Gegensatz dazu war die Kostendeckung bei Beratungsleistungen weit günstiger.

Die Einnahmen und Ausgaben der Versuchsanstalten wurden seit 1998 im Rahmen der so genannten "zweckgebundenen Gebarung" getrennt vom übrigen Schulbudget erfasst. So wies die Versuchsanstalt des TGM 1999 Einnahmen von rd 32,2 Mill ATS und Ausgaben von rd 30,9 Mill ATS aus.

Die Einnahmen der Versuchsanstalten reichten zwar zur Deckung der variablen Kosten (Betriebsmittel, Instandhaltung, Werkvertragsentgelte für Lehrer) aus, nicht jedoch zur Deckung der Kosten für das vom Bund besoldete ständige Personal der Versuchsanstalten sowie für die Bereitstellung und Erhaltung von Räumen und Geräten (jährlich rd 34 Mill ATS). Der RH schätzte das kalkulatorische Betriebsergebnis der Versuchsanstalt des TGM für 1999 auf rd minus 33 Mill ATS; rd 50 % der Gesamtkosten waren durch Erlöse gedeckt.

- 4.2 Nach Ansicht des RH ist die Finanzierung von Versuchsanstalten aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des BMBWK nur bei einem entsprechenden Nutzen für die Lehranstalten vertretbar. Er empfahl daher, jede Versuchsanstalt bezüglich ihrer Bedeutung für den Unterrichtsbetrieb und das wirtschaftliche Umfeld ihrer Schule zu evaluieren.

Darüber hinaus sollten akkreditierte Prüf- und Überwachungsstellen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen sowie organisatorisch völlig getrennt vom Schulbetrieb geführt werden. Der RH empfahl, für jede Versuchsanstalt ein individuelles Konzept für die Betriebsführung mit dem langfristigen Ziel einer Vollkostendeckung zu entwickeln. Dabei wären auch Alternativen, wie die Vermietung der Räume und Geräte an private Rechtsträger, zu erwägen. Der projektbezogenen Beratungstätigkeit durch Lehrer wäre besondere Bedeutung beizumessen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK werde derzeit ein Controllingsystem erarbeitet, das Kosten- und Effizienzvergleiche sowohl innerhalb einer Versuchsanstalt als auch zwischen den Versuchsanstalten ermöglichen solle. Allerdings könne eine Vollkostendeckung der Versuchsanstalten trotz aller Bemühungen um effiziente Mittelverwendung nicht erreicht werden; dies bestätigten auch Vergleiche mit anderen Forschungseinrichtungen (zB Österreichisches Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal GesmbH und Österreichisches Forschungszentrum Seibersdorf GesmbH).*
- 4.4 Der RH erwiderte, dass eine Vollkostendeckung langfristig durch das Anbieten von Spezialdienstleistungen erreicht werden könnte.

Versuchsanstalten

96

Personalaufwand

- 5.1 An den Versuchsanstalten arbeiteten Lehrer neben ihrer Unterrichtstätigkeit; größere Versuchsanstalten beschäftigten zusätzlich weitere Mitarbeiter.

Die Leistungsabgeltung der Lehrer für ihre außerhalb des Unterrichts ausgeübte Tätigkeit in den Versuchsanstalten erfolgte mittels — zwischen den Leitern der Versuchsanstalten und den Lehrern abgeschlossenen — Werkverträgen. Diese Entgelte wurden in der Regel als Prozentsätze der Einnahmen der Versuchsanstalten, unabhängig von der tatsächlich aufgewendeten Arbeitszeit, vereinbart. Auch den weiteren Mitarbeitern wurden zusätzlich Entgelte aufgrund von mündlich abgeschlossenen Werkverträgen ausbezahlt. So betrug die Höhe der von der Versuchsanstalt des TGM 1999 an ihre Mitarbeiter und mitarbeitenden Lehrer ausbezahlten (zusätzlichen) Entgelte rd 16 Mill ATS.

- 5.2 Nach Ansicht des RH war der Abschluss von Werkverträgen mit Mitarbeitern der Versuchsanstalten für Tätigkeiten, die sie im Rahmen ihrer Dienstverhältnisse zum Bund jedenfalls zu verrichten hatten, ungerechtfertigt. Allfällige qualitative oder quantitative Mehrdienstleistungen dieser Mitarbeiter wären nach den einschlägigen dienst- und besoldungsrechtlichen Vorschriften abzugelten gewesen. Ferner regte er an, die Entgelte für die Lehrer entsprechend ihrer jeweils tatsächlich erbrachten Arbeitsleistung unter Zugrundelegung eines vereinbarten Stundensatzes oder als fixes Honorar festzusetzen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei neben dem Bezug keine gesonderte Abgeltung für Tätigkeiten von Bundesbediensteten im Rahmen ihres Dienstverhältnisses vorgesehen. Sollten Leistungen jedoch außerhalb des Dienstverhältnisses zum Bund erbracht werden, so sei die Vertragssituation im Einzelfall zu prüfen. Außerdem würden freiwerdende, nur für eine Versuchsanstalt vorgesehene Planstellen umgewidmet bzw eingezogen.*

- 5.4 Der RH ersuchte das BMBWK, die bestehenden Vertragsverhältnisse zu prüfen und ihm über die Ergebnisse zu berichten.

Versuchsanstalten im TGM

- 6.1 Dem Schulleiter des TGM, der in technisch-wissenschaftlicher und administrativer Hinsicht gesamtverantwortlich war, unterstanden acht "Versuchsanstaltsleiter", die ihre jeweiligen Fachbereiche weitgehend unabhängig "wie eigene Unternehmungen" führten. Die Produktivität (erzielter Umsatz je Mitarbeiter) in den einzelnen Fachbereichen schwankte zwischen rd 0,4 Mill ATS und etwas mehr als 1 Mill ATS. Die Aufteilung in acht Fachgebiete führte zu Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung und im Marketing.

- 6.2 Der RH empfahl, gleichartige Tätigkeiten in der Ablauforganisation zusammenzufassen.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK werde es die Bürostruktur im Sinne der Empfehlung des RH verbessern.*

Versuchsanstalten

97

- Gebarungsvorschriften
- 7.1 Die Verrechnung und die Kalkulation der Entgelte war durch einen Erlass des BMBWK geregelt. Die meisten Versuchsanstalten erfüllten wesentliche Vorgaben dieses Erlasses nicht.
- 7.2 Der RH empfahl, die Verrechnung der Versuchsanstalten an Ort und Stelle zu untersuchen und die Einhaltung der bestehenden Vorschriften zu überwachen.
- 7.3 *Das BMBWK berichtete über eine beabsichtigte Prüfung der Versuchsanstalt des TGM.*
- Zusammenfassende Beurteilung
- 8.1 Vertreter der Versuchsanstalten wiesen übereinstimmend auf deren Vorteile für die Schulen und die Wirtschaft hin. Hervorgehoben wurden insbesondere
- die höhere Qualität und Praxisnähe der Ausbildung der Schüler und die besseren Chancen am Arbeitsmarkt für die Absolventen durch gute Kontakte der Versuchsanstalten zur Wirtschaft,
 - die Servicefunktion der Versuchsanstalten für die österreichische Wirtschaft sowie
 - der finanzielle Anreiz für die in den Versuchsanstalten mitarbeitenden Lehrer bei gleichzeitiger Weiterbildung.
- 8.2 Der RH pflichtete den Argumenten im Hinblick auf die positiven Synergieeffekte im Wesentlichen bei. Er hielt es grundsätzlich für zweckmäßig, dass Höhere technische Lehranstalten — mit oder ohne angeschlossener Versuchsanstalt — ihr technisches Fachwissen der Öffentlichkeit, seien es Privatpersonen oder Unternehmungen, anbieten. Er empfahl dem BMBWK, in dieser Hinsicht verstärkt auf die Schulen einzuwirken.
- 8.3 *Das BMBWK stimmte den Überlegungen des RH zu; es wies jedoch darauf hin, dass es in den besonders innovativen Fachbereichen (etwa im IT-Bereich) keine Versuchsanstalten gäbe. Hier sei auch der Lehrermangel am gravierendsten.*

Praxisorientierung Höherer technischer Lehranstalten

- Evaluierungskriterien
- 9.1 Der RH überprüfte die Praxisorientierung der öffentlichen Höheren technischen Lehranstalten anhand der Kriterien
- Schüleranmeldungen,
 - Berufsaussichten,
 - Ausbildungsinhalte,
 - Ausbildungsmethoden,
 - Ausbildungsstätten,
 - Lehrer sowie
 - Kontakte zur Wirtschaft.

Praxisorientierung Höherer technischer Lehranstalten

98

Da keine geeigneten Daten für eine quantifizier- und nachvollziehbare Beurteilung zentral verfügbar waren, hat der RH mit Hilfe eines Fragebogens Auskünfte von allen öffentlichen Höheren technischen Lehranstalten des Bundes erbeten. Da in den meisten befragten Lehranstalten entsprechende Daten fehlten, beschränkten sich die Angaben im Fragebogen häufig auf Schätzwerte.

- 9.2 Der RH empfahl die Einführung eines Evaluierungssystems zur Steuerung der Praxisorientierung der Höheren technischen Lehranstalten in Anlehnung an das Qualitätssystem für Fachhochschulen.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK seien die klassischen Regulative für Anpassungen an die Technologieentwicklungen die Kuratorien und die Schulgemeinschaft. Ferner wären die Lehrpläne sowie Rückmeldungen aufgrund von Unternehmungsbefragungen nabeliegende Indikatoren für die Praxisorientierung. Der Empfehlung des RH würde jedoch insofern entsprochen, als je Schulstandort auch Rückmeldungen der jeweiligen Absolventen über die berufspraktische Eignung ihrer Ausbildung eingeholt werden sollen.*
- 9.4 Der RH entgegnete, nur 60 % der Höheren technischen Lehranstalten verfügten über ein Kuratorium; neue Lehrpläne könnten wegen der aufsteigenden Schulstufen erst mehrere Jahre nach ihrem Einsatz beurteilt werden. Unternehmungsbefragungen haben neben positiven Rückmeldungen auch Defizite bezüglich Fremdsprachenkenntnissen, kommunikativen Fähigkeiten und betriebswirtschaftlich-juristischen Kenntnissen aufgezeigt. Der RH empfahl, die Rückmeldungen der Absolventen je Schulstandort für einen österreichweiten Vergleich und zum Erfahrungsaustausch zu nutzen.

Schülerzahlen

- 10.1 Vertreter der befragten Lehranstalten nannten die Anzahl der Schüleranmeldungen als Indikator für den Praxisbezug. Laut Kenndaten des österreichischen Schulwesens 2000 schwankten die Schülerzahlen der technischen mittleren und höheren Schulen (ab der 9. Schulstufe) zwischen rd 53 800 (Schuljahr 1994/95) und rd 56 800 (Schuljahr 1999/00). Im Vergleich dazu stiegen die Schülerzahlen an der Oberstufe des Gymnasiums (9. bis 12. Schulstufe) im selben Zeitraum um mehr als 20 % von rd 65 500 auf rd 79 800 (Höchststand rd 81 600 im Schuljahr 1997/98).
- 10.2 Nach Ansicht des RH ist die Entwicklung der Anzahl der Schüleranmeldungen für die Beurteilung des Praxisbezuges wenig geeignet, weil diese häufig von individuellen Interessen und aktuellen Trends (zB Umweltschutzidee, Biotechnologie) beeinflusst wird.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK würde die Entwicklung der Anzahl der Schüleranmeldungen die Anpassung von Bildungsangeboten an die Technologieentwicklung (zB im Textil- oder Maschinenbaubereich) erheblich beeinflussen.*
- 10.4 Der RH entgegnete, zu geringe Absolventenzahlen in den technischen Fächern und das Überangebot bei Lehrberufen wiesen auf Fehlentwicklungen hin. Er empfahl dem BMBWK, seine Aufklärungsaktivitäten über Ausbildungsinhalte und Berufsaussichten im Rahmen der Bildungsangebote zu verstärken.

- Ausbildungsinhalte und –methoden
- 11.1 Die Ausbildung an den Höheren technischen Lehranstalten umfasste im Wesentlichen drei Bereiche: Allgemeinbildung, Fachtheorie und Fachpraxis. Die fachpraktischen Übungen in den Werkstätten und Laboratorien machten — je nach Fachrichtung — zwischen 20 % und 30 % der gesamten Unterrichtszeit aus; sie waren ein wesentliches Merkmal der gesamten Ausbildung.
- Rund drei Viertel der Absolventen der Höheren technischen Lehranstalten (einschließlich der mehr als 40 % der Absolventen, die nach der Reifeprüfung ein Studium anschlossen) übten leitende Managementfunktionen aus.
- 11.2 Obwohl nach Ansicht des RH zu erwarten ist, dass ein hoher Anteil der Absolventen Höherer technischer Lehranstalten die erworbenen handwerklichen Fähigkeiten in ihrer späteren Berufslaufbahn nicht mehr anwenden, sollte die Qualität des praktischen Unterrichts im bestehenden Umfang erhalten bleiben, weil damit das Verständnis für Bearbeitungsvorgänge und Produktionsabläufe gefördert wird. Angesichts der knappen Budgetmittel empfahl der RH allerdings, Spezialausbildungen nicht allen Schülern im Zuge des lehrplanmäßigen Unterrichts, sondern nur bei entsprechender Nachfrage interessierten Schülern bzw Absolventen — zweckmäßigerweise in Zusammenarbeit mit Erwachsenenbildungseinrichtungen — anzubieten.
- 11.3 *Das BMBWK will den Werkstättenunterricht in seiner Gesamtheit zur allgemeinen Diskussion stellen.*
- Fachpraktischer Unterricht
- Schülergruppen
- 12.1 Im fachpraktischen Unterricht (zB in Werkstätten, Bauhöfen, Laboratorien) wurden die Klassen wegen besonderer Gefährdung der Schüler sowie aufgrund der besonderen pädagogischen Anforderungen in Schülergruppen geteilt. Die Gruppengröße betrug — unabhängig von Alter und Ausbildungsstand — sechs Schüler (eine Abweichung von + 2 Schülern bzw – 1 Schüler war zulässig). Dadurch entfiel ein Mehrfaches an Werteeinheiten gegenüber dem Theorieunterricht auf den fachpraktischen Unterricht. So betragen im Schuljahr 1999/00 am TGM die Werteeinheiten — bezogen auf eine lehrplanmäßige Wochenstunde — für die allgemein bildenden Gegenstände durchschnittlich 1,30, für die fachtheoretischen Gegenstände durchschnittlich 1,68 und für die fachpraktischen Gegenstände durchschnittlich 4,07.
- 12.2 Im Hinblick auf die knappen Ressourcen empfahl der RH, bei Schülern ab einem bestimmten Alter oder Ausbildungsstand die Teilungsvorschriften zu überdenken und zB in höheren Jahrgängen, in den Lehranstalten für Berufstätige und in den Kollegs neu festzulegen. Weiters sollten Alternativen zum Werkstättenunterricht, wie Exkursionen, Blockveranstaltungen in Betrieben oder Computersimulationen, erwogen werden.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK würden an den Kollegs und Lehranstalten für Berufstätige bereits größere Gruppen gebildet; die Gruppengröße im Gefahrenbereich der Werkstätte betrage sieben bis acht Schüler. Die vom RH empfohlenen Alternativen zum Werkstättenunterricht würden diskutiert werden.*

Praxisorientierung Höherer technischer Lehranstalten

100

- Theorieunterricht
in Werkstätten
- 13.1 Wie der RH feststellte, wurden in den Fächern "Werkstätte" und "Laboratorium" neben praktischen Übungen auch theoretische Lehrinhalte durch Vortrag in Kleingruppen vermittelt. Betroffene Lehrer schätzten den Anteil der dafür verwendeten Zeit auf 10 % bis 20 %.
- 13.2 Der RH empfahl, theoretische Lehrinhalte aus Kostengründen möglichst im Klassenverband vorzutragen. Seiner Ansicht nach könnten durch entsprechende organisatorische Maßnahmen österreichweit jährlich zwischen 100 Mill ATS und 300 Mill ATS eingespart werden.
- 13.3 *Das BMBWK teilte die Ansicht des RH; ein umfangreicher Theorieunterricht im — in Schülergruppen geteilten — Werkstättenunterricht entspräche auch nicht der Rechtslage. Das BMBWK werde die Theorieanteile des Unterrichts im Rahmen der Werkstätten prüfen.*

Sachaufwand für Werkstätten und Laboratorien

- 14.1 Im Jahr 1980 betrug die nominellen Ausgaben für Anlagen (zB Einrichtung für Werkstätten und Laboratorien) 154 Mill ATS, im Jahr 2000 106 Mill ATS. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben war von über 10 % auf unter 2 % gesunken. Im selben Zeitraum stiegen die nominellen Ausgaben für das Personal auf rd das Vierfache.

Das TGM gab den Investitionsbedarf für Werkstätten, Laboratorien und IT mit rd 25 Mill ATS an; der RH schätzte den österreichweiten Bedarf auf mindestens 500 Mill ATS.

- 14.2 Nach Ansicht des RH ist die zeitgemäße Ausstattung der Werkstätten und Laboratorien eine Voraussetzung für eine zweckmäßige praxisnahe Ausbildung. Angesichts der Verringerung der Ausgaben für Anlagen und Geräte in den letzten 20 Jahren auf — indexbereinigt — rd ein Fünftel der ursprünglichen Ausgabenhöhe erachtete der RH den bisherigen hohen Standard der Ausbildung für nicht mehr gesichert.

Angesichts der knappen Budgetmittel empfahl der RH dem BMBWK, österreichweit alle technischen Ausbildungseinrichtungen (einschließlich jener der Institutionen der Erwachsenenbildung) zu erfassen und den jeweiligen technischen Standard zu untersuchen. Danach sollten die erforderlichen Investitionen so verteilt werden, dass regionale Überkapazitäten bzw Unterversorgungen vermieden werden.

- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK könne derzeit mit den zur Verfügung gestellten Budgetmitteln nur eine "Grundqualität" der Ausstattung sicher gestellt werden.*
- 14.4 Der RH ersuchte das BMBWK, ihn über den dringenden Investitionsbedarf für die Höheren technischen Lehranstalten auf dem Laufenden zu halten.

Lehrpersonal

- 15.1 Die Leiter der Höheren technischen Lehranstalten und Vertreter des BMBWK berichteten übereinstimmend von den Schwierigkeiten, technisch ausgebildetes Lehrpersonal zu verpflichten. Grund dafür war vor allem die im Vergleich zur Privatwirtschaft weit geringere Entlohnung.

Zum Ausgleich wurden den Lehrern technischer Fächer Mehrdienstleistungen im Ausmaß von bis zu einer halben Lehrverpflichtung übertragen, fallweise auch wesentlich mehr.

- 15.2 Nach Ansicht des RH ist der Lehrermangel bei technischen Gegenständen mit den vorhandenen Instrumenten des Dienst- und Besoldungsrechts nicht dauerhaft zu beheben. Er hielt die Zuerkennung von Zulagen für Mehrdienstleistungen angesichts der damit verbundenen wöchentlichen Arbeitszeit von 60 Stunden und mehr aus pädagogischen Überlegungen für nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl, verstärkt zu versuchen, Personal aus der Wirtschaft als teilbeschäftigte Lehrbeauftragte zu gewinnen. Auch wären einzelne Lehrveranstaltungen zur besseren Nutzung der personellen Ressourcen und technischen Einrichtungen schulübergreifend anzubieten.

- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK hätten seine Bemühungen um Einstellung von qualifiziertem Lehrpersonal zur Schaffung von Sonderverträgen geführt. Es bege Bedenken, ob die bisherige Art der Ausschreibungen (oft zu eng auf Spezialqualifikationen ausgerichtet) geeignet sei, das Interesse eines größeren Personenkreises am Lehrberuf zu wecken. Es werde daher im Einzelfall erforderlich sein, geeignetes Personal direkt anzusprechen, was allerdings zusätzliche finanzielle Aufwendungen erfordere.*
- 15.4 Der RH erwiderte, dass der Qualität des Unterrichts, insbesondere der Vermittlung aktueller Lehrinhalte, Priorität eingeräumt werden sollte.

Zielerreichung der Ausbildung

Schulerfolg

- 16.1 Laut der jährlich erscheinenden österreichischen Schulstatistik besuchten im Schuljahr 1994/95 9 839 Schüler den ersten Jahrgang der Hauptform der Höheren technischen Lehranstalten an öffentlichen und privaten Schulen. In den folgenden fünf Jahren sank die Anzahl der Schüler kontinuierlich auf 7 206 (2. Jahrgang), 6 440 (3. Jahrgang), 5 950 (4. Jahrgang) und 5 316 (5. Jahrgang mit Reifeprüfung), was einer Verringerung auf rd 54 % entspricht.

Eine Analyse der Ursachen für die hohe Zahl an "drop-outs" war aus den vorliegenden aggregierten Werten nicht möglich. Vertreter der befragten Lehranstalten führten die hohen Ausfallsquoten im ersten Jahrgang auf das Bestreben vieler Eltern zurück, ihre Kinder lieber in eine Höhere technische Lehranstalt als in die Polytechnische Schule zu schicken, auch wenn schwerwiegende Lernprobleme, vor allem in den Fächern Mathematik, Physik und Englisch, vorherzusehen wären.

- 16.2 Ausgehend von den Schülerdaten des TGM schätzte der RH anhand einer linearen Hochrechnung den jährlichen Personalaufwand für die österreichweit insgesamt vorzeitig ausgeschiedenen Schüler ("drop-outs") auf rd 1 Mrd ATS bzw auf rd ein Fünftel des Personalaufwandes. Der RH empfahl, verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Absolventenanzahl zu ergreifen und die hierfür notwendigen Personalressourcen durch Umschichtungen freizumachen. Maßnahmen könnten sein:

Zielerreichung der Ausbildung

102

(1) Hilfestellung für die Schüler bei der Bewältigung der Nahtstelle zwischen der achten Schulstufe (Hauptschule bzw Allgemein bildende höhere Schule) und der neunten Schulstufe in den Höheren technischen Lehranstalten.

(2) Einführung einer verstärkt praxisorientierten Ausbildung, einer Art "neuen Fachschule", bei der die Berufsvorbereitung (gegenüber der Vorbereitung auf ein Universitätsstudium) im Vordergrund stehen sollte. Deren Absolventen könnte die Studienberechtigung über die Berufsreifeprüfung ermöglicht werden.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei der Aufwand für die ausgeschiedenen Schüler im Einzelnen nicht nachvollziehbar. Einer von einer einzigen Lehranstalt auf alle Höheren technischen Lehranstalten bezogenen Schätzung sei mit Vorsicht zu begegnen. Ferner sei der Begriff "drop-out" für die hohe Anzahl an "Bildungsumsteigern" irreführend. Insbesondere im Bereich der technischen Ausbildung sei die Betonung von formalrechtlichen Abschlüssen (Reifeprüfung) nicht zielführend. Es beabsichtige jedoch, eine Analyse der Zielerreichung der Ausbildung aufgrund einer Akzeptanzanalyse der Wirtschaft durchzuführen.*

16.4 Der RH räumte ein, dass ein Mehrwert an Ausbildung auch bei Schulabbruchern gegeben ist; jedoch sind mit dem vorzeitigen Abbruch einer Ausbildung Mehrkosten und Zeitverlust für den Betroffenen verbunden.

Weiterführende
tertiäre Ausbildung

17.1 Von den mehr als 40 % der Absolventen der Höheren technischen Lehranstalten, die nach der Reifeprüfung ein Studium begannen, wechselten rd 80 % in eine der absolvierten Schulausbildung entsprechende Fachrichtung. Die Universitäten oder Fachhochschulen anerkannten die von den Betroffenen während ihrer Schulausbildung erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten in Einzelfällen; generelle Richtlinien für die Anrechnung gab es nicht.

17.2 Das zweimalige Ablegen von Prüfungen über die gleichen Inhalte kostete Ausbildungszeit für die Betroffenen und zusätzliche Ressourcen für die öffentliche Hand. Der RH empfahl eine engere Zusammenarbeit zwischen den Höheren technischen Lehranstalten und den Universitäten bzw Fachhochschulen, damit Anrechnungen problemlos erfolgen können.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK würde ein anschließendes Studium oft ergänzend zur gewählten Fachrichtung an der Höheren technischen Lehranstalt gewählt (zB Fachrichtung Maschineningenieurwesen und anschließendes Studium an der Wirtschaftsuniversität). Ferner gäbe es Kooperationsmodelle mit deutschen Fachhochschulstandorten, bei denen unter gewissen Bedingungen das komplette Grundstudium angerechnet würde, so dass in nur zwei Jahren das Fachhochschuldiplom erworben werden könne.*

Schluss-
bemerkungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es sollten individuelle Konzepte für die Betriebsführung der einzelnen Versuchsanstalten erstellt werden.

(2) Für die Steuerung der Praxisorientierung der Ausbildung sollte ein Evaluierungssystem für Höhere technische Lehranstalten eingeführt werden.

(3) Im Rahmen des fachpraktischen Unterrichts sollten organisatorische Alternativen erwogen werden.

(4) Zur Erhöhung der Absolventenanzahl sollten spezielle Förderungsmaßnahmen ergriffen werden.

104

Fachhochschulagenden

Bildungspolitische Anliegen für den Aufbau des Fachhochschulbereiches waren die Diversifizierung und Deregulierung des Hochschulbereiches, die Erhöhung der Durchlässigkeit des Bildungssystems und dessen Harmonisierung mit jenen der EU-Staaten. Weiters sollten die Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der Erhalter der neu entstehenden Bildungsinstitutionen gefördert werden. Mit dem Fachhochschul-Studiengesetz wurde 1993 die Qualitätsprüfung der Studienangebote (Fachhochschul-Studiengänge) durch den Fachhochschulrat, einer autonomen Behörde, eingerichtet.

An der Finanzierung des Fachhochschulbereiches sollten sich auch andere öffentliche und private Geldgeber beteiligen. Allerdings war die Höhe dieser Mittel mangels Auswertungen durch das BMBWK nicht festzustellen.

Die in den letzten fünf Jahren stark gestiegene Nachfrage von Studienbewerbern nach freien Studienplätzen bewirkte, dass im überprüften Zeitraum immer mehr Bewerber auf einen Studienplatz entfielen.

Obwohl die für die erste Planungsperiode gesteckten Ziele hinsichtlich des raschen Auf- und Ausbaues des Fachhochschulbereiches und der wirtschaftsnahen Ausbildung qualifizierter Hochschulabsolventen im Wesentlichen erreicht wurden, erachtete es der RH nach Ablauf dieser "Gründerphase" für dringend erforderlich, insbesondere die Wahrnehmung der bildungspolitischen Aufgaben sowie die finanzielle Kontrolle der Förderungen des Bundes durch das BMBWK zu verbessern.

Der Fachhochschulrat sollte sich — losgelöst von der Wahrnehmung bildungspolitischer Aufgaben — vornehmlich der Qualitätsbeurteilung und -sicherung von Studiengängen widmen und den Erhaltern von Fachhochschul-Studiengängen durch zeitgerechte Entscheidungen über die Zulassung von Fachhochschul-Studiengängen die nötige Zeit zur Vorbereitung des Studienbetriebes auf einer rechtlich abgesicherten Grundlage verschaffen.

Fachhochschulbereich

Rechtsgrundlage: Bundesgesetz über Fachhochschul-Studiengänge
(Fachhochschul-Studiengesetz), BGBl Nr 340/1993 idgF

neue Fachhochschul-Erhalter/neue Fachhochschul-Studiengänge¹⁾

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Summe
	Anzahl							
Burgenland	1/2	–	–	–/1	–	–	–	1/3
Kärnten	–	1/2	–	–/2	–	–	–/3	1/7
Niederösterreich	2/3	–	1/1	–	–/1	–/2	–	3/7
Oberösterreich	1/2	–/1	–/1	–	–/1	–/1	–/4	1/10
Salzburg	–	2/2	–/1	–	–/1	–	–	2/4
Steiermark	–	1/4	1/3	–	–/2	–/2	–/1	2/12
Tirol	–	–	1/1	1/2	1/1	–	–/1/2	2/6
Vorarlberg	1/1	–/1	–/1	–	–	–	–/1	1/4
Wien	2/2	–	2/5	–/1	1/1	1/4	–/1	6/14
Österreich	7/10	4/10	5/13	1/6	2/7	1/9	–/1/2	19/67

neue Fachhochschul-Studiengänge je Studienbereich und –jahr

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
	Anzahl						
Technik	6	8	8	2	2	7	9
Wirtschaft	2	2	5	4	4	2	2
Tourismus	2	–	–	–	–	–	1
Sonstige	–	–	–	–	1	–	–

Studienplätze²⁾

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
	Anzahl						
laut Planungsdokumenten	500	2 000	4 000	6 000	8 000	10 000	11 800
tatsächlich Studierende	695	1 756	3 753	5 771	7 867	9 968	11 754
Absolventen				1997 114	1998 471	1999 944	2000 1 662
		1995	1996	1997	1998	1999	2000
		in Mill ATS					
Förderungen des Bundes ³⁾		89	220	387	595	705	890

1) Von den zu Beginn des Studienjahres 2000/01 angebotenen 67 Fachhochschul-Studiengängen waren 43 im Ganztagsbetrieb und zwölf berufsbegleitend organisiert. Acht waren in kombinierter Form und weitere vier zielgruppenspezifisch (Weiterqualifizierung von Absolventen Höherer technischer Lehranstalten (Ingenieuren) eingerichtet.

2) Gemäß den Vorgaben des BMBWK für die Entwicklung des Fachhochschulbereiches bis 2004/05 sollten durch jährlich rd 600 neue Studienplätze bis Ende des Planungszeitraumes insgesamt rd 21 000 vom Bund finanzierte Studienplätze zur Verfügung stehen.

3) Finanzgesetzlicher Ansatz 1/14606 "Förderungen"; im Jahr 1994 noch nicht eröffnet.

- Prüfungsablauf und –gegenstand**
- 1 Der RH überprüfte im Februar und März 2000 die Gebarung des BMBWK und des Fachhochschulrates hinsichtlich der Wahrnehmung der Fachhochschulagenden für den Zeitraum 1995 bis 1999. Die Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Organisation, die Finanzierung sowie die bildungspolitische Zielerreichung im Fachhochschulbereich.
- Zu den im Jänner 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen das BMBWK im April 2001 und der Fachhochschulrat im März 2001 Stellung. Seine Gegenäußerungen erstattete der RH im Juli 2001.
- Allgemeines**
- 2 Im Sinne des Arbeitsübereinkommens der Bundesregierung von 1990 wurde dem (damals) neu einzurichtenden Fachhochschulbereich der nachstehende bildungspolitische Auftrag überantwortet:
- Diversifizierung und Deregulierung des Hochschulbereiches,
 - Erhöhung der Durchlässigkeit des Bildungssystems,
 - Harmonisierung des österreichischen Bildungssystems mit den Bildungssystemen der EU-Staaten sowie
 - Förderung der Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der neuen Bildungsinstitutionen.
- Mit dem Fachhochschul-Studiengesetz wurde 1993 die Qualitätsprüfung der Studienangebote dem Fachhochschulrat, einem autonomen Expertengremium, übertragen. Der Fachhochschulrat besteht aus 16 Mitgliedern, darunter einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten; zu seiner Unterstützung war eine Geschäftsstelle mit sieben Mitarbeitern eingerichtet. Der Personalaufwand der Geschäftsstelle betrug 1999 rd 3 Mill ATS, der Sachaufwand rd 10 Mill ATS.
- Gemäß dem vom Ministerrat 1994 beschlossenen Finanzierungskonzept wurde erwartet, dass neben dem Bund und anderen öffentlichen Geldgebern auch private Geldgeber gewonnen werden könnten.
- Bildungspolitische Ziele**
- 3.1 Der Bund trug durch die Gewährung von Förderungsmitteln maßgeblich zum Auf- und Ausbau des Fachhochschulbereiches bei. Für deren Zuteilung waren bildungspolitische Bewertungskriterien maßgeblich. Nach Ablauf des ersten Planungszeitraumes im Jahr 2000 schrieb das damalige BMWV den Kriterienkatalog im Planungsdokument für die folgenden fünf Studienjahre abgeändert, jedoch ohne detaillierte Evaluierung, fort. Weiters legte es bei zwei wesentlichen Kriterien keine Plandaten für die Zielerreichung fest.
- 3.2 Der RH zeigte für die mit dem erfolgten raschen Auf- und Ausbau eines neuen Bildungssektors verbundenen Probleme Verständnis, beanstandete jedoch, dass das damalige BMWV mangels detaillierter Evaluierung nicht alle Förderungskriterien angesprochen und dadurch die Zielerreichung nur summarisch ermittelt hatte.

Bildungspolitische Ziele

108

Der RH empfahl dem BMBWK, vor dem Erstellen künftiger Planungsdokumente die Förderungskriterien einzeln zu evaluieren und Plandaten festzulegen, um die bildungspolitische Zielerreichung ausreichend beurteilen zu können.

- 3.3 *Das BMBWK sagte zu, die Förderungskriterien zu evaluieren. Die zentralisierte Festlegung von Plandaten stünde jedoch im Widerspruch zu den Gestaltungsprinzipien des Fachhochschulbereiches (bottom-up-Entwicklung, Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen).*
- 3.4 Ohne die Gestaltungsprinzipien des Fachhochschulsektors zu verkennen, hielt der RH einen Vergleich der Plan- mit den Zielerreichungsdaten bei der Evaluierung der bildungspolitischen Ziele als Grundlage künftiger Planungen für geboten.

Finanzierung

- 4.1 Das Finanzierungskonzept für den Fachhochschulbereich aus dem Jahr 1994 sah neben dem Bund auch andere öffentliche und private Geldgeber vor. Eine Quantifizierung der Beiträge der Länder, Gemeinden sowie der privaten Geldgeber war nicht möglich, weil das BMBWK hierüber keine hinreichenden Aufzeichnungen führte.
- 4.2 Der RH empfahl dem BMBWK, zweckmäßige Entscheidungsgrundlagen auszuarbeiten.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK habe es in Einzelfällen die Zusammensetzung der Finanzierung untersucht. Es zog eine systematische Erhebung der von Dritten geleisteten Zuschüsse in Erwägung.*
- 4.4 Der RH wies darauf hin, dass zur Feststellung der Beiträge Dritter die von den Erhaltern der Fachhochschul-Studiengänge zu erstellenden Jahresabschlüsse auszuwerten wären.

Anfängerstudienplätze

- 5.1 Die Anzahl der verfügbaren Anfängerstudienplätze war durch den Bedarf der Wirtschaft an Fachhochschul-Absolventen, die Nachfrage der Studienbewerber sowie die begrenzten budgetären Ressourcen bestimmt. Bewarben sich im Studienjahr 1994/95 im Durchschnitt 1,6 Bewerber um einen Anfängerstudienplatz, waren es im Studienjahr 1999/00 2,5 Bewerber.
- 5.2 Der RH empfahl, die erhöhte Nachfrage nach Anfängerstudienplätzen künftig in bildungspolitischen Überlegungen verstärkt zu berücksichtigen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK diene die hohe Anzahl der Bewerber auch der Qualitätssicherung; es werde die — nach Ansicht des RH — geringe Aufnahmekapazität des Fachhochschulbereiches bei der Erarbeitung des künftigen Planungsdokuments berücksichtigen.*

Laut Stellungnahme des Fachhochschulrates solle die Anzahl der vom Bund zu finanzierenden Anfängerstudienplätze stark erhöht werden.

- 5.4 Der RH entgegnete, dass er die Aufnahmekapazität nicht generell als gering erachtete; er hat jedoch auf das — durch das BMBWK im Wege der Bildungspolitik zu überbrückende — Spannungsfeld zwischen Qualitätssicherungsanspruch und tatsächlichem Kapazitätsmangel hingewiesen.

Absolventen

- 6.1 Dem Fachhochschulrat oblag ua auch die laufende Evaluierung des gesamten Fachhochschulbereiches hinsichtlich seiner Akzeptanz durch das Beschäftigungssystem. Er nahm zwar diesbezüglich punktuelle Erhebungen zu einzelnen Fachhochschul-Studiengängen vor, eine österreichweite Absolventenanalyse gab er erst im Herbst 2000 in Auftrag.

Das BMBWK plante, ab dem Jahr 2003 Beschäftigungsanalysen vorzunehmen, wenn Absolventen der Studiengänge fünf Jahre für den Arbeitsmarkt verfügbar gewesen sein werden.

- 6.2 Nach Ansicht des RH könnten Untersuchungen schon früher erfolgen, weil bereits mit Ablauf des Jahres 2000 insgesamt rd 3 200 Absolventen in den Arbeitsmarkt eingetreten waren. Er empfahl, Erhebungen nicht nur bei den Absolventen, sondern auch bei den Unternehmungen vorzunehmen, um die berufliche Entwicklung der Fachhochschul-Absolventen, die Zufriedenheit der Arbeitgeber sowie allfällige Defizite in der Ausbildung analysieren zu können.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK erachte es eine österreichweite, systematische Absolventenbefragung vor dem Jahr 2003 wegen ihrer eingeschränkten Aussagefähigkeit für verfrüht; es sicherte jedoch zu, die Arbeitgeberseite einzubeziehen.*

Der Fachhochschulrat verwies auf die von ihm bereits beauftragte Studie und kündigte an, den Empfehlungen des RH nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten nachzukommen.

Erweiterung
des Ausbildungs-
angebotes

- 7.1 Ab Juni 1996 langten beim Fachhochschulrat Anträge auf Anerkennung verschiedener Fachhochschul-Studiengänge aus dem Sozialbereich ein, deren Behandlung das damalige BMWV unter Hinweis auf die Besonderheiten bei der Umstrukturierung des nicht universitären Bildungssektors bis zum 1. März 2000 aussetzte. Es begründete dies insbesondere damit, dass vorab ein gemeinsames Kerncurriculum aller künftigen Anbieter erreicht werden müsse. Anfang Dezember 2000 teilte das BMBWK mit, dass der Fachhochschulrat nach Anerkennung des geforderten Kerncurriculums die anstehenden Verfahren aufgenommen habe, jedoch noch dienstrechtliche und budgetäre Fragen zu klären wären.

Auch hinsichtlich der nicht-ärztlichen Berufe des Gesundheitsbereiches lagen seit Februar 1998 nicht behandelte Anträge vor.

- 7.2 Der RH beanstandete die jahrelange Verzögerung der Antragsbearbeitung durch den Fachhochschulrat, weil das damalige BMWV grundsätzliche Vorfragen nicht rechtzeitig geklärt hatte. Er empfahl, zur Sicherstellung der Finanzierung und im Interesse einer baldigen Aufnahme des Studienbetriebes die noch bestehenden Hemmnisse möglichst rasch zu beseitigen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei die Aussetzung der Antragsbearbeitung aus Sicht einer Totalreform dieses Bildungssektors unverzichtbar gewesen. Der ressortübergreifende Charakter der anstehenden Fragestellungen habe eine Klärung zumindest erschwert. Zwischenzeitlich habe der Fachhochschulrat bereits vier Fachhochschul-Studiengänge aus dem Sozialbereich anerkannt.*

110

Förderungen durch EU-Mittel

- 8.1 Der Europäische Sozialfonds förderte in seiner Programmplanungsperiode 1995 bis 1999 sieben Fachhochschul-Studiengänge mit insgesamt rd 37 Mill ATS. Weitere Förderungszusagen (rd 26 Mill ATS) wurden im Juli 1999 vorläufig aufgrund eines negativ ausgefallenen Prüfberichtes der Europäischen Kommission von dieser sistiert. Kernpunkt der Kritik gegenüber dem BMBWK waren Defizite der verwaltungsinternen Kontrolle der von der Europäischen Kommission geforderten Vorgaben und Nachweispflichten.

Nach einer das österreichische Förderungssystem auf Basis von pauschalisierten Normkosten erläuternden Stellungnahme des damaligen BMWV erklärte sich die Europäische Kommission im August 2000 bereit, Pauschalbeträge für die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Fachhochschul-Studiengänge ausnahmsweise anzuerkennen. Die Auszahlung der der Förderungsperiode 1995 bis 1999 zuzurechnenden, noch ausstehenden Mittel des Europäischen Sozialfonds wäre für Ende 2001 bzw Ende 2002 zu erwarten.

- 8.2 Der RH beanstandete die im damaligen BMWV unterbliebene ausreichende Abklärung der Vereinbarkeit der EU-Förderungsbedingungen mit dem nationalen Förderungssystem. Er empfahl dem BMBWK, sein Verwaltungs- und Verrechnungssystem an die Vorgaben der Europäischen Kommission anzupassen, damit EU-Förderungen auch künftig in Anspruch genommen werden können.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK habe das damalige BMWV bei der Beantragung der Mittel des Europäischen Sozialfonds noch über keine einschlägigen Erfahrungen verfügt. Eine Anpassung der innerstaatlichen Förderungsmodalitäten an die in den jeweiligen Förderungsprogrammen neu definierten gemeinschaftsrechtlichen Förderungs Voraussetzungen lehne es aus verwaltungswirtschaftlicher Sicht, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit bzw des Vertrauensschutzes der Förderungsempfänger ab.*
- 8.4 Nach Ansicht des RH ist ein Abgehen der Europäischen Kommission von ihrem grundsätzlichen Standpunkt betreffend die Nachweispflicht der förderungsfähigen Kosten auch in ihren künftigen Programmen nicht zu erwarten. Eine Nichtberücksichtigung der supranationalen Förderungsbedingungen bei den innerstaatlichen Förderungsmodalitäten könnte den Ausfall von Förderungsgeldern bewirken.

Anerkennungs- und Evaluierungsverfahren

- 9.1 Um seine Tätigkeiten und die seiner Geschäftsstelle im Anerkennungs- und Evaluierungsverfahren unter Berücksichtigung der knappen zeitlichen Ressourcen seiner Mitglieder effizient abwickeln zu können, begann der Fachhochschulrat ab 1997 in Abstimmung mit dem damaligen BMWV, zeitliche Vorgaben für die Verfahren festzulegen.
- 9.2 Der RH erachtete die Verfahrensabläufe grundsätzlich für zweckmäßig; er beanstandete jedoch, dass den Neuanträgen erst mit mehrmonatiger Verspätung bescheidmäßig stattgegeben wurde. Das gesetzte Ziel, dem Antragsteller rd sechs Monate Zeit zur Vorbereitung des Studienbetriebes auf einer rechtlich abgesicherten Grundlage zu verschaffen, konnte nicht erreicht werden. Der RH empfahl, Verzögerungen — insbesondere bei den Erstantragsverfahren — durch Verfahrensstraffung zu vermeiden.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des Fachhochschulrates habe die unerwartet hohe Anzahl an Anträgen sowie ihre oftmals unzureichende Qualität die Bearbeitung beträchtlich verzögert.*

Laut Stellungnahme des BMBWK seien die im Jahr 2000 abgeschlossenen Verträge über Bundesförderungen erstmals noch während der Sommermonate 2000 unterzeichnet worden.

- 9.4 Zu der unerwartet hohen Anzahl der Neuansträge und deren Bearbeitung entgegnete der RH, dass eine tiefer greifende Weiterbearbeitung der vom BMBWK als nicht förderungswürdig eingestuften Fachhochschul-Studiengänge durch den Fachhochschulrat entbehrlich ist.

Förderungs- entscheidung

- 10.1 Dem Fachhochschulrat oblag im Verfahren zur Anerkennung von Fachhochschul-Studiengängen die inhaltlich-qualitative Prüfung der Studienangebote. Voraussetzung für die Anerkennung war ua auch das Vorliegen eines für die Dauer der beantragten Genehmigung gültigen Finanzierungsplanes. Im Falle einer darin enthaltenen Bundesförderung waren für die Förderungsentscheidung des BMBWK bildungspolitische Kriterien maßgebend.

Bis 1996/97 erfolgte die Qualitätsprüfung jedes Antrages durch den Fachhochschulrat; das damalige BMWVK entschied anschließend über die Förderungswürdigkeit des Studienganges. Damit sollte erreicht werden, dass die Qualitätsprüfung unbeeinflusst von der Förderungsentscheidung durchgeführt werden konnte. Dies führte jedoch zu einer Arbeitsüberlastung des Fachhochschulrates, weswegen das damals zuständige BMWV jene Vorhaben aussonderte, die es im jeweils nächsten Budgetjahr aus bildungspolitischen bzw budgetären Gründen nicht zu fördern beabsichtigte. Damit war jedoch für die Antragsteller die Kompetenzabgrenzung zwischen Fachhochschulrat und zuständigem Bundesministerium nicht mehr ausreichend zu erkennen. Zudem setzte das Verfahren eine klare Trennung zwischen inhaltlich-qualitativen und bildungspolitischen Beurteilungskriterien voraus, die vom damaligen BMWV jedoch nicht vorgenommen werden konnte.

Das damalige BMWV bezog daraufhin den Fachhochschulrat — unter Berufung auf die dem Fachhochschulrat gesetzlich übertragene Beratungsfunktion in Fragen des Fachhochschulwesens und des Einsatzes von Bundesmitteln — in eine dem Qualitätsprüfungsverfahren vorausgehende Globalbeurteilung der Förderungswürdigkeit der Anträge ein. Ende März 2000 wurde das Verfahren insofern modifiziert, als der Fachhochschulrat die Globalbeurteilung nunmehr allein vornahm. Das Ergebnis schlug er dem BMBWK in Form einer Empfehlung vor.

- 10.2 Der RH erachtete die Einbeziehung des Fachhochschulrates in die bildungspolitische Förderungsvorentscheidung — ungeachtet ihrer gesetzlichen Deckung — für unzweckmäßig, zumal damit eine zusätzliche Belastung des Fachhochschulrates verbunden war. Seiner Ansicht nach stellte die Förderungsentscheidung eine vom BMBWK nicht delegierbare bildungspolitische Steuerungsmaßnahme dar. Der RH empfahl, die Entscheidungen über die Bundesförderungen in die alleinige Zuständigkeit des — bildungspolitisch verantwortlichen — BMBWK zu übertragen.

Förderungsentscheidung

112

- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK habe die Erfahrung, dass die Antragsteller abschlägige Förderungsentscheidungen von bereits durch den Fachhochschulrat bedingt anerkannten Fachhochschul-Studiengängen schlichtweg nicht akzeptierten, zur Einbindung des Fachhochschulrates in die Förderungsentscheidung geführt. Der Verfahrensablauf habe keine Delegation der Förderungsentscheidung an den Fachhochschulrat vorgesehen.*

Der Fachhochschulrat bezweifelte, dass die vom RH vorgeschlagene Verfahrensänderung zu Arbeitsentlastungen führen würde. Er strebe vielmehr eine Novellierung des Fachhochschul-Studiengesetzes an, derzufolge ihm als Behörde neben der inhaltlichen Beurteilung auch die damit verbundene Finanzierungsentscheidung übertragen werde. Weiters befürchte er, dass eine Trennung der inhaltlich-qualitativen von der bildungspolitischen Entscheidung einerseits zu einer verstärkten Desorientierung des Fachhochschulbereiches und andererseits zu weiteren verfahrensmäßigen Komplikationen führen werde.

- 10.4 Der RH erwiderte, dass die Qualitätsbeurteilung des beantragten Fachhochschul-Studienganges durch den Fachhochschulrat einen gesicherten Finanzierungsplan voraussetzt. Das BMBWK sollte zum Zeitpunkt der Qualitätsbeurteilung demzufolge — wie andere Förderungsgeber — seine Förderungsentscheidung nach bildungspolitischen Zielsetzungen bereits getroffen haben. Die von ihm vorgeschlagene Vorgangsweise würde den Verfahrensablauf beschleunigen sowie klare Verantwortlichkeiten schaffen. Bei Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen inhaltlich-qualitativen und bildungspolitischen Beurteilungskriterien sollte in künftigen Planungsdokumenten klar festgelegt werden, welcher Entscheidungsträger (Fachhochschulrat, BMBWK) für die Beurteilung verantwortlich ist.

Kontrolle der Rechnungsabschlüsse

- 11.1 Die Erhalter von Fachhochschul-Studiengängen waren verpflichtet, für jeden Lehrgang einen eigenen Rechnungsabschluss über das abgelaufene Studienjahr zu erstellen und diesen sowohl dem BMBWK als auch dem Fachhochschulrat vorzulegen. In der zuständigen Fachabteilung des BMBWK lagen bis zum Beginn der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle von 140 erforderlichen Rechnungsabschlüssen 72 vor. Erst auf Betreiben des RH erreichte die Abteilungsleiterin die Vorlage der — zum Teil seit drei Jahren ausständigen — Rechnungsabschlüsse.

Die gebotenen Überprüfungen und Auswertungen der Rechnungsabschlüsse durch das BMBWK, insbesondere auch hinsichtlich der Angemessenheit der Höhe der pauschalierten Bundeszuschüsse (1995 bis 1999 insgesamt rd 2 Mrd ATS), wurden nicht vorgenommen. Das BMBWK begründete dies mit Personalmangel.

- 11.2 Der RH bemängelte die Vernachlässigung der Kontrollverpflichtung durch das BMBWK. Damit fehlte dem BMBWK eine Entscheidungsgrundlage für die in Diskussion stehende Valorisierung der pauschalierten Förderungssätze von Studienplätzen sowie für mögliche Einsparungsmaßnahmen. Er empfahl dem BMBWK, künftig eine zeitnahe Kontrolle und Auswertung der Rechnungsabschlüsse sicherzustellen. Zu diesem Zweck sollten die aufgrund der Auswirkungen des Universitätsorganisationsgesetzes 1993 freigewordenen Personalressourcen umgeschichtet werden.

- 11.3 *Das BMBWK verwies auf seine laufenden Vorbereitungen hinsichtlich einer einheitlichen Finanzkontrolle. Es habe zwischenzeitlich in Zusammenarbeit mit der Fachhochschul-Konferenz ua ein IT-unterstütztes Rechnungslegungsmodell zur Lieferung der Finanzdaten entwickelt. Weiters sei ab 2002 eine diesbezügliche Meldeverpflichtung der Erhalter von Fachhochschul-Studieneingängen im Zusammenhang mit Förderungsverträgen vorgesehen. Auch erwäge es, für die Prüfung der Rechnungsabschlüsse Wirtschaftstreubänder heranzuziehen.*

Finanzbedarf und Kostenanalysen

- 12.1 Das damalige BMWF ließ 1992 vor Einführung des Fachhochschulsektors den Finanzbedarf für einen Studienplatz je Studienjahr untersuchen. Aufgrund von Erfahrungswerten aus dem Schul- und Universitätsbereich entwickelte Berechnungsszenarien führten 1994 zur Festlegung der Normkosten. Unter der Annahme, dass noch Einsparungen und andere Finanzierungsquellen realisiert werden könnten, wurden 90 % dieser Normkosten als pauschal anzuweisende Förderung festgelegt. So betrug dieser bisher unveränderte Pauschalbetrag bei technischen Studiengängen 95 000 ATS, bei kaufmännischen Studiengängen 80 000 ATS und bei touristischen Studiengängen 81 000 ATS jährlich je Studienplatz. Mangels geeigneter Unterlagen waren die Entscheidungen über das Ausmaß der Normkosten bzw der zum Vollzug gelangenden Pauschalbeträge nicht nachvollziehbar.

Im Zeitraum 1996 bis 1998 vergaben das damalige BMWFK, das damalige BMWVK sowie das damalige BMWV drei Aufträge zur Kostenanalyse ausgewählter Fachhochschul-Studiengänge. Sie sollten einen zeitlichen Kostenvergleich je Studiengang sowie einen Vergleich der Kosten der einzelnen Studiengänge ermöglichen. Der Vergleich der ermittelten Kennzahlen ergab große Abweichungen, die weder im Rahmen der Kostenanalyse noch von den damals zuständigen Bundesministerien ausgewertet bzw interpretiert wurden. Eine weitere Studie im Jahr 1999 zeigte auf, wie sich Indikatoren zur Wirtschaftlichkeitssteuerung auf Basis eines österreichweiten Normensystems für eine studiengangbezogene Rechnungslegung erstellen lassen, die es den Entscheidungsträgern ermöglichen, die wirtschaftliche Entwicklung von Fachhochschul-Studiengängen zu verfolgen und Steuerungsmaßnahmen zu setzen.

- 12.2 Der RH kritisierte, dass die vorgängig stattgefundenen grundlegenden Finanzierungsüberlegungen zum Teil nicht nachvollziehbar waren und die Normkosten als Kalkulationsgrundlage der Finanzierung bisher unverändert fortgeschrieben wurden. Er bemängelte weiters die fehlende Auswertung der Kostenanalysen. Er empfahl, die in den beauftragten Studien erarbeiteten Kennzahlen und Anregungen weiterzuverfolgen und auf alle Fachhochschul-Studiengänge auszudehnen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK gebe es beim Normkostenmodell von einer Abgeltung von fiktiven und nicht etwa von tatsächlich entstehenden Kosten aus. Das zweite Planungsdokument habe die Beibehaltung der Höhe der Bundeszuschüsse nahe gelegt. Die in den Studien aufgezeigten Abweichungen zwischen den untersuchten Fachhochschul-Studiengängen seien vermutlich zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass es sich um Studiengänge in der Anlaufphase, um einen zu kurzen Beobachtungszeitraum sowie um verschiedene Fachbereiche gehandelt habe.*

12.4 Der RH erwiderte, dass — laut zweitem Planungsdokument — die Höhe der Förderungsbeträge im internationalen Vergleich über dem Durchschnitt liegt. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die Angemessenheit der Förderungsmittel zu kontrollieren. Auch hielt er sowohl den Beobachtungszeitraum als auch den Fachbereichsvergleich für aussagekräftig.

Schluss-
bemerkungen

13 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

Der Fachhochschulrat sollte

das Verfahren zur Anerkennung von Fachhochschul-Studiengängen straffen.

Das BMBWK sollte

(1) die von den Erhaltern der Fachhochschul-Studiengänge erstellten Jahresabschlüsse zeitnah kontrollieren und auswerten,

(2) die erhöhte Nachfrage nach Anfängerstudienplätzen in künftigen bildungspolitischen Überlegungen berücksichtigen,

(3) für alle bildungspolitischen Kriterien, deren Erfüllung für eine Förderung durch den Bund erforderlich ist, Plandaten festlegen und die Kriterien bezüglich der Zielerreichung einzeln evaluieren,

(4) das Verwaltungs- und Verrechnungssystem der Förderungen den Anforderungen der Europäischen Kommission anpassen,

(5) Entscheidungen über die Förderungswürdigkeit der Fachhochschul-Studiengänge ohne Befassung des Fachhochschulrates treffen,

(6) die in den beauftragten Studien entwickelten Kennzahlen der Kostenstruktur der Fachhochschul-Studiengänge auswerten sowie die enthaltenen Anregungen weiterverfolgen und auf sämtliche Fachhochschul-Studiengänge ausdehnen,

(7) die Angemessenheit der Höhe der pauschalierten Studienplatzförderung aufgrund der Rechnungsabschlüsse über die Fachhochschul-Studiengänge untersuchen sowie

(8) Personalumschichtungen zugunsten der effizienten Bearbeitung der Fachhochschul-Agenden durchführen.

Bereich des Bundesministeriums für Finanzen

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 1999 S. 123 Abs 1.1).

Das BMF verwies unverändert darauf, dass die Vorbehaltsveranlagung bisher legislativ nicht umgesetzt worden sei.

- (1.2) Häufigerer Durchführung von Betriebsprüfungen bei Größtbetrieben sowie Einrichtung einer Konzerndatenbank (TB 1999 S. 132 Abs 3.2).

Laut Stellungnahme des BMF plane es im Rahmen des derzeit laufenden Reformprojektes eine Umstrukturierung der Großbetriebsprüfungen. Im Zuge dieser Reform solle auch eine Konzerndatenbank eingerichtet und die Prüfungsfrequenz für Größtbetriebe erhöht werden.

- (1.3) Schaffung einer einheitlichen, sowohl die Erhebung der Abgaben als auch die Betriebsprüfung umfassenden Zuständigkeit für Größtbetriebe und Konzernunternehmungen (TB 1999 S. 134 Abs 6.2).

Das BMF stellte eine Vereinheitlichung der Zuständigkeit für Größtbetriebe im Rahmen der geplanten Umstrukturierung der Großbetriebsprüfungen in Aussicht.

Zollverwaltung

(2) im Bereich der Zollverwaltung hinsichtlich:

- (2.1) 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 1999 S. 124 Abs 2.2).

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

- (2.2) 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 1999 S. 124 Abs 2.3).

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

Unerledigte Anregungen

116

- (2.3) Änderung des Zollrechts-Durchführungsgesetzes, um die Wachkörpervorgesetzten der einzelnen Grenzgendarmen in das Weisungs- und Dienstaufsichtssystem der Zollverwaltung einzubinden (TB 1997 S. 122 Abs 5, zuletzt TB 1999 S. 124 Abs 2.4).

Laut Stellungnahme des BMF sei in Gesprächen der beteiligten Ressorts unter Federführung des BMLS zur Grenzüberwachung an den EU-Außengrenzen noch keine Lösung erzielt worden.

Kapitalbeteiligungen
des Bundes

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

Geänderter Besetzung des Aufsichtsrates der ÖIAG-Bergbauholding AG zwecks Lösung des bestehenden beträchtlichen Interessenkonfliktes (TB 1996 S. 169 Abs 18.2 und 19.4, zuletzt TB 1999 S. 125 Abs 3.3).

Laut Mitteilung des BMF sei der Leiter der für die Bergbauförderung zuständigen Sektion im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit weiterhin Mitglied des Aufsichtsrates der ÖIAG-Bergbauholding AG.

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 aus diesen Abgaben auswirken (NTB 1993 S. 74 Abs 6, zuletzt TB 1999 S. 126 Abs 4.1).

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

Das BMF verwies unverändert darauf, dass 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, zuletzt TB 1999 S. 127 Abs 4.2); jährliches Einsparungspotenzial rd 200 Mill ATS.

Das BMF wiederholte, der Bund habe 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

Verwaltungsreform

(1) 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 1999 S. 127 Abs 2); jährliches Einsparungspotenzial rd 300 Mill ATS Personalaufwand.

Laut Stellungnahme des BMF seien mit dem Budgetbegleitgesetz 2001 mehrere Gesetzesänderungen erfolgt (zB Abschaffung des Investitionsfreibetrages, Ausweitung der Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Finanzen betreffend die gemeinsame Versteuerung von zwei oder mehreren Pensionen und gleichartigen Bezügen, Verpflichtung zur elektronischen Lohnzettelübermittlung). Dadurch seien weitere Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen eingetreten.

Finanzverwaltung

(2) im Bereich der Finanzverwaltung hinsichtlich:

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; der RH empfahl dem BMF, im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Abgabepflichtigen eine Neuregelung zu erwägen (NTB 1997 S. 42 Abs 4, zuletzt TB 1999 S. 124 Abs 1.5).

Mit Verordnung BGBl II Nr 418/2000 erfolgte eine Neuregelung der Ertragsbesteuerung von Sportlern, derzufolge 33 % der aus der sportlichen Tätigkeit einschließlich der Werbung erzielten in- und ausländischen Einkünfte steuerlich zu erfassen sind. Die restlichen 67 % werden nur bei der Steuersatzermittlung berücksichtigt.

Im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Abgabepflichtigen sollte das BMF jedoch eine realitätsbezogene Anpassung erwägen.

Laut Stellungnahme des BMF habe diese Verordnung die bezüglich internationaler sportlicher Tätigkeit bestehende komplizierte Besteuerungssituation auf eine neue Grundlage gestellt. Dadurch sei eine einfach zu vollziehende und den tatsächlichen Verhältnissen weitgehend entsprechende Besteuerungspraxis hergestellt worden.

Kapitalbeteiligungen des Bundes

(3) im Bereich der Kapitalbeteiligungen des Bundes hinsichtlich:

(3.1) Erstellung eines Masterplanes bei der Flughafen Linz GesmbH (TB 1999 S. 165 f Abs 10.2).

Laut übereinstimmenden Stellungnahmen der Gesellschafter BMF und Land Oberösterreich sei ein Robentwurf eines Masterplanes ausgearbeitet worden, der im Herbst 2001 den zuständigen Gremien präsentiert werde.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

118

- (3.2) Erwägung einer Schließung von Zweigstellen der Oesterreichischen Nationalbank im Hinblick auf geänderte rechtliche Rahmenbedingungen der Neuordnung der Bargeldbearbeitung (TB 1999 S. 180 Abs 29).

Laut Mitteilung des BMF sei eine personelle Redimensionierung der Zweigstellen bereits erfolgt. Die Zweigstellen seien für die Logistik im Zusammenhang mit dem Euro-Bargeldtausch zum 1. Jänner 2002 von Bedeutung. In der Folge seien weitere bedarfsgerechte Strukturanpassungen vorgesehen.

- (3.3) Erstellung eines Unternehmungskonzeptes bei der Residenz Verlag GesmbH (NTB 1998 S. 47 Abs 3.2).

Laut Mitteilung der Geschäftsführung der Österreichischen Bundesverlag GesmbH (Eigentümer der Residenz Verlag GesmbH) an das BMF liege der Rohentwurf eines Unternehmungskonzeptes vor.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Finanzverwaltung

- (1) im Bereich der Finanzverwaltung hinsichtlich:

Verzinsung von Abgabennachforderungen und –guthaben (NTB 1995 S. 82 Abs 9.2, zuletzt TB 1999 S. 128 Abs 3.2).

Laut Stellungnahme des BMF sei die Verzinsung von Einkommensteuergutschriften bzw –nachforderungen durch das Budgetbegleitgesetz 2001 geregelt worden.

Kapitalbeteiligungen
des Bundes

- (2) im Bereich der Kapitalbeteiligungen des Bundes hinsichtlich
(2.1) der Flughafen Linz GesmbH betreffend:

– Darstellung sämtlicher Investitionen in einem Plan (TB 1999 S. 169 Abs 18);

Laut übereinstimmenden Stellungnahmen der Gesellschafter BMF und Land Oberösterreich sei bereits für das Jahr 2000 eine Gesamtinvestitionsplanung erstellt worden.

– Ausschreibungen von Planungs– und Controllingleistungen für Investitionen (TB 1999 S. 169 f Abs 20);

Laut übereinstimmenden Stellungnahmen der Gesellschafter BMF und Land Oberösterreich würden die Vergaben gemäß den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes durchgeführt. Ausgenommen seien jene Vergaben, bei denen eine offene Ausschreibung aus sachlich begründbaren Aspekten nicht zielführend und eine andere Vorgangsweise gemäß Vergabegesetz zulässig sei.

Verwirklichte Empfehlungen

119

- Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Anrainern (TB 1999 S. 171 Abs 23);

Laut Stellungnahme des Gesellschafters Land Oberösterreich bestehe seit Dezember 1999 ein Gremium mit Anrainervertretern, das alle Teilnehmer sehr positiv beurteilten.

(2.2) der Oesterreichischen Nationalbank betreffend:

- Straffungsmöglichkeiten in der Aufbauorganisation bezüglich der Führungskräfte (TB 1999 S. 179 Abs 27);

Laut Mitteilung des BMF sei die Anzahl der Führungskräfte durch die Zusammenlegung von Organisationseinheiten, durch Nicht-Nachbesetzung von Stellvertretern und durch Ausgliederungen von Aufgabenbereichen bereits deutlich reduziert worden.

- Akquisition neuer Geschäftsfelder zur Sicherung der Auslastung ab dem Jahr 2002 für die zu 100 % im Eigentum der Oesterreichischen Nationalbank befindliche Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GesmbH (TB 1999 S. 185 Abs 53);

Laut Mitteilung des BMF seien bereits zusätzliche Aufträge im Euro-Bereich von anderen Zentralbanken bzw der Europäischen Zentralbank akquiriert worden. Darüber hinaus sei es im Nicht-Euro-Bereich gelungen, Banknotendruckaufträge bereits jetzt und auch für Folgejahre zu erhalten. Erfolge in neuen Geschäftsfeldern seien durch Technologievermarktung sowie Entwicklungs- und Serviceleistungen für Banknotensortier- und -prüfanlagen erzielt worden. Im sonstigen Sicherheitsdruck sei die Zusammenarbeit mit der Österreichischen Staatsdruckerei GmbH intensiviert worden. Die Österreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GesmbH werde auch künftig eine offensive Strategie verfolgen, um noch weitere mit dem Kerngeschäft verwandte Geschäftsfelder zu entwickeln.

(2.3) der Residenz Verlag GesmbH betreffend:

- Erarbeitung einer gemeinschaftsrechtskonformen Lösung zur Abdeckung der buchmäßigen Überschuldung (NTB 1998 S. 48 Abs 6);

Laut Mitteilung der Geschäftsführung der Österreichischen Bundesverlag GesmbH (Eigentümer der Residenz Verlag GesmbH) an das BMF habe eine eingehende Prüfung ergeben, dass eine Verlustabdeckung durch Zuschüsse oder eine Kapitalerhöhung zu einer nicht unerheblichen Abgabenbelastung führen würde. Die Verlustabdeckung könnte als unzulässige Beihilfe im Sinne des Art 87 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft qualifiziert werden. Die Österreichische Bundesverlag GesmbH habe sich daher entschlossen, an der bisherigen Vorgangsweise (Haftungserklärung hinsichtlich einer etwaigen Abdeckung der Überschuldung) festzuhalten.

- Ersatz des Aufsichtsrates durch einen fachlichen Beirat (NTB 1998 S. 50 Abs 10);

Laut Mitteilung der Geschäftsführung der Österreichischen Bundesverlag GesmbH (Eigentümer der Residenz Verlag GesmbH) an das BMF sei der Aufsichtsrat im Dezember 1999 aufgelöst und im Jahr 2000 durch einen Beirat ersetzt worden.

Prüfungsergebnisse

Kosten im Zollrecht; Kommissionsgebühren

Das BMF hob die Kommissionsgebühren für zollamtliche Prüfungen entgegen den gesetzlichen Vorgaben trotz mehrmaliger Gehaltserhöhungen für den öffentlichen Dienst seit 1994 nicht mehr an. Dadurch entgingen dem Bund 1998 Einnahmen von mindestens 13 Mill ATS und 1999 von mindestens 19 Mill ATS.

Das BMF verfügte über keine vergleichbaren Daten für ein aussagekräftiges Kosten-Controlling der eingehobenen Personalkostenersätze für Hausbeschauen (Amtshandlungen außerhalb des Arbeitsplatzes) innerhalb der Öffnungszeiten der Zollstellen, obwohl die österreichweiten Erhebungen jedes Jahr einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand verursachten. Die Kommissionsgebühren für Hausbeschauen innerhalb der Öffnungszeiten reichten nicht aus, diese Hausbeschaukosten abzudecken.

Das BMF rechnete im Rahmen seines Kosten-Controlling bei der Ermittlung des Kostendeckungsgrades den Kommissionsgebühren auch die Eingabengebühren für die Hausbeschauanträge zu, obwohl dies seit dem EU-Beitritt unzulässig war. Das Erfordernis, die Personalkostenersätze rechtzeitig anzupassen, war daher nicht in der gebotenen Klarheit erkennbar.

Mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2001 traten die auf die gegenständliche Gebarungüberprüfung Bezug nehmenden Bestimmungen einer 4. Zollrechts-Durchführungsgesetz-Novelle in Kraft.

Kommissionsgebühren	
Rechtsgrundlagen:	
Materielles Recht:	Zollrechts-Durchführungsgesetz, BGBl Nr 659/1994 idgF Zollrechts-Durchführungsverordnung, BGBl Nr 1104/1994 idgF
Organisationsrecht:	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl Nr 18/1975 idgF
Behördenaufbau:	– BMF, Sektion III – 7 Finanzlandesdirektionen – 7 Hauptzollämter (einschließlich zugeordneter Zollstellen)

122

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte im März und April 2000 die Gebarung des BMF bezüglich der Kommissionsgebühren im Zollrecht. Zu den Prüfungsmitteilungen vom August 2000 nahm das BMF im Oktober 2000 und im März 2001 Stellung. Der RH erstattete hierzu im Jänner und im April 2001 seine Gegenäußerungen.

Weiters übermittelte das BMF im Dezember 2000 dem RH im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens den — auch für die gegenständliche Gebarungsüberprüfung maßgeblichen — Entwurf einer 4. Zollrechts-Durchführungsgesetz-Novelle. Mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2001 traten die auf die Gebarungsüberprüfung Bezug nehmenden Bestimmungen der 4. Zollrechts-Durchführungsgesetz-Novelle in Kraft.

**Höhe der
Kommissions-
gebühren**

- 2.1 Den Kommissionsgebühren unterliegen gemäß dem Zollrechts-Durchführungsgesetz

– die zollamtliche Prüfung von Anmeldungen oder Waren, wenn sie auf Antrag außerhalb des Amtsplatzes oder außerhalb der Öffnungszeiten der Zollstelle vorgenommen werden,

– die ständige Überwachung einer Betriebsstätte, in der Begünstigungen oder Verfahrensvereinfachungen in Anspruch genommen werden sowie

– die Überwachung der Vernichtung oder Zerstörung von Nichtgemeinschaftswaren.

Die Kommissionsgebühren umfassen die Personal- und Reisekosten.

Für den Ersatz der Reisekosten an die Bediensteten (Zollorgane) wurde die Reisegebührenvorschrift 1955 herangezogen; die jeweiligen Reisekosten wurden den Kostenschuldnern vorgeschrieben. Die Höhe der Personalkosten war durch Verordnung des Bundesministers für Finanzen festzusetzen. Dabei hatte sich der Durchschnittssatz für eine Stunde vom Bruttogehalt eines verheirateten Beamten der allgemeinen Verwaltung (Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2) zuzüglich der Verwaltungsdienstzulage, der Kinderzulage, der Sonderzahlung sowie der Familienbeihilfe für zwei Kinder abzuleiten.

Das BMF hat die Kommissionsgebühren seit 1994 nicht mehr neu festgesetzt, obwohl die maßgebliche Berechnungsgrundlage seither von rd 32 000 ATS (1994) um rd 10 % auf rd 35 000 ATS (2000) angestiegen ist.

- 2.2 Nach Ansicht des RH wären die Personalkostensätze seit 1994 wegen mehrmaliger Gehaltserhöhungen für Bundesbedienstete zwingend anzuhoben gewesen. Er bemängelte, dass dem Bund — auf Grundlage der vom BMF vorgenommenen Gegenüberstellung von ausbezahlten Überstundenvergütungen an Zollorgane und eingehobenen Kommissionsgebühren — durch die nicht erfolgte Erhöhung 1998 Einnahmen von mindestens 13 Mill ATS und 1999 von mindestens 19 Mill ATS entgangen sind.

Der RH empfahl, die zollrechtlichen Personalkostensätze an die jährliche Änderung der haushaltsrechtlichen Durchschnittssätze anzupassen.

2.3 *Das BMF teilte mit, es könne die vom RH angeführten Beträge, die dem Bund entgangen wären, nicht nachvollziehen. Es anerkannte jedoch die Kritik des RH als im Grunde berechtigt.*

2.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, weil das BMF selbst in seinem im Dezember 2000 an den RH ergangenen Entwurf zu einer 4. Zollrechts-Durchführungsgesetz-Novelle ausdrücklich festgehalten hatte, dass die Einführung einer der Kostenwahrheit entsprechenden Bemessungsgrundlage für Personalkosten Mehreinnahmen von rd 20 Mill ATS erwarten ließe.

Er erachtete die Erhöhung der Durchschnittssätze im Verordnungsweg mit 1. November 2000 sowie die Neuregelung im Zollrechts-Durchführungsgesetz für zweckmäßig.

Kosten-Controlling

3.1 Ein erhöhter Personalkostensatz zur Abdeckung des erhöhten Aufwandes konnte für Amtshandlungen außerhalb des Arbeitsplatzes (Hausbeschauen) bestimmt werden.

Im Jahr 1983 hatte das BMF die Finanzlandesdirektionen ersucht, ihm jährlich Aufstellungen über die jeweils im April eingehobenen Kommissionsgebühren für Hausbeschauabfertigungen ("April-Erhebungen") zu übermitteln. Ziel dieser Erhebungen war es, zu überprüfen, ob die an die Zollorgane ausbezahlten Vergütungen (zB Reisegebühren-, Überstundenvergütungen) die vereinnahmten Kommissionsgebühren überstiegen. Abweichungen sollten als Grundlage zur Anhebung der Personalkostensätze durch das BMF dienen.

Die Finanzlandesdirektionen gestalteten ihre Meldungen an das BMF über die eingehobenen Kommissionsgebühren unterschiedlich, weshalb das BMF über keine vergleichbaren Daten für ein aussagefähiges Kosten-Controlling der eingehobenen Personalkostensätze für Hausbeschauen innerhalb der Öffnungszeiten der Zollstellen verfügte.

Die Kommissionsgebühren für Hausbeschauen innerhalb der Öffnungszeiten reichten nicht aus, diese Hausbeschaukosten abzudecken.

Weiters ermittelte das BMF bezüglich der ausbezahlten Überstundenvergütungen und der eingehobenen Kommissionsgebühren einen günstigeren Kostendeckungsgrad. Es rechnete auf der Einnahmenseite den Kommissionsgebühren auch die Eingabengebühren für die Hausbeschauanträge zu, obwohl dies seit dem EU-Beitritt unzulässig war. Auch diese Vorgangsweise ließ für das Erfordernis, die Personalkostensätze rechtzeitig anzupassen, nicht die gebotene Klarheit erkennen.

3.2 Der RH bemängelte die unrichtige Ermittlung des Kostendeckungsgrades. Er empfahl dem BMF, auf eine Änderung des Zollrechts-Durchführungsgesetzes hinzuwirken. Wegen des enormen Verwaltungsaufwandes und wegen der in dieser Form für ein wirksames Kosten-Controlling nur eingeschränkten Verwertbarkeit sollte auf die österreichweiten "April-Erhebungen" ersatzlos verzichtet werden.

124

Auch in diesem Zusammenhang erachtete der RH eine Bindung der Höhe der Personalkostensätze an die jeweiligen Richtwerte der durchschnittlichen Personalkosten gemäß den Richtlinien zum Bundeshaushaltsgesetz für zweckmäßig.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien die Empfehlungen des RH bereits umgesetzt worden.*

Vollzugsvorschriften

4.1 Die Kostenvorschriften für Abfertigungen außerhalb des Arbeitsplatzes waren in der Zolldokumentation des BMF nicht abschließend geklärt, obwohl das BMF dies bereits 1996 in Aussicht gestellt hatte.

4.2 Der RH bemängelte, dass das BMF noch keine neue Dienstanweisung über die Kosten im Zollverfahren erlassen hat.

Der RH empfahl, die Neufassung der Zolldokumentation "Kosten im Zollverfahren" abzuschließen, um österreichweit eine einheitliche Vorgangsweise sicherzustellen.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMF beabsichtige es, Richtlinien zur Zolldokumentation "Kosten im Zollverfahren" zu erlassen.*

Schluss- bemerkungen

5 Zusammenfassend anerkannte der RH die durch die gesetzliche Neuregelung mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2001 erfolgte Bindung der Personalkostensätze an Richtwerte der durchschnittlichen Personalkosten gemäß den Richtlinien des Bundeshaushaltsgesetzes sowie die zwischenzeitlich erfolgte Erhöhung der Personalkostensätze. Er empfahl jedoch,

(1) die Neufassung der Zolldokumentation "Kosten im Zollverfahren" abzuschließen und zu verlautbaren sowie

(2) eine österreichweit einheitliche Vorgangsweise zur Kostenvorschrift für Abfertigungen außerhalb des Arbeitsplatzes sicherzustellen.

Organisation der Betrugsbekämpfung innerhalb der Zollverwaltung

Der RH anerkannte das Bestreben des BMF, der supra- bzw internationalen Betrugsbekämpfung die gebotene Bedeutung beizumessen. Aufgrund knapper Personalressourcen führte das im BMF eingerichtete Zollinformations- und Analysezentrum allerdings in den letzten Jahren keine strategischen Analysen zur Betrugsbekämpfung durch.

Verbesserungsmöglichkeiten sah der RH im Bereich der operativen Betrugsbekämpfung, insbesondere bei der Zusammenarbeit der auf nachgeordneter Ebene zuständigen Organisationseinheiten.

Aufgrund der organisatorischen Trennung der Zollwache in Einheiten für Kontrollen auf Amtsplätzen sowie für mobile Überwachung traten Informationsverluste auf.

BMF-Zollverwaltung Organisation der Betrugsbekämpfung					
Rechtsgrundlagen:	Insbesondere Art 280 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Verordnung (EG, Euratom) Nr 1150 des Rates vom 22. Mai 2000, ABl Nr L 130 vom 31. Mai 2000				
Aufgabe:	Schutz der finanziellen Interessen der EG und Österreichs				
Gebarungsentwicklung:	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS				
Einnahmen					
Abgaben-Nettovorschreibungen der österreichischen Zollämter	86 031,1	93 799,1	99 329,7	104 081,9	122 632,6
Ausgaben					
Sachausgaben*)	477,9	442,1	386,7	439,1	319,8
Personalausgaben	1 474,9	1 364,0	1 129,9	1 654,8	1 663,7
besoldeter Mitarbeiterstand der Zollverwaltung jeweils zum 1. Jänner			Anzahl		
	4 190	3 988	3 542	4 104	4 050
*) kalkulatorische Ansätze					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2000 die Gebarung des BMF im Zusammenhang mit der Organisation der Betrugsbekämpfung innerhalb der Zollverwaltung. Zu den im April 2001 ergangenen Prüfungsmitteilungen gab das BMF im Juni 2001 eine Stellungnahme ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Juli 2001, zu der das BMF im August 2001 erneut Stellung nahm.

126

Allgemeines

- 2 Für die Beurteilung des Erfolges der Betrugsbekämpfung zog der RH die nachträglichen Abgabenvorschreibungen, die zurückgeforderten Beträge an Ausfuhrerstattungen sowie die Strafen heran, die sich von 1995 bis 2000 wie folgt entwickelten:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS					
Zölle und Agrarabschöpfungen (Eigenmittel der EU)	10,6	83,9	193,1	278,3	263,3	393,4
Sonstige (nationale) Abgaben	850,8	467,0	1 456,6	1 844,3	621,0	1 054,6
Ausfuhrerstattungen	0,1	2,0	4,2	19,3	29,0	71,3
Strafen, verfallene Geldbeträge und Wertersatz	235,7	260,6	269,3	263,4	286,2	275,2
Summe ^{*)}	1 097,2	813,6	1 923,2	2 405,2	1 199,4	1 794,4

^{*)} rundungsbedingte Abweichungen möglich

Betrugsarten

- 3 Betrügereien bzw Unregelmäßigkeiten betrafen

(1) bei der Einfuhr:

- den Schmuggel hoch besteuarter Waren, zB Zigaretten,
- das Entziehen von Waren aus der zollamtlichen Überwachung sowie
- die Umgehung von hohen Zollsätzen, Antidumpingzöllen oder Verboten und Beschränkungen durch unrichtige Erklärungen in den Zollanmeldungen;

(2) bei der Ausfuhr:

- das Belassen verbrauchsteuerpflichtiger Waren im Zollgebiet oder deren Rückschmuggel,
- das Erschleichen von Austrittsbestätigungen und damit der Vergütung der Mehrwertsteuer,
- Missbräuche im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden.

Gegenstand der Betrugsbekämpfung waren weiters Delikte im Zusammenhang mit der Suchtgiftkriminalität sowie Verstöße gegen den Artenschutz oder das Urheberrecht.

Supra- bzw internationale Bedeutung der Betrugsbekämpfung

- 4.1 Art 280 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verpflichtet die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gleichermaßen, Betrügereien und sonstige gegen ihre finanziellen Interessen gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen zu bekämpfen, die abschreckend sind und einen effektiven Schutz bewirken.

Besondere Bedeutung kam dem Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern sowie der zielgerichteten Umsetzung der Informationen in konkrete Kontrollmaßnahmen zu.

- 4.2 Der RH anerkannte das Bestreben des BMF, der supra- bzw internationalen Betrugsbekämpfung die gebotene Bedeutung beizumessen.

Risikoanalyse

- 5.1 Das BMF errichtete innerhalb der im Zuge des Beitritts Österreichs zur EU neu geschaffenen Abteilung III/8 ein Zollinformations- und Analysezentrum, um die Aufgaben der Betrugsbekämpfung effizient erfüllen zu können. Diese betrafen insbesondere die Informationsbeschaffung und -aufbereitung sowie eine Risikoanalyse mit dem Ziel, die personellen Ressourcen auf höchste Risikobereiche zu konzentrieren und die Qualität der Ergebnisse sowohl hinsichtlich der Aufdeckung und Verfolgung als auch im präventiven Bereich zu steigern.
- 5.2 Der RH beurteilte die vom BMF anlassbezogen durchgeführten Analysen als zweckmäßig. Er bemängelte jedoch, dass es aufgrund knapper Personalkapazitäten in den letzten Jahren keine strategischen Analysen durchführte.

Der RH empfahl dem BMF, dem Zollinformations- und Analysezentrum die für die Durchführung strategischer Analysen notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Dazu könnten Fachreferenten der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland herangezogen werden. Grundlagen für die strategischen Analysen sollten durch umfassende Informationsgewinnung unter Zuhilfenahme sämtlicher Informationsquellen der Zollverwaltung erarbeitet werden.

- 5.3 *Das BMF sagte zu, die Vorschläge des RH im Rahmen des Projektes der Reorganisation der Zollverwaltung weiter zu verfolgen.*

Amtshilfe

- 6.1 Die Abteilung III/8 des BMF war zentrale Anlaufstelle für alle zollrechtlichen Amtshilfeersuchen und sonstigen Informationen, die von EU-Stellen, Zollbehörden der Mitgliedstaaten oder Drittländern eingingen. Sie leitete die Amtshilfeersuchen an die die Ermittlungen durchführenden Stellen weiter und wickelte den Schriftverkehr (abschließende Mitteilung der Ergebnisse an die anfragenden Einrichtungen) ab.
- 6.2 Da durch diese — gesetzlich dem BMF vorbehaltenen, weitgehend manipulative — Tätigkeit Personalressourcen des BMF gebunden wurden, empfahl der RH, auf eine Änderung des Zollrechts-Durchführungsgesetzes hinzuwirken, um den abschließenden Schriftverkehr auslagern zu können.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMF beabsichtige es, Aufgaben innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens zu delegieren.*

Operationale Betrugsbekämpfung

- 7.1 Betrugsbekämpfungsrelevante Informationen langten im BMF hauptsächlich auf elektronischem Weg ein. Ihre Bearbeitung und Weitergabe als anlassbezogene Hinweise und Aufträge an die betroffenen Einrichtungen und Zolldienststellen erfolgte überwiegend durch E-Mail.
- 7.2 Trotz der weitgehenden IT-Unterstützung war die Dokumentation der einzelnen Vorgänge unzureichend. Insbesondere traten Probleme im Vertretungs- bzw Abwesenheitsfall auf.

Operationale Betrugsbekämpfung

128

Der RH empfahl, auf der Grundlage des bestehenden IT-Systems die kontinuierliche Verfügbarkeit, Auswertung und Weiterleitung relevanter Informationen sicherzustellen.

7.3 *Das BMF sagte entsprechende Bemühungen zu.*

8.1 Die Betrugsbekämpfungskordinatoren der Finanzlandesdirektionen stimmten die Einsätze der — in die Organisationsstruktur eines Zollamtes eingebundenen und hauptsächlich auf Amtsplätzen eingesetzten — Sondereinsatzgruppen der Zollwache ab. Außerdem hielten sie direkten Kontakt zum Abfertigungsdienst der Zollstellen. Die Inspizierenden der Zollwache führten und koordinierten die — unmittelbar den Finanzlandesdirektionen zugeordneten — mobilen Überwachungsgruppen. Analyseergebnisse und andere Informationen wurden auf unterschiedlichen Wegen an die zuständigen Einrichtungen geleitet.

Sowohl die Sondereinsatzgruppen als auch die mobilen Überwachungsgruppen hatten aushilfsweise Personal an Zollämter abzustellen.

8.2 Der RH hielt die Zusammenarbeit zwischen Betrugsbekämpfungskordinatoren und Zollwacheinspizierenden für verbesserungsfähig. Es sollten insbesondere Informationsverluste vermieden werden.

Der RH regte weiters an, im Interesse einer erhöhten Schlagkraft aus den Sondereinsatzgruppen und den Zollwacheabteilungen für mobile Überwachung Personal zusammenzufassen und ausschließlich mit Betrugsbekämpfungsaufgaben befasste Einsatzeinheiten zu schaffen.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die Tätigkeit der mobilen Überwachungsgruppen kurzfristig stärker zollbetrugsorientiert ausgerichtet. Im Zuge der Reorganisation der Zollverwaltung werde den Empfehlungen des RH durch Schaffung spezieller "Intelligence-Teams" Rechnung getragen werden.*

Schluss-
bemerkungen

9 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMF,

(1) eine Änderung des Zollrechts-Durchführungsgesetzes anzuregen, um Amtshilfverfahren verstärkt an die mit den Ermittlungen befassten Stellen auslagern zu können,

(2) die kontinuierliche Verfügbarkeit, Auswertung und Weiterleitung relevanter Informationen sicherzustellen sowie

(3) aus den Sondereinsatzgruppen und den Zollwacheabteilungen für mobile Überwachung ausschließlich auf Betrugsbekämpfung ausgerichtete Einheiten zu schaffen.

Zölle und Agrarabschöpfungen; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Die vom Europäischen Rechnungshof zum Haushaltsjahr 1999 aus den Transaktionen der Buchführung ausgewählten Stichproben gaben auch aus der Sicht des RH keinen Anlass zu Bemerkungen.

Zahlungen für in der Buchführung erfasste Zollschulden, die am letzten Arbeitstag eines Monats erfolgen, werden nach Auffassung des Europäischen Rechnungshofes nicht rechtzeitig der Europäischen Kommission bereitgestellt, weil sie erst am nächsten Arbeitstag verbucht würden. Der RH teilte die Auffassung des BMF, die vom Europäischen Rechnungshof gewünschte Berücksichtigung der Zahlungswaluten sei rechtlich nicht zwingend.

BMF-Zollverwaltung					
Rechtsgrundlage:	insbesondere EU-Zollkodex und Zollrechts-Durchführungsgesetz, BGBl Nr 659/1994 idgF				
Aufgabe:	Vollziehung des Gemeinschaftszollrechtes				
Gebahrungsentwicklung:	1996	1997	1998	1999	2000
Einnahmen	in Mill ATS				
Abgaben-Nettovorschreibungen					
EU-Einfuhr- und Ausfuhrabgaben	3 496,3	3 490,5	3 283,6	3 458,2	3 864,5
Ausgaben					
Sachausgaben ¹⁾	477,9	442,1	386,7	439,1	319,8
Personalausgaben ²⁾	1 474,9	1 364,0	1 192,9	1 654,8	1 663,7
besoldeter Mitarbeiterstand jeweils zum 1. Jänner	Anzahl				
	4 190	3 988	3 542	4 104	4 050
1) kalkulatorische Ansätze					
2) einschließlich insbesondere Verbrauchsteuern					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im Februar 2000 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Jahr 1999 die Gebahrung 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 Salzburg und Linz vor, die der RH in Form einer eigenen Gebahrungsüberprüfung begleitete.

Zu den — nach Vorliegen der Prüfungsmitteilungen des Europäischen Rechnungshofes (Juni 2000) und der diesbezüglichen Stellungnahme des BMF (August 2000) sowie eines weiteren Schreibens des Europäischen Rechnungshofes (Oktober 2000) fertig gestellten — Prüfungsmitteilungen des RH vom November 2000 nahm das BMF im Dezember 2000 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 diesbezügliche Stellungnahme der überprüften Stelle Bezug.

Zuverlässigkeitserklärung 1999

- 2 Die vom Europäischen Rechnungshof für die von ihm abzugebende Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 1999 ausgewählten Stichproben betreffend die Hauptzollämter Salzburg und Linz gaben keinen Anlass zu Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofes und des RH.

Zahlungen von Zollschulden

- 3.1 Der Europäische Rechnungshof überprüfte beim Hauptzollamt Salzburg Transaktionen der so genannten gesonderten Buchführung. Bei einem Zahlungsvorgang in Höhe von 16 643 ATS sei die Zahlung dieses EU-Zollbetrages am letzten Arbeitstag des Monats September 1999 erfolgt, jedoch erst am nächsten Arbeitstag (und somit im Oktober 1999) verbucht worden. Dadurch wären die diesbezüglichen Zollbeträge der Europäischen Kommission — bedingt durch die Struktur des österreichischen Buchführungssystems — systematisch verspätet bereitgestellt worden. Der Europäische Rechnungshof verwies auf Unterschiede der österreichischen Haushaltsverrechnung zu Buchhaltungssystemen anderer Mitgliedstaaten.

Das BMF lehnte es aus rechtlichen Gründen ab, das Verrechnungssystem zu ändern.

- 3.2 Der RH teilte die rechtliche Auffassung des BMF. Zufolge eines Ratsbeschlusses vom Oktober 1994 über das System der Eigenmittel seien diese nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erheben. Das Bundeshaushaltsgesetz bestimmt, dass die Verrechnung von Gut- und Lastschriften nach Einlangen des Kontoauszuges zu erfolgen habe.

Schlussbemerkung

- 4 Zusammenfassend anerkannte der RH die Fehlerfreiheit der vom Europäischen Rechnungshof für die Zuverlässigkeitserklärung 1999 gezogenen Stichproben.

Österreichische Post AG; Zustelldienst und Verteilzentren

Der Aufsichtsrat der Österreichischen Post AG hat bis zum Ende der Gebarungüberprüfung weder das Strategiepapier noch den Businessplan genehmigt. Kooperationsbemühungen mit ausländischen Partnern auf dem Paketsektor blieben ohne konkreten Vertragsabschluss.

Die Kostenrechnung der überprüften Unternehmung war nur bedingt aussagekräftig. Die Akzeptanz des Controlling war gering.

Der Neubau der für Rationalisierungen erforderlichen Brief- und Paketverteilzentren verzögerte sich und war überwiegend mit deutlichen Kostensteigerungen verbunden.

Mangels erforderlicher Begleitmaßnahmen entfaltete ein im Dezember 1997 vom Aufsichtsrat genehmigter Sozialplan bisher nur geringe Wirkung, verursachte aber hohe Kosten.

Entgegen der zeitlichen Vorgabe des Poststrukturgesetzes wurde bis Ende 2000 kein neuer Kollektivvertrag abgeschlossen.

Der Personalaufwand in den Verteilzentren konnte durch die im September 2000 begonnene Umstellung auf Schichtdienste deutlich gesenkt werden.

Aufgrund der bundesweit uneinheitlichen Anwendung der automationsunterstützten Personalbedarfsermittlung im Zustelldienst konnte bei einem Postamt in Graz ein Einsparungsvolumen von insgesamt 6 Mill ATS erst nach rd eineinhalb Jahren erzielt werden.

Entgegen der Schablonenverordnung der Bundesregierung wurden vor dem 1. August 1998 entstandene Pensionsansprüche für Vorstandsmitglieder der überprüften Unternehmung weiter geführt.

Wegen zu langer Laufzeiten ausländischer Briefsendungen entgingen der überprüften Unternehmung im Jahr 1999 Vergütungen von 75 Mill ATS.

Österreichische Post AG, Unternehmensbereich Postdienst					
Eigentümer:	ÖIAG 100 %				
Unternehmensgegenstand:	Betrieb eines Logistiknetzwerkes für Briefe und Pakete sowie von rd 2 300 Postämtern; Erbringung von Leistungen ua auf dem Gebiet des Gelddienstes sowie der Kommunikations- und Informationstechnologie				
Rechtsgrundlage:	Bundesgesetz über die Einrichtung und Aufgaben der Post und Telekom Austria AG (Poststrukturgesetz), BGBl Nr 201/1996 idgF				
Gebarungsentwicklung:	1996 ¹⁾	1997	1998	1999	2000
			in Mill ATS		
Umsatzerlöse	11 206	19 488	20 213	22 140	21 078
Betriebsergebnis	2)	1 060	1 670	453	227
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	2)	1 050	2)	609	540
Bilanzgewinn/-verlust	2)	- 20	2)	533	5 000 ³⁾
Cashflow	2)	2)	2)	2)	889
Bilanzsumme	2)	26 707	2)	28 235	27 835
Mitarbeiter im Durchschnitt (in Vollzeitkräften)	2)	2)	Anzahl 32 423	31 672	31 555
1) von 1. Mai bis 31. Dezember					
2) Angabe wegen 1996 und 1997 nicht verfügbarer Daten sowie wegen rückwirkender Abspaltung der Telekom Austria AG im Jahr 1998 nicht möglich					
3) einschließlich Auflösung von Kapitalrücklagen von 4 362 Mill ATS					

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte in der Zeit von Juni bis November 2000 die Gebarung der Österreichischen Post AG bzw ihrer Vorgänger-Gesellschaften im Bereich Zustelldienst und Verteilzentren (ausgenommen Hochbau) in Graz, Salzburg und Wien. Zu den im März 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen Vorstand und Aufsichtsrat der Österreichischen Post AG im April und Mai 2001 Stellung. Das BMF verzichtete im Mai 2001 auf die Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2001.

Konzernstruktur

2.1 Gemäß Poststrukturgesetz wurde mit 1. Mai 1996 die Post und Telekom Austria AG errichtet, welche die bis dahin von der Post und Telegraphenverwaltung wahrgenommenen Aufgaben zu erfüllen hatte. Weiters war die Börseneinführung der Post und Telekom Austria AG (mit den Bereichen Postdienst, Postauto und Telekom) zum 31. Dezember 1999 vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Ausgliederung waren insbesondere für den Bereich Postdienst weder der tatsächliche Umstrukturierungsaufwand ermittelt noch konkrete Businesspläne erstellt. Den Investitionsbedarf für die Bereiche Postdienst und Postauto bezifferte der Finanzausschuss des Aufsichtsrates der Post und Telekom Austria AG ohne konkrete betriebswirtschaftliche Beurteilungskriterien mit 3,4 Mrd ATS.

Im Dezember 1996 ermöglichte die Übernahme von 44 Mrd ATS Verbindlichkeiten durch die Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft die Erstellung der Eröffnungsbilanz.

Im Juli 1998 erfolgte aufgrund einer vom Vorstand der damaligen Post und Telekom Austria AG vorgeschlagenen Änderung der Konzernstruktur die rückwirkende Abspaltung des Telekombereiches mit 1. Jänner 1998. Die Bereiche Postdienst und Postauto behielten die Firmenbezeichnung "Post und Telekom Austria AG" bei. Anfang 1999 wurde der Börsengang durch eine Novelle zum Poststrukturgesetz aufgehoben und die Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft mit der Erstellung von Privatisierungskonzepten betraut. Die Bereiche Postdienst und Postauto wurden zum Stichtag 31. Dezember 1998 in die "Österreichische Post AG" ausgegliedert. Die Abspaltung des Postautobereiches erfolgte mit Stichtag 31. Dezember 1999.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass die erforderlichen Konzepte sowie die notwendigen Managementinstrumente für die Steuerung des Ausgliederungsprozesses fehlten und der finanzielle Mittelbedarf nicht hinreichend abgesichert war.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des Aufsichtsrates der überprüften Unternehmung habe die Übernahme der Verbindlichkeiten durch die Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft sicher gestellt, dass die Post und Telekom Austria AG eine Eigenkapitalausstattung und Kapitalstruktur ausweisen konnte, wie sie für die geplanten Privatisierungsvorhaben voraussetzen waren.*

Unternehmensstrategie

Postdienst

- 3.1 Mitte 1996 entwickelte der Vorstand der damaligen Post und Telekom Austria AG Strategien zur Erreichung eines positiven Ergebnisses innerhalb von drei Jahren und begann ua Projekte im Bereich Organisation sowie in den Geschäftsfeldern Brief und Paket. Im Briefsektor waren umfangreiche Investitionen (rd 1 Mrd ATS) geplant. Im ersten Halbjahr 1997 ersetzte eine Allianz mit drei österreichischen Speditionen im Paketsektor geplante Investitionen von 3,5 Mrd ATS. Zur Gewährleistung einer offensiven Marketingstrategie wurde im Herbst 1997 ein Kooperationsvertrag mit der Österreichischen Postsparkasse AG abgeschlossen. Ende 1997 genehmigte der Aufsichtsrat einen Sozialplan; weiters wurden sämtliche Investitionen (ausgenommen wichtige Projekte) um 20 % der Projektsummen gekürzt.
- 3.2 Der RH kritisierte, dass die Rücknahme von Investitionen und die Verabschiedung eines Sozialplans ohne erforderliche tiefgreifende Strukturänderungen für eine Sanierung der Unternehmung nicht ausreichten.
- 4.1 Aufgrund der im Juli 1998 rückwirkend erfolgten Abspaltung des Telekombereiches band der Finanzausschuss des Aufsichtsrates die Entscheidung über die neue Konzernstruktur an die Vorlage von Strategiekonzepten und Businessplänen für den Post- und Postautobereich. Ende 1998 nahm der Aufsichtsrat Strategiekonzept und Businessplan (Einsparungspotenzial von 5 250 Jahresvollzeitkräften bei Gesamtinvestitionen von 8,2 Mrd ATS) lediglich zur Kenntnis, weil der Vorstand keine einheitlich abgestimmte Strategie erarbeitet hatte. Im zweiten Halbjahr 1999 sollte der neu zu bestellende Vorstand das Strategiekonzept und den Businessplan überarbeiten.

Unternehmensstrategie

134

- 4.2 Der RH bemängelte die fehlende Einigung über die einzuschlagende Strategie, weil dies sowie die Verlagerung der Entscheidungsfindung auf den neuen Vorstand zu weiteren Zeitverlusten führte.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung habe die Verlagerung der Entscheidungsfindung dem neuen Vorstand eine fokussierte Auseinandersetzung mit den Perspektiven der Gesellschaft unter Berücksichtigung der aktuellsten Marktentwicklungen ermöglicht.*
- 4.4 Der RH entgegnete, dass ungeachtet dessen wertvolle Zeit für die strategische Ausrichtung der überprüften Unternehmung verloren wurde.
- 5.1 Im November 1999 zeigte der neu bestellte Vorstand in einem Basispapier im Finanzausschuss der überprüften Unternehmung die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Restrukturierung der Österreichischen Post AG auf. Die Realisierung der zu entwickelnden Konzepte ua in den Bereichen Zustellung und Transportlogistik sollten bis zum Jahr 2004 abgeschlossen sein. Die Arbeitnehmervertreter lehnten dieses Basispapier ab.

Im März 2000 überreichte der Vorstand der Personalvertretung zur Information einen Maßnahmenkatalog zur Einhaltung der im Budget 2000 vorgesehenen Personalausgaben. Die Arbeitnehmervertretung lehnte den Maßnahmenkatalog im Aufsichtsrat ab. Der Vorstand zog deswegen Maßnahmen, die erst für das Jahresende 2000 vorgesehen waren, vor, und es gelang ihm, eine Rahmenbetriebsvereinbarung über Schichtdienste abzuschließen.

Der Aufsichtsrat wies auf die unterschiedlichen Lösungsansätze von Vorstand und Arbeitnehmervertretung hin und forderte ein Strategiepapier, welches der Vorstand in einer Aufsichtsratsklausur im August 2000 vorlegte. Der Aufsichtsrat nahm das Strategiepapier zur Kenntnis, genehmigte es jedoch bis Ende 2000 nicht; den Businessplan wies er zur Überarbeitung an den Vorstand zurück. Der Budgetplan 2001 wurde — mit Auflagen — gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter genehmigt.

- 5.2 Der RH anerkannte, dass der Vorstand der überprüften Unternehmung dem Aufsichtsrat sowohl ein Strategiepapier als auch einen Businessplan vorgelegt hatte. Der RH empfahl den zuständigen Organen der überprüften Unternehmung, das Einvernehmen bezüglich der erforderlichen Genehmigungen ehestmöglich herzustellen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung sei er seiner Verpflichtung, dem Aufsichtsrat ein umfassendes Strategiepapier und einen mehrjährigen Businessplan vorzulegen, nachgekommen.*
- 5.4 Der RH wies auf die gemäß Geschäftsordnung des Vorstandes notwendige Zustimmung des Aufsichtsrates in Strategiefragen hin.

Geschäftsfeld Paket

- 6.1 Das Geschäftsfeld Paket war zur Zeit der Übernahme durch die damalige Post und Telekom Austria AG bei einem Umsatz von 2,4 Mrd ATS (rd 53 Mill Pakete) durch lange Laufzeiten der Paketsendungen, eine Kostenunterdeckung von 60 %, eine Flächendeckung von 78 % und ein erhebliches Marktrisiko gekennzeichnet. Der durchschnittliche Abgang war

zum Übernahmezeitpunkt mit 1,5 bis 1,8 Mrd ATS jährlich zu beziffern. Der Vorstand der damaligen Post und Telekom Austria AG legte dem Aufsichtsrat im August 1996 das Konzept "Paket Morgen" vor, demzufolge bis Anfang 1999 ein Investitionsbedarf von 3,5 Mrd ATS und die Einsparung von 2 100 Arbeitskräften sowie langfristig ein positives Geschäftsergebnis von rd 50 Mill ATS geplant waren.

Das Ausmaß des Investitionsbedarfs sowie die erst langfristig erwartete Wirtschaftlichkeit führten ein halbes Jahr später dazu, dass das Konzept durch eine Allianz der damaligen Post und Telekom Austria AG mit drei großen österreichischen Speditionen — Franchise-Geber war ein deutscher Paketdienst — ersetzt wurde. Während der so genannte Universalpaketdienst bei der damaligen Post und Telekom Austria AG verblieb, lief das "Geschäftskundenpaket" über die Franchise-Gruppe. Damit waren mit 800 Mill ATS wesentlich niedrigere Investitionsmittel und eine Abkehr vom ursprünglichen Personal-Einsparungsziel vorgesehen. Der Aufsichtsrat genehmigte im Mai 1997 diese Kooperation durch eine Beteiligung der damaligen Post und Telekom Austria AG von 30 % an den drei Speditionen.

Die damalige Post und Telekom Austria AG konnte durch die Marktberreinigung — die Franchise-Gruppe war der größte Konkurrent gewesen — beträchtliche Tarifierhöhungen durchsetzen. Im zweiten Halbjahr 1998 trat die Deutsche Post AG verstärkt in den österreichischen Markt ein, wodurch die damalige Post und Telekom Austria AG die Vorgabe ihres Businessplans nicht erreichte. In der Folge erhöhte sich das Geschäftspaketvolumen der deutschen Franchise-Gruppe, weil die Mittel aus der Beteiligung der damaligen Post und Telekom Austria AG für moderne Logistikanlagen verwendet wurden. Die überprüfte Unternehmung (als Rechtsnachfolgerin der damaligen Post und Telekom Austria AG) lukrierte aus ihrer Beteiligung an der Franchise-Gruppe Erträge (Ausschüttung 1999: 30 Mill ATS), verlor aber im Bereich "Geschäftskundenpaket" an Stückzahl, und die Personalintensität blieb hoch.

- 6.2 Nach Ansicht des RH war die Marktposition der damaligen Post und Telekom Austria AG bzw ihrer Rechtsnachfolgerin international zu klein, um ein groß dimensioniertes Konzept wie "Paket Morgen" wirtschaftlich durchzusetzen. Der damaligen Post und Telekom Austria AG gelang durch die Kooperation zwar eine kurzfristige Absicherung ihrer Marktposition und eine vorübergehende Marktberreinigung, Rationalisierungen, die die Personalintensität — über die Errichtung der Paketzentren hinaus — verringert hätten, unterblieben jedoch.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung sei durch Kooperation die Stabilisierung des österreichischen Paketmarktes gelungen; die Österreichische Post AG trete in einer ihrer Kernkompetenzen, im Privatpaketbereich, erfolgreich eigenständig auf.*
- 7.1 Auf dem durch den freien Markt stark umkämpften Paketsektor etablierten sich in Europa vier große Wettbewerber, die bestrebt waren, ihre Marktpositionen zu erweitern und zu festigen. Im zweiten Halbjahr 1999 strebte die Österreichische Post AG eine 51 %-Beteiligung an einem Franchise-Projekt zur exklusiven Marktpräsenz im südosteuropäischen

Unternehmensstrategie

136

Raum an. In diesem Zusammenhang wurde ein "letter of intent" mit einer am Franchise-Geber beteiligten ausländischen Postunternehmung ausgehandelt. Der Projektabschluss verzögerte sich jedoch; erst Ende 2000 erzielte die überprüfte Unternehmung Verhandlungsfortschritte. Ein von ihr verfolgter Einstieg in den deutschen Paketmarkt kam nicht zustande.

- 7.2 Nach Ansicht des RH wird die Absicherung des Paketbereiches einer Kooperation der überprüften Unternehmung mit einem starken Partner bedürfen. Er empfahl, besonderes Augenmerk auf die Schaffung schlanker und effizienter Strukturen zu legen, um attraktive Voraussetzungen für Kooperationen bieten zu können.
- 7.3 *Der Vorstand der überprüften Unternehmung wies auf laufende Gespräche bezüglich einer breiteren und die Kerninteressen der Österreichischen Post AG sichernden Zusammenarbeit mit potenziellen nationalen und internationalen Partnern hin.*

Geschäftsfeld Brief

- 8.1 Zur Zeit der Übernahme durch die damalige Post und Telekom Austria AG wies das Geschäftsfeld Brief einen Umsatz von 12,3 Mrd ATS (rd 3,3 Mrd Sendungen) auf. Laut einem ausgearbeiteten Zustellkonzept, das durch Investitionen von rd 1 Mrd ATS eine Automatisierung der Sortierzentren vor allem in Salzburg und Wien, eine Optimierung des Logistiknetzwerkes und weiters eine Einsparung von 2 300 Mannjahren vorsah, sollte bis zum Jahr 2000 ein insgesamt positives Ergebnis auf dem Briefsektor erzielt werden. Im Frühjahr 1998 fand ein konkretes Strategiepapier nicht die Zustimmung des Aufsichtsrates.

Bis Ende 1998 hat die damalige Post und Telekom Austria AG die Reorganisation mehrmals hinausgeschoben und Modernisierungsinvestitionen, die andere Postunternehmungen schon getätigt hatten, erst in die Wege geleitet. Im Dezember 1998 legte der Vorstand der damaligen Post und Telekom Austria AG ein weiteres Maßnahmenpaket (Investitionen von 1,4 Mrd ATS) vor, das ua eine Konzentration der Zustellung sowie ein Einsparungspotenzial von 1 300 Jahresvollzeitkräften vorsah. Der neue Vorstand der überprüften Unternehmung griff dieses Projekt im Zusammenhang mit der dringend erforderlichen Restrukturierung, Qualitätssteigerung und Kostenminimierung ein Jahr später wieder auf. Die bestehenden 1 865 Zustellpostämter sollten auf 410 Zustellbasen konzentriert werden; noch im Jahr 2000 sollten 50 Zustellbasen organisatorisch vorbereitet und mit 1. Jänner 2001 betrieben werden. Nach Verhandlungen mit der Personalvertretung wurde das Projekt im November 2000 ausgesetzt sowie ein Feldversuch für 24 Zustellbasen begonnen; bis Ende April 2001 war eine wirtschaftliche Bewertung vorgesehen.

- 8.2 Der RH kritisierte die schleppende Umsetzung des Konzeptes, welche die in den Wirtschaftlichkeitsrechnungen getroffenen zeitlichen Annahmen in Frage stellte.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung sei die Ausgliederung der Post aus der Bundesverwaltung im internationalen Vergleich relativ spät erfolgt; im Vergleich zu anderen Postunternehmungen bestehe eine ungünstigere Ausgangsposition.*

Betriebswirtschaft

Controlling-
Grundlagen

- 9.1 Nach der 1996 erfolgten Übertragung der Aufgaben der Post und Telegraphenverwaltung an die damalige Post und Telekom Austria AG war ein geeignetes Controllingsystem aufzubauen.

Die IT der überprüften Unternehmung war durch uneinheitliche Vorgesysteme und Insellösungen gekennzeichnet, die die Einheitlichkeit der Datenverwaltung und die Verknüpfung der Daten erschwerten. Trotz stetiger Bemühungen gelang es bis Ende 2000 nicht, ein geeignetes Auswertungsschema für die verschiedenen Aufgabenbereiche der überprüften Unternehmung zu entwickeln und ein aussagekräftiges Berichtswesen einzurichten. Mehrmalige personelle Änderungen an der Spitze der Controllingabteilung zeigten nicht den gewünschten Erfolg. Die Akzeptanz der Mitarbeiter für die Notwendigkeit eines funktionierenden Controlling war gering.

- 9.2 Der RH hat bereits 1997 anlässlich der Gebarungüberprüfung der damaligen Post und Telekom Austria AG, Direktion Innsbruck, auf die fehlenden Voraussetzungen für den Aufbau eines Controlling hingewiesen und hierüber dem Nationalrat berichtet (NTB 1996 S. 113 Abs 3). Er empfahl nunmehr, den Ausbau des Controlling durch ein geeignetes Kennzahlensystem voranzutreiben und dessen Akzeptanz durch Mitarbeiter-schulung zu verstärken.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung seien Kennzahlen für die Planung und Steuerung auf aggregierter Unternehmungsebene vorhanden. Seit 2001 würde die neue Organisation auch auf Kostenstellenebene dargestellt. Für die Genehmigung von Projekten könne der Vorstand seit 2001 auf ein Evaluierungsverfahren samt Rentabilitätskennzahlen zurückgreifen. Außerdem würden den Mitarbeitern im Jahr 2001 verstärkt betriebswirtschaftliche Schulungen angeboten.*

Personalcontrolling

- 10.1 Bis Ende 1999 erfolgten auf regionaler operativer Ebene aufgrund mangelnder Datenqualität keine Soll-Ist-Vergleiche der Personalkosten. Erst im Mai bzw Juni 2000 fanden so genannte "Plan/Ist-Gespräche" mit den einzelnen Regionalleitern für das erste Quartal 2000 statt. Diese wiesen insofern inhaltliche Lücken auf, als zB für die Überstunden keine Planzahlen und für die verarbeiteten Mengen weder Plan- noch Ist-Zahlen zur Verfügung standen.
- 10.2 Der RH erachtete das Personalcontrolling für unzureichend. Er empfahl, das Personalcontrolling zeitnah und vollständig zu gestalten. Weiters erachtete der RH die Schaffung eines aussagekräftigen Leistungskennzahlensystems für zweckmäßig.
- 10.3 *Der Vorstand der überprüften Unternehmung stimmte dem RH zu; entsprechende Maßnahmen seien zu Jahresbeginn 2001 eingeleitet worden.*

Betriebswirtschaft

138

Kostenrechnung

- 11.1 Die Voraussetzungen für eine aussagekräftige Kostenrechnung (zB klar definierte Organisationsstrukturen, einheitliches und eindeutiges Datenmaterial) waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung nur bedingt gegeben. Auch erforderten die Erfassung und Überleitung der Daten aus den diversen Vorsystemen bzw aus händisch geführten Aufzeichnungen erheblichen Arbeitsaufwand. Auswertungen der durchgeführten Erhebungen und Berechnungen (zB Deckungsbeitragsrechnungen, Produktkalkulationen) lagen auf regionaler Ebene nicht vor. Ferner traten dort Probleme bei der Erstellung von Soll-Ist-Kostenvergleichen bzw bei der Akzeptanz von Kostenplanungen auf, weil die Kostenstellenverantwortlichen nicht in die Planung eingebunden waren.
- 11.2 Der RH empfahl, die Zuverlässigkeit der Datenqualität zu optimieren (zB Herstellung der Vergleichbarkeit der Daten unterschiedlicher Organisationseinheiten, Ermöglichung von Zeitreihenvergleichen, Bereitstellung aufgabenadäquater Daten auf regionaler Ebene). Er hielt die Einbeziehung aller Kostenstellenverantwortlichen in den Planungsprozess für zweckmäßig.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung lägen eine aussagekräftige Produkt-Deckungsbeitragsrechnung und eine Kostenstellenrechnung vor. Seit dem Sommer 2000 würden den Kostenstellenverantwortlichen die Betriebsabrechnungsbögen übermittelt.*
- 11.4 Der RH hielt es für zweckmäßig, den Kostenstellenverantwortlichen neben den Betriebsabrechnungsbögen auch Auswertungen über Produktivität und Rentabilität der Organisationseinheiten — zusammengefasst nach regionalen und/oder größenabhängigen Kriterien — als Referenzwerte zur Verfügung zu stellen.

Investitionen

Postzentrum Ost

- 12.1 Die damalige Post und Telekom Austria AG begann im Herbst 1996 mit der Planung zur Errichtung eines neuen Briefverteilzentrums im Einzugsbereich Wien. Das geplante Investitionsvolumen betrug rd 700 Mill ATS. Die Inbetriebnahme war für das Jahr 1999 vorgesehen und sollte ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 423 Mill ATS ermöglichen. Die Bearbeitung von Paket- sowie nicht beanschrifteten Postsendungen sollte trotz infrastruktureller Probleme, wie zB veraltete Maschinen, nicht ausreichende und ungeeignete Raumverhältnisse — wie bis dahin — am Standort der Brief- und Paketverteilung im 10. Wiener Gemeindebezirk erfolgen. Im November 1998 wurde für die Errichtung des geplanten Briefverteilzentrums ein Grundstück angekauft (Kaufpreis: 175 Mill ATS).

Im November 1999 entschloss sich die Österreichische Post AG zum Neubau des Postzentrums Ost, das neben dem bereits projektierten Briefverteilzentrum auch die Errichtung eines neuen Paketverteilzentrums vorsah. Das erwartete Gesamtinvestitionsvolumen betrug rd 2,3 Mrd ATS. Der Neubau des Paketverteilzentrums sollte im ersten Quartal 2002 begonnen und bis zum Jahr 2003 fertiggestellt werden. Im August 2000 präsentierte der Vorstand der überprüften Unternehmung dem Aufsichtsrat das Projekt Postzentrum Ost mit einem prognostizierten Finanzmittelbedarf von rd 3,2 Mrd ATS (rd 2 Mrd ATS für das Briefverteilzentrum,

rd 1,2 Mrd ATS für das Paketverteilzentrum). Das jährliche Einsparungspotenzial wurde mit rd 591 Mill ATS beziffert. Am 5. Dezember 2000 erfolgte der Spatenstich zur Errichtung des Briefverteilzentrums. Die für die Errichtung des Paketverteilzentrums erforderlichen Flächen konnten bis Ende 2000 nicht angekauft werden.

- 12.2 Da die damalige Post und Telekom Austria AG zu Beginn der Planung des Briefverteilzentrums den Neubau eines Paketverteilzentrums nicht in Erwägung gezogen hatte, unterblieb der Ankauf eines für beide Vorhaben geeigneten Grundstückes; dadurch verzögerte sich nach Ansicht des RH der Baubeginn um mindestens drei Jahre, wodurch ein Einsparungspotenzial von insgesamt rd 1,8 Mrd ATS nicht ausgeschöpft werden konnte. Der RH wies auf die — auch bei Berücksichtigung einer Kapazitätsausweitung — deutliche Erhöhung des geplanten Finanzmittelbedarfes für das Briefverteilzentrum hin. Er empfahl, künftig bereits zu Beginn der Planung die benötigten Finanzmittel realistisch zu berechnen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung hätten die Betragsangaben vom August 2000 daraus resultiert, dass die Kosten über einen längeren Zeitraum betrachtet worden seien; daher seien — zusätzlich zu den Investitionen und Sachaufwendungen — auch Ersatzinvestitionen in den Folgejahren berücksichtigt worden.*

- Postzentrum Salzburg 13.1 Im Frühjahr 1999 begann die Planung des Neubaus eines Briefverteilzentrums, angrenzend an das in Errichtung befindliche Paketverteilzentrum (Postzentrum Salzburg). Die geplanten Gesamtkosten für das Postzentrum Salzburg betragen im Mai 1999 rd 330 Mill ATS (hievon 164 Mill ATS für das Paket- und rd 166 Mill ATS für das Briefverteilzentrum).

Im März 2000 wurden die geplanten Kosten für das Briefverteilzentrum auf rd 257 Mill ATS geschätzt. Durch seine Inbetriebnahme sollte ab dem ersten Quartal 2001 ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 29 Mill ATS realisiert werden.

Das Paketverteilzentrum nahm im Oktober 1999 den Betrieb auf. Die Errichtungskosten beliefen sich auf rd 188 Mill ATS.

Die überprüfte Unternehmung hatte für das Briefverteilzentrum — nicht jedoch bezüglich des früher errichteten Paketverteilzentrums — einen detaillierten Projektablauf- und -organisationsplan erstellt, die laufende Kostenkontrolle war jedoch mangelhaft (zB Kostenerfassung in zwei Verrechnungskreisen, fehlende Information der Projektleitung über den aktuellen Gesamtkostenstand).

- 13.2 Der RH begrüßte zwar die Planungsmaßnahmen, hielt jedoch eine lückenlose Projektverfolgung und -dokumentation für geboten. Er kritisierte, dass die geplanten Kosten für das Briefverteilzentrum in rd einem Jahr um mehr als 90 Mill ATS gestiegen waren und die Kostenschätzung für das Paketverteilzentrum um rd 24 Mill ATS von den tatsächlichen Errichtungskosten abwich.

Investitionen**140**

13.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung habe erst die endgültige Klärung der räumlichen und maschinellen Ausstattung im Juni 1999 eine realistische Kostenschätzung ermöglicht.*

Postzentrum Graz

14.1 Ab Mitte 1999 plante die Österreichische Post AG die Errichtung eines Brief- und Paketverteilzentrums (Postzentrum Graz). Dadurch sollte sowohl eine Qualitätsverbesserung in der Brief- und Paketlogistik als auch eine Kostensenkung von rd 85 Mill ATS ab dem Jahr 2002 erzielt werden. Die Investitionskosten wurden im Jänner 2000 auf rd 502 Mill ATS und im August 2000 — unter Berücksichtigung einer verbesserten Maschinenausstattung — auf rd 580 Mill ATS geschätzt. Die überprüfte Unternehmung plante die Fertigstellung des Postzentrums Graz für Mitte 2001.

Im Herbst 1999 erteilte die überprüfte Unternehmung einem technischen Büro für die Erbringung von Planungsleistungen für die Gewerke Fördertechnik und Paketverteilanlage sowie für deren Bauaufsicht und Schlussabnahme zu einem Honorar von 1,9 Mill ATS den Zuschlag. Diese Honorarhöhe basierte auf einem von der Österreichischen Post AG geschätzten Auftragsvolumen von rd 44 Mill ATS.

Die aufgrund der Planungsarbeiten des technischen Büros durchgeführte öffentliche Ausschreibung der Gewerke Fördertechnik und Paketverteilanlage hatte jedoch zur Folge, dass die am Vergabeverfahren teilnehmenden Bieter Angebote in Höhe von rd 140 Mill ATS legten, worauf die Österreichische Post AG die Ausschreibung wegen formeller, inhaltlicher und technischer Fehler widerrief. Die geplante Fertigstellung des Postzentrums Graz verzögerte sich dadurch um drei Monate. Nach Wiederholung der Ausschreibung, der sodann ein geändertes Leistungsverzeichnis zugrunde lag, vergab die überprüfte Unternehmung den Auftrag um rd 93,6 Mill ATS. Basierend auf diesem Investitionsvolumen und für die Umplanung verlangte das technische Büro ein Honorar von 5,6 Mill ATS. Die Österreichische Post AG versuchte, eine Honorarreduktion zu erwirken.

14.2 Die deutliche Steigerung der geschätzten Investitionskosten um rd 78 Mill ATS war nach Ansicht des RH — auch unter Berücksichtigung einer verbesserten Maschinenausstattung — auf eine nicht ausreichend detaillierte Kostenplanung zurückzuführen. Der RH empfahl, bei künftigen Vergaben von Planungsarbeiten das jeweilige Investitionsvolumen realistisch abzuschätzen, um so nur jene Interessenten als potenzielle Bieter anzusprechen, die über die erforderliche Erfahrung und Kapazität zur reibungslosen Projektabwicklung verfügen.

14.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung sei mit dem technischen Büro eine Einigung erzielt worden. Aufgrund der Festlegung einer Honorarbasis von 6,3 Mill ATS habe sich eine Gesamtzahlung von 3,3 Mill ATS (einschließlich USt) ergeben.*

Personal

Personalaufwand

- 15.1 Die Österreichische Post AG konnte Daten vor dem Jahr 1997 nicht mehr oder nur mit hohem technischen und personellen Aufwand auswerten.

	1997	1998	1999	2000
	in Mrd ATS			
Personalaufwand ¹⁾	13,8	13,6	14,1	14,2 ²⁾
Umsatz	19,5	20,2	22,1	21,1
	in %			
Anteil des Personalaufwandes am Umsatz	70,8	67,3	63,8	67,3

1) Gesamter Postdienst (vor 1999 keine Daten für Zustelldienst und Verteilzentren verfügbar)

2) Erhöhung durch Übernahme von 584 Mitarbeitern aus dem Bereich Postauto

- 15.2 Der RH wies auf den hohen Anteil des Personalaufwandes am Umsatz hin. Nach Ansicht des RH kann eine entscheidende Ergebnisverbesserung in den nächsten Jahren nur durch entsprechende Rationalisierungen im Personalbereich sowie durch eine Optimierung der Betriebsabläufe erreicht werden.

- 15.3 *Der Vorstand der überprüften Unternehmung gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Sozialplan

- 16.1 Im Dezember 1997 genehmigte der Aufsichtsrat der damaligen Post und Telekom Austria AG eine Betriebsvereinbarung ("Sozialplan"), die

- Vorruhestandsregelungen,
- freiwillige Abfindungen,
- sonstige Karenzierungen und
- Teilzeitbeschäftigungen

vorsah. Ein Rechtsanspruch für die Mitarbeiter auf einzelne Maßnahmen aus dem Sozialplan bestand nicht. Zum Zeitpunkt der Einführung des Sozialplans verfügte die damalige Post und Telekom Austria AG weder über detaillierte Konzepte zur Personalreduktion, noch waren die erforderlichen Rahmenbedingungen (zB bundesweit einheitliches Personalbedarfsermittlungsverfahren, Reorganisation der Verteilzentren) geschaffen worden.

Im Februar 1998 erachtete der Vorstand aufgrund der Vorruhestandsanmeldungen eine Reduktion von rd 4 500 Mitarbeitern im Postbereich bis Ende 2001 unter der Voraussetzung für erreichbar, dass die durch Rationalisierungsmaßnahmen freigewordenen Arbeitsplätze sowie der natürliche Abgang nicht nachbesetzt würden. Im November 1998 brachte der Finanzvorstand in einer Finanzausschusssitzung des Aufsichtsrates seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass es im Jahr 1998 nicht gelungen sei, "alle Abgänge aus dem Sozialplan durch entsprechende Einsparungspotenziale" abzudecken. Im Dezember 1999 berichtete der neu bestellte Vorstand dem Aufsichtsrat der überprüften Unternehmung, dass

Personal

142

der Personalstand 1998 zwar stark reduziert worden wäre, jedoch "... in der Periode Jänner bis Juni 1999 ... ein Aufbau des Personalstandes (erfolgreich), der über dem der vergleichbaren Periode" (des Vorjahres) lag.

Bis Oktober 2000 nahmen 3 150 Mitarbeiter Maßnahmen des Sozialplans in Anspruch, woraus der überprüften Unternehmung bis dahin ein Aufwand von rd 2,3 Mrd ATS erwuchs. Durch den Übertritt in den Ruhestand von rd 2 500 Mitarbeitern betrug der Personalabgang von Anfang 1998 bis Ende 2000 rd 5 650 Mitarbeiter. Der Personalstand verringerte sich im Jahr 2000 gegenüber 1998 — verwertbare Daten für 1997 standen nicht zur Verfügung — um 1 443 Vollzeitkräfte. Die genaue Anzahl der von Anfang 1998 bis Ende 2000 erfolgten Neuaufnahmen konnte die Österreichische Post AG nicht beziffern.

- 16.2 Der RH bemängelte, dass die überprüfte Unternehmung die angestrebte Personalreduktion ohne konzeptive und organisatorische Vorbereitungsmaßnahmen in Angriff genommen hatte. Dadurch verursachte der — für den Personalabbau zweckmäßige — Sozialplan einen hohen Aufwand, ohne jedoch die erwartete Wirkung zu entfalten.

Nach Ansicht des RH wären nur jenen Mitarbeitern Maßnahmen des Sozialplans anzubieten gewesen, die nicht durch Neuaufnahmen nachzusetzen waren. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung wäre hiedurch — abgesehen von anteiligen Finanzierungskosten für den Sozialplan — ein Personalmehraufwand von zumindest 800 Mill ATS vermeidbar gewesen. Der RH empfahl, die erforderlichen Begleitmaßnahmen (zB Reorganisation der Verteilzentren, Personalbedarfsermittlung) ehestmöglich nachzuholen, um die Personalreduktion im geplanten Ausmaß verwirklichen zu können.

- 16.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung habe der Sozialplan den Abbau von Beamten höherer Gehaltskategorien forciert. Jüngere Mitarbeiter im Angestelltenverhältnis würden geringere Abfertigungsaufwendungen verursachen. Der Sozialplan sei ein wesentlicher Schritt zur Restrukturierung des Personalaufwandes.*
- 16.4 Der RH erwiderte, dass die Maßnahmen des Sozialplans mit der betrieblich möglichen Personalreduktion abzustimmen gewesen wären. Dadurch wären Neuaufnahmen und zusätzliche Abfertigungsaufwendungen für jüngere — allenfalls erst vor kurzer Zeit aufgenommene — Mitarbeiter zu vermeiden gewesen.

Kollektivvertrag

- 17.1 Gemäß Poststrukturgesetz hatte der Vorstand der damaligen Post und Telekom Austria AG bis zum 31. Dezember 1997 einen neuen Kollektivvertrag mit dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten) auszuhandeln. Über Auftrag des neu bestellten Vorstandes der überprüften Unternehmung wurde im Sommer 1999 mit der Entwicklung eines "leistungsorientierten Gehaltsmodells" und dem Entwurf eines neuen Kollektivvertrages begonnen. Die diesbezüglichen Verhandlungen mit der Gewerkschaft waren bis Ende 2000 nicht abgeschlossen.

- 17.2 Der RH bemängelte das Verfehlen der gesetzlichen Zielvorgabe. Er empfahl, den neuen Kollektivvertrag, verbunden mit einem leistungsfördernden Entlohnungssystem, zur Sicherstellung der Konkurrenzfähigkeit der überprüften Unternehmung ehestmöglich abzuschließen.
- 17.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung würde der Kollektivvertrag bereits auf der Ebene des Vorstandes bzw des Gewerkschaftsvorsitzenden verhandelt. Beide Seiten seien um eine möglichst rasche Einigung bemüht.*

Vorstandsverträge

Abfertigungen

- 18.1 Hiezu war festzustellen:

(1) Bei der Bestellung der vier Vorstandsmitglieder der damaligen Post und Telekom Austria AG (Juli bis September 1996) wurden die Abfertigungsansprüche in den Anstellungsverträgen für drei Vorstandsmitglieder wie folgt geregelt:

– Dem jeweiligen Vorstandsmitglied gebührte bei Beendigung des Anstellungsverhältnisses eine Abfertigung in Höhe eines Zehntels des letzten Jahresbruttogehalts für jedes vollendete Dienstjahr bis zum Höchstmaß eines Jahresbruttogehalts.

– Parallel dazu sollte die Abfertigung im Sinne des Angestelltengesetzes errechnet und der jeweils höhere Betrag ausgezahlt werden.

Der damalige Vorsitzende des Aufsichtsrates gestand einem der vier Vorstandsmitglieder, das kein Rückkehrrecht in seinen vormaligen Beruf hatte, in dessen Anstellungsvertrag eine Abfertigung in Höhe eines Jahresbruttogehalts zu, sofern es im Anschluss an die bis 30. September 1999 laufende Funktionsperiode nicht neuerlich zum Vorstandsmitglied bestellt werden würde. Da keine Wiederbestellung erfolgte, wurde — nach einer Anstellungsdauer von knapp über drei Jahren — die Abfertigung in Höhe des Jahresbruttogehalts ausgezahlt.

(2) In den Anstellungsverträgen der 1999 bestellten Vorstandsmitglieder der Österreichischen Post AG wurden Abfertigungsansprüche vereinbart, die ihrer Höhe nach dem Angestelltengesetz und damit der gemäß dem Bundesgesetz über Transparenz bei Stellenbesetzungen im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz), BGBl I Nr 26/1998, erlassenen Verordnung der Bundesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz, BGBl II Nr 254/1998 (kurz: Schablonenverordnung) entsprachen.

- 18.2 Obwohl im Jahr 1996 die Abfertigungsansprüche bei Anstellungsverträgen von Vorstandsmitgliedern im staatsnahen Unternehmensbereich noch keiner gesetzlichen Limitierung unterworfen waren, hielt der RH fest, dass in einem Vorstandsvertrag eine Abfertigung in der Höhe eines Jahresbruttogehalts bereits nach einer knapp mehr als dreijährigen Anstellungsdauer zugesichert wurde.
- 18.3 *Laut Stellungnahme des Aufsichtsrates der überprüften Unternehmung sei die Zusage einer Abfertigung in Höhe eines Jahresbruttogehalts deshalb gegeben worden, weil das betreffende Vorstandsmitglied keine Pensionszusage erhalten habe.*

Personal

144

Weiterführung von Pensionsansprüchen und Anwartschaften

19.1 Im August 1999 schloss der damalige Vorsitzende des Aufsichtsrates der überprüften Unternehmung mit drei Vorstandsmitgliedern, die bereits bei anderen Unternehmungen eine derartige Funktion ausgeübt und aus dieser Tätigkeit Pensionsansprüche erworben hatten, Vereinbarungen ab, die den Stand an bisher erworbenen Rechten wahren sollten. Im Einzelnen war festzustellen:

(1) Ein Vorstandsmitglied hatte aus seiner bisherigen Vorstandstätigkeit bereits einen unverfallbaren Pensionsanspruch in Höhe von 50 % des letzten Vorstandsbezuges erworben. Er wurde seitens der überprüften Unternehmung so behandelt, als ob er seine Vorstandstätigkeit bei der anderen Unternehmung fortgesetzt und somit einen Pensionsanspruch von 68 % erreicht hätte. In diesen Differenzanspruch wurden die künftigen laufenden Pensionsbeiträge der überprüften Unternehmung an die Pensionskasse eingerechnet und derart ein Barwert des Pensionsanspruches ermittelt.

(2) Bei den beiden anderen Vorstandsmitgliedern wurden die Barwerte der Pensionsansprüche aus den alten Anstellungsverträgen bis zum 60. Lebensjahr unter Anrechnung der künftigen laufenden Pensionsbeiträge der überprüften Unternehmung hochgerechnet.

In der Folge ersuchte die überprüfte Unternehmung die vormaligen Dienstgeber der Vorstandsmitglieder um Überweisung der Barwert-Beträge an die Pensionskasse und vergütete sie — nach Abzug des von einem vormaligen Dienstgeber gebildeten Rückstellungsbetrages — den vormaligen Dienstgebern als Kostenersatz (insgesamt 15 Mill ATS).

(3) In den Vereinbarungen, die der damalige Vorsitzende des Aufsichtsrates der überprüften Unternehmung mit den vier erstmalig bestellten Vorstandsmitgliedern am 1. Oktober 1999 gemäß Betriebspensionsgesetz, BGBl Nr 282/1990, abschloss, wurde hinsichtlich der Unverfallbarkeit von Anwartschaften festgelegt, dass alle erworbenen Anwartschaften auf Alters- und Hinterbliebenenversorgung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Eintritt des Leistungsfalles unverfallbar werden.

Die Schablonenverordnung legte demgegenüber fest, dass in Anstellungsverträgen in Bezug auf Pensionsregelungen bei erstmaliger Bestellung ausschließlich zu vereinbaren ist, dass die Unverfallbarkeit der Anwartschaft erst nach Ablauf von fünf Jahren eintritt.

19.2 Nach Ansicht des RH war die gewählte Vorgangsweise bezüglich der Wahrung der erworbenen Pensionsansprüche nicht geeignet, die Vergleichbarkeit und Transparenz der Regelungen der Anstellungsverträge zu verbessern. Gemäß Schablonenverordnung hätten grundsätzlich die vor dem 1. August 1998 abgeschlossenen Betriebspensionen nicht weitergeführt werden dürfen. Ferner war zu bemängeln, dass die Schablonenverordnung hinsichtlich der Unverfallbarkeit der Pensions-Anwartschaften bei erstmaliger Bestellung nicht eingehalten wurde.

19.3 *Laut Stellungnahme des Aufsichtsrates der überprüften Unternehmung hätten alle drei Vorstandsmitglieder auf einer Sicherung und Fortführung ihrer Pensionsansprüche zumindest in bisheriger Höhe bestanden. Für ihre Bestellung wären daher vertragliche Zusagen hinsichtlich der sofortigen Unverfallbarkeit der Pensionsanswartschaften sowie die Einzahlung des Barwertes der (verlorenen) Pensionsansprüche in die Pensionskasse erforderlich gewesen. Die einzige mit der Schablonenverordnung konforme Alternative bestünde in einer so weitgehenden Erhöhung der Aktivbezüge — und damit auch der Einzahlung in die Pensionskasse —, dass über die restliche Zeit des Berufslebens ein entsprechender Ausgleich für entgangene Pensionsansprüche eingetreten wäre. Eine solche Lösung hätte erst recht zu einer mangelnden Vergleichbarkeit und Transparenz geführt und könne weder im Sinne des Gesetz- bzw des Verordnungsgebers noch im Interesse der betroffenen Unternehmung liegen. Die Regelung der Schablonenverordnung bezüglich der Leistung eines 10 %igen Pensionskassenbeitrages könne zB durch Zahlung einer "Vertragsantrittsprämie" (wenn ein Bewerber aus einem bestehenden Vertrag ausgelöst werden müsse und dies den "branchenüblichen Vertragsusancen der Privatwirtschaft" entspreche) unterlaufen werden; ob ein solcher Betrag als "Abwerbbeprämie" oder "Einmaleralag" (in eine Pensionskasse) bezeichnet werde, dürfe für die Zulässigkeit aus Sicht des in erster Linie dem Unternehmenswohl verpflichteten Aufsichtsrates keine Rolle spielen.*

19.4 Der RH wies darauf hin, dass der Vortrag an den Ministerrat vom Juli 1998 hinsichtlich der Schablonenverordnung klar stellte, dass ab dem Inkrafttreten der Schablonenverordnung entsprechend dieser vorzugehen ist, weil das "Stellenbesetzungsgesetz keine Übergangsregelungen ... enthält". Zwar erkläre die Stellungnahme des Aufsichtsrates der überprüften Unternehmung die Handlungsweise des damaligen Aufsichtsratsvorsitzenden der überprüften Unternehmung, doch könnte damit die Nichteinhaltung geltender Rechtsvorschriften nicht begründet werden.

REIMS–Abkommen 20.1 Gemäß dem REIMS II–Abkommen (Remuneration of Exchanges of International Mails) von 17 europäischen Universal–Postbetreibern erhielt jeder Vertragspartner von den jeweiligen Aufgabeländern der Briefsendungen Vergütungen, abhängig ua von dem tatsächlich erreichten Prozentsatz an Briefsendungen, die einen Tag nach der Aufgabe beim Adressaten einlangten (Zustellwert E+1). Die überprüfte Unternehmung war laut Abkommen in die höchste Qualitätskategorie (Zustellwert E+1: 95 %) eingestuft. Im Jahr 1999 erreichte sie einen Zustellwert E+1 von rd 80 %; dadurch entgingen ihr für dieses Jahr Vergütungen von rd 75 Mill ATS.

20.2 Der RH empfahl, einer Verkürzung der Laufzeiten der Briefsendungen verstärktes Augenmerk zuzuwenden und den Einnahmekenürzungen durch Optimierungen sowohl in der Logistik als auch in der Distribution entgegenzuwirken. Er wies darauf hin, dass die Laufzeiten sowohl ausländischer als auch inländischer Sendungen ein wesentliches Kriterium für das Image der überprüften Unternehmung darstellen.

20.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der überprüften Unternehmung sei sie sich der Wichtigkeit kurzer Laufzeiten bewusst. Der Zustellwert E+1 sei gegenüber 1999 um 3 %-Punkte gestiegen. Anfang 2001 seien durch die Installierung eines Qualitätsmanagements strukturelle und organisatorische Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Zustellwerte gesetzt worden.*

146

Weitere
Feststellungen

21 Weitere Feststellungen des RH betrafen

(1) die Personaldotierung im Zustelldienst (aufgrund bundesweit uneinheitlicher Anwendung eines automationsunterstützten Verfahrens zur Personal-Bedarfsermittlung konnte bei einem Postamt in Graz Anfang Jänner 2001, somit erst nach rd. eineinhalb Jahren, ein Einsparungsvolumen von insgesamt 6 Mill. ATS erzielt werden) sowie

(2) die Schichtdienstplan-Gestaltung (durch die schrittweise Einführung von 8-Stunden-Schichtdienstplänen für die regionalen Verteilzentren wurden bis Oktober 2000 143 Mill. ATS Personalaufwand eingespart; erwartetes jährliches Einsparungspotenzial bei vollständiger Einführung: 357 Mill. ATS).

Schluss-
bemerkungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Der neue Kollektivvertrag wäre ehestmöglich abzuschließen.

(2) Die Begleitmaßnahmen zur Verwirklichung der beabsichtigten Personalreduktion wären ehestmöglich nachzuholen; die automationsunterstützte Personalsbedarfsermittlung im Zustelldienst wäre bundeseinheitlich zu gestalten.

(3) Der Verkürzung der Laufzeiten der Briefsendungen wäre verstärktes Augenmerk zu widmen.

(4) Der Vorstand sollte auf die Genehmigung des Strategiepapiers und des Businessplans durch den Aufsichtsrat dringen.

(5) Die Bemühungen, den Paketbereich durch Kooperationen abzusichern, sollten fortgesetzt werden.

(6) Die Akzeptanz des Controlling sollte erhöht sowie ein aussagekräftiges Kennzahlensystem geschaffen werden.

(7) Die Datenqualität im Rahmen der Kostenrechnung wäre zu verbessern.

(8) Die Projektverfolgung und -dokumentation bei der Errichtung von Brief- und Paketverteilzentren sollte verbessert werden.

Flughafen Graz BetriebsgesmbH

Begünstigt durch das allgemeine Wachstum des Luftverkehrs erhöhte sich das Passagieraufkommen am Flughafen Graz in den letzten Jahren kontinuierlich. Im Jahr 2000 lag die überprüfte Unternehmung beim Passagieraufkommen erstmals hinter Salzburg und vor Linz an zweiter Stelle der Bundesländerflughäfen. Trotz steigenden Passagieraufkommens waren die Erlöse aus dem Flugbetrieb 1998 und 1999 rückläufig, erfuhren aber 2000 eine starke Steigerung.

Die Erlöse aus den Nebenbetrieben Vermietung und Verpachtung, Duty-free-Shop, Frachturnschlag und Parkplatzvermietung stiegen bis 1998 stark an. Wegen des Auslaufens der Duty-free-Einkäufe bei Reisen innerhalb der EU lagen die Erlöse des Non-Aviation-Bereiches 1999 unter jenen des Jahres 1998. Die überprüfte Unternehmung war auf den absehbaren Umsatzrückgang gut vorbereitet und konnte ihn durch entsprechende Maßnahmen (zB umgebaute Einkaufszone) mindern.

Die guten Ergebnisse ermöglichten der überprüften Unternehmung seit 1993 die regelmäßige Ausschüttung von Dividenden an die Gesellschafter.

Die baulichen Investitionen wurden sorgfältig vorbereitet und überwacht sowie überwiegend termingerecht und ohne Kostenüberschreitungen abgewickelt.

Die von der überprüften Unternehmung durchgeführte Ausgliederung der nichtbehördlichen Verkehrsabfertigung sowie die zwei eingegangenen Beteiligungen beurteilte der RH als zweckmäßig.

Flughafen Graz BetriebsgesmbH						
Eigentümer:	Republik Österreich (Bund) 50 % Land Steiermark 25 % Landeshauptstadt Graz 25 %					
Unternehmensgegenstand:	Bau und Betrieb von Verkehrsflughäfen in Graz und im Land Steiermark					
Gebarungsentwicklung:	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS					
Umsatzerlöse	206,1	212,8	239,4	235,8	231,2	270,8
Betriebserfolg	48,4	41,9	69,3	38,9	44,3	56,5
Finanzerfolg	5,9	5,7	7,3	8,4	6,7	7,4
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	54,3	47,6	76,6	47,3	51,0	63,9
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	52,9	32,0	51,1	33,8	40,9	43,2
Cashflow	98,8	45,6	124,3	108,2	112,4	116,4
Bilanzgewinn	59,3	31,9	86,0	49,4	32,7	44,2
Gewinnausschüttung an die Gesellschafter	5,0	6,5	7,0	4,0	4,0	4,0
	Anzahl					
Mitarbeiter (im Jahresdurchschnitt)	97	101	104	107	112	119
Verkehrsaufkommen:						
Passagiere	532 484	561 893	627 233	654 208	671 840	752 507
Flugzeugbewegungen:						
Linien-/Charter-/ Ausweichverkehr	12 582	13 332	13 803	14 853	14 544	17 443
Allgemeine Luftfahrt	42 044	43 055	51 862	52 838	52 903	49 567
	in t					
Fracht	6 527	5 163	5 789	5 453	6 779	8 837

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2000 die Gebarung der Flughafen Graz BetriebsgesmbH (Flughafengesellschaft) in Feldkirchen bei Graz. Zuletzt hatte der RH die Unternehmung 1986 überprüft und dem Nationalrat hierüber im TB 1986 (S. 359 ff, Abs 75) berichtet.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom Oktober 2000 langten die Stellungnahmen der überprüften Unternehmung, des Bürgermeisters der Landeshauptstadt Graz und der Steiermärkischen Landesregierung zwischen Dezember 2000 und Februar 2001 ein. Der RH erstattete dazu im März 2001 seine Gegenäußerungen. Unabhängig vom gegenständlichen Stellungnahmeverfahren langte im Juli 2001 eine Mitteilung des BMVIT zum Bereich der Organe der überprüften Unternehmung ein.

Allgemeines

- 2 Die überprüfte Unternehmung hat grundsätzliche Empfehlungen des RH aus der Gebarungüberprüfung 1986, wie die Erstellung eines Unternehmungskonzeptes und eines Masterplanes, umgesetzt.

**Eigentums-
verhältnisse**

- 3 Am Stammkapital der überprüften Unternehmung von 175 Mill ATS hält die Republik Österreich (Bund) einen Anteil von 50 %. Das Bundesland Steiermark und die Landeshauptstadt Graz besitzen jeweils 25 % der Gesellschaftsanteile.

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. Seit Ende 2000 wurden die Gespräche zwischen den Gesellschaftern Bund, betroffene Bundesländer und Landeshauptstädte zur Übernahme der Bundesanteile intensiviert.

Grundstücke

- 4.1 Während die Gesellschafter Land Steiermark und Landeshauptstadt Graz — außer ihren Kapitalanteilen nach der Überführung des Treuhandvermögens (siehe hiezu NTB 1999 S. 77 ff und S. 89 f) — kein durch den Flughafen Graz genutztes Vermögen mehr besaßen, war der Bund der größte Grundeigentümer (317 ha) des Flughafens Graz. Im Eigentum der Flughafengesellschaft selbst standen rd 18 ha. Für die Nutzung der Gesellschaftergrundstücke leistete die Flughafengesellschaft dem Bund gemäß Bestandvertrag aus dem Jahr 1962 einen jährlichen Anerkennungsziins von 1 000 ATS.
- 4.2 Der RH beanstandete die seit 1962 unterbliebene Zinsanpassung. Da die Grundstücke für den Bestandgeber keinen marktgerechten Ertrag abwarfen, war der Bund nach Ansicht des RH gegenüber den übrigen Gesellschaftern benachteiligt; die Höhe der Kapitalanteile der einzelnen Gesellschafter entsprach daher nicht den wahren wirtschaftlichen Verhältnissen. Der RH wiederholte seine anlässlich der Querschnittsüberprüfung der Bundesländerflughäfen betreffend das Treuhandvermögen und die von den Gesellschaftern zur Verfügung gestellten Grundstücke (NTB 1999 S. 77 ff) abgegebene Empfehlung, die bundeseigenen Grundstücke in die Flughafengesellschaft einzubringen.

Organe

- 5.1 Der höchstrangige Mitarbeiter der Obersten Zivilluftfahrtbehörde im BMVIT war bis November 2000 Mitglied des Aufsichtsrates der überprüften Unternehmung.
- 5.2 Da die Oberste Zivilluftfahrtbehörde ua auch Tarife (Lande-, Flug-, Passagier- und Infrastrukturtarif) festlegte, empfahl der RH, Mitarbeiter der Obersten Zivilluftfahrtbehörde nicht in Aufsichtsräte von Flughäfen oder Fluglinien zu entsenden, um mögliche Interessenkollisionen zu vermeiden.
- 5.3 *Das BMVIT teilte im Juli 2001 mit, die Abberufung von Mitarbeitern des Bundesministeriums aus den Aufsichtsräten der Bundesländerflughäfen veranlasst zu haben.*

Unternehmungspolitik

- Rahmenbedingungen 6 Das vom damaligen Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr 1992 vorgestellte, vom Ministerrat jedoch nicht beschlossene Verkehrskonzept enthielt 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 bei seinen Gebarungüberprüfungen der Flughafen Linz GesmbH und der Salzburger Flughafenbetriebsgesellschaft mbH (TB 1999 S. 164 f Abs 6; NTB 1999 S. 69 Abs 7) das Fehlen einer ausdrücklichen strategischen Zielvorgabe seitens des Bundes bemängelt.

Begünstigt durch ein starkes Wachstum der Luftfahrt konnten der Flughafen Graz sowie auch andere Regionalflughäfen jene Eigenwirtschaftlichkeit erreichen, die — aus wirtschaftlicher Sicht — das Erfordernis von Lenkungsmaßnahmen verringern.

Die Piste des Flughafens Graz wird vom Fliegerhorst des Bundesheeres mitbenützt. Daraus ergaben sich bisher keine wirtschaftlichen Nachteile für die überprüfte Unternehmung.

- Verkehrsaufkommen 7 Im Vergleich mit den anderen Bundesländerflughäfen nahm der Flughafen Graz bei den Passagierzahlen hinter Salzburg und Linz den dritten Rang ein, wies aber von 1995 bis 1999 nach dem Flughafen Innsbruck die zweithöchste Steigerungsrate auf. Im Jahr 2000 rückte der Flughafen Graz an die zweite Stelle vor.

- Zielsetzung 8.1 Die Planung des Flughafens Graz basierte bis Anfang 2000 im Wesentlichen auf einem Generalausbauplan aus dem Jahr 1983, der zuletzt 1996 mit einem Zeithorizont bis 2005 adaptiert worden war. Im Mai 2000 nahm der Aufsichtsrat den von der Geschäftsführung präsentierten neuen, bis 2015 reichenden, Masterplan zur Kenntnis. Weitere Grundlagen der Zielbildung waren ein Unternehmungskonzept und ein Leitbild. Das Unternehmungskonzept war 1988 gemeinsam mit der Technischen Universität Graz entwickelt worden und bezog sich auf einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Planzahlen über Passagiere, Frachtaufkommen, Umsatz und Investitionen wurden wesentlich übertroffen; zum Teil fehlte die Quantifizierung von Vorgaben.

Die Geschäftsführung hat in Zusammenarbeit mit einer externen Beratungsunternehmung die Ausarbeitung eines neuen Unternehmungskonzeptes, das bis Oktober 2000 fertig gestellt werden sollte, begonnen.

- 8.2 Der RH begrüßte die durch den Mitte 1999 neu bestellten Geschäftsführer eingeleiteten Maßnahmen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung sei das neue Unternehmungskonzept nunmehr fertig gestellt.*

Unternehmungspolitik

151

Marketing

- 9.1 Der Flughafen Graz plante seine Marketingaktivitäten im Zuge der jährlichen Budgeterstellung. Da ein Marketingkonzept fehlte, war es schwierig, den Erfolg der Marketingmaßnahmen zu überprüfen und daraus zukunftsorientierte Schlussfolgerungen für die Gestaltung der einzelnen Marketingmaßnahmen sowie für deren Kombination zu ziehen.
- 9.2 Der RH empfahl, ein schriftliches Marketingkonzept zu erstellen; darin wären der Einsatz der Marketinginstrumente sowie die dafür erforderlichen Planungs- und Umsetzungszeiträume festzulegen.
- 9.3 *Die Flughafengesellschaft sagte dies zu.*
- 10.1 Bis 1998 waren mehr als 50 % des Passagieraufkommens des Flughafens Graz einer Airlinegruppe zuzuordnen. Die Bildung neuer Flugallianzen erhöhte diesen Anteil 1999 auf über 80 %. Der Flughafen Graz war jedoch ständig bemüht, weitere Fluggesellschaften außerhalb der eingegangenen Flugallianzen zu gewinnen.
- 10.2 Der RH empfahl, die Aktivitäten zur breiteren Streuung der Fluggesellschaften am Flughafen Graz weiter fortzusetzen, um Abhängigkeiten von einzelnen Airlinegruppen zu verringern.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung sei die Akquisition neuer Verbindungen ein Schwerpunkt des neuen Unternehmungskonzeptes.*
- 11.1 Im Frühjahr 1997 ersuchte eine damals in Gründung befindliche Unternehmung die Flughafengesellschaft, einen Flugtag am Gelände des Flughafens Graz organisieren zu dürfen. Im Juli 1997 wurde ein diesbezüglicher Rahmenvertrag abgeschlossen, der ua auch das von der Unternehmung an die Flughafengesellschaft zu entrichtende Entgelt regelte.

Der im August 1998 stattgefundene Flugtag brachte nicht das erwartete Zuschaueraufkommen; Ende 1999 wurde über den Veranstalter der Konkurs eröffnet. Die offenen Forderungen der Flughafengesellschaft gegenüber dem Veranstalter (845 000 ATS) mussten zur Gänze wertberichtigt werden.

- 11.2 Der RH bemängelte den Geschäftsabschluss des Flughafens Graz mit einer für die Durchführung dieser Veranstaltung unerfahrenen Unternehmung sowie die unterbliebene Einforderung ausreichender Sicherheiten.

Zielerreichung

- 12.1 Der Flughafengesellschaft gelang es, den starken Anstieg des Luftverkehrs zu nutzen und sehr gute wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen. Die wachsende Bedeutung des Liniengeschäftes gegenüber dem Chartergeschäft wirkte sich stabilisierend auf die Ergebnisentwicklung aus.

Internationale Studien erwarten für Europa bis zum Jahr 2005 ein jährliches Wachstum des Passagieraufkommens von durchschnittlich 5 %. Die Flughafengesellschaft ging in ihrer mittelfristigen Planung von dieser Prognose aus.

Zielerreichung**152**

Demgegenüber stehen erhebliche Risikofaktoren:

(1) Der Konkurrenzkampf unter den Fluggesellschaften, aber auch der Wettbewerb von Regionalflughäfen um zusätzliche Linienverbindungen wird mittelfristig Druck auf die Tarife ausüben.

(2) Die zunehmende Konzentration bei den Fluggesellschaften durch Allianzen und Fusionen könnte zu kurz- bis mittelfristigen Ertragseinbrüchen beim Flughafen Graz führen.

(3) Die durch die zunehmende Liberalisierung in einzelnen Leistungsbereichen verursachte Öffnung des Marktes ermöglicht den Zugang anderer Mitbewerber in den Bereichen Passagier- und Flugzeugabfertigung.

- 12.2 Der RH stellte fest, dass es dem Management des Flughafens Graz bis 1999 gelungen ist, den angesprochenen Risiken durch geeignete Maßnahmen gegenzusteuern. Insgesamt erwartet der RH eine positive Erlösentwicklung bei stärkerem Druck auf die Erträge.

Volkswirtschaftliche Bedeutung

- 13 Die überprüfte Unternehmung verfügte über keine aktuellen Daten hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens Graz. Studien, die der RH im Zuge seiner Gebarungüberprüfungen bei den vergleichbaren Bundesländerflughäfen Salzburg und Linz eingesehen hat, zeigten jeweils deutliche positive volkswirtschaftliche Effekte auf.

Nach Angaben der Flughafengesellschaft waren im Jänner 1999 45 Unternehmungen mit 550 Beschäftigten am Flughafen Graz engagiert. Nach internationalen Studien werden in einem Umkreis von 30 km von Flughafen-Standorten zusätzlich zwischen eineinhalb- und viermal so viele Arbeitsplätze geschaffen, als Personen unmittelbar am jeweiligen Flughafen beschäftigt sind.

Im Einzugsbereich des Flughafens Graz hat sich eine große Anzahl von international tätigen Unternehmungen angesiedelt. Diese sowie bereits längere Zeit angesiedelte Unternehmungen tätigten zum Teil große Investitionen. Für diese Unternehmungen ist ein leistungsfähiger Flughafen mit internationalen Verbindungen von Bedeutung; dies kommt auch in der steigenden Nachfrage nach Linienflugverbindungen zum Ausdruck.

Wirtschaftliche Entwicklung**Kapital**

- 14.1 Ende 2000 betragen die Eigenmittel 638 Mill ATS. Die Eigenkapitalquote zeigte eine konstante Steigerung von 67 % (1995) auf 73 % (2000). Die Zufuhr von Fremdmitteln stagnierte. Die Kaufpreisverbindlichkeit (125,3 Mill ATS) gegenüber den Gesellschaftern aus der Übernahme des Treuhandvermögens bildete zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2000 die alleinige Position des langfristigen Fremdkapitals.

In der mittelfristigen (fünfjährigen) Wirtschaftsplanung wurde bei der ab 2001 beginnenden Rückzahlung des Treuhanddarlehens von gleichbleibenden Annuitäten ausgegangen.

Wirtschaftliche Entwicklung

153

- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass gemäß Darlehensvertrag tatsächlich nur die Tilgungsrate fixiert worden war; die Verzinsung hatte vom jeweilig aushaftenden Betrag zu erfolgen. Dies erfordert gegenüber der ursprünglichen Annahme einen erhöhten Kapitalbedarf von rd 5,5 Mill ATS in den ersten fünf Jahren der Rückzahlung. Er empfahl eine entsprechende Anpassung des Wirtschaftsplanes.
- 14.3 *Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung sei diese im mittelfristigen Wirtschaftsplan 2001 bis 2005 bereits erfolgt.*
- Veranlagung
- 15.1 Die Flughafengesellschaft Graz wies im überprüften Zeitraum in ihren Bilanzen liquide Mittel von bis zu 205 Mill ATS aus, die zum größten Teil in Termineinlagen und Kassenobligationen veranlagt waren; Veranlagungsrichtlinien gab es nicht.
- 15.2 Der RH empfahl, schriftliche Veranlagungsrichtlinien zu erlassen.
- 15.3 *Der Flughafengesellschaft sagte dies zu.*
- Erlösentwicklung
- 16 Die Umsatzerlöse stiegen von 206,1 Mill ATS (1995) auf 270,8 Mill ATS (2000). Der Rückgang in den Jahren 1998 und 1999 war auf eine leichte Verminderung der Flugzeugbewegungen, auf den zunehmenden Druck auf die Tarife und Entgelte durch die Fluglinien sowie auf Einbußen im Duty-free-Shop zurückzuführen.
- 17.1 Die Erlöse des Duty-free-Shops stiegen von 19 Mill ATS (1995) um 32 % auf 25 Mill ATS (1998). Der 1999 erfolgte 20 %ige Umsatzeinbruch auf 20 Mill ATS war auf das Ende des umsatzsteuerfreien Warenverkaufes an EU-Reisende zurückzuführen.
- Die Flughafengesellschaft begann schon 1997, konkrete Überlegungen über die mit dieser Änderung verbundenen Konsequenzen für den Duty-free-Verkauf anzustellen. Im Juli 1999 erfolgte die Eröffnung des umgebauten Duty-free-Shops unter dem neuen Markennamen "Travel Value Shop". Die im zweiten Halbjahr 1999 erwartungsgemäß eingetretenen Umsatzrückgänge fielen jedoch mit 35 % geringer als bei den anderen österreichischen Flughäfen aus (Umsatzeinbußen bis zu 55 %). Im Jahr 2000 ging der Umsatz gegenüber 1999 geringfügig auf 19 Mill ATS zurück; insbesondere die Waren aus dem erweiterten Sortiment des Travel Value Shops wiesen große Umsatzzuwächse auf.
- 17.2 Der RH anerkannte, dass die überprüfte Unternehmung rechtzeitig den Handlungsbedarf erkannt hatte und durch konsequente Umsetzung ihres Konzeptes die Umsatzeinbußen begrenzen konnte.
- Ertragslage
- 18 Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit war auch in Jahren eines Umsatzrückganges deutlich positiv und erreichte im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2000 57 Mill ATS. Die guten Ergebnisse ermöglichten seit 1993 Dividendenausschüttungen (1995 bis einschließlich 2000 insgesamt 30,5 Mill ATS).

154

Investitionen

- Ausbaupolitik 19 Die Ausbaupolitik der überprüften Unternehmung richtete sich im Wesentlichen nach den Vorgaben des Generalausbauplanes. Zwischen 1995 und 1999 wurden Bauvorhaben von 297 Mill ATS realisiert. Darunter fielen die Erweiterung und Sanierung des Vorfeldes, die Sanierung und Verlängerung der Piste, die Errichtung und Erweiterung eines Parkhauses sowie die Errichtung eines Bürogebäudes.
- Investitionsplanung und –controlling 20.1 Die Investitionen am Flughafen Graz wurden über das Bautechnische Büro (vier Mitarbeiter) abgewickelt. Die Genehmigung von Planungs- und Bauvorhaben erfolgte durch den Aufsichtsrat. Die einzelnen Investitionen und ihre Finanzierung waren im mittelfristigen (fünfjährigen) Wirtschaftsplan sowie im jährlichen Wirtschaftsplan enthalten. Die Notwendigkeit der einzelnen Investitionen prüfte und belegte die Flughafengesellschaft durch entsprechende Studien und Bedarfserhebungen. Dabei bediente sie sich sowohl statischer als auch dynamischer Methoden der Investitionsrechnung. Nach Fertigstellung der Bauvorhaben wurde jeweils eine Nachkalkulation anhand der tatsächlichen Kosten erstellt.
- Die Vergabe von Planungs- und Bauleistungen erfolgte nach den Vorschriften des Bundesvergabegesetzes und der ÖNORM A 2050. Für Investitionen, die unter die Grenzwerte dieser Bestimmungen fielen, galten interne Vergaberichtlinien.
- Alle Investitionsvorhaben wurden laufend einer begleitenden Kontrolle unterzogen; vierteljährlich erstattete das Management dem Aufsichtsrat über den Fortschritt der Bauvorhaben und die prognostizierten Gesamtherstellungskosten Bericht.
- 20.2 Der RH anerkannte, dass das Bautechnische Büro der Flughafengesellschaft die Investitionsprojekte sorgfältig geplant und durchgeführt hatte. Durch genaue Kalkulation und begleitende Kontrolle konnten die präliminierten Kosten stets unterschritten werden.
- Pistenerweiterung und –sanierung 21.1 Zwischen 1998 und 1999 realisierte die Flughafengesellschaft das Großprojekt Generalsanierung und Verlängerung der Piste. Gleichzeitig erfolgte die Erneuerung der gesamten Pistenbefeuerung. Die Kosten beliefen sich auf rd 38 Mill ATS für die Pistenverlängerung und rd 107 Mill ATS für die Generalsanierung der Piste. Die gegenüber den Plankosten entstandenen Minderkosten betragen 13 Mill ATS. Sie waren vorwiegend auf Kostenunterschreitungen bei den Baumeisterarbeiten zurückzuführen.
- Der Landesrechnungshof des Bundeslandes Steiermark überprüfte zeitnah die Planung und Ausführung dieses Projektes und kam zu einer positiven Beurteilung.
- 21.2 Der RH schloss sich der Meinung des Landesrechnungshofes an und anerkannte, dass durch genaue Planung der unter schwierigen Bedingungen in den Nachtstunden durchgeführten Sanierungsmaßnahmen eine Beeinträchtigung des Flugverkehrs verhindert werden konnte und es weder zu Erlöseinbußen noch zur Abwanderung von Fluggesellschaften kam.

Ausgliederungen und Beteiligungen

Flughafen Graz
Bodenservices GmbH

22.1 Die Flughafen Graz Bodenservices GmbH (Bodenservices GmbH) wurde 1994 mit einem Stammkapital von 1 Mill ATS gegründet. An diesem beteiligten sich die überprüfte Unternehmung mit 630 000 ATS sowie die Lufthansa Airport- and Ground-Services GmbH mit 370 000 ATS.

Die Bodenservices GmbH übernahm die nichtbehördliche Verkehrsabfertigung für Linien- und Bedarfsfluggesellschaften.

Im Jahr 2000 beschäftigte die Bodenservices GmbH 28 Angestellte; sie erzielte einen Umsatz von 20,4 Mill ATS und einen Jahresüberschuss von 3,8 Mill ATS. Die Verwaltungssagenden wurden durch die überprüfte Unternehmung gegen ein jährlich angepasstes Pauschalentgelt (1999: 388 000 ATS) wahrgenommen. Die Bodenservices GmbH trat als Sub-agent im Namen der überprüften Unternehmung auf und erhielt dafür bis 31. März 1999 65 % und ab 1. April 1999 75 % des Verkehrsabfertigungstarifes.

22.2 Der RH hielt die Ausgliederung der nichtbehördlichen Verkehrsabfertigung für zweckmäßig. Die Ziele, eine schlanke Organisation zu schaffen und sich als Dienstleistungsanbieter am Flughafen Graz erfolgreich zu etablieren, wurden erreicht.

Flughafen Graz
Sicherheitsdienste
GmbH

23.1 Die Sicherheitskontrollen der Fluggäste am Flughafen Graz oblagen ursprünglich dem BMI; sie wurden durch Sicherheitsbeamte der Gendarmerie wahrgenommen. Das Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen ermächtigte den Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem damaligen Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (nunmehr Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie), geeignete Unternehmungen mit der Durchführung von Sicherheitskontrollen zu beauftragen.

Nach Abschluss der 1997 erfolgten Ausschreibung beteiligte sich die überprüfte Unternehmung aus Gründen der Einflussnahme auf die Qualitätsstandards der Kundenbetreuung am Flughafen Graz an der neu gegründeten Flughafen Graz Sicherheitsdienste GmbH mit 49 %. Einen Anteil von 51 % des Stammkapitals dieser Gesellschaft hielt der Gewinner der Ausschreibung; ihm oblagen die Geschäftsführung sowie die Beistellung von Personal und Know-how.

23.2 Der RH hielt die Einflussnahme der überprüften Unternehmung auf den Sicherheitsbereich für zweckmäßig.

Österreichische Luft-
fahrtschule Aviation
Training Center
Austria GesmbH

24.1 Die überprüfte Unternehmung erwarb im April 1995 um 40 Mill ATS die an das Flughafengelände angrenzende Verkehrspilotenschule der Austrian Airlines, die den eigenen Schulbetrieb aufgeben wollten. Im Rahmen einer Projektgruppe prüfte die Flughafengesellschaft als mögliche Nutzungsvarianten die Vermietung der Räumlichkeiten oder die Weiterführung des Schulbetriebes. Eine von ihr beauftragte Studie sprach sich für die Weiterführung der Verkehrspilotenschule, jedoch in Partnerschaft mit einer — das notwendige Know-how bebringenden — Fluggesellschaft aus.

Ausgliederungen und Beteiligungen

156

Im September 1995 gründete die überprüfte Unternehmung die Österreichische Luftfahrtschule Aviation Training Center Austria GesmbH (Luftfahrtschule); am Stammkapital von 1 Mill ATS waren die Austrian Airlines mit 6 % beteiligt. Im Jahr 1997 lösten die Austrian Airlines eine vertraglich vereinbarte Option ein und erhöhten ihre Beteiligung auf 26 % (Beteiligung der überprüften Unternehmung: 74 %).

Aufgrund eines Ausbildungsstopps bei den Austrian Airlines konnten 1996 nicht alle geplanten Kurse durchgeführt werden; für die Luftfahrtschule zeichnete sich 1996 ein Verlust von 1,6 Mill ATS ab. Um ein negatives Ergebnis zu verhindern, verzichteten die überprüfte Unternehmung und die Austrian Airlines — im Verhältnis ihrer Beteiligungen — auf Mietenzahlungen durch die Luftfahrtschule in der Höhe des erwarteten Verlustes. 1996 bis 1999 entwickelten sich die Erträge der Luftfahrtschule positiv; das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit betrug 1997 661 000 ATS (1998: 2,7 Mill ATS, 1999: 1,2 Mill ATS). Im Jahr 2000 war das Ergebnis mit – 0,5 Mill ATS leicht negativ. Die Luftfahrtschule war bemüht, weitere Fluglinien als Kunden zu gewinnen. Für die überprüfte Unternehmung ergaben sich durch den Betrieb der Luftfahrtschule zusätzliche Einkünfte durch Hangar- und Landegebühen.

- 24.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der überprüften Unternehmung um eine positive Entwicklung der Luftfahrtschule; er wies darauf hin, dass die Ergebnisse der Luftfahrtschule stark von einer regelmäßigen Auslastung der angebotenen Kurse und Schulungen abhingen. Er empfahl, die Akquisitions-Bemühungen fortzusetzen.
- 24.3 *Laut Stellungnahme der überprüften Unternehmung konnte für 2001 bereits eine weitere Fluglinie gewonnen werden. Die Bemühungen um weitere Kunden würden fortgesetzt.*
- 25.1 Um den künftigen internationalen Anforderungen im Ausbildungsbereich gerecht zu werden, plante die Luftfahrtschule die Anschaffung eines Flugsimulators. Die Investitionskosten (16 Mill ATS) würden die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten der Luftfahrtschule übersteigen.
- 25.2 Der RH empfahl, dieser Investition nur dann näher zu treten, wenn ihr bereits im Vorhinein verbindliche Schulungszusagen für die Folgejahre gegenüberstehen.

Umweltschutz

Lärmschutz

- 26.1 Die größte Umweltbeeinträchtigung auf Flughäfen entsteht durch die Lärmemissionen während des An- und Abfluges.

Seit 1986 betrieb das Land Steiermark zwei Fluglärmmessstellen an der Piste des Flughafens Graz. Eine Verknüpfung der Messstellen mit der Flugwegaufzeichnung, welche auf anderen österreichischen Flughäfen bereits durchgeführt wurde, war zwar technisch realisierbar, wurde aber aus Kostengründen und wegen der niedrigen Anzahl von Beschwerden bisher nicht erwogen.

Laut einer 1999 veröffentlichten Studie der Technischen Universität Graz kam es bei zivilen Luftfahrzeugen am Flughafen Graz in den letzten Jahren zu keiner Überschreitung der zulässigen Lärmschutz-Grenzwerte. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass auf den österreichischen Bundesländerflughäfen seit rd zehn Jahren nur noch lärmarme Flugzeuge verkehren durften. Überschreitungen der Lärmschutz-Grenzwerte ergaben sich durch die militärische Mitbenützung der Piste bei den Militärflugzeugen des Typs Saab Draken.

Den Angaben der Flughafengesellschaft zufolge gab es im überprüften Zeitraum nur vereinzelt Beschwerden seitens der Anrainer. Über die Beschwerdefälle wurden jedoch keine schriftlichen Aufzeichnungen geführt. Daher lagen keine quantifizierten Daten über Anzahl, Anlass oder Bearbeitung der eingelangten Beschwerden vor.

- 26.2 Der RH empfahl, unter Einbindung der Flugsicherung Beschwerdefälle in geeigneter und unbürokratischer Weise zu dokumentieren.

Sonstige Maßnahmen 27.1 Hiezu war festzustellen:

(1) Zur besseren Kommunikation mit dem Umfeld wurde 1996 der Flughafen-Beirat eingerichtet, dem die Bürgermeister der Anrainergemeinden, Mitglieder des Aufsichtsrates und der Geschäftsführer der Flughafengesellschaft angehören.

(2) In den Jahren 1995, 1996 und 2001 verlieh die Landeshauptstadt Graz der Flughafengesellschaft die so genannte Ökoprofit-Betriebsauszeichnung für ihr vorbildliches Abfall- und Emissionsvermeidungsprogramm.

- 27.2 Der RH anerkannte die im Umweltbereich ergriffenen Maßnahmen.

Weitere Feststellungen

- 28 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Vermietung und Verpachtung, die Führungs- und Steuerungsinstrumente sowie das Personal.

Schlussbemerkungen

- 29 Zusammenfassend empfahl der RH

den Gesellschaftern,

die bundeseigenen Grundstücke in die Flughafengesellschaft einzubringen

sowie der Flughafengesellschaft,

(1) die Bemühungen um eine Verringerung der Abhängigkeit von Fluglinien bzw –allianzen fortzusetzen,

(2) ein schriftliches Marketingkonzept zu erstellen sowie

(3) Veranlagungsrichtlinien zu erlassen.

158

Bereich des Bundesministeriums für Inneres

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Gesetzlicher Präzisierung des Weisungsverhältnisses zwischen Sicherheitsdirektionen und Landesgendarmeriekommanden (TB 1998 S. 127 Abs 12, zuletzt TB 1999 S. 189 Abs 4).

Laut Mitteilung des BMI sei hierfür eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet worden. Konkrete Ergebnisse stünden noch aus.

- (2) 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 1999 S. 189 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMI plane es, Gespräche mit den Einsatzorganisationen des Katastrophenschutzes aufzunehmen, um die erforderliche Organisationsstruktur für den außerordentlichen Zivildienst auf die durch die Novelle des Zivildienstgesetzes 2001 geschaffene Rechtslage abzustimmen.

- (3) Schaffung einer Rechtsgrundlage für die vier Massafonds der Wachkörper des Bundes (Bundespolizei, Bundesgendarmerie, 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 1999 S. 190 Abs 6).

Laut Mitteilung des BMI treffe es Vorbereitungen zur Zusammenführung der beiden eigenen Massafonds. Weiters seien Bemühungen im Gange, die Uniformierung seiner beiden Wachkörper — ausgenommen die Farbe der Uniformen — zu vereinheitlichen.

- (4) 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 1999 S. 190 Abs 7).

Das BMI teilte mit, eine diesbezügliche gemeinsame Initiative mit dem BMJ hätte wegen vordringlicher Gesetzesprojekte zurückgestellt werden müssen. Die erforderliche Aktualisierung und Präzisierung der öffentlich-rechtlichen Regelungen des Fundwesens werde im Kontext mit einer bevorstehenden Novelle des Sicherheitspolizeigesetzes erfolgen. Ein Entwurf hierfür werde Ende des Jahres 2001 vorliegen.

Unerledigte Anregungen

160

- (5) Durchführung der nach dem Bundeshaushaltsgesetz vorgesehenen Trennung zwischen Anordnung und Vollzug (TB 1991 Abs 9.17, zuletzt TB 1999 S. 190 Abs 8).

Laut Mitteilung des BMI seien die nachgeordneten Dienststellen im Bundesland Salzburg durch entsprechende Verordnung gemäß dem Bundeshaushaltsgesetz zu vollenweisenden Organen erklärt worden; im Einvernehmen mit dem BMF sei bei der Sicherheitsdirektion für das Bundesland Salzburg eine regionale Buchhaltung für die Bundespolizeidirektion Salzburg, das Landesgendarmeeriekommando Salzburg und die Sicherheitsdirektion Salzburg eingerichtet worden.

Das BMI sei nach wie vor um eine schrittweise Umsetzung der haushaltsrechtlichen Vorschriften bemüht, erachte es jedoch im Zusammenhang mit der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf die Standardsoftware SAP für notwendig, das Vorliegen konkreter Umsetzungspläne und Umstrukturierungsmaßnahmen abzuwarten.

- (6) Verwendung von Vertragsbediensteten anstelle von Exekutivbeamten im Bereich der Kraftfahrzeugwerkstätten und des ausbildungsgerechten Einsatzes dieser Exekutivorgane (Einsparungspotenzial rd 8 Mill ATS; NTB 1999 S. 101 Abs 5).

Das BMI teilte mit, es beabsichtige, Exekutivbeamte künftig lediglich für die Leitung von Werkstätten, nicht mehr jedoch für Fach- und Hilfsarbeiten in Kraftfahrzeugwerkstätten einzusetzen. Die Zentralausschüsse der betroffenen Dienststellen seien mit diesen Vorhaben bereits befasst worden.

- (7) Zusammenlegung der in Landeshauptstädten angesiedelten Tischlerwerkstätten (NTB 1999 S. 103 Abs 11).

Das BMI teilte mit, dies noch prüfen zu wollen.

- (8) Entwicklung von Konzepten für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sinne der Nutzung von Synergien im Bereich der Fernmeldewerkstätten der Bundespolizei und Bundesgendarmeerie (NTB 1999 S. 102 Abs 7).

Laut Mitteilung des BMI habe es für eine verstärkte Zusammenarbeit eine Abteilung für Technik und Logistik eingerichtet.

- (9) Schaffung einer zentralen Meldestelle zur Erfassung aller neuen Ermittlungsfälle im Bereich der Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität (TB 1999 S. 199 Abs 8).

Das BMI anerkannte die Notwendigkeit einer solchen Meldestelle und werde dies im Rahmen der Schaffung eines Bundeskriminalamtes berücksichtigen.

- (10) Verstärkung der Personalressourcen sowohl der Zentralstelle als auch der Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Suchtgiftkriminalität (TB 1999 S. 197 Abs 5).

Das BMI verwies auf die strikte Begrenzung der Personalressourcen, die zumindest kurzfristig keine Verbesserung der angespannten Personalsituation erwarten lasse.

- (11) Erstellung eines bundesweit einheitlichen Aus- und Fortbildungskonzeptes im Bereich der Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität (TB 1999 S. 198 Abs 6).

Laut Mitteilung des BMI seien in den vergangenen Jahren mehrere Schulungsveranstaltungen für Suchtgiftermittler abgehalten sowie ausländische fachbezogene Seminare beschickt worden. Die angespannte Personalsituation ermögliche weitere Umsetzungsschritte jedoch erst nach der Einrichtung des Bundeskriminalamtes.

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, zuletzt TB 1999 S. 191 Abs 1).

Laut Stellungnahme des BMI sei beabsichtigt, die Zentralstelle zur Bekämpfung der Umweltkriminalität entsprechend der Empfehlung des RH dem Referat für Wirtschafts- und Finanzermittlungen anzugliedern.

- (2) Inhaltlicher Straffung der Tätigkeitsnachweise der Gendarmeriedienststellen unter vermehrter Orientierung an führungsrelevanten Daten (TB 1998 S. 125 f Abs 8, zuletzt TB 1999 S. 191 Abs 3).

Laut Mitteilung des BMI werde im Laufe des Jahres 2001 unter fachlicher Beratung eines Universitätsinstituts ein neues Leistungsberichtssystem erarbeitet, das auch den Bereich der Bundespolizei einbezieht. Die entsprechende Vorschrift werde mit 1. Jänner 2002 in Kraft treten.

- (3) Konzentration der (nachgeordneten) Staatsschutzarbeit bei den Sicherheitsdirektionen (NTB 1994 S. 84 f Abs 6, zuletzt TB 1999 S. 191 Abs 4).

Das BMI wiederholte seinen Verweis auf die laufenden Arbeiten bezüglich der Reform der Staatspolizei.

- (4) 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 1999 S. 189 Abs 1).

Laut Stellungnahme des BMI sei das Ergebnis der diesbezüglich eingerichteten Arbeitsgruppe aus Vertretern des BMI, BMF und des BMLV dem BMLS übermittelt worden. Dieses werde ein Konzept zur Umsetzung erarbeiten.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

162

- (5) Straffung der "Organisation und Geschäftsordnung" der kleineren Landesgendarmeriekommanden durch Reduktion der Organisationsbreite und –tiefe, Konzentration der Führungselemente und Stärkung der Sachbereichsebene (jährliches Einsparungspotenzial rd 22 Mill ATS; TB 1998 S. 122 f Abs 3, zuletzt TB 1999 S. 189 Abs 2).

Laut Mitteilung des BMI werde die Organisation und Geschäftsordnung der Landesgendarmeriekommanden im Rahmen der Umsetzung des Reformprojektes "Gendarmerieinnovation 2001" unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RH geändert und mit Beginn des Jahres 2002 in Kraft treten.

- (6) Vereinfachung der internen Gliederung der Gendarmerieposten (TB 1998 S. 124 Abs 5, zuletzt TB 1999 S. 189 Abs 3).

Laut Mitteilung des BMI werde im Rahmen des Reformprojektes "Gendarmerieinnovation 2001" die Geschäftsordnung und Organisation der Gendarmerieposten geändert; die Änderungen würden mit Beginn des Jahres 2002 in Kraft treten.

- (7) 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 1999 S. 190 Abs 9).

Das BMI teilte mit, es erachte eine Verschmelzung der beiden Bereiche aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellung sowie der auch auf internationaler Ebene bestehenden Trennung der Organisationsstrukturen weiterhin als nicht zweckmäßig. Im Zuge der Schaffung eines Bundeskriminalamtes sei jedoch die Übertragung der Zuständigkeit zur Bekämpfung der Schlepperei aus dem staatspolizeilichen Bereich auf diese kriminalpolizeiliche Behörde vorgesehen; somit seien dann die Kompetenzen klarer abgegrenzt.

- (8) Verringerung der Anzahl der Kraftfahrzeugwerkstätten unter Berücksichtigung der bestmöglichen Verteilung über das Bundesgebiet (jährliches Einsparungspotenzial 15 Mill ATS; NTB 1999 S. 100 f Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMI werde je Bundesland künftig nur noch eine Kraftfahrzeugwerkstätte betrieben. Für die Bundespolizei seien als Standorte Graz, Linz und Wien, für die Bundesgendarmerie Bregenz, Eisenstadt, Innsbruck, Klagenfurt und Salzburg festgelegt worden.

- (9) Neugestaltung der Flugzeugwerkstätten nach Übertragung der im Bereich der Flugrettung bestehenden Verpflichtungen des BMI auf einen privaten Betreiber (NTB 1999 S. 103 f Abs 12).

Das BMI verwies auf ein im März 2001 gestartetes Projekt zur Neustrukturierung der Flugpolizei; dessen Ergebnis werde noch im Jahr 2001 der Ressortleitung vorgelegt werden und für die künftige Luftfahrzeugwartung entscheidend sein, weil durch die Abgabe der Flugrettung eine Entlastung des Wartungsbereiches eingetreten sei.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

163

- (10) Erstellung eines umfassenden ressorteigenen Strategiekonzeptes für die künftige Ausrichtung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität (TB 1999 S. 200 f Abs 13).

Laut BMI sei eine Arbeitsgruppe mit der Entwicklung eines solchen Strategiekonzeptes betraut worden. Wegen der vordringlichen Behandlung des Projektes "Kriminaldienstreform" seien diese Arbeiten jedoch noch nicht abgeschlossen.

- (11) Verbesserter Koordination des Meldewesens im Bereich der Bekämpfung der Suchtmittelkriminalität (TB 1999 S. 199 Abs 8).

Das BMI teilte mit, es habe sowohl die Bundespolizei als auch die Bundesgendarmerie auf die gegenseitige Informationspflicht bei Ermittlungen im Zuständigkeitsbereich des jeweils anderen Wachkörpers hingewiesen.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Aufbaues eines geeigneten Kommunikationssystems zwischen der Zentralstelle und den Umweltsachbearbeitern (TB 1998 S. 118 Abs 6, zuletzt TB 1999 S. 190 Abs 10).

Laut Stellungnahme des BMI seien die nachgeordneten Dienststellen bis zum Vorliegen einer einheitlichen Berichterstattungsvorschrift für die Kriminalpolizei erlassmäßig verpflichtet worden, ihm Anzeigenkopien betreffend umweltkriminelle Delikte zu übersenden. Auf dieser Basis habe die Zentralstelle zur Bekämpfung der Umweltkriminalität ihre Leitungs- und Koordinationsfunktion verstärkt wahrgenommen.

Darüber hinaus sei das vierteljährlich erscheinende "Informationsblatt für Umweltkundige Organe" zur Förderung der vertikalen und horizontalen Kommunikation aller Umweltsachbearbeiter ausgebaut worden.

- (2) Erstellung eines Schulungskonzeptes zum Abbau bestehender Schulungsdefizite im Bereich der Bekämpfung der Umweltkriminalität (TB 1998 S. 118 Abs 7, zuletzt TB 1999 S. 191 Abs 2).

Das BMI verwies auf Konzepte zur Ausbildung von Umweltsachbearbeitern sowie von "Umweltkundigen Organen". Die Umsetzung des Ausbildungskonzeptes für alle Umweltsachbearbeiter im Rahmen einer sechswöchigen Schulung wurde im Mai 2001 begonnen und soll im Frühjahr 2003 abgeschlossen sein. Die bundesweite Ausbildung von 600 Exekutivbeamten zu "Umweltkundigen Organen" wird — beginnend mit Oktober 2001 — bis Jahresende 2002 dauern.

Prüfungsergebnis

Artfremde Tätigkeiten

Die Sicherheitsexekutive war aufgrund zahlreicher Bundes- und Landesgesetze zur Mitwirkung an der Vollziehung von über den Bereich der eigentlichen Sicherheitspolizei hinausgehenden Vorschriften verpflichtet. Das BMI konnte in den letzten Jahren durch den Abbau derartiger, so genannter artfremder Tätigkeiten bereits deutliche Entlastungen erreichen.

Im Bereich der Wachkörperadministration und der technischen Unterstützungsdienste waren rd 1 500 Arbeitsplätze mit Exekutivbeamten besetzt, obwohl die zu erfüllenden Aufgaben keine spezifisch exekutivdienstlichen Fähigkeiten oder Fertigkeiten erforderten. Der RH schätzte die durch die ersatzweise Verwendung von kostengünstigeren Verwaltungsbeamten bzw Vertragsbediensteten erzielbaren jährlichen Personalkosteneinsparungen auf rd 180 Mill ATS.

Das BMI unterstützte die Ausübung berufsbezogener Sportarten über den regulären Dienstsport hinaus durch die Gewährung von Sonderurlauben, die Abhaltung von Trainingskursen und die dienstliche Entsendung von Exekutivbeamten zu Wettkämpfen. Die Förderung sportlicher Aktivitäten war wegen der an die körperliche Leistungsfähigkeit der Exekutivbeamten gestellten Anforderungen zweckmäßig, in Teilbereichen waren jedoch Einsparungen (rd 6 Mill ATS jährlich) möglich.

Die für die Musikausübung aufgewendeten Personalressourcen entsprachen bundesweit rd 138 Personenjahren. Die personelle Stärke der Musikkapellen war nicht vorgegeben und daher sehr unterschiedlich. Der RH erachtete eine Reduzierung von rd 25 % für möglich; dies entspräche einem jährlichen Einsparungspotenzial von rd 22 Mill ATS.

Der teilweise verwirklichte Einsatz eigener Straßenaufsichtsorgane zur flächendeckenden Kontrolle des ruhenden Verkehrs bewirkte eine Entlastung der Sicherheitswache sowie eine sparsamere und effektivere Aufgabenerfüllung.

Die auf einzelnen Flughäfen bereits erfolgte Entlastung der Exekutivbeamten von den Aufgaben der Sicherheitskontrolle war zweckmäßig.

Das BMI hatte die Durchführung der Sicherheitskontrolle auf drei Flughäfen an private Sicherheitsunternehmungen übertragen. Das für Wien–Schwechat vereinbarte Entgelt lag deutlich über jenem für die Flughäfen in Graz und Linz. Eine Neuausschreibung der Durchführung der Sicherheitskontrolle auf dem Flughafen Wien–Schwechat ließe ein Einsparungspotenzial von bis zu 70 Mill ATS je Jahr erwarten.

	1997	1998	1999	2000	2001
	veranschlagter Personalstand Anzahl				
Bundespolizei					
Exekutivbeamte	12 536	12 616	12 573	12 515	12 243
Beamte der allgemeinen Verwaltung und Vertragsbedienstete	3 659	3 451	3 452	3 483	3 418
Summe	16 195	16 067	16 025	15 998	15 661
Bundesgendarmerie					
Exekutivbeamte ¹⁾	13 805	14 735	14 728	14 654	14 368
Beamte der allgemeinen Verwaltung und Vertragsbedienstete	855	875	876	856	834
Summe	14 660	15 610	15 604	15 510	15 202
	Personalausgaben in Mill ATS				
Bundespolizei	6 705,7	6 826,3	7 350,1	7 352,1	7 344,9 ²⁾
Bundesgendarmerie	7 226,2	7 542,9	8 034,1	8 111,1	7 990,3 ²⁾

1) einschließlich Vertragsbedienstete mit Sondervertrag des Grenzüberwachungsdienstes
2) laut Bundesvoranschlag

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2000 die Gebarung des BMI hinsichtlich artfremder Tätigkeiten. Die Prüfungsmittelungen wurden dem BMI im November 2000 zugeleitet. Zu der im Februar 2001 eingelangten Stellungnahme des BMI gab der RH im Juli 2001 seine Gegenäußerung ab.

Allgemeines

- 2 Der von den Exekutivbeamten als (zwangsausführende) Hilfsorgane für die (zwangsanordnenden) Behörden zu vershende Exekutivdienst umfasste nach dem Sicherheitspolizeigesetz
 - den Streifen– und Überwachungsdienst,
 - die Ausübung der ersten allgemeinen Hilfeleistung und der Gefahrenabwehr sowie
 - den Ermittlungs– und Erkennungsdienst.

Dem durch diese Aufgabenstellung gekennzeichneten besonderen Anforderungsprofil für Exekutivbeamte wurde bei der Aufnahme (Feststellung der körperlichen und geistigen Eignung), bei der Ausbildung und Schulung sowie besoldungsmäßig Rechnung getragen.

Demgegenüber wurden im Zuständigkeitsbereich des BMI auch Aufgaben, die wesensmäßig nicht dem Exekutivdienst im eigentlichen Sinn zurechenbar waren (so genannte artfremde Tätigkeiten), in unterschiedlichem Ausmaß von Exekutivbeamten wahrgenommen.

Mitwirkungsbestimmungen

- 3.1 Die Sicherheitsexekutive war aufgrund zahlreicher Bundes- und Landesgesetze zur Mitwirkung an der Vollziehung von über den Bereich der eigentlichen Sicherheitspolizei hinausgehenden Rechtsvorschriften verpflichtet. In diesem Zusammenhang hatte der Nationalrat im Jahr 1989 den damaligen Bundesminister für Inneres, Dr Franz Löschnak, mittels Entschließung ersucht, sich um eine Einschränkung der als artfremd einzustufenden Tätigkeiten zu bemühen.

Im Bereich der Vollziehung von Bundesgesetzen wurde die Mitwirkung in einigen Tätigkeitsfeldern mittlerweile zur Gänze eingestellt (Flugsicherungshilfsdienst, Preisüberwachung) bzw eingeschränkt (Transportbegleitung, Werttransporte, schulische Verkehrserziehung und Schulwegsicherung), wodurch für die Sicherheitsexekutive eine deutliche Entlastung (rd 90 Mill ATS) erzielt werden konnte.

Der Umfang der Mitwirkungsverpflichtung an der Vollziehung von Landesgesetzen war länderweise sehr unterschiedlich ausgeprägt; die daraus entstehende Mehrbelastung war jedoch insgesamt als gering einzustufen. Eine Zurücknahme bereits bestehender Mitwirkungsverpflichtungen wurde nur sehr eingeschränkt erreicht. Mehrfach vorgesehene neue Mitwirkungsverpflichtungen konnte das BMI bereits im Vorfeld verhindern.

- 3.2 Der RH anerkannte die in wesentlichen Teilbereichen bereits erzielten Entlastungen für die Sicherheitsexekutive und empfahl, die Zurücknahme der als artfremd zu qualifizierenden Mitwirkungsverpflichtungen in Bundes- und Landesgesetzen weiterhin zu betreiben.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde es im Zuge der Begutachtungsverfahren von Bundes- und Landesgesetzentwürfen auch künftig für eine Zurücknahme der für die Organe des Sicherheitsdienstes als artfremd einzustufenden (bestehenden oder vorgesehenen) Mitwirkungsverpflichtungen eintreten.*

Innendienstfunktionen

- 4.1 Sowohl bei den Bundespolizeidirektionen (Sicherheitswache- und Kriminalbeamtenkorps) als auch bei den Landesgendarmeriekommanden wurden Funktionen im Bereich der Wachkörperadministration (Personalverwaltung, technische Unterstützungsdienste einschließlich Dienstkleiderbewirtschaftung, Verwaltung von Sozialeinrichtungen, Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten) überwiegend von Exekutivbeamten wahrgenommen. Für derartige Aufgaben waren bei der Sicherheitswache rd 830 Arbeitsplätze und bei der Bundesgendarmerie rd 550 Arbeitsplätze mit Exekutivbeamten besetzt. Weiters standen rd 90 Kriminalbeamte bei den Datenstationen der Sicherheitsdirektionen (bzw bei der Bundespolizeidirektion Wien) in Innendienstverwendung.

Innendienstfunktionen

168

- 4.2 Der RH hielt das Vorhandensein eines administrativen Überbaues und zentraler Servicestellen innerhalb der einzelnen Wachkörper für die Belange der Strategieentwicklung, Führung, Organisation, Schulung und technischen Unterstützung für zweckmäßig. Die personelle Ausstattung dieser überwiegend bis ausschließlich innendienstlichen Aufgabenbereiche mit Exekutivbeamten sollte jedoch auf jene Funktionen beschränkt werden, die mit interner Entscheidungs- und/oder Führungskompetenz verbunden sind, oder die sonst aufgrund der erforderlichen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Erfahrungen nur durch Exekutivbeamte bestmöglich erfüllt werden können.

Nach Ansicht des RH könnte ein Großteil der in der Wachkörperadministration und in den technischen Bereichen eingesetzten Exekutivbeamten ohne nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitserfolg durch kostengünstigere Verwaltungsbeamte bzw Vertragsbedienstete ersetzt werden; bereits bei einer Ersatzquote von 50 % wären Personalkosteneinsparungen von jährlich rd 180 Mill ATS zu erzielen.

Der RH empfahl, die Notwendigkeit der Wahrnehmung innendienstlicher und technischer Aufgaben durch Exekutivbeamte im Detail zu untersuchen und mittel- bis längerfristig eine sparsamere, den Anforderungen der Tätigkeitsbereiche adäquate Personalstruktur herbeizuführen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien in einigen Bereichen bereits Planungs- bzw Umsetzungsmaßnahmen für einen anzustrebenden ressourcen- und ausbildungsgerechten Einsatz der Organe der öffentlichen Sicherheit in Ausarbeitung. Es sei bestrebt, Organe der öffentlichen Sicherheit durch entsprechende Maßnahmen bei den Kfz-Werkstätten, der Dienstkleiderbewirtschaftung, den Datenstationen sowie der Personalverwaltung verstärkt dem exekutiven Außendienst zuzuführen.*
- 4.4 Der RH verwies auf die weiteren von ihm aufgezeigten Einsparungsbereiche.

Sport

- 5.1 Neben dem dienstlich betriebenen Sport förderte das BMI sportliche Aktivitäten der Exekutivbeamten durch die Gewährung von Sonderurlauben für bestimmte Veranstaltungen bzw die dienstliche Entsendung zu Wettkämpfen. Besonders leistungsstarken Sportlern wurden weiterführende Unterstützungen in Form von Sonder- und Karenzurlauben, Dienstbefreiungen für Training und Wettkämpfe sowie Einberufungen zu Trainingskursen auf dienstlicher Basis geboten. Unter Zugrundelegung der für 1999 erhobenen Daten ermittelte der RH das Ausmaß der je Jahr im Rahmen der Sportförderung zur Verfügung gestellten Arbeitszeit mit rd 65 Personenjahren; das entsprach Personalausgaben von rd 40 Mill ATS. Die Unterstützung war grundsätzlich auf Sportarten mit exekutivdienstlichem Bezug eingeschränkt; das Ausmaß der individuellen Förderung folgte im Wesentlichen leistungsbezogenen Kriterien.
- 5.2 Der RH hielt im Hinblick auf das Erfordernis der körperlichen Leistungsfähigkeit der Exekutivbeamten eine in angemessenem Umfang gewährte Förderung sportlicher Aktivitäten für zweckmäßig.

Für unverhältnismäßig hoch erachtete der RH allerdings die Unterstützung im Bereich des alpinen und nordischen Schilaufs. Er empfahl, diese auf das Niveau der übrigen geförderten Sportarten zu senken (Einsparungspotenzial rd 1,5 Mill ATS jährlich).

Sport

169

Die Gewährung von Sonderurlauben für Sportzwecke war bei der Bundespolizei — im Vergleich zur Bundesgendarmerie — großzügig geregelt. Nach Ansicht des RH hätte eine Angleichung der grundsätzlichen Regelungen der Bundespolizei an die der Bundesgendarmerie eine Verringerung der anfallenden Sonderurlaubstage bei der Bundespolizei um mindestens ein Drittel bewirkt (Einsparungsmöglichkeit rd 4,5 Mill ATS jährlich).

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei beabsichtigt, die Anzahl der Vorbereitungskurse für den Bereich des alpinen und nordischen Schilafs zu vermindern. Bezüglich der Sonderurlaube für Sportzwecke prüfe die Gruppe Bundespolizei eine Angleichung an die grundsätzlichen Regelungen der Bundesgendarmerie.*

Musik

- 6.1 Bei sechs Landesgendarmeriekommanden und neun Bundespolizeidirektionen waren so genannte Klangkörper, im Wesentlichen Blasmusikkapellen, eingerichtet. Die Einsätze der Musikeinheiten hatten vorwiegend dienstlichen Bezug (zB Auftritte im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und dienststelleninterner Festveranstaltungen, Teilnahme an Begräbnissen verstorbener Exekutivbeamter).

Die Polizeimusik der Bundespolizeidirektion Wien verfügte über eigene Exekutivdienstplanstellen für Berufsmusiker. Die Musikkapellen bei den übrigen Bundespolizeidirektionen waren unterschiedlich strukturiert und bestanden bis zu drei Vierteln aus externen Mitgliedern. Die Blasmusikkapellen im Bereich der Bundesgendarmerie wiesen aufgrund fehlender Vorgaben unterschiedliche Personalstärken auf.

Im Jahr 1999 waren insgesamt 507 aktive Bundesbedienstete und 139 externe Kräfte im Musikwesen des BMI tätig. Der Ressourceneinsatz der Bundesbediensteten betrug unter Berücksichtigung der Proben-, Ausrückungs- und Reisezeiten sowie der Sonderurlaube rd 138 Personenjahre; das entsprach unter Einbeziehung der Reisegebühren Personalkosten von insgesamt rd 88 Mill ATS jährlich.

- 6.2 Nach Ansicht des RH stellte die Existenz der Klangkörper zwar keine für die Besorgung der exekutiven Aufgaben unabdingbare Notwendigkeit dar, war aber im Hinblick sowohl auf ihre Außen- als auch ihre Innenwirkung ein Teil des Selbstverständnisses des BMI. Er empfahl jedoch, die personelle Stärke der Klangkörper und den Ressourceneinsatz einheitlich zu regeln sowie die Musiker der Bundespolizeidirektion Wien verstärkt dem Exekutivdienst zuzuführen. Durch Reduzierung der personellen Stärke der Klangkörper um rd 25 % ließe sich jährlich ein Einsparungspotenzial von rd 22 Mill ATS erzielen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden im Bereich der Bundespolizei auf Grundlage einer Erhebung einheitliche Richtlinien über den Ressourceneinsatz ausgearbeitet. Im Bereich der Bundesgendarmerie sei bereits ein neuer Erlass ua zur Regelung des jeweiligen Jahresstundenkontingents für Musikproben und –einsätze sowie der Einsatzarten und der personellen Stärke der Musikeinheiten ausgearbeitet worden.*

170

Überwachung des ruhenden Verkehrs

- 7.1 Die Bundespolizeibehörden waren auf Grundlage übereinstimmender Bundes- und Landesgesetze ("paktierte Gesetzgebung") grundsätzlich für die Vollziehung der Verkehrspolizei und die Ausübung des Verwaltungsstrafrechtes zuständig. Den ihnen beigegebenen Bundessicherheitswachen oblag somit ua auch die Überwachung des ruhenden Verkehrs.

Für den Wirkungsbereich der Bundespolizeidirektion Wien wurde die Ausübung des Verwaltungsstrafrechtes, eingeschränkt auf den ruhenden Verkehr, dem Magistrat der Stadt Wien rückübertragen. Für Graz und Linz war eine gleichlautende bundesgesetzliche Regelung aufgrund fehlender korrespondierender Landesgesetze nicht wirksam geworden.

Die Stadt Wien ordnete zur Unterstützung der Bundessicherheitswache bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs rd 70 eigene Straßenaufsichtsorgane (Vertragsbedienstete des Magistrats der Stadt Wien) der Bundespolizeidirektion Wien zur Dienstleistung ab. Andere Modelle der personellen Unterstützung bestanden — in weit geringerem Umfang — in den Stadtgemeinden Salzburg und Villach.

- 7.2 Der RH war der Ansicht, dass eine wirksame Umsetzung der in den größeren Städten bestehenden Parkraumbewirtschaftungssysteme neben der Überwachung der abgabenrechtlichen Bestimmungen auch eine dichte Kontrolle der Einhaltung straßenpolizeilicher Halte- und Parkverbote erfordert. Die Verwendung voll ausgebildeter Sicherheitswachebeamter für diesen Zweck erachtete er jedoch für unwirtschaftlich.

Nach Ansicht des RH sollte in diesem Zusammenhang das in Wien eingerichtete Modell als Vorbild für künftige Umsetzungen in den anderen Behördenbereichen herangezogen werden. Er empfahl dem BMI, eine generelle bundesgesetzliche Regelung zur Übertragung der Verwaltungsstrafverfahren an die Magistrate sowie die entsprechende Umsetzung auf landesgesetzlicher Ebene zu erwirken. Er empfahl weiters, Vereinbarungen mit den betroffenen Städten bzw Ländern über den Einsatz eigener Überwachungsorgane anzustreben und verwies dabei auf bestehende finanzielle Anreize (gesetzliche Widmung der Strafgeelder).

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es bereits im Rahmen eines früheren Novellierungsvorhabens der Straßenverkehrsordnung eine generelle Übertragung der den ruhenden Verkehr betreffenden Verwaltungsstrafverfahren von den Bundespolizeibehörden an die Magistrate angestrebt. Weiters wäre — im Hinblick auf die Übertragung an die Magistrate in Graz und Linz — auf ein entsprechendes Tätigwerden der Landesgesetzgeber in Oberösterreich und der Steiermark gedrungen worden; diese Bemühungen hätten jedoch bisher nicht erfolgreich umgesetzt werden können.*

Sicherheitskontrolle auf Flughäfen

- 8.1 Die Sicherheitsbehörden hatten durch Sicherheitskontrollen auf den Flughäfen für den besonderen Schutz von Zivilluftfahrzeugen und deren Passagiere zu sorgen.

Auf den Flughäfen Wien–Schwechat, Graz und Linz hatte das BMI auf Grundlage der gesetzlich ausdrücklich eingeräumten Möglichkeit die Durchführung der Sicherheitskontrollen an private Sicherheitsunternehmungen übertragen. Das vereinbarte Entgelt je geleisteter Stunde lag für den Bereich des Flughafens Wien–Schwechat um mehr als 50 % über jenem für die Flughäfen Graz und Linz.

Auf den übrigen Flughäfen (Innsbruck, Klagenfurt und Salzburg) wurden die Kontrollen von Mitarbeitern der zuständigen Behörde (Bundespolizeidirektion) durchgeführt. Dazu wurden überwiegend Exekutivbeamte, zu einem geringeren Teil auch Vertragsbedienstete mit Sondervertrag eingesetzt.

Die mit den Sicherheitsunternehmungen abgeschlossenen Verträge sahen einen einheitlichen, genau definierten Kontrollstandard vor. Dieser war bei den "nicht privatisierten" Sicherheitskontrollstellen wegen der im Regelfall geringeren personellen Besetzung nicht erzielbar.

- 8.2 Der RH anerkannte den angemessenen und einheitlichen Kontrollstandard auf den Flughäfen Wien–Schwechat, Graz und Linz und empfahl, die Qualität der Sicherheitskontrolle auf den übrigen Flughäfen auf ein vergleichbares Niveau anzuheben.

Nach Auffassung des RH nahm der Flughafen Wien–Schwechat aufgrund seiner Größe zwar eine Sonderstellung ein; dieser Umstand rechtfertigte jedoch im Hinblick auf die Art der getroffenen Entgeltvereinbarung (Verrechnung nach geleisteten Stunden) den bestehenden Preisunterschied nicht. Er empfahl, den zunehmenden Wettbewerb auf dem privaten Sicherheitsmarkt zu nutzen und die Durchführung der Sicherheitskontrolle auf dem Flughafen Wien–Schwechat neu auszuschreiben. Der RH schätzte das erzielbare Einsparungspotenzial auf bis zu 70 Mill ATS je Jahr.

Der RH befürwortete den — teilweise bereits erfolgten — Rückzug der Exekutivbeamten aus den Aufgaben der Sicherheitskontrolle und empfahl eine gänzliche und bundesweite Entlastung von diesem Aufgabenbereich.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei der Gesamtstundenaufwand im Bereich des Flughafens Wien–Schwechat durch Optimierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen — bei gleichem Leistungsumfang und Aufrechterhaltung des hohen Sicherheitsstandards — gesenkt worden. Dadurch würden mittelfristig jährliche Einsparungseffekte von 17,5 Mill ATS erzielt. Eine weitere Reduzierung der aufgewendeten Personenstunden werde angestrebt.*

Weiters werde danach getrachtet, einen einheitlichen und angemessenen Kontrollstandard auch bei den übrigen Flughäfen sicherzustellen.

- 8.4 Der RH entgegnete, dass eine Neuausschreibung der Durchführung der Sicherheitskontrolle auf dem Flughafen Wien–Schwechat darüber hinaus Einsparungen erwarten lässt.

Schluss- bemerkungen

- 9 Zusammenfassend empfahl der RH insbesondere,

(1) die Notwendigkeit der Wahrnehmung innendienstlicher und technischer Aufgaben durch Exekutivbeamte im Detail zu untersuchen und mittel- bis längerfristig eine sparsamere, den Anforderungen der Tätigkeitsbereiche adäquate Personalstruktur herbeizuführen,

Schlussbemerkungen

172

- (2) die Zurücknahme der für die Sicherheitsexekutive als artfremd zu qualifizierenden Mitwirkungsbestimmungen in Bundes- und Landesgesetzen weiterhin zu betreiben,
- (3) das in Wien eingerichtete Modell der Überwachung des ruhenden Verkehrs auch in anderen Behördenbereichen umzusetzen,
- (4) im Bereich des Musikwesens die personelle Stärke der Klangkörper und den Ressourceneinsatz einheitlich zu regeln,
- (5) den Umfang der Förderung des alpinen und nordischen Schilafs zu vermindern und die grundsätzlichen Regelungen der Bundespolizei betreffend die Gewährung von Sonderurlaub für Sportzwecke an jene der Bundesgendarmerie anzugleichen,
- (6) einen einheitlichen Standard der Sicherheitskontrolle auf allen Flughäfen herbeizuführen und
- (7) die Durchführung der Sicherheitskontrolle auf dem Flughafen Wien-Schwechat neu auszuschreiben.

Bereich des Bundesministeriums für Justiz

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 ATS (NTB 1995 S. 107 ff, zuletzt TB 1999 S. 203 Abs 1).

Das BMJ wiederholte, es sei bisher nicht gelungen, von den betroffenen Landesregierungen Oberösterreich und Salzburg die erforderliche Zustimmung zu erhalten. Angesichts der Notwendigkeit einer zeitgemäßen und leistungsstarken Justiz habe das BMJ daher ein neues, allgemeines Konzept für eine idealtypische Gerichtsorganisation unter Berücksichtigung der bestehenden Infrastruktur erarbeitet. Das Konzept sei bei der Landeshauptmännerkonferenz vorgestellt und in den Finanzausgleichsverhandlungen ohne konkretes Ergebnis verhandelt worden.

- (2) Einheitlicher Vertragsgestaltung bei der Beschäftigung von Ärzten zur Betreuung der Insassen von Justizanstalten (TB 1993 S. 119 Abs 12, zuletzt TB 1999 S. 203 Abs 2).

Das BMJ wiederholte, die Bemühungen um eine einheitliche Ärztehonorerierung würden weiter fortgesetzt; eine einheitliche Vertragsgestaltung sei aber wegen der regionalen Gegebenheiten kaum möglich.

- (3) Ausbaues der Sicherheitskontrollen bei den Bezirksgerichten im Sinne des gesetzlichen Auftrages (TB 1998 S. 140 Abs 12, zuletzt TB 1999 S. 203 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMJ sei nach Beratungen im Sicherheitsbeirat aufgrund der angespannten Budgetlage beschlossen worden, in kleineren Gerichten die unregelmäßigen Eingangskontrollen nicht mehr durchzuführen. Die Richtlinien würden diesbezüglich überarbeitet.

- (4) Änderung des Generalvertrages über die Durchführung der Straffälligenhilfe zur besseren Absicherung des BMJ (TB 1999 S. 208 f Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMJ sei der Generalvertrag wegen der sich permanent ändernden Rahmenbedingungen noch nicht adaptiert worden; das aktuelle Leistungsangebot finde im bestehenden Generalvertrag Deckung.

Unerledigte Anregungen

174

- (5) Abschlusses von Vereinbarungen mit Bundesländern über deren Einbindung in die Bewährungshilfe wegen des engen Bezuges zwischen Haftentlassenenhilfe (Bundessache) und Sozialhilfe (Ländersache; TB 1999 S. 212 Abs 11).

Laut Stellungnahme des BMJ gäbe es — nach Abschluss von Finanzierungs- bzw Förderungsverträgen mit den Bundesländern Wien und Kärnten — nunmehr Verhandlungen mit dem Bundesland Oberösterreich. Bei den Finanzausgleichsverhandlungen sei eine grundsätzliche Zurückhaltung der Bundesländer erkennbar gewesen.

- (6) Abschlusses eines Generalvertrages mit den Sachwalterschaftsvereinen, allerdings erst nach Nachverhandlung von Einzelbestimmungen (zB Kontrollrechte, Kündigungsfristen) des Vertragsentwurfes (TB 1999 S. 219 Abs 8).

Laut Stellungnahme des BMJ habe es die Sachwalterschaftsvereine auf die für weitere Verhandlungen erforderliche Kompromissbereitschaft hingewiesen. Der Abschluss des Generalvertrages sei frühestens Ende des Jahres 2002 zu erwarten.

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 1999 S. 204 Abs 1).

Laut Stellungnahme des BMJ seien 1999 für sämtliche Dienststellen Ausgaben- und Einnahmenstellen geschaffen worden. Der Ministerrat habe am 29. November 2000 die Einführung der Kosten- und Leistungsverrechnung unter Federführung des BMF beschlossen.

- (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 Zahlungsbeträge (TB 1991 Abs 29.10) sowie Vereinheitlichung der Aufbau- und Ablauforganisation (TB 1991 Abs 29.12 und Abs 29.13, zuletzt TB 1999 S. 204 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMJ sei im Oktober 1999 eine neue Applikation eingerichtet worden, die nach Tests im Jahr 2002 voll einsatzfähig sein soll. Die Einbringungsstellen Graz, Innsbruck und Linz seien mit 1. Jänner 2001 aufgelassen, ihre Aufgaben der Einbringungsstelle beim Oberlandesgericht Wien übertragen worden.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

175

- (3) Erstellung von für alle Anstalten einheitlichen, EDV–unterstützten Wechseldienstplänen auf der Grundlage von nachvollziehbaren Sollvorgaben (TB 1993 S. 121 Abs 17, zuletzt TB 1999 S. 204 Abs 3).

Laut Stellungnahme des BMJ sei im Zusammenhang mit neuen Arbeitszeitmodellen ein Reformprojekt am Beispiel der Justizanstalt Linz gestartet worden. Anfang 2002 solle in drei Justizanstalten mit dem Pilotbetrieb begonnen 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 1999 S. 204 Abs 4).

Laut Mitteilung des BMJ fänden Verhandlungen über die Delegation der Personalverwaltung an die Oberlandesgerichte statt. Die Gesetzesbestimmungen hinsichtlich der Einrichtung einer Beschwerdeinstanz und der Neustrukturierung der Beschwerdeverfahren werden am 1. Jänner 2002 in Kraft treten.

- (5) Ausbildungsvorschriften für die Bediensteten des Justizbereiches (TB 1997 S. 177 Abs 4, zuletzt TB 1999 S. 204 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMJ sei das Inkrafttreten der Grundausbildungsvorschriften für den qualifizierten mittleren Dienst und den Fachdienst in den nächsten Monaten zu erwarten. Daran anschließend würden die Ausbildungsvorschriften für den Exekutivbereich überarbeitet.

- (6) Einer qualitativen und quantitativen Bedarfserhebung zur Notwendigkeit und zum Umfang von Sachwalterbestellungen im Rahmen der Reformbestrebungen zum Sachwalterschaftsrecht (TB 1999 S. 217 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMJ beabsichtige es, gemeinsam mit dem Institut für Rechts– und Kriminalsoziologie neue Grundlagen und Ansatzpunkte im Rahmen eines Forschungsprojektes zu erarbeiten. Zur Vorbereitung laufe das Projekt bereits probeweise bei fünf ausgewählten Bezirksgerichten.

- (7) Erarbeitung von Kriterien für eine Bewertung und Klassifizierung der Betreuungsfälle der Sachwalterschaftsvereine (TB 1999 S. 221 Abs 12).

Laut Stellungnahme des BMJ sei ein Projekt "Fallgewichtung" begonnen worden. Konkrete Ergebnisse würden frühestens im März 2002 vorliegen; die Einführung neuer Auslastungskriterien sei frühestens mit 1. Jänner 2003 zu erwarten.

- (8) Zusammenlegung der Standorte des Vereins für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit in der Steiermark (TB 1999 S. 213 f Abs 14 f).

Laut Stellungnahme des BMJ seien im Zuge der Organisationsreform in Leoben drei Standorte zusammengelegt worden. Es sei beabsichtigt, in Graz fünf Geschäftsstellen zu einem "Leistungszentrum" zusammenzufassen.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) 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, zuletzt TB 1999 S. 205 Abs 6).

Laut Stellungnahme des BMJ wurden und werden die Empfehlungen des RH im Projekt zum Redesign der Verfahrensautomation schrittweise umgesetzt.

- (2) Entwicklung der Personalkosten nach Abschluss einer neuen Betriebsvereinbarung beim Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (TB 1999 S. 210 Abs 5).

Das BMJ hat das Ziel der Kostenneutralität erreicht.

- (3) Erhöhung des Betreuungsschlüssels für die hauptamtlichen Bewährungshelfer und verstärkten Einsatzes von ehrenamtlichen Bewährungshelfern (TB 1999 S. 210 f Abs 7 und 8).

Im Jahr 2000 sind je hauptamtlichem Bewährungshelfer mit vollem Beschäftigungsmaß 26,2 Fälle betreut worden. Für das Jahr 2002 hat das BMJ die Verhältniszahl auf 27,3 Betreuungsfälle angehoben. Im Jahr 2000 erhielt den Anregungen des RH entsprechend jeder ehrenamtliche Bewährungshelfer zwei Schützlinge zugewiesen.

- (4) Einsatzes von Vergleichsrechnungen zwischen den Sachwalterschaftsvereinen als Steuerungsinstrument für die Leistungsbeurteilung und Mittelzuweisung (TB 1999 S. 219 Abs 6).

Das BMJ hat die Ergebnisse der Kostenvergleichsrechnung bei den Bewilligungen von Förderungen berücksichtigt sowie die Bewilligungsbedingungen überarbeitet.

Prüfungsergebnis

Justizanstalt Wien–Mittersteig

Der Vollzug von Maßnahmen für geistig abnorme, zurechnungsfähige Rechtsbrecher erforderte eine intensivere und daher auch teurere Betreuung der Insassen als jener im Normalvollzug. Die Anzahl der vom Maßnahmenvollzug betroffenen Insassen stieg österreichweit von 69 (1977) auf 231 (2000). Ein österreichweites Konzept zu möglichen Methoden der Behandlung lag nicht vor.

Entgegen einer Weisung des BMJ dauerte der Aufenthalt in der Begutachtungsstation statt der vorgesehenen sechs durchschnittlich rd elf Wochen.

Ein Verwaltungsübereinkommen zur Sicherstellung der psychiatrischen Betreuung der Insassen der überprüften Justizanstalt wurde von den Vertragspartnern unterschiedlich ausgelegt. Dies und Mängel in der anstaltsinternen Kommunikation und Koordination beeinträchtigten die Qualität der Betreuung der Insassen.

In den Jahren 1998 und 1999 schloss die Zahlstelle der Justizanstalt Wien–Mittersteig mit Schulden von durchschnittlich 1,1 Mill ATS ab.

Wegen langer Dienstzuteilungen waren zwei Schlüsselpositionen der überprüften Justizanstalt unbesetzt. Eine Personalsubvention wurde ohne Rechtsgrundlage gewährt.

Die technischen Sicherheitseinrichtungen (Videoüberwachung, Alarmanlage) waren mangelhaft.

Die Einnahmen aus Arbeitsleistungen der Insassen waren rückläufig. Sowohl 1998 als auch 1999 waren Fakturierungen für Arbeiten aus den Unternehmensbetrieben unterblieben. Ein Controllingssystem bezüglich der von den Insassen erbrachten Arbeitsleistungen fehlte.

Justizanstalt Wien–Mittersteig				
Rechtsgrundlagen des Maßnahmenvollzugs:	§ 21 Abs 2 des Strafgesetzbuches §§ 164 bis 167a des Strafvollzugsgesetzes			
	1997	1998	1999	2000
in Mill ATS				
Sachaufwand:				
Ausgaben	11,0	13,5	14,0	23,2 ¹⁾
Einnahmen	1,4	1,2	0,9	1,3
Anzahl				
Personal:²⁾				
Hauptanstalt	72,5	78,1	79,3	84,3
Außenstelle	30,8	28,8	28,0	31,1
Summe	103,3	106,9	107,3	115,4
Insassen:³⁾	124,4	127,2	122,9	132,8

1) einschließlich 8,1 Mill ATS Mehraufwand bei Erhaltung von Gebäuden
2) Vollbeschäftigungsäquivalente zum 1. Jänner
3) Personen im Jahresdurchschnitt

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Februar und März 2000 die Gebarung des BMJ in Bezug auf die Justizanstalt Wien–Mittersteig. Die Überprüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf die Gebarung von 1997 bis 1999. Zu den im September 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die überprüfte Justizanstalt im Dezember 2000 und das BMJ im Februar 2001 Stellung. Der RH erstattete im März 2001 seine Gegenäußerungen.

Zielerreichung

- 2.1 Die Justizanstalt Wien–Mittersteig mit ihrer Außenstelle Wien–Floridsdorf vollzog Maßnahmen für geistig abnorme, zurechnungsfähige Rechtsbrecher für ganz Österreich. Der gesetzliche Auftrag zur umfassenden Betreuung der in den Maßnahmenvollzug eingewiesenen Insassen erforderte gegenüber dem Normalvollzug eine intensivere und daher auch teurere Betreuung. Dies zeigte sich nicht nur in der im Jahr 1999 mit 1,44 gegenüber 2,07 im Durchschnitt niedrigeren Anzahl von Insassen je Justizwachebeamtem, sondern auch in den höheren Kosten je Hafttag von 1 596 ATS in der überprüften Justizanstalt gegenüber 1 015 ATS im Durchschnitt Österreichs.
- 2.2 Die Beurteilung der Zielerreichung der Justizanstalt Wien–Mittersteig und der Effizienz des Maßnahmenvollzugs war insofern nur eingeschränkt möglich, als zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine gesicherten Daten über die Legalbewährung (Lebensführung ohne erneute Straffälligkeit) der aus dem Maßnahmenvollzug Entlassenen vorlagen.

Da die Anzahl der Neuzugänge (1984 bis 1995: 686 Personen) im Maßnahmenvollzug deutlich höher war als die der bedingten Entlassungen (1984 bis 1995: 185 Personen), sah der RH — bei gleichbleibender Tendenz dieser Entwicklung — die Gefahr von Kapazitätsproblemen sowohl

bei den räumlichen als auch bei den fachlichen Ressourcen. Er vermisste ein österreichweites Konzept und konkrete Überlegungen zu möglichen Methoden der Behandlung sowie dem damit verbundenen Ressourcenaufbau und –einsatz für den Maßnahmenvollzug.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe im März 2001 eine Konferenz zur Bündelung und Koordinierung der Ressourcen stattgefunden, in der die Bildung von Schwerpunkten im Maßnahmenvollzug vereinbart worden war.*

Gebärung

- 3.1 In den Jahren 1998 und 1999 schloss die Zahlstelle der Justizanstalt Wien-Mittersteig das Haushaltsjahr mit Schulden von durchschnittlich 1,1 Mill ATS ab. Ein Großteil der Schulden fiel für Entgelte an öffentliche Krankenanstalten und Ambulatorien an.
- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Schulden den künftigen Handlungsspielraum einschränken und dass die Gefahr zusätzlicher Kosten durch Verzugszinsen oder Mahnspesen bestand.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe das Ausnützen von Zahlungszielen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen.*
- 3.4 Der RH erwiderte, dass die Inanspruchnahme gewährter Skonti nicht zu Lasten der Kreditwürdigkeit des Bundes sowie gedeihlicher Lieferantenbeziehungen gehen sollte.

Begutachtung

- 4.1 Hauptaufgabe der Begutachtungsabteilung der überprüften Justizanstalt war die Untersuchung aller in den Maßnahmenvollzug für geistig abnorme, zurechnungsfähige Rechtsbrecher eingewiesenen Personen sowie die Erstellung eines Behandlungsplans, verbunden mit einer Empfehlung für den Vollzugsort. Eine Begutachtung war gemäß Weisung des BMJ innerhalb von 42 Tagen durchzuführen. Tatsächlich betrug die Aufenthaltsdauer in der Begutachtungsstation für die Insassen durchschnittlich 75 Tage; im Einzelnen lag die Aufenthaltsdauer zwischen 19 und 328 Tagen.
- 4.2 Der RH empfahl, einen auf eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer abzielenden Normablauf für die Begutachtung zu erstellen, um den Ressourceneinsatz besser steuern und die weisungsgemäß vorgegebene Zeit einhalten zu können.
- 4.3 *Die überprüfte Justizanstalt und das BMJ sagten dies zu.*

Verwaltungs- übereinkommen

- 5.1 Zur Sicherstellung einer auf hohem Niveau stehenden psychiatrischen Betreuung schloss das BMJ 1995 mit dem damaligen Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst ein Verwaltungsübereinkommen ab, in dem die Zusammenarbeit mit der Universitätsklinik für forensische Psychiatrie (Klinik) vereinbart wurde. Die Betreuungsleistungen sollten Diagnostik und Therapie sowie die Teilnahme an Teamsitzungen im Ausmaß von 90 Wochenstunden umfassen. Zur Abgeltung dieser Leistungen waren fünf Planstellen des Planstellenbereiches der Justizanstalten für den Planstellenbereich der Universitäten gebunden.

Verwaltungsübereinkommen

180

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass die Betreuung der Insassen wegen unterschiedlicher Auslegungen des Verwaltungsübereinkommens nicht in der beabsichtigten Qualität gegeben war. Reibungsverluste traten insbesondere bei der Berechnung der Stunden, die durch die Universitätsangehörigen im Rahmen der Betreuung an der überprüften Justizanstalt geleistet werden sollten, sowie bei der Auswahl der Ärzte, die ohne das vertraglich vereinbarte Einvernehmen mit dem BMJ erfolgte, auf.

Weiters erschwerte die dienstrechtliche Stellung des Klinikpersonals als ressortfremdes Personal die Koordinierung der Betreuung der Insassen. Nach Ansicht des RH war dieser Kernpunkt des Verwaltungsübereinkommens unklar geregelt und bedürfte einer Präzisierung.

Darüber hinaus wären Bewertungskriterien der zu erbringenden Arbeitsleistungen festzulegen und allen Betroffenen offen zu legen. Zudem sollte ein für beide Partner des Verwaltungsübereinkommens zugängliches Kontrollinstrumentarium für den Leistungsnachweis eingerichtet werden.

Der RH empfahl ferner, im Einvernehmen zwischen Klinik und BMJ sowie unter Einbindung der überprüften Justizanstalt einen Personalpool für Ärzte festzulegen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMJ stünde ein neuer Vertrag vor dem Abschluss.*

Behandlungskonzept

- 6.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren das Behandlungskonzept und die damit verbundene Einrichtung von behandlungsorientierten Teams (Psychiater, Psychologe, Sozialarbeiter, Justizwachebeamte) in Umsetzung begriffen. Diese Teams hatten den Auftrag, die wichtigsten Entscheidungen für den weiteren Maßnahmenvollzug und die Behandlung vorzubereiten, an den Anstaltsleiter zur Entscheidung heranzutragen und zu dokumentieren.

Eine insassenbezogene Dokumentation der individuellen Behandlungsziele, –methoden und –erfolge fehlte.

- 6.2 Der RH empfahl, eine Matrixorganisation im Betreuungsbereich zu erwägen, um die Zusammenarbeit des justizeigenen Personals (Vollzugsbereich, psychologischer, sozialer Dienst usw) mit dem justizfremden Personal (psychiatrischer Dienst) zu verbessern. Die Letztverantwortung und Entscheidungsbefugnis für alle den Vollzug betreffenden Maßnahmen sollte unverändert beim Anstaltsleiter liegen.

Weiters empfahl der RH, eine Behandlungsdokumentation einzuführen, in der die Therapieziele, der Therapieverlauf und die Aktivitäten aller Fachdienste insassenbezogen festgehalten sind.

- 6.3 *Die überprüfte Justizanstalt und das BMJ sagten dies zu.*

Personal

- 7.1 Die Leiterin der Wirtschaftsverwaltung und der Sachbearbeiter für das Arbeitswesen waren jahrelang anderen Dienststellen dienstzugeteilt. Die Funktion des Leiters der Wirtschaftsverwaltung übte in dieser Zeit der Leiter der Vollzugskanzlei aus; der andere Posten war unbesetzt.

Personal**181**

Ein Angestellter des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie besetzte eine Planstelle der überprüften Justizanstalt, obwohl eine Dienstverrichtung dort nicht vorgesehen war; eine Rechtsgrundlage für diese Personalsubvention fehlte.

- 7.2 Der RH empfahl, Sorge zu tragen, dass Schlüsselpositionen nicht unbesetzt bleiben oder von anderen Personen nur "mitbetreut" werden. Weiters war die Gewährung der Personalsubvention ohne Rechtsgrundlage zu bemängeln.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMJ werde künftig von derartigen Vorgangsweisen Abstand genommen werden.*

Sicherheit

- 8.1 Im November 1996 wurde ua erstmals festgestellt, dass die aus dem Jahr 1983 stammende Videoüberwachungsanlage der überprüften Justizanstalt wegen veralteter und teilweise defekter Kameras und Monitore erneuerungsbedürftig war; die Kameras erfassten die Gangbereiche unzureichend. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestanden diese Sicherheitsmängel unverändert. Zudem war die Überwachungsmöglichkeit in einem Besucherraum unzureichend. Auch die Schwenkkamera im Hofbereich entsprach nicht mehr den Sicherheitsanforderungen. Die Alarmanlage der Außenstelle Wien-Floridsdorf war schadhaft.
- 8.2 Der RH empfahl, die Funktionsfähigkeit der technischen Sicherheitseinrichtungen herzustellen und zu erhalten.
- 8.3 *Das BMJ sagte eine Sanierung im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten zu.*

Unternehmensbetriebe

- 9.1 Die Einnahmen aus Arbeiten im Rahmen der Freigänge im gelockerten Vollzug gemäß § 126 des Strafvollzugsgesetzes (Arbeiten durch Insassen außerhalb der betroffenen Justizanstalt, tägliche Rückkehr nach verrichteter Arbeit) waren deutlich rückläufig; die überprüfte Justizanstalt begründete dies mit der sinkenden Anzahl der Freigänger, die bei Fremdunternehmungen beschäftigt waren. Von 1998 auf 1999 sanken auch die Einnahmen aus Arbeiten, die in der überprüften Justizanstalt getätigt wurden. Dies war nicht nur auf mangelhafte Qualität, sondern auch auf mangels Akquisition ausbleibende Aufträge zurückzuführen. In den Jahren 1998 und 1999 unterblieben die Fakturierungen für Arbeiten aus den Unternehmensbetrieben.
- 9.2 Nach Ansicht des RH war das Fehlen des Sachbearbeiters für das Arbeitswesen mitverantwortlich für die rückgängigen Einnahmen. Er bemängelte die unterlassenen Fakturierungen, die letztlich zu Verjährungen und Zinsverlusten führen könnten.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der überprüften Justizanstalt habe sie die aufgezeigten Mängel bereits behoben.*

182

Controlling

- 10.1 Die dem BMJ jährlich für die statistische Übersicht über den Strafvollzug gemeldeten Daten über die Arbeitstage der Insassen entsprachen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Bei der Gefangenengeldverrechnung wurden von verschiedenen Stellen Listen geführt, aus denen die Anzahl der Stunden ersichtlich war, für die eine Arbeitsvergütung sowie eine sonstige Vergütung gemäß § 54 Abs 3 des Strafvollzugsgesetzes gebührte. Die Gründe für den Entfall von Arbeitstagen, wie zB Krankenstände, Aufenthalte in der Begutachtungsstation oder Wechsel der Justizanstalt, waren diesen Listen nicht zu entnehmen.
- 10.2 Der RH empfahl, die Daten einheitlich und zentral zu erfassen sowie auf dieser Grundlage ein Controllingsystem aufzubauen, das der Anstaltsleitung die Möglichkeit eröffnet, gebarungsrelevante Entwicklungen (zB sinkende Auftragslage, sinkende Beschäftigungslage) rechtzeitig zu erkennen und entsprechende Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme der überprüften Justizanstalt und des BMJ befindet sich ein Controllingsystem im Aufbau.*

Weitere
Feststellungen

- 11 Weitere Feststellungen des RH betrafen die unzweckmäßige organisatorische Zuordnung des Fachgebietes Psychotherapie zum psychiatrischen Dienst sowie die unterbliebene Anpassung eines Erlasses des BMJ an eine Weisung des damaligen Bundesministers für Justiz, Dr Nikolaus Michalek, betreffend die Senkung der Höchstanzahl der Insassen der überprüften Justizanstalt.

Laut Stellungnahme des BMJ bzw der überprüften Justizanstalt seien die Mängel bereits behoben worden.

Schluss-
bemerkungen

- 12 Zusammenfassend empfahl der RH,
- (1) das Verwaltungsübereinkommen über die Zusammenarbeit mit der Universitätsklinik für forensische Psychiatrie neu zu verhandeln,
 - (2) die Verweilzeiten in der Begutachtungsstation zu reduzieren,
 - (3) eine insassenbezogene Behandlungsdokumentation einzuführen,
 - (4) die Funktionsfähigkeit der technischen Sicherheitseinrichtungen herzustellen und zu erhalten,
 - (5) die Schulden zu verringern,
 - (6) ein anstaltsinternes Controllingsystem bezüglich der Unternehmensbetriebe einzuführen sowie
 - (7) Schlüsselpositionen personell zu besetzen und Personalsubventionen zu vermeiden.

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

- (1) Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

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 1999 S. 223 Abs 1); 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 17 Mill ATS).

Das BMLV wiederholte, es rechne bei Verwirklichung der Empfehlung des RH mit einem Rückgang der Freiwilligenmeldungen für Auslandseinsätze.

- (2) Beachtung der Entwicklung der finanziellen Verpflichtungen zu Lasten künftiger Finanzjahre (Vorbelastungen) bei den Sachausgaben; die diesbezüglichen Vorbelastungen für die jeweils folgenden vier Finanzjahre betrugen Ende 1995 rd 4,4 Mrd ATS, stiegen Ende 1996 auf rd 5,4 Mrd ATS und Ende 1997 auf rd 7,3 Mrd ATS (WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 173 Abs 12.2, zuletzt NTB 1999 S. 10). Die Vorbelastungen für vier Folgejahre beliefen sich Ende 2000 auf rd 8,6 Mrd ATS.

Laut Mitteilung des BMLV seien Verpflichtungen zu Lasten künftiger Finanzjahre erforderlich, weil größere Beschaffungen (vor allem bei Rüstungsgütern) aufgrund der üblichen Produktions- und Lieferzeiten in einem ein Kalenderjahr überschreitenden Zeitraum erfolgen würden.

- (3) Festlegung des Ausmaßes der Lehrverpflichtung von Lehrpersonal an der Jägerschule unter Orientierung an der im Bundeslehrer-Lehrverpflichtungsgesetz enthaltenen Regelung, wobei die Eigenart der militärischen Aufgaben zu berücksichtigen wäre (TB 1999 S. 228 f Abs 4).

Laut Mitteilung des BMLV strebe es eine Verbesserung bei der Festlegung der Lehrereinheiten an; dies sei aber erst nach Freiwerden der erforderlichen Bearbeitungskapazität möglich.

- (4) Herbeiführung einer detaillierteren Abstufung der Einsatzzulage im Wege einer gesetzlichen Änderung, um den Gegebenheiten bei den zumeist kurz dauernden fliegerischen Assistenzleistungen besser Rechnung zu tragen; bei der Verringerung der kleinsten Einheit für die Gebühr — sie steht derzeit für mindestens einen Kalendertag zu — auf ein Tagesdrittel wären Einsparungen bis zu rd 1 Mill ATS jährlich zu erzielen (NTB 1999 S. 111 Abs 10).

Das BMLV verwies auf die generelle Kürzung (20 %) der Einsatzgebühr ab April 2001.

- (5) Verstärkter Heranziehung heereigener Fahrzeuge für Gütertransporte — abhängig von deren Verfügbarkeit — als im Regelfall kostengünstigere Alternative zur Inanspruchnahme von Transportleistungen durch Dritte (TB 1999 S. 234 Abs 3 und S. 236 Abs 7).

Laut Mitteilung des BMLV strebe es eine zentrale Transportdisposition und eine Steuerung zur optimalen Auslastung vorhandener Transportkapazitäten an.

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, zuletzt TB 1999 S. 224 Abs 1).

Laut den Stellenplänen wurde die Anzahl der Planstellen in der Zentralstelle von 1997 auf 2001 um rd 5 % verringert. Im selben Zeitraum sank die Gesamtanzahl an Planstellen des Ressorts — bereinigt um die im Jahr 2000 vom BMWA an das BMLV übertragenen Planstellen der für militärische Liegenschaften und Hochbauten zuständigen Gebäudeverwaltungen — um rd 12 %. Im Vergleich zur Annahme, dass Planstellenanzahl und -struktur seit 1997 gleich geblieben wären, entsprachen diese Verminderungen von 1998 bis 2001 kumulierten Einsparungen von rd 4,2 Mrd ATS, gemessen an den durchschnittlichen Personalkosten (Anfangsbezüge zuzüglich Pensionskosten- bzw Abfertigungsvorsorge).

Das BMLV verwies auf die im Februar 2001 eingeleitete Organisationsreform der Zentralstelle, die zu einer weiteren Reduzierung des Personalaufwandes führen werde. Auch mit Organisationsänderungen bei den Militärkommanden im April 2001 seien erhebliche Personalverminderungen eingeleitet worden, die beispielsweise im Wirtschafts- und Intendantzbereich Einsparungen von jährlich rd 23 Mill ATS erwarten ließen.

- (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 Beschaffungswesen Reihe Bund 1993/6 Abs 3, WB 1994/2 Sicherungsmaßnahmen an der Staatsgrenze Abs 24.2 (1), NTB 1999 S. 107 Abs 4).

Das BMLV teilte unverändert mit, die fehlenden Planungsdokumente schrittweise zu erstellen.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

185

- (3) Einbeziehung der Wirtschaftsgüter des Heeres in ein einheitliches, IT-unterstütztes System der Materialverwaltung (NTB 1998 S. 52 Abs 3.2, zuletzt TB 1999 S. 223 Abs 2).

Laut Mitteilung des BMLV sei die erforderliche Hardware-Ausstattung bereits beschafft worden; bis zur Verfügbarkeit eines logistischen Informationssystems sei die Anwendung einer vereinfachten Software vorgesehen.

- (4) Untersuchung der Beibehaltung des Dauerbetriebes bei zwei gering ausgelasteten Hubschrauberstützpunkten aus militärischer Sicht (NTB 1999 S. 110 Abs 9).

Das BMLV teilte mit, aus militärischen Gründen auf die beiden Standorte nicht verzichten zu können; es verfolge jedoch Überlegungen, hierfür eine mobile und rasch verlegbare Infrastruktur herbeizuführen, weiter.

Verwirklichte Empfehlung

Verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Verringerung der Flugleistungen für zivile Bedarfsträger und verstärkter Bemühungen, Kostenersatz für diese Leistungen zu erlangen (NTB 1999 S. 109 f Abs 7 und 8).

Laut Mitteilung des BMLV verrechne es den Einschreitern Kosten für die erbrachten Leistungen, außer bei Assistenzleistungen gemäß § 2 des Wehrgesetzes. Der Rettungshubschrauberdienst für das obere Ennstal werde seit Mitte 2001 nicht mehr vom Bundesheer durchgeführt (Nettoersparnis für den Bund jährlich rd 1,8 Mill ATS).

186

Prüfungsergebnis

Personalsteuerung

Die vom RH überprüften IT-unterstützten Steuerungsinstrumente des BMLV im Bereich der Personalwirtschaft waren im Wesentlichen zweckmäßig. Die Anwendungsmöglichkeiten der bestehenden IT-Systeme könnten in Teilbereichen erweitert werden.

Diese IT-Anwendungen wurden im BMLV selbst entwickelt. Derartige Lösungen sollten jedoch künftig auf Basis eines in der Bundesverwaltung einheitlichen IT-Systems erstellt und weiterentwickelt werden.

Einen Nachholbedarf sah der RH bei der Schaffung geeigneter Grundlagen für Steuerungsmaßnahmen bei der Erstellung von Arbeitsplatzbeschreibungen und bei der Erfassung von Bildungsaktivitäten.

Personalbereich des BMLV				
	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS			
Ausgaben ¹⁾	9 719,5	10 232,4	10 616,2	10 977,3
	Anzahl			
Personalstand (Bedienstete) jeweils zum 1. Jänner ²⁾	24 918	26 025	25 817	25 479

1) Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse; für 2000: vorläufiger Wert gemäß Bundesvoranschlags-Informationssystem
2) Quelle: Personalinformationssystem des Bundes

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Juni bis Oktober 2000 (mit Unterbrechungen) Bereiche der Personalsteuerung des BMLV.

Zu den im Jänner 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLV im März 2001 Stellung. Von einer Gegenäußerung konnte der RH Abstand nehmen.

Prüfungsschwerpunkt war die Evaluierung einzelner Steuerungsmaßnahmen im Bereich der Personalwirtschaft des BMLV.

Allgemeines

- 2.1 Die vom BMLV für Steuerungsmaßnahmen auf dem Personalsektor selbst entwickelten IT-Anwendungen beruhten auf dem BMLV-spezifischen Personalinformationssystem PERSIS, das mit anderen Informationssystemen des BMLV (zB betreffend das Ergänzungswesen) verbunden war. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war eine auf eine ressortinterne Vereinheitlichung abzielende Umstrukturierung dieser Systeme im Gang.
- 2.2 Der RH begrüßte die Bemühungen des BMLV. Im Hinblick auf das Bestreben der Bundesregierung nach bundesweit einheitlichen Systemen sollte das BMLV jedoch künftig ressortspezifische Lösungen auf einem in der Bundesverwaltung einheitlichen System basierend erstellen bzw weiterentwickeln.

Zentrale Planstellen- und Arbeitsplatzbewirtschaftung

- 3.1 Die Bewirtschaftung der Planstellen und Arbeitsplätze oblag der Personalabteilung A des BMLV. Die Dienstbehörden des Ressorts (zwei mit dienstbehördlichen Aufgaben befasste Abteilungen der Zentralstelle und bis zu neun nachgeordnete Dienstbehörden) erhielten von der Personalabteilung A Besetzungskontingente zugewiesen und durften Arbeitsplätze — abgesehen von sachlich und zeitlich begrenzten Ausnahmen — erst nach Prüfung und Zustimmung durch die Personalabteilung A besetzen.

Zur leichteren und schnelleren Handhabung dieser Steuerungsmaßnahme setzte die Personalabteilung A ab 1996 schrittweise eine selbst entwickelte IT-Anwendung auf Grundlage des PERSIS ein, die die elektronische Durchführung des erwähnten Genehmigungsverfahrens ermöglichte. Weiters erleichterte das System der Personalabteilung A die Übersicht über laufende Besetzungsverfahren.

Im Jahr 1999 bearbeitete die Personalabteilung A monatlich durchschnittlich rd 150 Besetzungsanträge auf elektronischem Weg; in den ersten acht Monaten des Jahres 2000 stieg diese Zahl auf rd 175.

- 3.2 Der RH anerkannte die durch den Einsatz der IT-Anwendung erzielte Verwaltungsvereinfachung. So erledigte die Personalabteilung A ab Anfang 2000 rd 40 % der Besetzungsanträge der Dienstbehörden des BMLV noch am Tag der Antragstellung. Auch wurden Aufnahmekontingente einzelner Dienstbehörden seit Jänner 1997 nur vorübergehend und geringfügig überschritten und konnten durch Unterschreitungen bei anderen Dienstbehörden ausgeglichen werden. Weiters hielt das BMLV von 1997 bis 1999 die Vorgaben der Bundesregierung über Aufnahmebeschränkungen und Planstellenziele ein, obwohl Änderungen der Rahmenbedingungen die Planungen zum Teil erschwerten.

Personalsteuerung bei höheren militärischen Verwendungsgruppen

- 4.1 Im Oktober 2000 bestanden im BMLV rd 600 Arbeitsplätze für Offiziere höherer militärischer Verwendungsgruppen (zB Ärzte, Generalstabs- und Intendantzoffiziere).

Die für Militärpersonen zuständige Personalabteilung B des BMLV entwickelte ab 1997 eine Datenbank, die dem BMLV für Planungen vor allem hinsichtlich Nachbesetzungen, Beschickung von Ausbildungskursen, Übernahmen von Bediensteten in unbefristete Dienstverhältnisse, strukturelle Vorgaben für Reorganisationen und für Planstellenverhandlungen diente.

- 4.2 Der RH erachtete die Datenbank als geeignete Grundlage für Entscheidungen. Ihre Nutzungsmöglichkeiten für Steuerungsmaßnahmen erschienen jedoch noch nicht ausgeschöpft. Dies zeigte sich etwa darin, dass seit Bestehen der Datenbank die Fälle nicht organisationskonformer Arbeitsplatzbesetzungen in diesem Bereich nicht vermindert wurden; zB waren auf Arbeitsplätzen für höhere militärische Verwendungsgruppen 47 (März 1997) bzw 49 (Oktober 2000) Bedienstete anderer Verwendungsgruppen eingeteilt.

Der RH empfahl dem BMLV, verstärkt Zielwerte vorzugeben, deren Einhaltung zu kontrollieren und auftretende Abweichungen zu analysieren. Weiters sollten Informationen aus der Datenbank auch anderen — mit gleichartigen Angelegenheiten befassten — Stellen des BMLV zugänglich gemacht werden. Er empfahl weiters, die schrittweise Ausweitung der Datenbank auf andere Bedienstetengruppen, wie insbesondere die übrigen Offiziere, zu erwägen.

- 4.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Verwaltung von Mehrdienst- leistungen

- 5.1 Für Vergütungen von Mehrdienstleistungen (insbesondere Überstunden) fielen im Verteidigungsressort in den Jahren 1990 bis 1999 jeweils zwischen rd 594 Mill ATS und rd 1 066 Mill ATS an.

Zur leichteren Administration und wirkungsvolleren Überwachung der Gebarung mit Mehrdienstleistungen führte das BMLV im Jahr 1996 für das gesamte Ressort ein IT-unterstütztes System auf Grundlage des PER-SIS ein; ausgenommen hievon waren pauschal vergütete oder sonst fix vorgesehene Mehrdienstleistungen, zB für Journaldienste (etwa 40 % bis 45 % der gesamten Vergütungen). Mit dem Einsatz des IT-Systems sollten vor allem Budgetüberschreitungen bei Vergütungen von Mehrdienstleistungen vermieden werden. Für die Entwicklung dieses Systems fielen Ausgaben von rd 3,2 Mill ATS an.

Das System umfasste insbesondere die Zuweisung von Mehrdienstleistungskontingenten an die Dienststellen und die laufende Abbuchung erbrachter Mehrdienstleistungen, die zentrale und zeitnahe Überwachung der Einhaltung der zugewiesenen Kontingente sowie des gleichmäßigen und rechtzeitigen Abbaues von Zeitausgleichsguthaben. Es diente ua auch der Planung der Nebengebühren bei Übungsvorhaben und der Erstellung statistischer Auswertungen.

- 5.2 Die vom BMLV mit der Einführung des IT-Systems angestrebten Ziele konnten nach Ansicht des RH erreicht werden. Aufgrund der — nach System Einführung — zum Teil erheblichen Unterschreitungen der Voranschlagsbeträge für Mehrleistungsvergütungen (um bis zu rd 20 %) bei gleichzeitig deutlicher Steigerung der veranschlagten Beträge sollte jedoch der Einsatz des Systems auch als Steuerungsinstrument für eine genauere Budgeterstellung erwogen werden.

Der RH empfahl dem BMLV weiters, die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem Freizeitausgleich zu erweitern.

- 5.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

**Arbeitsplatz-
beschreibungen**

- 6.1 Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Bewertung von Arbeitsplätzen dienen Arbeitsplatzbeschreibungen auch der Dokumentation und Information (zB für Stellenausschreibungen), der Kontrolle und Diagnose (zB für den Fortbildungsbedarf) und als Planungsinstrument (zB für die Nachfolge- und Laufbahnplanung).

Im BMLV wurden Arbeitsplatzbeschreibungen hauptsächlich anlassbezogen erstellt (zB bei Organisationsänderungen). Sie boten somit in ihrer Gesamtheit kein einheitliches und aktuelles Bild (zB hinsichtlich der Anforderungsprofile). Allerdings entwickelte das BMLV zur Zeit der Gebarungüberprüfung eine Datenbank, die auf eine detaillierte und vernetzte Darstellung der Personalstruktur abzielte, ua verbunden mit einer einheitlichen Zuordnung der Anforderungsprofile zu den jeweils gleichartigen Arbeitsplätzen.

- 6.2 Nach Ansicht des RH würden die Arbeitsplatzbeschreibungen mit dem Ausbau dieser Datenbank für Steuerungsmaßnahmen genützt werden können. Er empfahl daher, das Vorhaben mit Nachdruck zu betreiben.
- 6.3 *Das BMLV stellte die schrittweise Verfügbarkeit der entsprechenden Daten ab dem Jahr 2002 in Aussicht.*

**Erfassung von
Bildungsmaßnahmen**

- 7.1 Durch die systematische Erfassung der Bildungsaktivitäten können Quantität, Qualität und Kosten der Ausbildung transparent und für Steuerungsmaßnahmen (zB durch Zeitvergleiche) nutzbar gemacht werden.

Die von den Bediensteten des BMLV in Anspruch genommenen Aus- und Fortbildungsaktivitäten wurden nicht einheitlich erfasst. Die Ausgaben für die Bildungsmaßnahmen waren nur teilweise ausgewiesen und nicht immer der jeweiligen Bildungsaktivität zuzuordnen.

- 7.2 Der RH empfahl, auf eine IT-unterstützte einheitliche, vollständige und strukturierte Erfassung von Bildungsaktivitäten und -kosten hinzuwirken.

**Schluss-
bemerkungen**

- 8 Zusammenfassend empfahl der RH dem BMLV,
- (1) die Anwendungsmöglichkeiten bewährter personalbezogener Informationssysteme zu erweitern,
 - (2) im Rahmen von Steuerungsmaßnahmen verstärkt Zielgrößen vorzugeben und Soll-Ist-Vergleiche vorzunehmen,
 - (3) ressortspezifische IT-Anwendungen auf Basis eines in der Bundesverwaltung einheitlichen Systems zu erstellen bzw weiter zu entwickeln,
 - (4) die Arbeiten an dem IT-unterstützten einheitlichen System für Arbeitsplatzbeschreibungen zügig fortzuführen sowie
 - (5) eine vernetzte Erfassung und Darstellung aller Ausbildungsaktivitäten anzustreben.

Bereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr

Nicht verwirklicht wurde die Empfehlung des RH

Umwelt

im Bereich der Umwelt hinsichtlich:

Inangriffnahme der dem Bund bei Fehlen eines Verpflichteten zufallenden Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen für Altlasten und Lösung der dabei anstehenden Fragen der Mittelvorsorge, der durchführenden Einrichtungen sowie der Verfahrensbestimmungen (WB Altlastensanierung Reihe Bund 1996/9 Abs 33.2, zuletzt TB 1999 S. 237 Abs 2.2).

Laut Stellungnahme des BMLFUW lägen derzeit zwei Fälle vor, bei denen der Bund die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen setzen sollte. Nach der aufgrund der positiven Einnahmenentwicklung bei den Altlastenbeiträgen erteilten Zustimmung durch das BMF habe es eine Variantenstudie zur Sanierung der Altlast "Tuttendorfer Breite" (Niederösterreich) vergeben, deren Abschluss für Mitte 2002 terminisiert sei.

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, zuletzt TB 1999 S. 238 Abs 1.1).

Das BMLFUW teilte mit, eine ins Auge gefasste Umsetzung sei aus budgetären Gründen weiterhin nicht möglich.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

192

- (1.2) 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 1999 S. 238 Abs 1.3) sowie 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 1999 S. 239 Abs 1.7).

Das BMLFUW teilte dazu mit, es habe eine Arbeitsgemeinschaft zur "Neuorientierung der österreichischen Strategie zur Sicherung und Verbesserung der Schutzwirkung des Waldes" eingerichtet, deren Arbeit noch nicht abgeschlossen sei. Weiters sei in Zusammenarbeit mit dem Landesforstdienst Tirol ein zukunftsorientiertes Dokumentations- und Controllingsystem ausgearbeitet worden, das schrittweise von allen Bundesländern übernommen werden solle. Das Bundesland Kärnten wende das System bereits an, die Bundesländer Salzburg und Steiermark würden es in einer Probephase testen. Eine Arbeitsgruppe zur bundesweiten Integration des Systems werde voraussichtlich im Herbst 2001 ihre Arbeit aufnehmen.

- (1.3) 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 1999 S. 238 Abs 1.4).

Das BMLFUW wies neuerlich auf fehlende notwendige personelle und finanzielle Ressourcen für die Planerstellung hin. Es wiederholte, dass 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 werde.

Für die Bundesländer Kärnten, Oberösterreich und Salzburg seien die Genehmigungsverfahren für bereits erstellte Gefahrenzonenpläne abgeschlossen. In Tirol und Vorarlberg seien die ursprünglich festgelegten Zeitpläne wegen der geänderten Prioritätenverteilung aufgrund der Katastrophenereignisse des Jahres 1999 zu erstrecken gewesen. In den übrigen Bundesländern erfolge die Erstellung der Gefahrenzonenplanung nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Ressourcen.

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 bzw Aufbringung von zusätzlichen Mitteln für die Altlastensanierung (WB Altlastensanierung Reihe Bund 1996/9 Abs 34.2, WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 184 Abs 6.2; zuletzt TB 1999 S. 237 Abs 2.1 bzw NTB 1999 S. 11).

Laut Stellungnahme des BMLFUW seien einzelne Schwerpunkte der beabsichtigten "großen Novelle" zum Altlastensanierungsgesetz durch die Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle Deponien, BGBl I Nr 90/2000, die zu einer Rechtsbereinigung

geführt habe und ein abgestuftes Vorgehen der Behörde ermögliche, wenn dies im öffentlichen Interesse erforderlich sei, sowie durch die Novelle des Altlastensanierungsgesetzes im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2001, BGBl I Nr 142/2000, die ua eine Erhöhung der Beitragsätze für unbehandelte Abfälle ab 2004 und die Möglichkeit der Vorfinanzierung von Ersatzvornahmen aus Altlastenbeiträgen vorsehe, vorweggenommen worden. Ab 2004 werde jedoch ein starker Rückgang der Einnahmen aus dem Altlastensanierungsbeitrag erwartet. Eine Studie betreffend neue bzw erweiterte Finanzierungsmodelle liege vor und sei bereits der Öffentlichkeit vorgestellt worden.

- (2.2) Intensivierung der Bemühungen zur Gewinnung eines umfassenden Überblickes über die geschätzten 80 000 Verdachtsflächen (WB Altlastensanierung Reihe Bund 1996/9 Abs 8.2) und stärkerer Einbindung der Länder bei der Erstabschätzung (WB Altlastensanierung Reihe Bund 1996/9 Abs 9.2, zuletzt TB 1999 S. 239 Abs 2.1).

Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Bemühungen zur Gewinnung eines umfassenden Überblickes über Verdachtsflächen und Altlasten weiter verstärkt worden. Die eingerichtete Bund–Länder–Arbeitsgruppe habe ihre Arbeiten abgeschlossen; die dabei erstellten Arbeitsbeihilfe würden bereits angewendet. In zwei Bundesländern (Salzburg, Wien) seien flächendeckende Erhebungen abgeschlossen. Mit Jahresbeginn 2001 seien 37 864 Flächen gemeldet worden, davon seien 2 481 im Verdachtsflächenkataster verzeichnet (weiterbearbeitbar), 158 Flächen als sicherungs- und sanierungsbedürftige Altlasten ausgewiesen und 40 als Beobachtungsflächen eingetragen (Vergleich Vorjahr: 33 074 Meldungen, 2 499 Verdachtsflächen, 148 sicherungs- und sanierungsbedürftige Altlasten und 31 Beobachtungsflächen).

- (2.3) Intensivierung der Maßnahmen zur Sicherstellung der Ausschöpfung der EU–Mittel bei den Zielprogrammförderungen, nachdem bis Juni 1997 erst rd 37,7 Mill ATS (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 1999 S. 240 Abs 2.2).

Laut Mitteilung des BMLFUW seien vom relevanten Förderungsrahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung von 367,7 Mill ATS insgesamt 358,0 Mill ATS (97,4 %) zugesagt und zum Jahresende 2000 275,0 Mill ATS (76,8 % der zugesagten Beträge) ausbezahlt worden.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Land- und Forstwirtschaft

- (1) im Bereich der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich:
- (1.1) Abwicklung der flächenwirtschaftlichen Schutzwaldsanierungsprojekte unter der Leitung des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinverbauung im Zusammenwirken mit den für die Dringlichkeitsreihung verantwortlichen Landesforstdirektoren (NTB 1996 S. 174 Abs 6.2, zuletzt TB 1999 S. 239 Abs 1.5).

Verwirklichte Empfehlungen

194

Das BMLFUW teilte mit, dass die flächenwirtschaftlichen Schutzwaldsanierungsprojekte derzeit von den Dienststellen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinerverbauung gemeinsam mit den für die Dringlichkeitsreihung verantwortlichen Landesforstdirektionen abgewickelt werden.

- (1.2) Zielorientierter Lösung der Waldweideproblematik im Einvernehmen mit den betroffenen Bundesländern (NTB 1996 S. 176 Abs 9.2, zuletzt TB 1999 S. 239 Abs 1.6).

Laut Stellungnahme des BMLFUW würden im Wege der Umsetzung flächenwirtschaftlicher Projekte laufend erfolgreiche Lösungen zur Waldweideproblematik erarbeitet. Die vor einigen Jahren aufgetretenen Schwierigkeiten seien mittlerweile beseitigt worden.

- (1.3) Bemühungen um eine eindeutige und zweckmäßige Regelung für Mehrfachverwendungen von Mitarbeitern im Ministerbüro bzw deren Vermeidung (SB Ministerbüros Reihe Bund 2000/6 S. 14 Abs 6.2).

Das BMLFUW teilte mit, dass seit Inkrafttreten der neuen Geschäfts- und Personaleinteilung (mit Wirksamkeit vom 1. Juli 2001 bzw 1. Jänner 2002) ein Abteilungsleiter und ein Sektionsleiter ihre gleichzeitig ausgeübten Funktionen im Büro des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft beendet haben. Lediglich der Pressesprecher des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft werde — im Hinblick auf die Sensibilität und Komplexität der zu betreuenden Agenden — auch weiterhin die Funktion des Leiters der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit wahrnehmen.

- (1.4) Automatische Kontrolle aller zur Förderung beantragten Flächen des jeweils begünstigten landwirtschaftlichen Betriebes durch die Agrarmarkt Austria, wenn festgestellte Abweichungen zwischen beantragten Flächen und tatsächlichen Nutzungsflächen bereits in den vorangegangenen Jahren bestanden haben mussten (TB 1999 S. 244 f Abs 2 und S. 246 Abs 6).

Laut Mitteilung der Agrarmarkt Austria wende sie ab der Prüfungsaison des Jahres 2000 sogenannte Flächenbogenprüfberichte flächendeckend an. Dabei würden bei Prüfungen an Ort und Stelle nicht vorgefundene oder fehlerhaft beantragte Nutzflächen ermittelt sowie Fehler korrigiert. Der Berechnung der Auszahlungshöhe für das Folgejahr liege ausschließlich die tatsächlich festgestellte Nutzungsfläche zugrunde.

Mit Beginn des Österreichischen Programmes zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) 2000 seien Vorkehrungen getroffen worden, bei Prüfungen an Ort und Stelle nicht vorgefundene landwirtschaftliche Nutzflächen, die offensichtlich auch in der Vergangenheit nicht nutzbar waren, rückwirkend ab Beginn der Vertragsdauer von der Förderung auszuschließen.

Prüfungsergebnisse

Umweltbundesamt; Ausgliederung

Durch das mit 1. Jänner 1999 in Kraft getretene Umweltkontrollgesetz wurde das Umweltbundesamt, eine nachgeordnete Dienststelle des damaligen BMUJF in eine im Eigentum des Bundes stehende GmbH (Umweltbundesamt GmbH, kurz: Gesellschaft) ausgegliedert, und die ihr obliegenden Aufgaben neu gefasst.

Die Finanzierung der Gesellschaft erfolgt primär durch eine an den Ausgaben vor der Ausgliederung orientierte jährliche Basiszuwendung des Bundes von 222,3 Mill ATS. Die gleichbleibende Höhe der Basiszuwendung wird bei weiterhin steigenden Personalkosten zu einer Abnahme der daraus finanzierbaren Personenjahre führen. Nach dem Unternehmungskonzept soll die bisherige Personalkapazität zumindest erhalten bleiben und die daraus entstehende Finanzierungslücke zu einem wesentlichen Teil durch zusätzliche Auftragsarbeiten des Eigentümerressorts ausgeglichen werden. Die 1999 für die Gesellschaft insgesamt angefallenen Nettoleistungen aus dem Bundesbudget lagen bei 231,5 Mill ATS und damit über den Zahlungen der Jahre zuvor.

Positiv entwickelte sich 1999 die Geschäftsbeziehung zur EU, zu deren Projektfinanzierungen von 11,6 Mill ATS allerdings überwiegend ein Eigenanteil beizusteuern war. Aufträge von Dritten, die aus wettbewerbsrechtlichen Gründen in einem eigenen Rechnungskreis zu erfassen sind, waren 1999 mit 3,3 Mill ATS dagegen noch von untergeordneter Bedeutung. Der Jahresabschluss 2000 wies für diese Drittaufträge bei einem Umsatz von 5,6 Mill ATS einen Verlust von 2,2 Mill ATS aus.

Durch die Verpflichtung der Gesellschaft, alle Mitarbeiter des Umweltbundesamtes zu übernehmen, war ihre Flexibilität im Personalbereich weiterhin wesentlichen Einschränkungen unterworfen. Eine Ausweitung des Personalstandes sowie steigende Personalkosten führten zu einem deutlichen Anstieg beim Personalaufwand. Einsparungen wurden bei den Sachaufwendungen und Investitionen erzielt. Im ersten Geschäftsjahr (1999) erreichte die Gesellschaft mit rd 0,3 Mill ATS ein geringfügig positives Geschäftsergebnis (2000: rd 3,8 Mill ATS).

Die für eine leistungsfähige Kostenrechnung, Kalkulation und Unternehmensplanung erforderlichen betriebswirtschaftlichen Instrumente fehlten noch; ein Controlling- und ein Marketing-Konzept befanden sich mit Unterstützung externer Berater jedoch in Ausarbeitung.

Insgesamt vermochte der RH zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch keine wesentlichen Vorteile der Ausgliederung zu erkennen.

Rechtsgrundlage:	Bundesgesetz über die Umweltkontrolle und die Einrichtung einer Umweltbundesamt GmbH (Umweltkontrollgesetz), BGBl I Nr 152/1998				
Aufgaben:	<ul style="list-style-type: none"> – Unterstützung der Umweltpolitik und Vollziehung des Bundes durch fachliche Arbeiten (Umweltschutzfachstelle des Bundes), – Durchführung der Umweltkontrolle für den zuständigen Bundesminister sowie – im Allgemeininteresse gelegene Leistungserbringung für Dritte, soweit es die übrigen Aufgaben zulassen 				
Gebarungsentwicklung: (bis 1998 Umweltbundesamt, ab 1999 Umweltbundesamt GmbH)	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS				
Personalausgaben ¹⁾	91,4	91,9	87,4	119,1	135,3
Sachausgaben ¹⁾	120,2	113,1	130,2	116,3	120,9
Nettoaufwand des Bundes ²⁾	207,5	198,9	208,7	231,5	240,3
Bilanzsumme	–	–	–	115,1	136,8
Einnahmen ³⁾	–	–	–	257,3	273,7
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	–	–	–	0,3	3,8
Bilanzverlust	–	–	–	– 1,9	– 0,3
	Anzahl				
Mitarbeiter ⁴⁾	224,8	200,4	183,8	226,7	235,2
<p>¹⁾ zu Vergleichszwecken für 1999 und 2000 aus der Gewinn- und Verlustrechnung bzw den Erfolgskonten der Umweltbundesamt GmbH ermittelt; nur Baraufwendungen (keine Rückstellungen, Wertberichtigungen, Abschreibungen), Aufgliederung entsprechend der Systematik der Bundeshaushaltsverrechnung</p> <p>²⁾ für 1999 und 2000 aus der Gewinn- und Verlustrechnung bzw den Erfolgskonten der Umweltbundesamt GmbH ermittelt</p> <p>³⁾ Umsatzerlöse einschließlich Bestandsveränderungen, sonstige betriebliche Erträge und Zinsenerträge</p> <p>⁴⁾ Vollbeschäftigungsäquivalente; nur aktive Mitarbeiter (ohne Karenzen, Mutterschutz usw); Stand jeweils zum 1. Jänner des Folgejahres</p>					

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai 2000 die Gebarung des BMLFUW und der Umweltbundesamt GmbH (kurz: Gesellschaft) sowie des früheren BMUJF im Zusammenhang mit der Ausgliederung des früheren Umweltbundesamtes. Zu den im November 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen das BMLFUW und die Geschäftsführung sowie der Aufsichtsrat der Gesellschaft im Februar 2001 Stellung. Der RH gab hiezu im Juli 2001 seine Gegenäußerungen ab.

Der zeitliche Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung der Gesellschaft war im Wesentlichen das Jahr 1999. Auf einzelne, ihm wesentlich erschienene Aspekte des dem RH im Juni 2001 übermittelten Rechnungsabschlusses der Gesellschaft für 2000, dem zweiten Geschäftsjahr nach der Ausgliederung, nahm der RH im Rahmen seiner Gegenäußerungen Bezug. Das BMLFUW gab dazu im August 2001 eine mit der Gesellschaft abgestimmte Stellungnahme ab.

- Ausgangslage**
- 2 Für das Umweltbundesamt, eine nachgeordnete Dienststelle des damaligen BMUJF, zu dessen Aufgabenbereich ua die Überwachung der Umwelt, Untersuchungen zu umweltrelevanten Themen sowie die Beratung und Information über Umweltschutzmaßnahmen zählten, sollten durch eine Ausgliederung flexiblere Rahmenbedingungen geschaffen und — bei grundsätzlich gleichen Arbeitsmöglichkeiten — ein Einsparungspotenzial für den Bund realisiert werden. Ferner sollten als weiteres Betätigungsfeld Leistungen an Dritte erbracht werden.
- Vorbereitung der Ausgliederung**
- 3.1 Während das damalige BMUJF ursprünglich nur eine Teilausgliederung des Umweltbundesamtes anstrebte, beschlossen die damaligen Regierungsparteien in der Folge eine Gesamtausgliederung. Die überwiegend skeptischen Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf blieben in wesentlichen Aspekten unberücksichtigt. Das neue Umweltkontrollgesetz trat am 1. Jänner 1999 in Kraft.
- Ständig in den Gesetzwerdungsprozess mit eingebunden waren ein externer Berater sowie die Finanzierungsgarantie GesmbH, die beide das Ausgliederungsvorhaben grundsätzlich positiv beurteilten. Der externe Berater ging jedoch von steigenden Kosten aus und beurteilte die aus der Ausgliederung zu erwartenden budgetären Vorteile als eher gering. Konkrete Erlösverbesserungs- oder Kostensenkungspotenziale, Marktchancen, Grundzüge der künftigen Geschäftspolitik und allfällige Risiken wurden nicht angesprochen.
- 3.2 Der RH bemängelte, dass sich das damalige BMUJF mit den kritischen Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf zu wenig auseinandergesetzt hatte. Obwohl Kostensteigerungen absehbar waren, sahen die finanziellen Erläuterungen zur Regierungsvorlage für einen vierjährigen Prognosezeitraum nominell konstante Wertansätze vor. Der Bericht des externen Beraters war auf die budgetären Rahmenbedingungen und das Rechenwerk des Umweltbundesamtes beschränkt; er umfasste jedoch nicht alle in den Ausgliederungsrichtlinien des BKA vorgesehenen Anforderungen an ein Ausgliederungskonzept, um die Vorteile der Ausgliederung zu belegen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der Begutachtungsentwurf ausführlich diskutiert worden. Bei der Ausgliederung sei man davon ausgegangen, dass der Einsatz betriebswirtschaftlicher und marktorientierter Instrumente grundsätzlich zu einer wirtschaftlicheren Gebarung führen könne. Der externe Berater sollte die budgetären Startbedingungen prüfen.*
- 3.4 Der RH entgegnete, die Ausgliederung allein biete noch keine Garantie für Einsparungen und eine effizientere Erbringung öffentlicher Leistungen.
- Aufgaben und Finanzierung**
- 4.1 Die Gesellschaft soll als Umweltschutzfachstelle des Bundes die bisherigen Aufgaben des Umweltbundesamtes weiterführen. Ihr kommt das ausschließliche Recht zu, die Umweltkontrolle für den zuständigen Bundesminister durchzuführen. Der Bund hat dafür eine jährliche, nominell gedeckelte Basiszuwendung von 222,3 Mill ATS zu leisten. Darüber hinaus können unvermeidbare Mehraufwendungen der Gesellschaft abgegolten werden. Weiters kann der Bund der Gesellschaft Projektaufträge mit einer gesonderten Projektfinanzierung erteilen. Die Gesellschaft wurde darüber hinaus ermächtigt, auch Leistungen für Dritte gegen Entgelt zu erbringen.

Aufgaben und Finanzierung

198

Gutachterliche Stellungnahmen vertraten die Rechtsmeinung, dass das Umweltkontrollgesetz mit dem EU-Recht insofern vereinbar sei, als Aufträge des Bundes an die Gesellschaft grundsätzlich nicht der Ausschreibungspflicht unterlägen und nur eine missbräuchliche Verwendung der marktbeherrschenden Rolle im Umweltkontrollbereich bei Drittaufträgen unzulässig sei. Zum gemeinschaftsrechtlichen, grundsätzlichen Beihilfenverbot nahmen die Gutachten nicht Stellung; das Umweltkontrollgesetz sieht jedoch ein Quersubventionierungsverbot für Drittaufträge aus Mitteln des Bundes vor.

- 4.2 Der RH hielt dazu fest, dass die Festschreibung des Aufgabenbereiches im Umweltkontrollgesetz umfassend und ohne vorhergehende Aufgabenkritik vorgenommen worden war. Um nicht gegen EU-rechtliche Bestimmungen zu verstoßen, sollte die Umweltbundesamt GmbH jene Geschäftsfelder vorweg klar definieren, in denen sie aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht tätig werden darf. Ebenso ist die vorgängige Festlegung jener Geschäftsbereiche notwendig, die Unvereinbarkeiten mit der Funktion der Gesellschaft als Umweltkontrollstelle aufweisen.
- 4.3 *Die Geschäftsführung verwies auf diesbezügliche Grundsätze im Unternehmenskonzept, sagte jedoch eine detailliertere Darstellung im Zuge des gegenwärtig erstellten Marketing-Konzeptes zu.*

Unternehmenskonzept

- 5.1 Das Unternehmenskonzept der Geschäftsführung enthielt folgende wesentliche Kennzahlen:

	1999	2000	2001	2002
	in Mill ATS			
Erträge	245,7	270,4	270,8	269,8
Aufwendungen	243,3	270,7	274,6	274,3
Jahresergebnis	2,4	- 0,3	- 3,8	- 4,5
	Anzahl			
Mitarbeiter	211	232	239	228
basisfinanzierte Personenjahre	194	184	177	170,5

Ziel der Gesellschaft war es, die fachlichen und personellen Kapazitäten zumindest zu erhalten. Das Unternehmenskonzept ging von einer jährlichen Reduktion der aus der Basiszuwendung gedeckten Leistungen der Gesellschaft für den Bund aus, die durch vermehrte projektbezogene Aufträge des Eigentümerressorts (angestrebte Größenordnung jährlich rd 24 Mill ATS) ausgeglichen werden sollte. Als weiterer potenzieller Hauptauftraggeber sollte die EU dienen. An "echten" Drittaufträgen sah das Konzept ein Volumen von rd 3 Mill ATS vor. Ein Marketing- und ein Controlling-Konzept befanden sich in Ausarbeitung.

Für die beiden Zweigstellen in Klagenfurt und Salzburg wurde bisher nur ein Grobkonzept erstellt.

- 5.2 Nach Ansicht des RH wurden im Unternehmenskonzept jene Probleme deutlich, die aus der jährlichen, nominell konstanten Basisfinanzierung bei jedoch weiterhin gegebenem Kostenanstieg, insbesondere im Personalbereich, resultierten. Im Hinblick auf die von der Gesellschaft angestrebte

Unternehmenskonzept

199

Ausweitung der Tätigkeit und des Mitarbeiterstandes, die auch vermehrt durch Zusatzaufträge des BMLFUW an die Gesellschaft finanziert werden soll, sollte der Eigentümer nunmehr klare Anweisungen hinsichtlich der unternehmungspolitischen Ziele erteilen. Für den Drittauftragsbereich und die Zweigstellen fehlten dem Unternehmenskonzept noch innovative Ansätze und Perspektiven. Insbesondere sollten für die Zweigstelle Salzburg zukunftsorientierte Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden.

- 5.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung der Gesellschaft wären auch künftig Mittel des Bundes über die Basiszuwendung hinaus erforderlich. Die Gesellschaft sei darüber hinaus bestrebt, möglichst hohe Deckungsbeiträge, insbesondere aus geförderten Projekten der EU, aber auch aus Drittaufträgen, zu erzielen. Die Geschäftsführung verwies auf das gegenwärtig erstellte Marketing-Konzept, das auch weitergehende Überlegungen zu den — derzeit ausgelasteten — Zweigstellen enthalten werde.*

Laut Stellungnahme des BMLFUW sei bei Zusatzaufträgen an die Gesellschaft höchste Sparsamkeit angebracht.

Gebarungs- bzw
Kostenentwicklung

- 6.1 Die Ausgaben (nur Baraufwendungen, ohne Rückstellungen, Wertberichtigungen, Abschreibungen) vor und nach der Ausgliederung entwickelten sich wie folgt:

	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS			
Personalausgaben *)	91,9	87,4	119,1	135,3
Sachausgaben *)	113,1	130,2	116,3	120,9
Summe	205,0	217,6	235,4	256,2

*) nach der Systematik der Bundeshaushaltsverrechnung

Die Gesamtausgaben sind auch nach der Ausgliederung deutlich angestiegen. Die Gesellschaft erzielte 1999 Einsparungen bei den Sachaufwendungen und Investitionen, die jedoch den starken Anstieg beim Personalaufwand nicht ausgleichen konnten. Dieser war vor allem auf zusätzliches Personal, auf die höheren Gehaltsansätze des Vertragsbedienstetenreformgesetzes und auf den von der Gesellschaft zu leistenden Pensionssicherungsbeitrag (rd 8,2 Mill ATS) zurückzuführen.

Unmittelbar durch die Ausgliederung sind laufende jährliche Mehrkosten (zB für Kommunalsteuer, zweiten Geschäftsführer, Aufsichtsratsentschädigungen, Jahresabschlussprüfung) von rd 3,3 Mill ATS zu erwarten.

Die Gesellschaft erzielte folgende Erträge:

	1999	2000
	in Mill ATS	
Basiszuwendung des Bundes	222,3	222,3
Abgeltung der Mehrkosten aus dem Vertragsbedienstetenreformgesetz	6,1	–
Projektaufträge und –finanzierungen *)	26,2	45,7
Förderungen *)	–	2,6
Sonstige	2,7	3,1
Summe	257,3	273,7

*) einschließlich noch nicht abrechenbarer Leistungen

Gebärungs- bzw Kostenentwicklung

200

Hauptauftraggeber waren das Eigentümerressort bzw sonstige Bundesdienststellen (von der Gesellschaft daraus erzielte Erträge 1999: insgesamt rd 11,3 Mill ATS; 2000: rd 25,4 Mill ATS) sowie die EU (1999: rd 11,6 Mill ATS, 2000: rd 14,7 Mill ATS). Die Umsatzerlöse aus "echten" Aufträgen Dritter betragen 1999 rd 3,3 Mill ATS und 2000 rd 5,6 Mill ATS.

Die Gesellschaft erzielte im ersten Geschäftsjahr trotz deutlich über den Investitionsausgaben des Jahres 1999 liegenden Abschreibungen sowie gegenüber der Eröffnungsbilanz erhöhten Rückstellungen im Personalbereich ein mit rd 0,3 Mill ATS geringfügig positives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (2000: rd 3,8 Mill ATS).

- 6.2 Der RH führte den Kostenanstieg nach der Ausgliederung insbesondere auf erhöhte Personalaufwendungen und einen höheren Personalstand zurück. Dadurch konnten die insgesamt für die Umweltkontrolle zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten, das Know-how und das Leistungsvolumen der Gesellschaft erhalten bzw ausgebaut werden. Dies wurde jedoch wesentlich durch Einnahmen aus zusätzlichen Aufträgen des Bundes, insbesondere des Eigentümerressorts, und eine Ergänzungszahlung zur Basiszuwendung, durch die der Bund 1999 der Gesellschaft die ihr entstandenen Mehrkosten aus dem Vertragsbedienstetenreformgesetz von rd 6,1 Mill ATS gesondert abgegolten hat, finanziert. Das Geschäftsergebnis zeigte, dass die Höhe der Bundeszuwendungen jedenfalls ausreichend war.

Der RH begrüßte den deutlichen Anstieg der Projektfinanzierungen durch die EU, wenngleich zumeist keine vollständige Kostendeckung (Erfordernis eines nationalen Eigenanteils) gegeben war.

Die "echten" Drittaufträge (1,3 % bzw 2,1 % des Gesamtumsatzes der ersten beiden Geschäftsjahre; Jahresverlust 2000: rd 2,2 Mill ATS) waren noch von untergeordneter Bedeutung. Nach Ansicht des RH hatte die Gesellschaft wegen ihrer Aufgaben als Umweltkontrollstelle und der durch die umfangreichen gesetzlichen Aufträge bedingten Kostenstruktur Wettbewerbsnachteile gegenüber spezialisierten Anbietern hinzunehmen. Diese engten die Möglichkeiten ein, die durch die nominell fixierte Basisfinanzierung einerseits und die steigenden Kosten andererseits auftretende Finanzierungslücke durch verstärkte Akquisition von Arbeiten für Dritte zu schließen.

- 6.3 *Laut Stellungnahme der Geschäftsführung der Gesellschaft sei die Aufnahme zusätzlicher Mitarbeiter zur Durchführung projektfinanzierter Arbeiten im Hinblick auf die Erzielung positiver Deckungsbeiträge ökonomisch angezeigt gewesen; sie verwies auf ein gesteigertes Kostenbewusstsein und zusätzliche Bemühungen bei geförderten EU-Projekten.*

- 7.1 Der Nettoaufwand des Bundes entwickelte sich vor und nach der Ausgliederung wie folgt:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
			in Mill ATS			
Nettoaufwand*)	207,7	207,5	198,9	208,7	231,5	240,3

*) Für 1999 und 2000 aus Daten der Gewinn- und Verlustrechnung bzw Erfolgskonten der Gesellschaft ermittelt; Ausgaben für Basiszuwendung, Abgeltung Vertragsbedienstetenreformgesetz, Aufträge und Förderungen der Bundesressorts (einschließlich noch nicht abrechenbarer Leistungen), abzüglich Einnahmen aus dem Pensionssicherungsbeitrag

7.2 Der RH wies darauf hin, dass die in der Regierungsvorlage zum Umweltkontrollgesetz für den vierjährigen Prognosezeitraum vorgesehene konstante Belastung des Bundesbudgets mit 214,8 Mill ATS nicht erreicht wurde, weil die Zusatzkosten des Vertragsbedienstetenreformgesetzes 1999 gesondert abgegolten wurden und das Eigentümerressort in erheblichem Ausmaß — in der Regierungsvorlage zum Umweltkontrollgesetz kostenmäßig nicht angesetzte — Zusatzaufträge an die Gesellschaft erteilte. Die gesetzliche Regelung ermöglichte dem Bund jedoch grundsätzlich eine Beschränkung der Kosten auf die Basiszuwendung. Der RH empfahl dem BMLFUW, aus Gründen der Kostentransparenz eine eigene Verrechnungspost für die Aufträge an die Gesellschaft zu eröffnen.

Insgesamt vermochte der RH zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch keine wesentlichen Vorteile der Ausgliederung zu erkennen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es die Schaffung einer eigenen Verrechnungspost prüfen.*

Personal

8.1 Der — zuletzt stark angestiegene — Personalstand zeigte folgende Entwicklung:

	1997	1998	1999	2000	2001
			Anzahl		
Mitarbeiter*)	232	209	191	238	246
Vollbeschäftigungsäquivalente*	224,8	200,4	183,8	226,7	235,2

*) nur aktive Mitarbeiter (ohne Karenzen, Mutterschutz usw); Stand jeweils zum 1. Jänner

Beamte, die Ende 1998 dem Personalstand des Umweltbundesamtes angehörten, wurden in das damalige BMUJF versetzt und gleichzeitig der Gesellschaft zur dauernden Dienstverrichtung zugewiesen. Die Dienstverhältnisse der Vertragsbediensteten des Umweltbundesamtes wurden unter Wahrung aller Rechte in Dienstverhältnisse zur Gesellschaft umgewandelt (mit Optionsmöglichkeit in das neue Kollektivvertragschema). Für die neu aufgenommenen Angestellten der Gesellschaft schloss die Geschäftsführung mit der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst einen — größtenteils an die Bestimmungen des neuen Vertragsbedienstetenrechts angelehnten — Kollektivvertrag ab.

8.2 Nach Ansicht des RH schränkte die Verpflichtung, alle früher dem Umweltbundesamt zugewiesenen Mitarbeiter zu übernehmen, die Flexibilität der Gesellschaft im Personalbereich wesentlich ein. Auch künftig ist daher mit Steigerungen beim Personalaufwand zu rechnen. Der RH erachtete die im Kollektivvertrag festgelegten Bestimmungen — trotz geringfügiger Vorteile gegenüber jenen des Vertragsbedienstetenrechts — für angemessen.

8.3 *Die Geschäftsführung der Gesellschaft stimmte dem RH grundsätzlich zu.*

Das BMLFUW erblickte trotz der Ausgliederung weiterhin eine starke Abhängigkeit der Personalkostenentwicklung der Gesellschaft von der Besoldungsentwicklung im öffentlichen Dienst.

202

Arbeitsprogramm

- 9.1 Die Gesellschaft war gesetzlich verpflichtet, jährlich ein — durch den für Umweltangelegenheiten zuständigen Bundesminister zu genehmigendes — Arbeitsprogramm zu erstellen. Das Arbeitsprogramm war nach Themenbereichen und Einzelthemen gegliedert, die sich im Regelfall aus einer Mehrzahl von Projekten zusammensetzten. Die Projekte wurden über eine Projektdatenbank (einschließlich Projektzeiterfassung) verwaltet, waren jedoch selbst nicht im Arbeitsprogramm einzeln ausgewiesen. Der geplante Personeneinsatz wurde zwar dargestellt, nicht jedoch in basis- und zusatzfinanzierte Personentage unterteilt. Ein Soll-Ist-Vergleich für 1999 war nur eingeschränkt möglich, weil die Daten der Projektdatenbank mit jenen des Rechnungswesens nicht verknüpft waren.
- 9.2 Nach Ansicht des RH entsprach die inhaltliche Ausgestaltung des Arbeitsprogrammes den gesetzlichen Mindestvorgaben; sie war jedoch nicht geeignet, einen raschen und ausreichenden Überblick über die Leistungen der Gesellschaft und deren Finanzierung zu vermitteln. Um die Nachvollziehbarkeit, Kontrolle und Evaluierung des Arbeitsprogrammes sowie den Vergleich mit dem Unternehmenskonzept zu erleichtern, empfahl der RH, das Arbeitsprogramm übersichtlicher und projektbezogener zu gestalten sowie um eine projektbezogene Verknüpfung der Zeiterfassung und der Buchhaltungsdaten bemüht zu sein.
- 9.3 *Die Geschäftsführung der Gesellschaft sagte eine deutlich aussagekräftigere Gestaltung des Arbeitsprogrammes bereits für das Jahr 2001 zu.*

Auftragskalkulation und –steuerung

- 10.1 Das Umweltkontrollgesetz sieht nach Auftraggebertypus gesonderte Kalkulationsbestimmungen zur Ermittlung der Entgelte für die an die Gesellschaft erteilten Aufträge vor.

(1) Für Aufträge des Eigentümerressorts ist ein Aufwandsersatz zu leisten, der die Kosten des Aufwands abdeckt, soweit diese nicht bereits durch die Basiszuwendung abgegolten sind. Andere Bundesressorts haben einen die Kosten des Aufwands der Gesellschaft abdeckenden Ersatz zu leisten. Das damalige BMUJF setzte für seine Aufträge einen Tagsatz von 3 000 ATS fest; dieser sollte den durchschnittlichen Personalkosten der Gesellschaft annäherungsweise entsprechen. Anderen Ressorts wurden teilweise unterschiedliche Kosten verrechnet.

(2) Aufträge gegenüber Dritten waren gegen ein zumindest kostendeckendes Entgelt zu erbringen. Das Verbot der Quersubventionierung sollte eine wettbewerbsverzerrende Querfinanzierung von Arbeiten für Dritte aus Mitteln des Bundes verhindern. Dies war durch einen gesonderten Verrechnungskreis nachzuweisen, dessen Ergebnis 1999 ausgeglichen war, der jedoch im Jahr 2000 gemäß dem — von der Gesellschaft zwischenzeitlich dem RH übermittelten — Rechnungsabschluss bei Umsatzerlösen von 5,6 Mill ATS und Aufwendungen von 7,8 Mill ATS mit 2,2 Mill ATS ein negatives Ergebnis auswies.

(3) Aufträge oder Projektfinanzierungen der EU unterlagen keinen gesonderten gesetzlichen Kalkulationsbestimmungen. Da bei diesen Projekten im Regelfall ein nationaler Eigenanteil erforderlich war, wurden sie grundsätzlich nicht im gesonderten Rechnungskreis erfasst.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte die Gesellschaft noch keine Kostenträgerrechnung eingerichtet. In Zusammenarbeit mit einer externen Beratungsunternehmung war jedoch die Einführung eines Controlling-Systems geplant.

- 10.2 Nach Ansicht des RH erfüllte das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung angewandte System der Preisgestaltung die gesetzlichen Vorgaben nur eingeschränkt. Er begrüßte die Bemühungen zur Einführung des Controlling-Systems, um genauere Daten für die Kalkulation zu erlangen. Sämtliche Leistungen sollten zu Vollkosten kalkuliert, der dem BMLFUW verrechnete Tagsatz zumindest jährlich angepasst und bundesweit einheitlich angewendet werden. Von der EU finanzierte Projekte sollten über den Bund als Auftraggeber im Rahmen des Arbeitsprogrammes abgewickelt werden, um den gesetzlichen Kalkulationsvorschriften zu entsprechen.

Der deutliche Fehlbetrag bei den Drittaufträgen gemäß Rechnungsabschluss 2000 warf im Hinblick auf mehrere Bestimmungen des Umweltkontrollgesetzes (Preisbildungsvorschriften, Quersubventionierungsverbot) und gemeinschaftsrechtliche Regelungen (wettbewerbs- und beihilfenrechtliche Aspekte) Bedenken auf, weshalb der RH das BMLFUW und die Gesellschaft hiezu um Stellungnahme ersuchte.

- 10.3 *Die Geschäftsführung der Gesellschaft sagte eine Vollkostenkalkulation aller Leistungen nach dem Vorliegen einer Kostenträgerrechnung zu, wobei die Sonderbestimmungen des Umweltkontrollgesetzes bei der Verrechnung des Kostenersatzes beachtet würden.*

Laut abgestimmter Stellungnahme des BMLFUW und der Gesellschaft vom August 2001 sei das negative Ergebnis des gesonderten Rechnungskreises für Drittaufträge im Jahr 2000 insbesondere auf Anfangsverluste zurückzuführen; es solle über einen vier- bis fünfjährigen Betrachtungszeitraum durch Überschüsse aus Drittaufträgen ausgeglichen werden. Um den rechtlichen Bestimmungen zu entsprechen, werde ein Ergebnisvortrag für den gesonderten Rechnungskreis im Rahmen des Jahresabschlusses mit dem Wirtschaftsprüfer erörtert.

- 10.4 Der RH entgegnete, das Umweltkontrollgesetz liefere für eine derart weitgehende Interpretation keine Grundlage. Sollte die Gesellschaft nicht in der Lage sein, bei den Drittaufträgen ausgeglichene Jahresergebnisse zu erwirtschaften, hätte sie sich aus diesem Bereich weitgehend zurückzuziehen. Der angestrebte Ausgleich über einen längeren Zeitraum wäre nur bei einer entsprechenden Gesetzesänderung zulässig, die den durch das Wettbewerbsrecht der EU gesetzten Rahmen berücksichtigen müsste.

204

Schluss-
bemerkungen

Zusammenfassend empfahl der RH

dem Eigentümer,

(1) die unternehmenspolitischen Ziele klarer vorzugeben sowie

(2) eine eigene Verrechnungspost im BMLFUW für Aufträge an die Gesellschaft einzurichten;

der Umweltbundesamt GmbH,

(1) Verbesserungen bei der Gliederung und Darstellung des Arbeitsprogrammes vorzunehmen,

(2) nach Vorliegen einer Kostenträgerrechnung alle für den Bund erbrachten Leistungen zu Vollkosten zu kalkulieren sowie die dem BMLFUW verrechneten Tagsätze zumindest jährlich anzupassen und bundesweit einheitlich anzuwenden,

(3) jene Geschäftsfelder zu definieren, bei denen Unvereinbarkeiten mit der Funktion der Gesellschaft als Umweltkontrollstelle bestehen,

(4) insbesondere für die Zweigstelle Salzburg zukunftsorientierte Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten sowie

(5) EU-Projekte im Rahmen des Jahresarbeitsprogrammes abzuwickeln.

Zahlstelle Agrarmarkt Austria; Flächenstilllegung, Verbrauchserstattungen; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Der Europäische Rechnungshof hat bei seiner im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2000 vorgenommenen Prüfung der Rechnungsführung anhand von zwei stichprobenweise ermittelten Transaktionen im Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, — ebenso wie der RH im Rahmen seiner begleitenden Gebärungsüberprüfung — keine Mängel festgestellt.

Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie		
	1998/1999	1999/2000
	in Mill ATS	
Förderungsmaßnahme/Auszahlungen		
Flächenstilllegung im Zusammenhang mit den Hektarbeihilfen	332	480
Erstattungen bei der Erzeugung von Stärke/Weizen – Verbrauchserstattung	31	39

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im April 2001 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2000 stichprobenweise bestimmte aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, finanzierte Transaktionen, einschließlich des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie die bezughabenden Geschäftsstücke und Belege. Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes bei der Zahlstelle Agrarmarkt Austria sowie bei dem begünstigten Landwirt und der begünstigten Unternehmung. Aufgrund der eigenen Erhebungen fand der RH keinen Grund zu einer Bemängelung.

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.

Zuverlässigkeits- erklärung 2000

- 2 Der Europäische Rechnungshof nahm bei zwei Maßnahmen (Flächenstilllegung im Zusammenhang mit den Hektarbeihilfen, Erstattung bei der Erzeugung von Stärke/Weizen – Verbrauchserstattung) in stichprobenweise ausgewählte Verrechnungsfälle Einsicht. Er stellte dabei keine Mängel fest.

206

Schlussbemerkung 3 Zusammenfassend gelangte der RH zum Ergebnis, dass die Zahlstelle Agrarmarkt Austria die Ordnungsgemäßheit der Gebarung der überprüften Fälle nachgewiesen hat.

Zahlstelle Agrarmarkt Austria; Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Der Europäische Rechnungshof stellte bei der Prüfung einer Stichprobe zu der von EU, Bund und Ländern kofinanzierten Förderungsmaßnahme "Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen" keine Mängel fest, die die Zuverlässigkeit der eingesetzten Verwaltungs- und Kontrollsysteme beeinträchtigten.

Im Rahmen seiner — die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes begleitenden — Gebarungsüberprüfung wies der RH auf Informationsdefizite der begünstigten Landwirte sowie auf Verbesserungsmöglichkeiten bei den Kontrollen an Ort und Stelle durch die Agrarmarkt Austria hin.

	Auszahlungsvolumen	
	1999	2000 ^{*)}
	in Mill ATS	
EU-Anteil	579	1 242
Anteil des Bundes	1 329	915
Gesamt	2 795	2 769

^{*)} gemäß Verordnung (EG) 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Quelle: BMLFUW, Grüner Bericht

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im Mai 2001 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2000 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 Europäische Rechnungshof nahm Erhebungen bei der Zahlstelle Agrarmarkt Austria, bei der bescheinigenden Stelle (Abteilung Revision im BMLFUW) sowie an Ort und Stelle bei der Zuschussempfängerin vor. Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Juni 2001 nahmen die Agrarmarkt Austria im Juli 2001 und das BMLFUW im September 2001 Stellung. Der RH gab seine Gegenäußerungen im August 2001 an die Agrarmarkt Austria und im September 2001 an das BMLFUW 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.

Zuverlässigkeits- erklärung 2000

- 2 Der Europäische Rechnungshof wählte eine Stichprobe aus der Förderungsmaßnahme "Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen" aus. Dabei handelte es sich um die "Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete" gemäß Verordnung (EG) Nr 1257/1999 des Rates sowie der nationalen Sonderrichtlinie betreffend die Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und der nationalen Beihilfe im Jahr 2000 vom 27. Juli 2000.

Der Europäische Rechnungshof stellte keine Mängel fest, die die Zuverlässigkeit der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme beeinträchtigten.

Allgemeines

- 3 "Benachteiligte Gebiete" sind durch ständige natürliche Nachteile gekennzeichnet, die verhindern, dass die dort ansässigen Landwirte ein angemessenes Einkommen aus ihrer Produktion erzielen, das demjenigen vergleichbarer Betriebe in anderen Gebieten entspricht. Die an Landwirte in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen gewährten Beihilfen sollen deren Kosten und Einkommenseinbußen ausgleichen, die ihnen durch die Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften entstehen.

Information der Begünstigten

- 4.1 Ausgleichszulagen werden an Landwirte gewährt, die in benachteiligten Gebieten oder in den benachteiligten Gebieten gleichgestellten Regionen ansässig sind, um den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung, die Erhaltung der Landschaft und die Berücksichtigung der Umwelterfordernisse sicherzustellen. Dabei haben sich die Begünstigten zu verpflichten, ihre Tätigkeit über einen Zeitraum von fünf Jahren unter Einhaltung der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn", das heißt in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des Umweltschutzes, der Landschaftspflege und der nachhaltigen Landwirtschaft auszuüben.

Die Begünstigten sind von Beihilfen auszuschließen, wenn die missbräuchliche Verwendung bzw. unsachgemäße Handhabung von Dünger festgestellt oder Rückstände von verbotenen bzw. zugelassenen, aber vorschriftswidrig verwendeten Stoffen, nachgewiesen werden. Die im Rahmen der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn" einzuhaltenden Bewirtschaftungskriterien sind in dem für die Jahre 2000 bis 2006 von der Europäischen Kommission notifizierten Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes festgelegt.

Eine Sonderrichtlinie des BMLFUW betreffend die Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und der nationalen Beihilfe im Jahr 2000 verwies auf eine Rückzahlungsverpflichtung bei Nichteinhaltung der Bedingungen der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn". Die einzuhaltenden Bedingungen waren in dieser Sonderrichtlinie nicht im Detail angeführt. Auch die Verpflichtungserklärung

zum Mehrfachantrag–Flächen 2000 sowie das Verlautbarungsblatt der Agrarmarkt Austria mit entsprechenden Ausfüllhilfen enthielten keine detaillierten Hinweise.

- 4.2 Der RH bemängelte, dass damit zwar formal eine Information der Landwirte über "die gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinn" gegeben war, in der Umsetzung jedoch Informationsdefizite hinsichtlich der von den Landwirten einzuhaltenden Bewirtschaftungskriterien auftreten konnten. Er empfahl der Agrarmarkt Austria, künftig detaillierte, umsetzungsbezogene Hinweise auf die im Rahmen der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn" einzuhaltenden Bewirtschaftungskriterien in die Verpflichtungserklärung aufzunehmen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der Agrarmarkt Austria sei der Raum für ausführliche Erläuterungen in der Verpflichtungserklärung begrenzt. Sie werde jedoch die Empfehlung des RH unter Bedachtnahme auf das vorgegebene Format der Verpflichtungserklärung im nächsten Antragsjahr berücksichtigen.*

Das BMLFUW hielt hiezu fest, dass die Einhaltung der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn" zwingendes Recht bilde und damit nicht mehr sinnvoll Gegenstand eines Beihilfevertrages sein könne. Die Landwirte hätten die Möglichkeit, mittels Merkblättern, Beratungsangeboten, Internet und öffentlicher Zugänglichkeit des "Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes" zu erfahren, welche gesetzlichen Verpflichtungen Vorbedingungen für die Gewährung der Beihilfe bilden.

- 4.4 Der RH entgegnete, er halte eine möglichst nachweisliche Information der antragstellenden Landwirte über die von ihnen verpflichtend einzuhaltenden Bewirtschaftungskriterien und Grenzwerte für zweckmäßig. Die bloße Möglichkeit des Informationsabrufes im Wege von Merkblättern, des fakultativen Besuches von Beratungsveranstaltungen, der öffentlichen Zugänglichkeit des "Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes" sowie der Abrufmöglichkeit via Internet werde diesem Anspruch kaum gerecht.

Die vom RH angeregte Aufnahme eines entsprechenden Hinweises in der Verpflichtungserklärung zum Mehrfachantrag–Flächen komme einer unbürokratischen und nachweislichen Information der antragstellenden Landwirte gleich. Falls das BMLFUW diese Empfehlung aus formaljuristischen Gründen für bedenklich erachtet, empfiehlt der RH dem BMLFUW, im Einvernehmen mit der Agrarmarkt Austria andere Lösungen zu verwirklichen, die eine nachweisliche Information der Landwirte gewährleisten.

Kontrollen an Ort und Stelle

- 5.1 Die Einhaltung der Bewirtschaftungskriterien der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn" prüfte der Technische Prüfdienst der Agrarmarkt Austria im Zuge seiner Kontrollen bei den Begünstigten an Ort und Stelle. Verdachtsmomente einer verfehlten Bewirtschaftung hielt die Agrarmarkt Austria in eigenen Prüfberichten fest, die sie an die zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden weiterleitete. Diesen oblag es, den Sachverhalt zu klären und gegebenenfalls Verwaltungsstrafen zu verhängen. Bodenproben zogen die Prüforgane des Technischen Prüfdienstes der Agrarmarkt Austria ausschließlich in konkreten Verdachtsfällen und leiteten sie an das Qualitätslabor der Agrarmarkt Austria zur Untersuchung weiter.

Kontrollen an Ort und Stelle

210

- 5.2 Der RH regte an, zur Erhöhung der Systemsicherheit auch ohne konkrete Verdachtsfälle Bodenproben zu ziehen und sie entsprechend auszuwerten.
- 5.3 *Laut den Stellungnahmen der Agrarmarkt Austria und des BMLFUW entsprechen die Kontrollen an Ort und Stelle in Art und Umfang den Vorgaben des — von der Europäischen Kommission notifizierte und damit anerkannten — Programmplanungsdokumentes "Entwicklung des ländlichen Raumes".*
- 5.4 Der RH entgegnete, ungeachtet dessen halte er zusätzliche Kontrollen der Einhaltung der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn" zur — auch präventiven — Erhöhung der Systemsicherheit für zweckmäßig. Die diesbezüglichen Mehrkosten wären dem Risiko einer geringeren Systemsicherheit gegenüberzustellen.

Schluss-
bemerkungen

- 6 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
 - (1) Eine umfassende und nachweisliche Information der antragstellenden Landwirte hinsichtlich der von ihnen verpflichtend einzuhaltenden Bewirtschaftungskriterien der "guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinn" wäre zu gewährleisten.
 - (2) Die Kontrollen an Ort und Stelle durch den Technischen Prüfdienst der Agrarmarkt Austria wären zu intensivieren.

Bereich des Bundesministeriums für öffentliche Leistung und Sport

Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr

Nicht verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Erfassung sämtlicher Beschäftigten des Bundes im Stellenplan (WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 68 Abs 3.2, zuletzt NTB 1999 S. 4).

Laut Mitteilung des BMLS sei die Neugestaltung des Stellenplanes derzeit in der Planungsphase. Bei dieser Neugestaltung würde die Empfehlung des RH thematisiert werden.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Reorganisation der Sportförderung mit dem Ziel einer besseren Effizienz (WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 103 f Abs 11, zuletzt NTB 1999 S. 11).

Laut Stellungnahme des BMLS sei dem Nationalrat ein Entwurf für eine Novelle zum Bundes-Sportförderungsgesetz zugeleitet worden, welche insbesondere geeignete Controllinginstrumente bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln vorsehe.

- (2) Ausgliederung bzw Reorganisation der Verwaltungsakademie des Bundes (WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 103 f Abs 11, zuletzt NTB 1999 S. 11).

Laut Stellungnahme des BMLS habe der Ministerrat im Oktober 2000 beschlossen, die Verwaltungsakademie des Bundes aus der Bundesverwaltung auszugliedern. Es sei daran gedacht, in den Sommermonaten 2001 unter Beiziehung externer Berater einen detaillierten Ablaufplan zu entwickeln; danach seien die erforderlichen formalen Entscheidungen zu treffen.

- (3) Vereinheitlichung der Datenbringung in der EDV-Anwendung Bundesbesoldung sowie Überarbeitung der Schnittstellen zum Personalinformationssystem des Bundes (WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 58 Abs 10.2, zuletzt NTB 1999 S. 3).

Laut Stellungnahme des BMLS habe die Bundesregierung in ihrer Sitzung vom 30. Jänner 2001 die Realisierung eines Projektes zur Ablöse der bestehenden IT-Systeme für das Personalmanagement beschlossen.

212

Bereich des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Gesundheit

- (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 1999 S. 263 Abs 1.1); Einsparungsmöglichkeit rd 30 Mill ATS.

Laut Mitteilung des BMSG werde derzeit die Ausgliederung der bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalten geprüft; in diesem Zusammenhang werde die Problematik der Taxenauszahlung gelöst werden.
 - (1.2) Vorbereitung des Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Untersuchungsanstalten der bundesstaatlichen Sanitätsverwaltung (NTB 1994 S. 74 Abs 3.2, zuletzt TB 1999 S. 263 Abs 1.2).

Laut Stellungnahme des BMSG hänge dies von der Entscheidung über die künftige Rechtsform dieser Untersuchungsanstalten ab.
 - (1.3) Neuordnung der Struktur der Bundesanstalten für Lebensmitteluntersuchung zur besseren Nutzung von Personal- und Sachressourcen (TB 1997 S. 57 Abs 18, zuletzt TB 1999 S. 263 Abs 1.3).

Laut Stellungnahme des BMSG seien die Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens zu einem Gesetzesentwurf, mit dem eine Agentur für Ernährungssicherheit errichtet werden soll, weitgehend negativ gewesen; die Verhandlungen zu diesem Thema seien noch nicht abgeschlossen.
 - (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 1999 S. 263 Abs 1.4).

Laut Mitteilung des BMSG sehe es nach wie vor keine Chance für eine politische Umsetzung.

Unerledigte Anregungen

214

- (1.5) Vereinheitlichung der Abrechnungsmodalitäten der Länderfonds (WB Reihe Bund 2000/4 Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung S. 12 Abs 8.2).

Laut Stellungnahme des BMSG habe sich der Bund bei den Verhandlungen zur neuen Vereinbarung mit den Bundesländern über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung dafür eingesetzt, die Abrechnungsmodalitäten zu vereinheitlichen. Die Bundesländer hätten sich weder zu einer einheitlichen Festlegung des Finanzierungsvolumens noch zu einer überwiegenden Verteilung der Landesfondsmittel nach einem ungewichteten, bundesweit einheitlichen Kernbereich der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung entschließen können.

- (1.6) Schaffung klarer Organisationsregelungen für den Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen die zwischen Bund und Bundesländern 1996 getroffene Vereinbarung über die Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung (WB Reihe Bund 2000/4 Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung S. 18 Abs 6.2).

Laut Stellungnahme des BMSG sähen die Länder hierfür keinen Bedarf.

- (1.7) Auflösung des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (WB Reihe Bund 2000/4 Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung S. 26 Abs 18).

Laut Stellungnahme des BMSG seien die gegensätzlichen Standpunkte von Bund und Ländern zu allfälligen Nachzahlungen des Bundes im Sinne des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 1. März 1983 (A 1/81–13 [Zams]), demzufolge ein nahtloser Übergang von der Zweckzuschussregelung nach dem Krankenanstaltengesetz zur Zuschussregelung nach dem Fondsgesetz beabsichtigt war, im Rahmen der Verhandlungen zur neuen Vereinbarung über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung nicht geklärt worden. Die Vertragsparteien seien übereingekommen, ihre gegensätzlichen Standpunkte aufrecht zu halten und bis 31. Dezember 2004 nicht zur Diskussion zu stellen.

- (1.8) Verstärkter Wahrnehmung der EU-Projekte im Bereich der IT im Gesundheitswesen (TB 1999 S. 269 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMSG seien die Personaldefizite im IT-bezogenen EU-Projektbereich noch nicht behoben. Die personelle Ergänzung der Gruppe Applikationsentwicklung habe den Fachprojektbereich geringfügig entlastet.

- (1.9) IT-Koordination der mit gleichartigen Aufgaben betrauten bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalten, um einen Wildwuchs teurer IT-Einzellösungen zu vermeiden sowie eine einheitliche IT-Ausstattung sicherzustellen (TB 1999 S. 271 Abs 10).

Laut Stellungnahme des BMSG hätten aufgrund der elf zusätzlichen Untersuchungsanstalten für Veterinär- und Lebensmittelwesen und der abteilungsinternen Situation noch keine entsprechenden Maßnahmen gesetzt werden können.

Unerledigte Anregungen

215

- 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 1999 S. 264 Abs 2.1).
- Laut Stellungnahme des BMSG erachte es eine gesetzliche Klarstellung zum Begriff der Kostendeckung weiterhin für nicht notwendig.*
- (2.2) Gesamtreform des Tierseuchenrechtes und Wiederverlautbarung des Tierseuchengesetzes (TB 1985 S. 122 Abs 22.5, zuletzt TB 1999 S. 264 Abs 2.2).
- Laut Stellungnahme des BMSG werde eine Gesamtreform des Tierseuchenrechtes nach wie vor angestrebt; diese sei allerdings unverändert von der Weiterentwicklung des einschlägigen EU-Rechts und von den arbeitsmäßigen Gegebenheiten in der Veterinärrechtsabteilung abhängig.*
- Familie
- (3) im Bereich Familie hinsichtlich:
- (3.1) Umstellung des Systems der Schülerfreifahrten von einer Sach- auf eine Geldleistung (NTB 1993 S. 143 Abs 5, zuletzt TB 1999 S. 264 Abs 3.1).
- Laut Stellungnahme des BMSG werde die Integration der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die Verkehrsverbünde derzeit umgesetzt. Die Systemumstellung von einer Sach- auf eine Geldleistung sei jedoch nicht Gegenstand der Umsetzungsmaßnahmen. Derzeit führe es Verhandlungen mit vier Verkehrsverbänden (Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) über die Einbeziehung der Schüler- und Lehrlingsfreifahrten in die Verkehrsverbünde. In den übrigen Verkehrsverbundbereichen seien die Verhandlungen abgeschlossen.*
- (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 1999 S. 264 Abs 3.2); jährliches Einsparungspotenzial beim Bund rd 1 Mrd ATS bis 1,25 Mrd ATS.
- Das BMSG wiederholte, bei der Selbstträgerschaft sei die budgetäre Wechselwirkung zwischen der Mittelaufbringung des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen und den Regelungen des Finanzausgleiches zu berücksichtigen.*

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Gesundheit

- (1) im Bereich des Gesundheitswesens hinsichtlich:
- (1.1) Weiterentwicklung der begonnenen Reformen zu einem integrativen Gesundheitssystem (WB Reihe Bund 2000/4 Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung S. 6 Abs 3.2).

Laut Stellungnahme des BMSG sei in der neuen Vereinbarung über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung festgelegt worden, dass die Planung des österreichischen Gesundheitswesens alle Ebenen und Teilbereiche umfassen soll. Dabei wären insbesondere die Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Ebenen, Bereichen und Einrichtungen der Gesundheitsversorgung zu berücksichtigen. Die systematische Qualitätsarbeit solle im gesamten österreichischen Gesundheitswesen intensiviert werden. Im Einklang mit der internationalen Entwicklung sei beabsichtigt, die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechnologien für das gesamte österreichische Gesundheitswesen unter Wahrung der sozialen, technischen, rechtlichen und ethischen Standards zu nutzen. Als Grundlage zur Verbesserung der Planung und Steuerung des Gesundheitswesens in Richtung einer stärkeren Integration der Teilbereiche stehe ab Mitte 2001 im gesamten ambulanten Bereich (Spitalsambulanzen, niedergelassener Bereich, selbständige Ambulatorien) in Modellversuchen eine geeignete Diagnose- und Leistungsdokumentation in Erprobung. Zur stärkeren Integration von ambulanter und stationärer Leistungserbringung sei festgelegt worden, bis Ende 2002 für spezielle Funktions- und Leistungsbereiche (Dialysen, Strahlentherapie) ein Abrechnungssystem mittels Finanzierungspauschalen zu entwickeln und ab 2003 im Form von Pilotprojekten umzusetzen.

- (1.2) Ehestmöglicher Vervollständigung des Datenaustausches zwischen den Fondskrankenanstalten und dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger (WB Reihe Bund 2000/4 Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung S. 22 Abs 12.2).

Laut Stellungnahme des BMSG lege die Vereinbarung über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung fest, dass der gesamte Datenaustausch zwischen Krankenanstalten und Sozialversicherungsträgern für den ambulanten und stationären Bereich elektronisch vorzunehmen sei. Die Struktur der Datensätze und Codeverzeichnisse sei bundesweit einheitlich zu gestalten und zwischen den Vertragspartnern einvernehmlich verbindlich festzulegen.

- (1.3) Nutzung von Synergien durch die Vereinheitlichung der eingesetzten Software und durch Zusammenführung der IT-Abteilung Gesundheit mit der IT-Abteilung Arbeit und Soziales (TB 1999 S. 268 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMSG würden die beiden IT-Abteilungen bei der Reorganisation der Geschäftstätigkeiten berücksichtigt werden. Durch das Konzept zur Vereinheitlichung der IT-Infrastruktur, durch die Vereinheitlichung der Systembasis und durch die Vermeidung von Redundanzen einzelner Dienste würden künftig Synergiepotenziale genutzt.

- (1.4) Verstärkung der Arbeitsgruppe Applikationsentwicklung zur kontinuierlichen Betreuung der externen Dienstleister, zu deren effizienterer Steuerung und zur Gewährleistung der Qualität der extern erbrachten Leistungen (TB 1999 S. 269 Abs 4).

Laut Stellungnahme des BMSG sei die Arbeitsgruppe Applikationsentwicklung durch eine Analytikerin ergänzt worden. Eine weitere abteilungsinterne Umstrukturierung sei vorerst wegen der Wiedereingliederung des Veterinärwesens und des Bereiches Verbraucher-Gesundheit noch nicht möglich. Für die Betreuung der externen Dienstleister seien jedoch bereits die Controllinggrundlagen verbessert worden.

- (1.5) Intensivierung der technischen Zusammenarbeit, Nutzung gemeinsamer Ressourcen und Entwicklung gemeinsam zu nutzender Anwendungen (TB 1999 S. 270 Abs 8).

Laut Stellungnahme des BMSG würden die IT-Strukturen vereinheitlicht werden.

- (1.6) Neuerstellung der Programme der Kostenrechnung und Leistungsstatistik (TB 1999 S. 272 Abs 12).

Laut Stellungnahme des BMSG sei im Jahr 2000 das Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen (DIAG) in die Produktion übernommen worden. Die technische Bereitstellung von Informationen an die Bundesländer sei in Planung.

- (1.7) Überarbeitung des Material- und Leistungsverzeichnisses der Kostenrechnung für Fondskrankenanstalten (TB 1999 S. 273 Abs 13).

Laut Stellungnahme des BMSG sehe die neue Vereinbarung über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung vor, dass die bundesweit einheitlich geregelte Krankenanstalten-Kostenrechnung aktualisiert und weiterentwickelt werde. Als erste Grundlage für die Aktualisierung und Weiterentwicklung dieses Dokumentationsbereiches solle ein Pflichtenheft für eine Ausschreibung erstellt werden.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Gesundheit

- (1) im Bereich des Gesundheitswesens hinsichtlich:
- (1.1) Prüfung der Frage der Umsatzsteuerpflicht der bakteriologisch–serologischen Untersuchungsanstalten (NTB 1994 S. 75 Abs 5.2, zuletzt TB 1999 S. 265 Abs 1).
- Laut Mitteilung des BMSG vertrete das BMF die Ansicht, dass die Untersuchungsanstalten der bundesstaatlichen Sanitätsverwaltung, solange sie als Körperschaften öffentlichen Rechts agieren, von der Entrichtung der Umsatzsteuer befreit sind.*
- (1.2) Überdenkens des weiteren Einsatzes von Strukturmitteln (WB Reihe Bund 2000/4 Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung S. 18 Abs 7.2).

Laut Stellungnahme des BMSG habe der Bund in der neuen Vereinbarung über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung der Empfehlung des RH Rechnung getragen; er habe sich aus der Abwicklung und Verwendung dieser Mittel zurückgezogen und den Ländern den Einsatz von Strukturmitteln überlassen.

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 1999 S. 266 Abs 2).

Gestützt auf das mit 1. Jänner 2001 in Kraft getretene Bundes–Jugendförderungsgesetz hat das BMSG Richtlinien zur Förderung der außerschulischen Jugend-erziehung und Jugendarbeit im Einvernehmen mit dem BMF erstellt und im April 2001 in der Wiener Zeitung kundgemacht.

Prüfungsergebnisse

Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauches

Das BMSG verfügte über kein ausreichendes, die gesundheitspolitischen Aspekte des Suchtmittelmissbrauches berücksichtigendes Drogenstrategiekonzept. Darüber hinaus fehlte ein nationales Drogenkonzept, in dem die Grundsätze und Ziele der österreichischen Drogenpolitik im Interesse eines koordinierten Vorgehens des Bundes und der Länder festgelegt sein sollten.

Trotz Bemühungen gelang es dem BMSG bisher nicht, die Funktionstauglichkeit der Suchtmittelvidenzdatei auf Dauer sicherzustellen. Die Qualität und Nutzbarkeit der verfügbaren drogenrelevanten Datenquellen war verbesserungsfähig.

Mangels konkreter Förderungsschwerpunkte und -ziele war die Förderungstätigkeit des BMSG im Wesentlichen auf eine Beteiligung an der Basisfinanzierung der Drogeneinrichtungen eingeschränkt. Die Auszahlung und Abrechnung von Förderungsmitteln erfolgte zum Teil verzögert.

Maßnahmen zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauches im BMSG

Rechtsgrundlagen: Bundesgesetz über Suchtgifte, psychotrope Stoffe und Vorläuferstoffe (Suchtmittelgesetz), BGBl I Nr 112/1997, Suchtgiftverordnung, BGBl II Nr 144/2001 ua

Gebarungsentwicklung: *)	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS			
Förderungen	23,0	23,1	25,9	23,1
Aufwendungen	3,6	4,1	6,2	5,3
Summe	26,6	27,2	32,1	28,4

*) Titel 1/1722, Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauches

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 2000 die Gebarung des BMSG hinsichtlich Maßnahmen zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauches. Zu den im Oktober 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen des RH nahm das BMSG im März 2001 Stellung. Im Mai 2001 erstattete der RH seine Gegenäußerung.

220**Drogensituation
in Österreich**

- 2 Bezüglich der Anzahl, der soziodemographischen Merkmale und der Konsummuster von Drogenkonsumenten in Österreich sind nur wenige aussagekräftige Daten verfügbar. Studien zufolge verfügen rd 25 % bis 30 % der Jugendlichen (14 bis 24 Jahre) über Erfahrungen mit Cannabis. Der Anteil dieser Jugendlichen, die Konsumerfahrung mit Ecstasy haben, liegt bei rd 4 %; mit so genannten harten Drogen (zB Heroin) haben weniger als 2 % dieser Personengruppe Konsumerfahrung.

Nach dem Jahresbericht 1999 über den Stand der Drogenproblematik in der EU weisen zwei bis drei Promille der österreichischen Bevölkerung einen Drogenkonsum auf, der das Risiko schwerer psychischer, psychologischer oder sozialer Folgen für den Konsumenten signifikant erhöht ("problematischer Drogenkonsum").

Die österreichische Drogenopferstatistik, die zwar keine zuverlässigen Rückschlüsse auf den Umfang der Drogenproblematik erlaubt, aber einen Indikator für das Ausmaß der gesundheitlichen Folgen des Drogenkonsums darstellt, weist

- für 1997 172,
- für 1998 162,
- für 1999 174 und
- für 2000 277 drogenbezogene Todesfälle aus.

Die weitaus meisten Drogenopfer (rd 70 %) verstarben an einer nicht in Selbstmordabsicht herbeigeführten Überdosierung von Opiaten bzw einer Mischvergiftung.

Rechtliche Rahmenbedingungen**Allgemeines**

- 3 Das Suchtmittelgesetz ist die Grundlage für die Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauches, für die Förderung der Drogeneinrichtungen durch das BMSG sowie für das zentrale personenbezogene Suchtmittel-Datenregister. Aufgrund des Suchtmittelgesetzes sind mehrere Verordnungen, ua die Suchtgiftverordnung, ergangen.

Seit seinem Beitritt zur EU (1995) ist Österreich im Verwaltungsrat der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht vertreten und arbeitet am Europäischen Informationsnetz für Drogen und Drogensucht mit.

**Umsetzung von
Gemeinschaftsrecht**

- 4.1 Im September 1999 beschloss der Rat der EU Kontrollmaßnahmen und strafrechtliche Sanktionen im Zusammenhang mit der neuen synthetischen Droge "4-MTA". Obwohl die Frist zur Umsetzung dieses Beschlusses in nationales Recht im Dezember 1999 abgelaufen war, stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine entsprechende nationale Änderung der Suchtgiftverordnung noch aus.
- 4.2 Der RH empfahl dem BMSG unter Hinweis auf die Rechtsfolgen einer säumigen Umsetzung von EU-Rechtsakten, die erforderlichen Bestimmungen über die Substanz "4-MTA" unverzüglich in das österreichische Suchtmittelrecht zu integrieren.

Zum Zeitpunkt der Stellungnahme des BMSG stand die Umsetzung noch aus. Mittlerweile wurde der gemeinschaftsrechtliche Beschluss durch Novellen zur Suchtgiftverordnung und zur Suchtgift-Grenzmengenverordnung umgesetzt.

- Personalausstattung** 5.1 Der für die Suchtmittelangelegenheiten hauptzuständigen Fachabteilung des BMSG oblag ein breites Aufgabenspektrum, insbesondere die Wahrnehmung der rechtlichen und legislativen Angelegenheiten sowie der Angelegenheiten der Prävention, Therapie und Rehabilitation.

Im Juni 2000 ersuchte die Abteilungsleiterin das Büro des Staatssekretärs für Gesundheit, Univ Prof Dr Reinhart Waneck, um Zuteilung zusätzlichen Personals, weil es aufgrund der gegebenen Personalausstattung, insbesondere mangels akademisch gebildeter Mitarbeiter, unmöglich sei, die Abteilungsaufgaben auch nur annähernd vollständig und in entsprechend qualitativer Weise zu bewältigen. Beispielsweise seien noch im Jahr 1997 für die fachlichen Angelegenheiten des Missbrauches von legalen und illegalen Suchtmitteln ein Psychiater und eine Psychologin zur Verfügung gestanden. Die zuständige Gruppenleiterin unterstützte dieses Ersuchen mit dem Hinweis, dass auch sie bereits mehrmals auf diese unzureichende Personalsituation hingewiesen hätte.

- 5.2 Nach Ansicht des RH waren mehrere im Rahmen seiner Gebarungsprüfung festgestellte Mängel, zB das Fehlen von Konzepten, Versäumnisse im Förderungsbereich und die mangelnde Präsenz des Gesundheitsressorts in Fragen der Suchtprävention, auf die ungenügende personelle Ausstattung der Fachabteilung zurückzuführen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMSG werde es ungeachtet der Einsparungsmaßnahmen im Bereich des öffentlichen Dienstes ausreichende Personalressourcen zur Erfüllung der im Drogenbereich wahrzunehmenden Aufgaben zur Verfügung stellen. Vorerst seien qualitative und quantitative Personalumschichtungen innerhalb der Fachsektion vorgesehen.*
- 5.4 Der RH ersuchte, ihm weiter zu berichten.

Bundesdrogenkoordination

- 6.1 Zur innerstaatlichen Koordination in Drogenfragen wurde mit Ministerratsbeschluss vom Juli 1997 die Bundesdrogenkoordination eingerichtet. Auf Bundesebene bestand hierfür ein dreiköpfiges Gremium aus Vertretern der hauptzuständigen Ressorts (jeweils für den Bereich Gesundheit zuständiges Bundesministerium, BMI, BMJ). Über die allgemeinen Festlegungen im Ministerratsvortrag hinausgehende Richtlinien, zB bezüglich der Zuständigkeiten und der Arbeitsweise der Bundesdrogenkoordination, bestanden nicht.

Im Jahr 1999 erarbeitete die Bundesdrogenkoordination Vorschläge zur künftigen Gestaltung ihrer Tätigkeit, wie zB die Einbindung anderer Bundesbehörden vor Durchführung drogenpolitischer Aktivitäten, die Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen zu wichtigen drogenpolitischen Fragen und die Erarbeitung eines gesamtösterreichischen

Bundesdrogenkoordination

222

Drogenkonzeptes. Auch wurde angeregt, dem mit der zentralen Koordinationsfunktion beauftragten Drogenkoordinator im damaligen BMAGS die erforderlichen personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Konkrete Schritte zur Umsetzung dieser Vorschläge erfolgten jedoch seither nicht.

- 6.2 Der RH erachtete es für nachteilig, dass die Stellung, die Tätigkeitsfelder und die Funktionsweise der Bundesdrogenkoordination weder durch den Ministerratsbeschluss noch durch darüber hinausgehende Richtlinien ausreichend geklärt worden waren. Er unterstützte die Vorschläge der Bundesdrogenkoordination zur Gestaltung ihrer künftigen Tätigkeit und empfahl dem BMSG, um eine eindeutige Festlegung des Aufgabenbereiches und der Kompetenzen dieser Koordinationseinrichtung bemüht zu sein sowie den Vertreter des BMSG in der Bundesdrogenkoordination personell zu unterstützen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMSG werde es die Anregungen zur künftigen Gestaltung der Tätigkeit der Bundesdrogenkoordination weiter verfolgen und auch hierfür ausreichende Personalressourcen sicherstellen.*

Konzepte

Nationales Drogenkonzept

- 7.1 Über den rechtlichen Rahmen des Suchtmittelgesetzes hinausgehende Konzepte für eine innerhalb des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern koordinierte Drogenpolitik bestanden nicht. Insbesondere verfügte Österreich über kein nationales Drogenkonzept, in dem die Ziele der Drogenpolitik vorgegeben und eine nationale Strategie zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauches festgelegt wären.
- 7.2 Der RH empfahl dem BMSG als federführendem Ressort im Bereich der Bundesdrogenkoordination, ein nationales Drogenkonzept auf Grundlage des Suchtmittelgesetzes zu entwickeln und darin die Grundsätze und Ziele der österreichischen Drogenpolitik festzulegen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMSG könne nicht generell vom Fehlen eines nationalen Drogenkonzeptes ausgegangen werden. Es seien zahlreiche Grundsätze der Drogenpolitik evident, die sich aus dem Suchtmittelgesetz, den jährlichen Berichten zur Drogensituation und aus den strukturellen Rahmenbedingungen der Drogenpolitik ergäben.*
- 7.4 Der RH entgegnete, ein nationales Drogenkonzept wäre, um ein Mindestmaß an Verbindlichkeit sicherzustellen, unter Einbeziehung bereits bestehender Grundlagen notwendigerweise schriftlich festzulegen.

Drogenstrategiekonzept

- 8.1 Im Jahr 1999 erarbeitete das damalige BMAGS den Entwurf eines ressortspezifischen Drogengrundsatzpapiers, der sich mit den gesundheitspolitischen Aspekten der Drogen- und Suchtproblematik auseinandersetzte, jedoch über den Status eines internen Diskussionsentwurfes nicht hinausentwickelt wurde.
- 8.2 Der RH erachtete ein auf die gesundheitspolitischen Aspekte der Suchtmittelthematik bezogenes ressortspezifisches Drogenstrategiekonzept für zweckmäßig. Er empfahl dem BMSG, die 1999 begonnenen konzeptiven Ansätze fortzuentwickeln.

Suchtmittel-
evidenzdatei

8.3 *Laut Stellungnahme des BMSG werde derzeit überlegt, welche politischen und administrativen Ebenen in die Diskussion eines Drogengrundsatzpapiers einzubinden wären.*

9.1 Die Erfassung der Meldungen und Mitteilungen der Gerichte, Staatsanwaltschaften, Sicherheitsbehörden, Bezirksverwaltungsbehörden, Krankenanstalten usw über Anzeigen, Verfahrensausgänge usw durch die Suchtmittelüberwachungsstelle war jahrelang nur mit großer Verzögerung erfolgt, weshalb die Aktualität der Datenbank nicht gegeben war. Nachdem 1998 eine Abarbeitung der Eingaberückstände nicht mehr zu bewältigen gewesen war, beauftragte der zuständige Sektionsleiter im damaligen BMAGS die Interne Revision mit der Überprüfung des Suchtmittelbereiches. Die Prüfung ergab einen bis 1995 zurückreichenden Rückstand von rd 110 000 Dateneingaben sowie weitere schwerwiegende Mängel. Die von der Internen Revision angeregten Sofortmaßnahmen ermöglichten die Aufarbeitung der Rückstände bis Februar 2000.

Im Rahmen einer im Mai 1999 erfolgten grundlegenden Neuorganisation der Suchtmittelangelegenheiten wurde die Suchtmittelüberwachungsstelle unter der Bezeichnung Suchtmitttelevidenzdatei in die Fachabteilung eingliedert.

9.2 Der RH beanstandete, dass es das damalige BMAGS — obwohl den Organisationsverantwortlichen die Funktionsuntauglichkeit der Suchtmittelüberwachungsstelle nachweislich bekannt gewesen war — jahrelang verabsäumt hatte, wirksame Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen. Er betonte die Bedeutung der Korrektheit der Anfragebeantwortungen gemäß § 25 des Suchtmittelgesetzes (zB im Zusammenhang mit gerichtlichen Strafverfahren) und empfahl, künftig bei allen Auskunftserteilungen das Datum der letzten Dateneingabe anzugeben.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei dies aus arbeitstechnischen Gründen insofern kaum zu bewerkstelligen, als die Meldungen nicht chronologisch einlangen würden.*

9.4 Der RH entgegnete, es könnte das Datum der letzten Dateneingabe unabhängig von der Reihenfolge des Einlangens der Meldungen angemerkt werden.

10.1 Nach der Aktualisierung der Datenbank im Februar 2000 häuften sich aufgrund personeller und technischer Ursachen neuerlich erhebliche Rückstände an. Insbesondere erwies sich die im Testbetrieb befindliche Datenübermittlung vom BMI aufgrund von Schnittstellenproblemen als fehleranfällig. Für den Bereich des BMJ bestand noch keine elektronische Datenübermittlung.

10.2 Der RH kritisierte, dass die Suchtmitttelevidenzdatei wenige Monate nach ihrer Reorganisation neuerlich nur eingeschränkt auskunftsfähig war. Er empfahl, die Funktionstauglichkeit der Datei auf Dauer sicherzustellen und in diesem Zusammenhang das mit dem BMI gestartete Projekt zur Datenübermittlung auf elektronischem Weg nachdrücklich weiterzufolgen sowie auch für den Bereich des BMJ die elektronische Datenübermittlung voranzutreiben.

Suchtmittelvidenzdatei**224**

- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMSG seien die neuerlichen Eingaberückstände auf personelle Ursachen zurückzuführen gewesen. Seit Juni 2000 sei der elektronische Datentransfer vom BMI zufriedenstellend. Das BMSG bereite eine gesicherte Datenübertragung via Datenleitung–Behördenintranet, auch in Bezug auf das BMJ, vor. Allerdings sei auch die elektronische Datenübermittlung mit inhaltlichem Kontroll– und Korrekturaufwand sowie technischem Monitoring–Aufwand verbunden.*
- 10.4 Der RH entgegnete, dass die Führung der Suchtmittelvidenzdatei nach Verwirklichung des Datentransferprojektes auch mit vergleichsweise geringerem Personaleinsatz bewältigt werden kann.
- 11.1 Entgegen § 26 des Suchtmittelgesetzes, wonach die in der Suchtmittelvidenzdatei erfassten personenbezogenen Daten längstens nach Ablauf von fünf Jahren ab ihrem Einlangen zu löschen sind, verblieben die Personendatensätze in der Datenbank; sie waren für das BMSG weiterhin abrufbar. Die Löschungen erfolgten einzelfallbezogen und händisch.
- 11.2 Der RH beanstandete die nicht gesetzeskonforme Vorgangsweise. Er empfahl dem BMSG, die rechtmäßige Datenlöschung in das entsprechende EDV–Programm zu integrieren.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMSG werde ein Konzept für die Anonymisierung der Daten erarbeitet, um den Datenbestand auch nach Ablauf der Löschungsfrist für statistische und wissenschaftliche Zwecke zu erhalten. Die EDV–technische Umsetzung werde nach positiver Beurteilung dieses Konzeptes durch den Verfassungsdienst des BKA in die Wege geleitet werden.*
- 11.4 Der RH wies neuerlich darauf hin, dass derzeit den gesetzlichen Erfordernissen bezüglich der Datenlöschung nicht entsprochen wird. Er ersuchte das BMSG, ihm in der Angelegenheit weiter zu berichten.

Monitoring– und Informationssysteme

- 12.1 Neben der Suchtmittelvidenzdatei führte das BMSG als drogenrelevante Informationssysteme bzw Datensammlungen
- die Todesfallstatistik,
 - die Jahresstatistikblätter der Drogeneinrichtungen,
 - die Meldungen bezüglich Substitutionsbehandlungen sowie
 - die Aids–Statistik.
- 12.2 Ohne die Anstrengungen des BMSG zur Verbesserung seiner Datensysteme zu übersehen, erachtete der RH die Datenlage im BMSG insgesamt als nicht zufriedenstellend. Er kritisierte, dass das Gesundheitsressort zu geringes Augenmerk auf die Qualität und Nutzbarkeit der verfügbaren Datenquellen gelegt sowie vorhandene Daten nur zu einem geringen Teil ausgewertet hatte.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMSG werde es seine diesbezüglichen Bemühungen fortsetzen.*

Förderungen

- 13.1 Das damalige BMAGS wendete 1997 rd 23,0 Mill ATS, 1998 rd 23,1 Mill ATS und 1999 rd 25,9 Mill ATS für die gesetzliche Förderung von Einrichtungen, die Personen im Hinblick auf Suchtgiftmissbrauch beraten und betreuen (Drogeneinrichtungen), auf. Die Förderungen wurden grundsätzlich als jahresbezogene Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten in Ergänzung gleichartiger Basisförderungen der Bundesländer gewährt.
- 13.2 Der RH bemängelte die Förderungstätigkeit des Gesundheitsressorts in dieser Form als nicht zielgerichtet und unzweckmäßig. Durch die Basisförderungen war es weder in der Lage, die Wirksamkeit der Förderungen zu beurteilen, noch Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den geförderten Einrichtungen anzustellen. Er empfahl dem BMSG, sich von der Beteiligung an der Basisfinanzierung der Drogeneinrichtungen zurückzuziehen sowie auf der Grundlage eines Förderungskonzeptes künftig konkrete Förderungsschwerpunkte und -ziele (zB für überregionale Projekte, zur Schaffung der Voraussetzungen für ein einheitliches Berichtswesen, zur Qualitätsverbesserung des Beratungs- und Betreuungsangebotes) zu unterstützen.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMSG entspreche seine Förderungspraxis den Vorgaben des Suchtmittelgesetzes. Die Empfehlung des RH sei grundsätzlich positiv zu beurteilen, doch könne ihr nur unter der Voraussetzung einer konsensualen Lösung mit den Bundesländern, etwa im Wege des Finanzausgleiches, Rechnung getragen werden. Aus gesundheitspolitischer Sicht sei eine Gefährdung des Beratungs- und Betreuungsangebotes keinesfalls vertretbar.*
- 13.4 Der RH entgegnete, das Suchtmittelgesetz verpflichte den Bund dazu, sich vor Gewährung einer Förderung davon zu überzeugen, dass der jeweilige Förderungswerber auch von einer anderen Gebietskörperschaft gefördert wird. Eine inhaltliche Bindung der Bundesförderung an die Landesförderung ist damit nicht verbunden. Die Umsetzung der Empfehlung des RH ließe daher keine Beeinträchtigung des Beratungs- und Betreuungsangebotes erwarten.
- 14.1 Die Auszahlung der Förderungsmittel erfolgte meist in der zweiten Jahreshälfte (in einzelnen Fällen gegen Jahresende), obwohl alle Förderungsvoraussetzungen früher vorlagen. Die Förderungsabrechnungen erfolgten zum Teil verzögert.
- 14.2 Der RH empfahl dem BMSG, die Förderungsmittel künftig raschestmöglich anzuweisen und abzurechnen.
- 14.3 *Das BMSG sagte dies zu.*
- 15.1 Im Rahmen des EU-Aktionsprogrammes zur Suchtprävention 1996 bis 2000, für das Förderungsmittel der Europäischen Kommission von umgerechnet rd 370 Mill ATS bereitstanden, beteiligten sich österreichische Projektträger nur als transnationale Partner für ausländische Projekte, so dass kein einziges österreichisches Projekt von der EU gefördert wurde.

- 15.2 Der RH empfahl dem BMSG im Interesse entsprechender Mittelrückflüsse, künftige EU-Förderungsprogramme verstärkt zu bewerben und Projektträger, etwa im Wege des Österreichischen Bundesinstituts für Gesundheitswesen, fachlich und organisatorisch zu unterstützen.
- 15.3 *Das BMSG gab hierzu keine Stellungnahme ab.*
- Auftragsvergaben**
- 16.1 Das damalige BMAGS beauftragte 1998 — jeweils ohne förmliches Vergabeverfahren — ein wissenschaftliches Institut mit der Evaluation des so genannten Drogenkoffers an Wiener Schulen (Auftragssumme rd 160 000 ATS) sowie eine andere wissenschaftliche Einrichtung mit der Erstellung einer Studie zur Bedeutung und zum Konsum von Ecstasy unter österreichischen Jugendlichen (Auftragssumme rd 690 000 ATS).
- 16.2 Der RH wies darauf hin, dass es sich in beiden Fällen um immaterielle Leistungen unter dem für die Wahl des Vergabeverfahrens maßgeblichen Schwellenwert handelte, weshalb das damalige BMAGS ein Verhandlungsverfahren durchzuführen und zumindest drei verbindliche Angebote einzuholen gehabt hätte.
- 16.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei es in beiden Fällen davon ausgegangen, dass keine andere Einrichtung über vergleichbare Fachkenntnisse und Erfahrungen verfüge. Auf die Einhaltung der Vergabevorschriften werde aber künftig besonderes Augenmerk gelegt werden.*
- 16.4 Der RH entgegnete, dass sich das damalige BMAGS nach der Aktenlage nicht mit der Frage vergleichbarer Fachkenntnisse und Erfahrungen befasst hatte.
- Schlussbemer-
kungen**
- 17 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Das BMSG sollte ein ausreichendes ressortspezifisches Drogenstrategiekonzept, das die gesundheitspolitischen Aspekte des Suchtmittelmissbrauches berücksichtigt, erarbeiten.
- (2) In seiner Eigenschaft als federführendes Ressort in der Bundesdrogenkoordination sollte das BMSG ein nationales Drogenkonzept auf Grundlage des Suchtmittelgesetzes entwickeln.
- (3) Die Funktionstauglichkeit der Suchtmittelvidenzdatei wäre dauerhaft sicherzustellen.
- (4) Anstelle der Beteiligung an der Basisfinanzierung der Drogeneinrichtungen sollte das BMSG konkrete Förderungsschwerpunkte und -ziele unterstützen.

Sozialversicherungsträger; Evaluierung des Konsolidierungspaketes 1996

Der RH hat im Rahmen einer Follow-up-Überprüfung die Auswirkungen von Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 für die Jahre 1998 und 1999 beurteilt. Bei vielen Maßnahmen lagen die tatsächlichen Ergebnisse im Rahmen der Schätzungen des damaligen BMAGS; bei einigen Maßnahmen — insbesondere der Verlängerung der Pflichtversicherung bei Bezug von Urlaubsentschädigung und Urlaubsabfindung — waren erhebliche Beitragseinnahmen festzustellen.

Nach Ablauf der zwischen dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) und der Gewerkschaft der Privatangestellten für die Jahre 1996 und 1997 geschlossenen Vereinbarung, im Hinblick auf die finanzielle Situation der Krankenversicherung notwendige Verwaltungskosteneinsparungen vorzunehmen, stiegen im Bereich der Sozialversicherungsträger insgesamt der Personalstand in der Verwaltung, die Anzahl der außerordentlichen Vorrückungen, die Entschädigungen für Mehrarbeit und die freiwilligen sozialen Zuwendungen an Mitarbeiter. Die Gesamtanzahl der Empfänger von Leitungs- und Funktionszulagen sank.

Die finanzielle Lage der Gebietskrankenkassen verbesserte sich zwar zwischen 1995 und 1997, verschlechterte sich aber in den folgenden Jahren, weil die Aufwendungen für Versicherungsleistungen deutlich stärker stiegen als die Beitragseinnahmen. Hauptsächlich verursacht wurde dies durch die im Zeitraum 1997 bis 1999 eingetretene Erhöhung des Nettoaufwandes für Heilmittel (Aufwand für Heilmittel abzüglich Rezeptgebühren).

In den Jahren 1998 und 1999 kürzten die Gebietskrankenkassen ihre satzungsmäßigen Mehrleistungen nicht, obwohl dies aufgrund der Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit bei einigen Gebietskrankenkassen geboten gewesen wäre.

Gebarungsergebnisse der Krankenversicherungsträger

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS					
Gebietskrankenkassen (Summe)	- 1 965	- 178	+ 1 490	+ 917	- 2 250	- 2 424
andere Krankenversicherungsträger (Summe)	- 245	+ 51	+ 241	- 362	- 1 303	- 759

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Sozialversicherungsträger

228

**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

1 Nachdem der RH im Jahr 1998 bei 17 Sozialversicherungsträgern und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) die Umsetzung der im Wesentlichen auf gesetzlichen und administrativen Vorkehrungen fußenden Konsolidierungspakete 1995 und 1996 (Sparpakete) überprüft und dem Nationalrat darüber berichtet hatte (WB Konsolidierungspakete Reihe Bund 1999/2 S. 129 ff), führte er im Juni und Juli 2000 bei denselben Sozialversicherungsträgern und beim Hauptverband eine Follow-up-Überprüfung mit den nachstehenden Schwerpunkten durch:

– Auswirkung von Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996, die im Jahr 1998 noch nicht endgültig beurteilt werden konnten,

– weitere Entwicklung des Verwaltungsaufwandes der Sozialversicherungsträger und

– nach Maßgabe der jeweiligen finanziellen Lage erzielte Einsparungen bei satzungsmäßigen Mehrleistungen der Sozialversicherungsträger in den Jahren 1998 und 1999.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom November 2000 übermittelte das BMSG im Februar 2001 eine Stellungnahme des Hauptverbandes, derzufolge er die Empfehlungen des RH berücksichtigen werde. Ende Juni 2001 leitete das BMSG dem RH die Stellungnahmen der Sozialversicherungsträger und zwei an den Hauptverband ergangene Erlässe zu. Der RH gab seine Gegenäußerung im Juli 2001 ab.

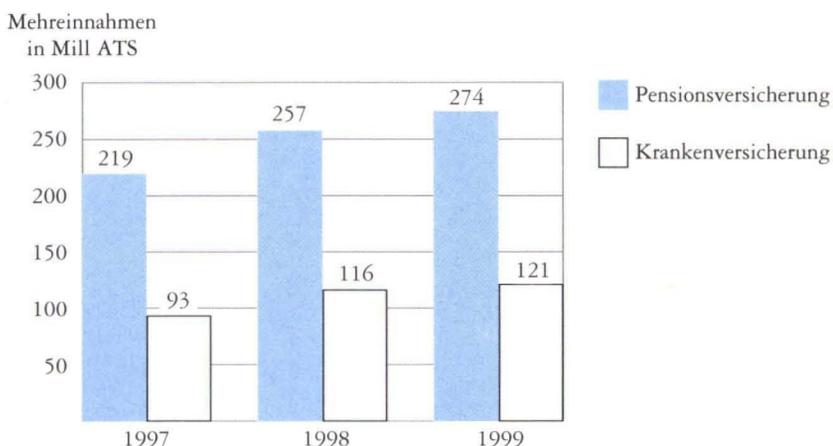
Strukturanpassungsgesetz 1996**Vorbemerkung**

2 Gegenüber dem im WB Konsolidierungspakete, Reihe Bund 1999/2 S. 129 ff, enthaltenen Zahlenwerk können sich infolge verbesserter Datenqualität bzw geänderter Erfassungsmethoden Abweichungen von den im vorliegenden Prüfungsergebnis enthaltenen Zahlen ergeben. Während zB die angegebenen Auswirkungen der Beitragspflicht für Urlaubsentschädigung und –abfindung im WB auf der Hochrechnung einer Stichprobe beruhten, lag diesem Prüfungsergebnis eine Totalauswertung aus der Versicherungsdatei des Hauptverbandes zugrunde. Der Stand des Verwaltungspersonals (in Vollbeschäftigungsäquivalenten) und die Entschädigung für Mehrarbeit wurden bei der gegenständlichen Gebarungüberprüfung aus den Kostenrechnungen der Versicherungsträger ermittelt.

**Zuzahlungen bei
Kur- und Rehabilita-
tionsaufenthalten**

3.1 Ab 1. Juli 1996 wurde eine einkommensabhängige Zuzahlung bei Kur-, Genesungs- und Erholungsaufenthalten und eine fixe Zuzahlung bei Rehabilitationsaufenthalten eingeführt. Dadurch sollten sich im Jahr 1997 Mehreinnahmen in der Pensionsversicherung von 230 Mill ATS und in der Krankenversicherung von 200 Mill ATS ergeben.

Die tatsächliche Entwicklung der Mehreinnahmen verlief wie folgt:

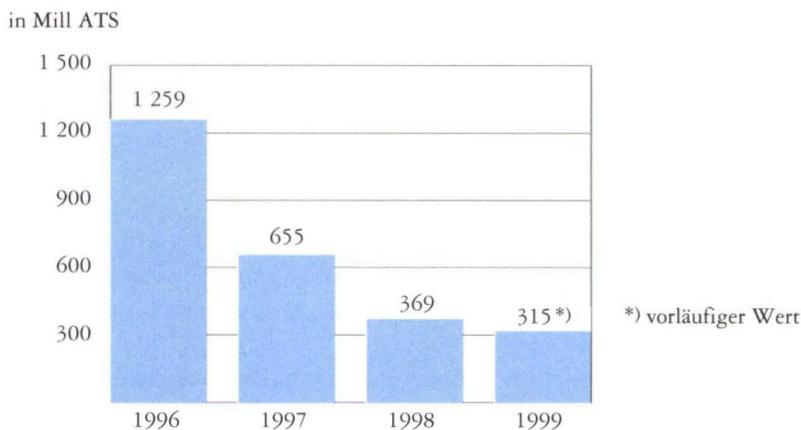


3.2 Nach Ansicht des RH lagen die tatsächlichen Mehreinnahmen im Pensionsversicherungsbereich im Rahmen der Schätzungen des damaligen BMAGS. Die beträchtlich unter den Erwartungen verlaufene Entwicklung der Mehreinnahmen im Krankenversicherungsbereich führte der RH darauf zurück, dass das damalige BMAGS aufgrund einer Fehlinterpretation von Statistiken des Hauptverbandes von einer zu hohen Fallzahl der stationären Aufenthalte ausgegangen war.

Einkauf von Schul- und Studienzeiten

4.1 Die Erhöhung der Beitragsgrundlage für den Einkauf von Schul- und Studienzeiten sowie die grundsätzliche Anspruchswirksamkeit nur im Falle einer Beitragsentrichtung sollte im Jahr 1996 100 Mill ATS und in den Jahren 1997 bis 1999 jeweils 1 000 Mill ATS Einnahmen zur Folge haben.

Die tatsächlichen Einnahmen betragen:

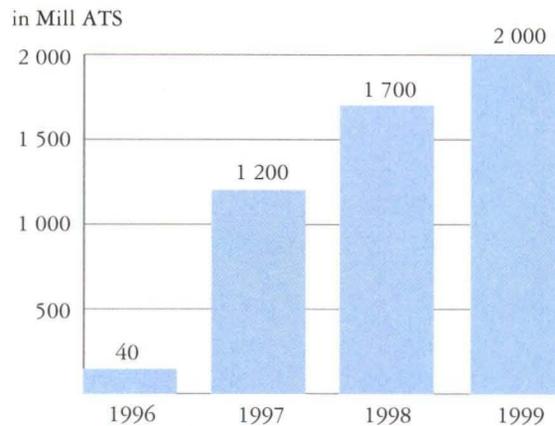


4.2 Nach Ansicht des RH führte die Ankündigung dieser Maßnahme zu einem — unbeabsichtigten — Vorzieheffekt.

Strukturanpassungsgesetz 1996**230**

Anspruchsvoraussetzungen für vorzeitige Alterspensionen

- 5.1 Die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für vorzeitige Alterspensionen sollte im Jahr 1996 120 Mill ATS und im Jahr 1997 1 250 Mill ATS an Pensionseinsparungen bzw Beitragsmehreinnahmen ergeben. Nach Berechnungen des Hauptverbandes betrug die Einsparungen in der Pensionsversicherung durch die Anhebung des Anfallsalters der Pensionen wie folgt:



- 5.2 Obwohl der tatsächliche Konsolidierungserfolg im Rahmen der Schätzungen des damaligen BMAGS lag, war nach Ansicht des RH eine nachträgliche Evaluierung der Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen für die vorzeitigen Alterspensionen aus mehreren Gründen problematisch:

– Bei der Entwicklung der Neuzuerkennungen sind neben den gesetzlichen Maßnahmen auch demografische Faktoren zu berücksichtigen. So war zB die Anzahl der 60-jährigen Männer in der österreichischen Wohnbevölkerung im Jahr 1999 um rd 10 000 höher als im Jahr 1998.

– Weiters war nicht quantifizierbar, welche Mehraufwendungen in anderen Sozialsystemen (Krankengeld, Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) entstanden sind. Im Jahr 1998 waren zB nur 50 % der Männer, denen eine vorzeitige Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit zuerkannt worden war, vor Pensionsbeginn erwerbstätig. Die andere Hälfte bezog bereits eine Leistung aus einem anderen Sozialsystem. Es war jedoch festzustellen, dass die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für die vorzeitigen Alterspensionen eine Reduktion der neu zuerkannten Pensionsleistungen zur Folge hatte, wobei allerdings eine verursachungsgerechte Zuordnung dieser Reduktion auf die Verschärfungsmaßnahme nicht möglich war.

Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit

- 6.1 Im Zusammenhang mit Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (Erwerbsunfähigkeit) wurden folgende drei Maßnahmen getroffen:

- Anfall der Pension nur bei Aufgabe der bisherigen Tätigkeit,
- Verankerung der grundsätzlichen Befristung von Pensionen und
- gesetzliche Verankerung des Grundsatzes "Rehabilitation vor Pension".

Diese Maßnahmen sollten jährliche Einsparungen von 500 Mill ATS erbringen.

Strukturanpassungsgesetz 1996

231

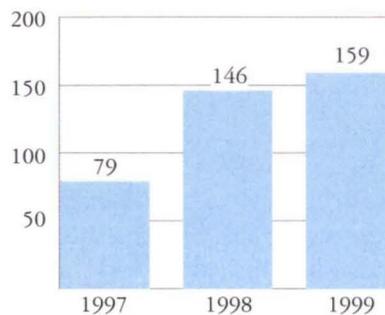
6.2 Demgegenüber betragen die Einsparungen für das Jahr 1999 nur 240 Mill ATS.

Wegfall der
Beitragerstattung

7.1 Der Wegfall der Beitragerstattung bei Aufnahme in ein pensionsversicherungsfreies Dienstverhältnis bzw bei Ausscheiden aus einem solchen sollte langfristig jährliche Einsparungen von rd 150 Mill ATS zur Folge haben.

7.2 Die Schätzungen des damaligen BMAGS waren nach Ansicht des RH realistisch gewesen. Die Entwicklung der Einsparungen verlief wie folgt:

in Mill ATS



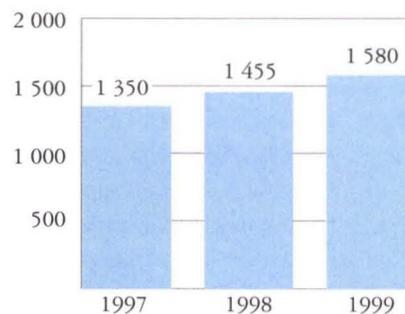
Der RH wies darauf hin, dass durch den Wegfall der Beitragerstattung Pensionsanwartschaften bestehen bleiben, die künftig zu neuen bzw höheren — derzeit wegen nicht vorhersehbarer Versicherungsverläufe allerdings nicht quantifizierbaren — Leistungsansprüchen führen werden.

Beitragspflicht für
Urlaubsentschädi-
gung und –abfindung

8.1 Seit 1. Mai 1996 unterliegen die Urlaubsentschädigung bzw –abfindung der Beitragspflicht. Die Erläuterungen der Regierungsvorlage zum Strukturanpassungsgesetz 1996 enthielten keine Sollvorgaben bezüglich der finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahme.

8.2 Im Jahr 1997 wurden rd 5,1 Mill Beitragstage, 1998 rd 5,4 Mill Beitragstage und 1999 rd 5,8 Mill Beitragstage der Pflichtversicherung in der Pensionsversicherung nach dem ASVG aufgrund einer Urlaubsentschädigung bzw –abfindung erfasst. Auf Basis der durchschnittlichen Beitragsgrundlage entwickelten sich in der Sozialversicherung (Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung) die Beitragseinnahmen wie folgt:

in Mill ATS



232

Interne Sparmaßnahmen der Sozialversicherungsträger

- Allgemeines
- 9 Der Hauptverband vereinbarte mit der Gewerkschaft der Privatangestellten für die Jahre 1996 und 1997 verschiedene Maßnahmen zwecks Verwaltungskosteneinsparungen, so ua
- einen grundsätzlichen Aufnahmestopp im Verwaltungsbereich,
 - eine Reduktion der Überstunden,
 - ein reduziertes Ausmaß der Funktions- und Leitungszulagen,
 - eine Beschränkung bei den einmaligen Belohnungen,
 - einen Entfall außerordentlicher Vorrückungen im zweiten Halbjahr 1996 und im Jahr 1997 sowie
 - die Fortschreibung der Berechnungsgrundlage (aus dem Jahr 1994) für die freiwilligen sozialen Zuwendungen.
- Verwaltungspersonal
- 10.1 Der gesamte Stand des Verwaltungspersonals sank bei den überprüften Sozialversicherungsträgern zwar in den Jahren 1995 bis 1997 von rd 17 500 auf rd 16 700 Mitarbeiter, stieg allerdings in den Folgejahren wieder an. Insgesamt war der Stand des Verwaltungspersonals im Jahr 1999 (rd 17 100 Mitarbeiter) jedoch geringer als im Jahr 1995. Die Oberösterreichische Gebietskrankenkasse, die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaues und die Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter wiesen im Jahr 1999 weniger Verwaltungspersonal aus als im Jahr 1997.
- 10.2 Nach Ansicht des RH würde eine intensivere Nutzung der EDV im Bereich der Vertragspartnerabrechnung (insbesondere mit Apotheken) Verringerungen des Personalstandes der Sozialversicherungsträger um etwa 200 Mitarbeiter ermöglichen; damit ist ein Einsparungspotenzial von rd 60 Mill ATS gegeben.
- 10.3 *Das BMSG führte in seinem an den Hauptverband gerichteten Erlass aus, dass die Nutzung der Möglichkeiten der EDV mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln voranzutreiben ist.*
- Entschädigungen für Mehrarbeit
- 11.1 Die Entschädigungen für Mehrarbeit im Verwaltungsbereich sanken von 92 Mill ATS (1995) auf 64 Mill ATS (1997); sie stiegen 1998 auf 84 Mill ATS und 1999 auf 106 Mill ATS. Die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse und die Tiroler Gebietskrankenkasse wiesen im Jahr 1999 weniger Entschädigungen für Mehrarbeit aus als im Jahr 1997; hingegen waren in diesem Zeitraum die Steigerungen bei den anderen Sozialversicherungsträgern teilweise beträchtlich (zB Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahner + 537 %, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft + 226 %).

Interne Sparmaßnahmen

233

- 11.2 Für den RH war nicht nachvollziehbar, ob diese Steigerungen auf Nachholeffekte zurückzuführen oder durch tatsächliche Mehrbelastungen bedingt waren.
- 11.3 *Einige Sozialversicherungsträger begründeten die Steigerungen mit — anlässlich der Umstellung auf das Jahr 2000 — erforderlichen Mehrarbeiten im EDV-Bereich.*

Laut Stellungnahme der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter seien Mehrbelastungen durch gesetzliche Änderungen bedingt gewesen; die Ausgaben seien im Jahr 2000 deutlich reduziert worden.

Funktions- und
Leitungszulagen

- 12.1 Die Anzahl der Empfänger von Funktions- und Leitungszulagen verringerte sich von insgesamt 1 620 (31. Dezember 1997) auf 1 583 (31. Dezember 1999). Bei der Kärntner Gebietskrankenkasse (+ 13,2 %), der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (+ 6,8 %) und der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten (+ 3,6 %) stieg in diesem Zeitraum die Anzahl der Empfänger von Funktions- und Leitungszulagen auffällig.

Von den Funktions- und Leitungszulagenempfängern bezogen zu den Stichtagen 31. Dezember 1997 und 31. Dezember 1999 insgesamt 803 (49,57 %) bzw 771 (48,7 %) die höchstmöglichen Funktions- und Leitungszulagen.

- 12.2 Da die Dienstordnungen für die Bediensteten der Sozialversicherungsträger die Voraussetzungen für die Gewährung von Funktions- und Leitungszulagen regeln, erfordert eine Verringerung in Anzahl und Höhe Veränderungen in der Aufbauorganisation des jeweiligen Sozialversicherungsträgers bzw des Hauptverbandes. Ein solcher Wandel ist im Einzelfall nur beim Wechsel eines Funktionsträgers möglich. Dauerhafte Einsparungseffekte sind daher nach Ansicht des RH nur längerfristig zu erreichen; sie erfordern nachhaltige Bemühungen um eine schlanke Organisationsstruktur.
- 12.3 *Die Tiroler Gebietskrankenkasse kündigte eine Reduktion der Funktions- und Leitungszulagen ab dem Jahr 2000 an.*

Laut Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt der Bauern beabsichtige sie, die Anzahl der Bezieher von Funktions- und Leitungszulagen durch Straffung der Führungsstrukturen um 42 % zu verringern.

Außerordentliche
Vorrückungen

- 13.1 Die Anzahl der außerordentlichen Vorrückungen sank von 499 (1995) auf 94 (1996) und sieben (1997). Danach stieg sie auf 177 (1998); im Jahr 1999 war ein Rückgang auf 97 außerordentliche Vorrückungen zu verzeichnen.
- 13.2 Insgesamt beurteilte der RH den Anstieg in den Jahren 1998 und 1999 als maßvoll. Die bei der Vorarlberger Gebietskrankenkasse gewährten außerordentlichen Vorrückungen (15 im Jahr 1998, 13 im Jahr 1999) erachtete der RH — bezogen auf die Größe des Sozialversicherungsträgers — für überproportional; er wertete sie als Nachholeffekte. Weiters waren Nachholeffekte bei der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (71 außerordentliche Vorrückungen im Jahr 1998) nicht auszuschließen.

Interne Sparmaßnahmen

234

Der RH hat die außerordentliche Vorrückung zwar stets als Mittel der Motivation und zur Belohnung besonders strebsamer Mitarbeiter mit dauernd hervorragender Einsatzbereitschaft anerkannt, jedoch immer wieder beanstandet, dass diese Belohnung den Effekt einer dauernden Lohnerhöhung hatte, weshalb er sogar den völligen Verzicht darauf zu erwägen empfahl.

- 13.3 *Laut Stellungnahme der Vorarlberger Gebietskrankenkasse habe die Dienstordnung die gewährten außerordentlichen Vorrückungen gedeckt.*

Die Sozialversicherungsanstalt der Bauern teilte die Beurteilung des RH nicht; sie erwäge jedoch, die Dienstordnung bedarfsgerechter zu gestalten.

Das BMSG ging in seinem Erlass an den Hauptverband davon aus, dass die außerordentlichen Vorrückungen nicht nur ausgesetzt würden, sondern in Kollektivvertragsverhandlungen darauf zu dringen sei, auf außerordentliche Vorrückungen überhaupt zu verzichten.

- 13.4 Der RH entgegnete der Sozialversicherungsanstalt der Bauern, dass etwa 40 % aller im Jahr 1998 von den Sozialversicherungsträgern gewährten außerordentlichen Vorrückungen auf die Sozialversicherungsanstalt der Bauern entfallen waren. Dieser vergleichsweise hohe Anteil und die Nichtgewährung außerordentlicher Vorrückungen durch andere große Sozialversicherungsträger in diesem Jahr verdeutlichten nach Ansicht des RH, dass die Sozialversicherungsanstalt der Bauern den Begriff "außerordentlich" offensichtlich anders bzw. weiter ausgelegt hat als andere Sozialversicherungsträger.

Freiwillige soziale
Zuwendungen

- 14.1 Die überprüften Sozialversicherungsträger haben zwar insgesamt die freiwilligen sozialen Zuwendungen von 276 Mill ATS (1995) auf 267 Mill ATS (1997) reduziert, sie jedoch unmittelbar nach Ablauf der Sparvereinbarungen wieder erhöht. Die freiwilligen sozialen Zuwendungen betragen im Jahr 1998 etwa 286 Mill ATS und im Jahr 1999 mehr als 287 Mill ATS. Die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse (– 17,1 %) und die Tiroler Gebietskrankenkasse (– 29 %) reduzierten die freiwilligen sozialen Zuwendungen im Zeitraum 1997 bis 1999; bei anderen Sozialversicherungsträgern stieg der diesbezügliche Aufwand prozentuell stärker als die Beitragseinnahmen (zB Wiener Gebietskrankenkasse, Burgenländische Gebietskrankenkasse, Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten).

Besonders auffällig waren die Veränderungen der freiwilligen sozialen Zuwendungen bei der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten (Reduktion von 33 % im Zeitraum 1995 bis 1997; Erhöhung 1998: 44 % gegenüber 1997). Diese Entwicklung war im Wesentlichen auf Subventionen

– für das dem Betriebsrat gehörende "Haus Katschberg" (1995: 5 Mill ATS, 1996: 1 Mill ATS, 1997: 2,3 Mill ATS, 1998: 6,4 Mill ATS, 1999: 4,7 Mill ATS) und

– für Tennisplätze (1995: 2,1 Mill ATS, 1998: 4,3 Mill ATS, 1999: 5 Mill ATS) zurückzuführen.

Interne Sparmaßnahmen

235

14.2 Nach Ansicht des RH haben die Sozialversicherungsträger insgesamt ihr Einsparungspotenzial bei den freiwilligen sozialen Zuwendungen noch nicht wahrgenommen.

14.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Gebietskrankenkasse habe sie die freiwilligen sozialen Zuwendungen vorerst befristet bis 2003 eingestellt.*

Die Burgenländische Gebietskrankenkasse, die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter und die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft kündigten Reduktionen an.

Laut Stellungnahme der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter beabsichtige sie eine Kürzung freiwilliger sozialer Zuwendungen für Bezieher höherer Einkommen; die in Gehaltsgruppe G eingereichten Mitarbeiter (Leitender Dienst; im Wesentlichen Direktoren und deren Stellvertreter) hätten bereits 1996 freiwillig auf die ihnen zustehenden Ansprüche verzichtet.

Laut Stellungnahme der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten sei das gesetzlich zulässige Höchstausmaß der freiwilligen sozialen Zuwendungen (2,5 % der laufenden Bezüge aller Sozialversicherungsbediensteten im abgelaufenen Geschäftsjahr) nicht in Anspruch genommen worden; dadurch seien seit dem Jahr 1992 rd 42 Mill ATS eingespart worden.

Das BMSG stellte in seinem Erlass an den Hauptverband die Reduktion des gesetzlich festgelegten Höchstausmaßes in Aussicht.

14.4 Der RH entgegnete der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten, dass trotz der Nichtausschöpfung des gesetzlichen Höchstausmaßes freiwilliger sozialer Zuwendungen noch Einsparungsmöglichkeiten gegeben sind.

Verwaltungs-
aufwand

15 Bei den Gebietskrankenkassen stieg der Verwaltungsaufwand zwischen 1997 und 1999 insgesamt stärker (+ 9,88 %) als die Beitragseinnahmen (+ 6,13 %). Im Jahr 1999 wies nur die Oberösterreichische Gebietskrankenkasse einen gegenüber dem Jahr 1997 geringeren Verwaltungsaufwand auf.

Finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskrankenkassen

Allgemeines

16 Krankenversicherungsträger können von Gesetzes wegen unter Bedachtnahme auf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit und das wirtschaftliche Bedürfnis der Versicherten über die gesetzlichen Mindestleistungen hinausgehende satzungsmäßige Mehrleistungen vorsehen.

Gebarungsergebnisse
und Reinvermögen

17.1 Die in den Rechnungsabschlüssen der Gebietskrankenkassen ausgewiesenen Gebarungsergebnisse verbesserten sich in den Jahren 1995 bis 1997 von einem gesamten Mehraufwand von rd 2,0 Mrd ATS (1995) auf einen gesamten Mehrertrag von rd 1,5 Mrd ATS (1997). Danach verschlechterten sich die Gebarungsergebnisse. Im Jahr 1999 betrug der Mehraufwand der Gebietskrankenkassen insgesamt rd 2,3 Mrd ATS. Mit Ausnahme der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse (Mehrertrag 1999: 47 Mill ATS) wiesen alle Gebietskrankenkassen einen Mehraufwand aus.

Finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskrankenkassen

236

Das Reinvermögen aller Gebietskrankenkassen stieg von rd 11,6 Mrd ATS (1995) auf rd 15,9 Mrd ATS (1998); bis Ende des Jahres 1999 sank es auf rd 13,8 Mrd ATS.

Die Kärntner Gebietskrankenkasse wies ein ungedecktes Reinvermögen aus. Die Burgenländische Gebietskrankenkasse, die Steiermärkische Gebietskrankenkasse, die Tiroler Gebietskrankenkasse und die Wiener Gebietskrankenkasse verfügten über keine Allgemeine Rücklage. Neben der Kärntner Gebietskrankenkasse konnte auch die Tiroler Gebietskrankenkasse die gemäß den Rechnungsvorschriften verpflichtende Leistungssicherungsrücklage (ein Zwölftel des Leistungsaufwandes des entsprechenden Geschäftsjahres) nicht bilden. Das gesamte Reinvermögen der Tiroler Gebietskrankenkasse bestand lediglich aus der Rücklage für den Unterstützungsfonds.

Das Reinvermögen der Burgenländischen Gebietskrankenkasse, der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse, der Tiroler Gebietskrankenkasse und der Wiener Gebietskrankenkasse am 31. Dezember 1999 war geringer als die durchschnittlich in einem Monat des Jahres 1999 erbrachten Versicherungsleistungen.

- 17.2 Der RH hielt zusammenfassend fest, dass die finanzielle Lage der Gebietskrankenkassen insgesamt angespannt ist; die Gebarungssituation einiger Krankenversicherungsträger gibt zur Sorge Anlass, dass künftig die Finanzierung der Pflichtleistungen aus kasseneigenen Mitteln nicht gesichert sein könnte.

Beitragseinnahmen
und Versicherungs-
leistungen

- 18.1 Bei allen Krankenversicherungsträgern stiegen zwischen den Jahren 1997 und 1999 die Aufwendungen für Versicherungsleistungen stärker (insgesamt + 11,9 %) als die Beitragseinnahmen (insgesamt + 5,9 %). Bei den Gebietskrankenkassen stiegen in diesem Zeitraum die Beitragseinnahmen um durchschnittlich 6,1 %, während sich die Versicherungsleistungen um 12,3 % erhöhten. Höheren Beitragseinnahmen der Gebietskrankenkassen von rd 4,8 Mrd ATS standen um rd 10,4 Mrd ATS höhere Versicherungsleistungen gegenüber.

Die Mehraufwendungen für Versicherungsleistungen waren insbesondere auf die erhöhten Ausgaben für Heilmittel zurückzuführen. Von 1997 bis 1999 stieg der Nettoaufwand für Heilmittel (Heilmittelaufwand abzüglich Rezeptgebühren) um rd 31 % (etwa 4 Mrd ATS).

- 18.2 Der RH empfahl, beim Heilmittelaufwand durch die Förderung der Verschreibung von Generika (wirkstoffident hergestellte Medikamente, die nach Ablauf des Patentschutzes der Originalmedikamente — meist unter einem anderen Handelsnamen — wesentlich billiger vermarktet werden), eine verstärkte Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Verschreibweise (Ökonomiekontrolle), eine "Negativliste" für Heilmittel und die Schaffung von Transparenz am europäischen Heilmittelmarkt Einsparungen zu lukrieren.

Zusammenfassend vertrat der RH die Ansicht, dass die externen Einflussfaktoren (zB Festsetzung der Beiträge) die Gebarung der Krankenversicherungsträger so entscheidend mitbestimmen, dass diese im Rahmen ihrer Selbstverwaltung ihre Gebarung nicht grundlegend sanieren können.

- 18.3 *Mehrere Krankenversicherungsträger berichteten über Maßnahmen im Heilmittelbereich.*

Laut Stellungnahme der Kärntner Gebietskrankenkasse würden Verhandlungen mit Krankenanstaltenapotheken am mangelnden guten Willen der Krankenanstalten scheitern, weshalb sie gesetzliche Vorgaben befürworte.

Laut Stellungnahme des BMSG sei die Senkung der Heilmittelkosten ein vorrangiges Ziel der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Sanierung der Haushalte der Krankenversicherungsträger. Die Großhandelsspanne bei Heilmitteln sei mit 1. Juni 2000 gesenkt worden; zum Teil sei der an den Hauptverband gerichtete Auftrag, die Medikamentenpreise durch Verhandlungen mit der Pharmaindustrie zu senken, bereits umgesetzt. Ungeachtet dessen seien die Bemühungen zur Kostensenkung fortzuführen.

Satzungsmäßige
Mehrleistungen

- 19.1 In den Jahren 1998 und 1999 nahmen die Gebietskrankenkassen keine weitere Kürzung satzungsmäßiger Mehrleistungen vor. Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse hob die satzungsmäßigen Mehrleistungen bei Heilbehelfen und Hilfsmitteln mit 1. Juli 1999 geringfügig an.

- 19.2 Nach Ansicht des RH gibt das Reinvermögen eines Krankenversicherungsträgers, das die Höhe der nach den Rechnungsvorschriften zu bildenden Leistungssicherungsrücklage unterschreitet, jedenfalls Anlass, die (weitere) Gewährung satzungsmäßiger Mehrleistungen kritisch zu überdenken. Der RH erachtete die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kärntner Gebietskrankenkasse und der Tiroler Gebietskrankenkasse für nicht ausreichend tragfähig, um satzungsmäßige Mehrleistungen zu rechtfertigen. Die Erhöhung der satzungsmäßigen Mehrleistungen durch die Steiermärkische Gebietskrankenkasse hätte unterbleiben sollen.

- 19.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse habe sie die satzungsmäßigen Mehrleistungen bei den Heilbehelfen nur auf den 3,5-fachen und bei den Hilfsmitteln auf den 4,5-fachen Messbetrag erhöht, obwohl eine an alle Krankenversicherungsträger ergangene Empfehlung des Hauptverbandes die in den Satzungen vorgesehenen Höchstgrenzen bei Heilbehelfen und Hilfsmitteln einheitlich mit dem 7-fachen des Messbetrages (1999: 9 834 ATS) festgelegt hatte.*

Die Wiener Gebietskrankenkasse hat eine Kürzung satzungsmäßiger Mehrleistungen mit 1. Oktober 1999 vorgenommen.

Laut Stellungnahme des BMSG setze die Erbringung satzungsmäßiger Mehrleistungen grundsätzlich voraus, dass ihre Finanzierung aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Versicherungsträgers gesichert wäre.

- 19.4 Unter Hinweis auf die weitere Verschlechterung der finanziellen Lage der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse legte der RH eine restriktive Vorgangsweise nahe.

238

Schluss-
bemerkungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Krankenversicherungsträger sollten die Aufwandssteigerungen insbesondere bei den Heilmitteln reduzieren.

(2) Die Krankenversicherungsträger sollten bei der weiteren Gewährung satzungsmäßiger Mehrleistungen auf ihre Vermögenslage Bedacht nehmen.

(3) Die Sozialversicherungsträger sollten die außerordentlichen Vorrückungen sowie die freiwilligen sozialen Zuwendungen einschränken.

(4) Die Sozialversicherungsträger sollten die EDV im Bereich der Vertragspartnerabrechnung intensiv nutzen (Einsparungspotenzial rd 60 Mill ATS).

Sanitäre Aufsicht – bundesländerübergreifende Feststellungen

Die sanitäre Aufsicht war eine behördliche Tätigkeit in mittelbarer Bundesverwaltung mit dem Zweck, die Einhaltung jener Vorschriften (zB betreffend Hygiene) in den Krankenanstalten zu gewährleisten, die der Bund in der Grundsatzgesetzgebung den Bundesländern zur gesetzlichen Ausführung vorgegeben hat. Die von den Bezirksverwaltungsbehörden wahrzunehmende sanitäre Aufsicht wurde unzureichend und uneinheitlich durchgeführt. Die Häufigkeit der Durchführung sanitärer Aufsichtsmaßnahmen war nicht festgelegt.

Der Inhalt der sanitären Aufsicht war unklar; für die Durchführung fehlten einheitliche Richtlinien; dies begünstigte Überschneidungen der sanitären Aufsicht des Bundes mit den Vollzugsaufgaben der Bundesländer. Eine Reform der sanitären Aufsicht war ausständig.

Die Ausbildung der Amtsärzte war uneinheitlich; das Thema sanitäre Aufsicht wurde bei Fortbildungsveranstaltungen nur selten behandelt. Die Ausbildungsvorschriften für hygienebeauftragte Ärzte waren unzureichend.

Die Ausführungsgesetzgebung der Bundesländer zur Verstärkung qualitätssichernder Maßnahmen in den Krankenanstalten lag zum Teil im Verzug.

Die Häufigkeit der Konferenzen der Landessanitätsdirektoren war nicht richtliniengemäß.

Bei den Landessanitätsdirektoren wären freie Ressourcen durch Entlastung von der Vorsitzfunktion in Prüfungskommissionen zu erzielen.

Sanitäre Aufsicht in den Krankenanstalten

Rechtsgrundlagen:	insbesondere Krankenanstaltengesetz des Bundes, BGBl Nr 1/1957 idgF; Ausbildung der Amtsärzte: Verordnung des Ministers des Inneren, RGBl Nr 37/1873; seit 1965 auf Gesetzesstufe (BGBl Nr 334/1965)
Aufgabe:	Überwachung der Einhaltung der sanitären Vorschriften in Krankenanstalten
Vollziehung:	9 Landesbehörden und 99 Bezirksverwaltungsbehörden, davon 84 Bezirkshauptmannschaften, 8 Magistrate der Landeshauptstädte und 7 Magistrate der Städte mit eigenem Statut

240

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Februar bis September 2000 (mit Unterbrechungen) im Rahmen einer das BMSG sowie alle Bundesländer umfassenden querschnittartigen Gebarungüberprüfung die sanitäre Aufsicht. Zu den in den Monaten Oktober bis Dezember 2000 dem BMSG, den Landesregierungen und dem Wiener Stadtssenat zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die überprüften Stellen zwischen Februar und Juni 2001 Stellung. Der RH erstartete zwischen April und Juni seine Gegenäußerungen. Im Juli 2001 gab das BMSG eine weitere Stellungnahme ab, die der RH im August 2001 beantwortete.

Grundsätzliches

Zuständigkeit

- 2.1 Die Durchführung der sanitären Aufsicht obliegt den Bezirksverwaltungsbehörden. Zur Beseitigung von Missständen ist der Landeshauptmann berufen; das BMSG ist sachlich in Betracht kommende Oberbehörde.

Eine im Frühjahr 1999 österreichweit von der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung durchgeführte Umfrage über den Vollzug der sanitären Aufsicht in den Krankenanstalten zeigte große Defizite und Unterschiede auf. Bezüglich Häufigkeit und Umfang der Aufsichtstätigkeit herrschte bei den Bezirksverwaltungsbehörden Rechtsunsicherheit. Mehrere Bundesländer (Kärnten, Oberösterreich, Steiermark und Tirol) vernachlässigten die sanitäre Aufsicht weitgehend.

- 2.2 Der RH bemängelte, dass das BMSG der Ordnungsgemäßheit der Vollziehung der sanitären Aufsicht zu wenig Bedeutung beimäß.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei es von einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung durch die im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zuständigen Organe ausgegangen. Vollzugsbindende Unklarheiten bzw. Beschwerden seien — mit Ausnahme des Bundeslandes Kärnten im Jahr 1997 — nicht an das BMSG herangetragen worden.*
- 2.4 Der RH entgegnete, dass eine weitergehende Rechtsunsicherheit im Vollzug der sanitären Aufsicht festzustellen gewesen war.

Inhalt

- 3.1 Das Krankenanstaltengesetz (Grundsatzgesetzgebung des Bundes) legte als Inhalt der sanitären Aufsicht die Überwachung der Einhaltung jener sanitären Vorschriften fest, die die Landesausführungsgesetzgebung zu erlassen hatte. Die Häufigkeit der Aufsichtstätigkeit war im Krankenanstaltengesetz nicht geregelt.

Im Juni 1999 interpretierte das damalige BMAGS auf Ersuchen der Landessanitätsdirektoren die Bestimmungen über die sanitäre Aufsicht. Über die Häufigkeit der Aufsichtstätigkeit traf das Bundesministerium keine ausdrückliche Aussage; es verwies auf die Größe einer Krankenanstalt sowie die Verpflichtung zur jährlichen Ortsbesichtigung des Amtsarztes bei Kur- einrichtungen. Die Interpretation des damaligen BMAGS empfanden die Landesbehörden als Erlass; sie führte jedoch wegen ihrer weiten Fassung und der weiterhin bestehenden Unklarheit bezüglich der erforderlichen

Häufigkeit sanitärer Aufsichtsmaßnahmen zu neuerlicher Verunsicherung. Deshalb trat die Kärntner Landesregierung an das BMSG heran, die Durchführung der sanitären Aufsicht im Verordnungsweg festzulegen.

- 3.2 Nach Ansicht des RH war der unklare Inhalt der sanitären Aufsicht eine wesentliche Ursache für die unzureichende und unterschiedliche Vollziehung.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMSG habe der Verfassungsgerichtshof die sanitäre Aufsicht inhaltlich umrissen. Demnach sei die Aufsicht eine kontinuierliche Überwachungstätigkeit, deren Zweck darin bestehe, rechtzeitig drohende bzw. bestehende Missstände (zB im Bereich der Hygiene) zu erkennen und drohende Gefahren abzuwenden.*
- 3.4 Der RH entgegnete, dass den mit der Durchführung der sanitären Aufsicht betrauten Amtsärzten die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes nicht ohne weiteres verfügbar gewesen waren.

Richtlinien

- 4.1 Einheitliche Richtlinien für die Wahrnehmung der sanitären Aufsicht bestanden nicht. Ihre Notwendigkeit erkannte das BMSG zwar an, erachtete sie aber nicht als vordringlich, zumal es hierfür nicht zuständig wäre.
- 4.2 Der RH hielt die Zuständigkeit des BMSG für gegeben und empfahl ihm, Richtlinien für eine einheitliche Vollziehung zu erarbeiten.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMSG hätten die Bundesländer erstmals 1999 Arbeitsbehelfe zur Vereinheitlichung der Vollziehung der sanitären Aufsicht gewünscht. Der Bund sei zur Zusammenarbeit mit den Bundesländern bereit.*

Reform

- 5.1 Die im Zuge der Bundesstaatsreform Mitte der 90er Jahre seitens des Bundes erwogene Abschaffung der sanitären Aufsicht und Änderung der Kompetenzartikel des B-VG wurden nicht umgesetzt. Die Bundesländer befürchteten, der Bund beschließe Gesetze, deren finanzielle Auswirkungen sie zu tragen hätten, ohne dass ihnen eine Einflussmöglichkeit zukäme.
- 5.2 Der RH teilte die Bedenken der Bundesländer nicht, weil aufgrund der Nebenabrede zu der zwischen Bund und Bundesländern vereinbarten Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung für die Jahre 1997 bis 2000 Gesetze und Verordnungen des Bundes, die für andere Gebietskörperschaften unmittelbar finanzielle Belastungen in Krankenanstalten verursachen, nur mit Zustimmung der Landesregierungen beschlossen oder geändert werden dürfen.

Zur Verwaltungsvereinfachung empfahl der RH dem BMSG und den Bundesländern, die sanitäre Aufsicht neu zu regeln und den Bundesländern zu übertragen. Hierbei sollten die Krankenanstalten verpflichtet werden, der jeweiligen Landesregierung einen Qualitätsbericht über die Erfüllung wesentlicher Aufgaben der sanitären Aufsicht (zB Qualitätssicherung, Anstaltshygiene, technische Sicherheit) vorzulegen.

Grundsätzliches

242

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMSG ließe die Zusammenführung der Vollzugs- mit der Aufsichtstätigkeit positive Synergieeffekte erwarten.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung seien die im Niederösterreichischen Krankenanstaltengesetz festgelegten Verantwortlichkeiten umgesetzt worden.

Die Salzburger, die Tiroler und die Vorarlberger Landesregierungen würden die Übertragung der sanitären Aufsicht in den Aufgabenbereich der Bundesländer begrüßen.

Die Landesregierungen der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich und Steiermark sowie der Wiener Stadtsenat gaben hierzu keine Stellungnahmen ab.

Amtsärzte

Aufgaben

- 6.1 Zur Besorgung sanitätspolizeilicher Aufgaben war bei den Bezirksverwaltungsbehörden eine Organisationseinheit (zB Gesundheitsreferat) eingerichtet, die ein Amtsarzt leitete. Die amtsärztliche Tätigkeit betraf im Wesentlichen die Erstellung von Gutachten und die Durchführung von Serviceleistungen (insbesondere Impfungen). Die Impftätigkeit, die meist gesondert entlohnt wurde, war zunehmend zeitaufwendiger.

Die Durchführung der sanitären Aufsicht nahm einen geringen Teil der amtsärztlichen Tätigkeit in Anspruch. Dies war ua darauf zurückzuführen, dass für die Aufsichtstätigkeit keine einheitliche Terminvorgabe bestand; andere Tätigkeiten waren meist termingebunden.

Ein Teil der Amtsärzte führte — ungeachtet der amtlichen Tätigkeit — eine Ordination. Einzelne Landessanitätsdirektoren begrüßten die Führung einer Ordination durch Amtsärzte ausdrücklich.

Die Dienstaufsicht über die Amtsärzte übte der Leiter der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde aus; die Fachaufsicht erfolgte durch das Amt der jeweiligen Landesregierung (Landessanitätsdirektion).

- 6.2 Nach Ansicht des RH wäre die amtsärztliche Tätigkeit österreichweit auf klar festzulegende Kernaufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes (zB Sachverständigentätigkeit, Beobachtung der epidemiologischen Entwicklung von Krankheiten, nicht aber die Impftätigkeit) zu beschränken. Der RH empfahl, die Impftätigkeit nicht gesondert zu entlohnen, weil sie zumeist in der Dienstzeit erbracht und — wie die Wahrnehmung der sanitären Aufsicht — durch den Monatsbezug abgegolten wurde.

Der RH wies auf mögliche Interessenkonflikte hin, die aus der Tätigkeit eines Amtsarztes als Gutachter einer Bezirksverwaltungsbehörde, bei der er Dienstnehmer ist, resultieren könnten. Er stellte deshalb zur Erwägung, die Gesundheitsreferate der Bezirkshauptmannschaften als Außenstellen des Amtes der betreffenden Landesregierung unter dessen einheitlicher Leitung einzurichten. Ein aus Amtsärzten gebildetes Sachverständigenteam unter fachlicher Leitung des Landessanitätsdirektors könnte den Bezirksverwaltungsbehörden für Gutachterzwecke zur Verfügung stehen.

- 6.3 *Das BMSG stimmte dem RH zu, verwies aber auf die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer.*

Die Burgenländische Landesregierung teilte mit, dass sie Gemeinde-, Kreis- und frei praktizierende Ärzte als Impfäherzte bestellt habe, damit die Amtsärzte ihre eigentlichen Aufgaben besser wahrnehmen können. Ein Arbeitskreis der Amtsärzte befasse sich mit der Erarbeitung eines Konzeptes zur Neupositionierung des öffentlichen Gesundheitswesens im Burgenland.

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung stelle die Bekämpfung von Infektionskrankheiten eine wesentliche Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes dar. Dazu gehöre auch die Durchführung von Impfungen. Mit der bestehenden Organisation seien eine sehr hohe Durchimpfungsrate erreicht und damit epidemische Erkrankungen vermieden worden.

Hinsichtlich einer Zentralisierung der Gesundheitsämter teilte die Kärntner Landesregierung mit, dass sich die zuständigen Abteilungsvorstände wegen mangelnder Vernetzungsmöglichkeiten und der unzureichenden Teamarbeit des ärztlichen Dienstes gegen eine Zentralisierung ausgesprochen hätten.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung würden die Nachteile, die sich durch die Trennung von Dienst- und Fachaufsicht ergäben, durch die Vorteile des Bürgerservices und der Dezentralisierung aufgewogen; eine Verminderung der Impfungen durch Amtsärzte werde überlegt werden.

Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung könne sie einer Zentralisierung der Gesundheitsämter nach Abwägen der Vor- und Nachteile näher treten.

Die Salzburger Landesregierung vermochte der Empfehlung des RH nicht zu folgen.

Die Steiermärkische Landesregierung teilte mit, dass Amtsärzte zur Durchführung von Impfungen gegen Kinderlähmung bestellt würden. Andere im Impfplan vorgelebene Impfungen seien eine Serviceleistung des Landes.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei die Impftätigkeit der öffentlichen Hand insbesondere bei der Infektionsbekämpfung und bei der Verhütung von Epidemien vorteilhaft. Die Zentralisierung von Gesundheitsreferaten widerspräche dem Ziel der Bürgernähe.

Die Vorarlberger Landesregierung stimmte den Empfehlungen des RH zu.

Der Wiener Stadtsenat gab zur Zentralisierung der Gesundheitsämter keine Stellungnahme ab.

- 6.4 *Der RH entgegnete den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Tirol, dass moderne Kommunikationstechniken und rasche Verkehrsverbindungen für ein zweckdienliches Bürgerservice sowie für eine Entlastung der Amtsärzte von Nebenaufgaben zu nutzen wären.*

Amtsärzte

244

Ausbildung

- 7.1 Einer der wesentlichsten Gründe für die unzureichende Wahrnehmung der sanitären Aufsicht war die fehlende fachliche Voraussetzung der Amtsärzte zur Überprüfung der komplexen Krankenhausbereiche. Voraussetzungen für eine dauerhafte Anstellung als Amtsarzt waren die Absolvierung des Physikatskurses (Graz, Innsbruck oder Wien) und die Ablegung der Physikatsprüfung. Die Organisation der Physikatskurse oblag den Landessanitätsdirektionen; die Physikatskurse waren hinsichtlich der Lehrinhalte, der Form, der Dauer und der Kosten unterschiedlich.

Versuche, die Ausbildung zu verbessern und zu vereinheitlichen, scheiterten bisher.

Im Jahr 1997 beauftragte das damalige BMAGS das Österreichische Bundesinstitut für das Gesundheitswesen (Bundesinstitut) mit der Durchführung der Studie "Neu-Positionierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes". Die im November 1998 fertig gestellte Studie (Aufwand: rd 2,3 Mill ATS) wies auf die Notwendigkeit der Reform der Amtsärzteausbildung hin.

Das Bundesinstitut erstellte im Auftrag des Landes Steiermark einen Lehrplan für den Physikatskurs (Kosten: 649 000 ATS), der in der Steiermark in Form eines Universitätslehrganges umgesetzt werden soll. Weiters war beabsichtigt, die bestehenden Physikatskurse inhaltlich anzugleichen.

- 7.2 Der RH bemängelte, dass es bisher nicht gelungen war, die Amtsärzteausbildung zu vereinheitlichen. Er empfahl den Bundesländern, auf eine Vereinheitlichung der Ausbildung der Amtsärzte zu dringen und die Ausbildung — im Wege der Aufnahme von Lehrinhalten über die sanitäre Aufsicht — zu verbessern. Zudem führte der RH die mangelnde Durchführung der sanitären Aufsicht insbesondere auf die ungenügende Amtsärzteausbildung zurück.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei es Angelegenheit der Bundesländer, die Mitarbeiter entsprechend ihrer Aufgabengebiete auszubilden. Spezielle Ausbildungsschwerpunkte für die sanitäre Aufsicht zu schaffen, erscheine fraglich, weil der Physikatskurs für alle Amtsärzte gedacht sei.*

Laut den Stellungnahmen der Landesregierungen von Niederösterreich und Tirol erfolge im Rahmen des Physikatskurses eine Grundausbildung. Eine Spezialisierung bleibe der Weiterbildung überlassen.

Der Wiener Stadtsenat stimmte der Empfehlung des RH zur fachlichen Anreicherung des Physikatskurses zu. Die Landessanitätsdirektion Wien sei an der Installation einer Arbeitsgruppe der Landessanitätsdirektoren beteiligt, die eine einheitliche Physikatsausbildung zum Ziel habe. Die Vereinheitlichung sollte vom BMSG und vom BMBWK vorangetrieben werden.

Die Landesregierungen der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg gaben hiezu keine Stellungnahmen ab.

Fortbildung

- 8.1 Der Fortbildung der Amtsärzte dienten jährlich zwei dreitägige Fortbildungskurse. Die Kurse wurden abwechselnd vom Bund unter Mitwirkung des Bundesinstituts in Wien und in einer Landeshauptstadt in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Amt der Landesregierung veranstaltet. Die Kurse bestanden im Wesentlichen aus Vorträgen von Experten des Gesundheitswesens, wobei auch Amtsärzte referierten; allerdings war die sanitäre Aufsicht in Krankenanstalten oder Kureinrichtungen vergleichsweise selten ein Vortragsthema. Erst der 95. Fortbildungskurs (1999) befasste sich mit der Krankenhaushygiene. Beim einwöchigen Fortbildungskurs im Mai 2000 war diesem Bereich ein Tag gewidmet.

Ferner hielten die Landessanitätsdirektionen mehrmals im Jahr Amtsärztagungen ab.

- 8.2 In Anbetracht des mit der Teilnahme an den Fortbildungsveranstaltungen verbundenen Zeitaufwandes regte der RH an, die österreichweiten Fortbildungsveranstaltungen der Amtsärzte nur einmal jährlich abzuhalten. In der Zeit dazwischen wären Informationen im Wege moderner Kommunikations- und Ausbildungstechniken (zB Internet) bereitzustellen. Ferner empfahl der RH, der sanitären Aufsicht im Rahmen der Fortbildungsveranstaltungen vermehrtes Augenmerk zuzuwenden, um die Durchführung der Aufsichtsmaßnahmen zu verbessern.
- 8.3 *Nach Ansicht des BMSG sei die Anregung des RH zu überlegen.*

Die Landesregierungen der Bundesländer Burgenland, Niederösterreich, Tirol sowie der Wiener Stadt senat verwiesen auf die Fortbildungspflicht sowie den Trend zur Spezialisierung der Ärzte; sie stimmten im Wesentlichen darin überein, dass der Meinungsaustausch bei Fortbildungstagungen nicht durch moderne Kommunikationsmethoden ersetzt werden könne.

Die Vorarlberger Landesregierung berichtete über die Fortbildungsveranstaltung des Jahres 1996.

Die Landesregierungen der Bundesländer Kärnten, Oberösterreich und Steiermark gaben hierzu keine Stellungnahmen ab.

- 8.4 Der RH entgegnete, eine zeitliche Konzentration des österreichweiten persönlichen Erfahrungsaustausches wäre nicht zuletzt wegen der in den Bundesländern stattfindenden Fortbildungsveranstaltungen zweckmäßig.

Pflegedienst

- 9.1 Im Rahmen der sanitären Aufsicht wurde teilweise Personal des Gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege (Pflegedienst) als Sachverständige eingesetzt. Bezirksverwaltungsbehörden verfügten grundsätzlich nicht über Personal des Pflegedienstes. Nicht einmal in allen Ämtern der Landesregierungen ist ein Referat für die Belange des Pflegedienstes eingerichtet. Im BMSG war diese Berufsgruppe nicht vertreten. Im öffentlichen Gesundheitsdienst war der Pflegedienst gesetzlich nicht verankert.

- 9.2 Der RH wies auf die Bedeutung des Pflegedienstes hin. In den österreichischen Krankenanstalten waren 1998 rd 55 000 Mitarbeiter des Pflegedienstes (einschließlich Pflegehelfer) tätig. Der RH empfahl, zur Unterstützung der sanitären Aufsicht im Bereich der Pflege die organisatorischen und personellen Voraussetzungen zu schaffen.
- 9.3 *Das BMSG pflichtete der Empfehlung des RH unter Hinweis auf die kompetenzrechtliche Zuständigkeit der Bundesländer bei.*

Kontrollinstrumente

- Qualitätssicherung 10.1 Die Krankenanstaltengesetz–Novelle 1993 legte mehrere Maßnahmen (zB Krankenhaushygiene, Patientenanwalt) zur Qualitätssicherung in Krankenanstalten fest. Bettenführende Krankenanstalten wurden verpflichtet, Qualitätssicherungskommissionen einzurichten. Sechs Jahre später war bei einem Drittel der Krankenanstalten noch keine derartige Kommission eingerichtet.

Das damalige BMAGS bot den österreichischen Krankenanstalten seit 1998 die Möglichkeit, an einem internationalen, die Versorgungsqualität vergleichenden Forschungsprojekt ("Quality–Indicator–Project") zur Verbesserung der Patientenversorgung (Teilnahmegebühr rd 100 000 ATS jährlich) teilzunehmen.

Im März 2000 nahmen lediglich 15 Spitäler an diesem Forschungsprojekt teil. Für einen Vergleich der Spitäler auf Landes– und Bundesebene wäre eine größere Teilnehmeranzahl erforderlich. Die Oberösterreichische Landesregierung verpflichtete im September 2000 alle öffentlichen Krankenanstalten, Sanatorien und privaten Krankenanstalten der Akutversorgung zur Teilnahme am internationalen Qualitätsvergleich.

- 10.2 Nach Ansicht des RH war die hohe jährliche Teilnahmegebühr ein Grund für die zurückhaltende Beteiligung. Er empfahl, qualitätssichernde Maßnahmen zu verstärken.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei die Teilnahmegebühr im Vergleich zu ähnlichen Projekten angemessen; sie würde bei einer größeren Teilnehmeranzahl weiter sinken.*

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung seien Qualitätssicherungsprogramme unerlässlich für die gleichmäßige und vergleichbare Versorgungsqualität in Krankenanstalten. Wegen der hohen Kosten der Teilnahme würden die Rechtsträger der Krankenanstalten das Forschungsprojekt nur in Einzelfällen unterstützen.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung werde in der Steiermärkischen Krankenanstaltengesetz–Novelle 2001 Qualitätssicherung und –management berücksichtigt werden.

Die Landesregierungen der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sowie der Wiener Stadtssenat gaben dazu keine Stellungnahmen ab.

Hygienekontrolle

Erhebung von Krankenhausinfektionen

- 11.1 Die Krankenhaushygiene zählt zum Kernbereich der sanitären Aufsicht. Zur Hintanhaltung und Vermeidung der Ausbreitung von Krankenhausinfektionen begann das damalige BMGSK 1994 mit der Einführung einer systematischen und österreichweiten Erhebung des am häufigsten auftretenden Erregers von Krankenhausinfektionen. Die Krankenanstalten waren zur Mitwirkung an dieser Erhebung nicht verpflichtet.
- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass ein Experte für Hygiene und Mikrobiologie die nachteiligen Auswirkungen von Krankenhausinfektionen (Verlängerung der Spitalsaufenthalte) allein im Jahr 1993 mit Mehrkosten von 2,8 bis 4 Mrd ATS (österreichweit) schätzte. Nach dessen Schätzung wäre durch eine verbesserte Krankenhaushygiene eine Reduktion der Infektionsrate um zumindest ein Drittel (Einsparung rd 1 Mrd ATS) zu erzielen.

Der RH empfahl dem BMSG, in Anlehnung an supranationale Vorgaben auf eine gesetzliche Verpflichtung der Krankenanstalten zur Dokumentation und Überwachung bestimmter Erreger von Krankenhausinfektionen zu dringen. Er regte an, hierfür eine Verordnungsermächtigung des Bundes zur Bestimmung der zu erhebenden und zu meldenden Infektionserreger zu erwägen.

- 11.3 *Das BMSG stimmte der Ansicht des RH zu; es seien jedoch vor dem Setzen legislativer Maßnahmen die Ergebnisse derzeit laufender EU-weiter Pilotprojekte abzuwarten, um daraus resultierende Vorgaben einfließen lassen zu können.*

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung sei die Erfassung von Krankenhausinfektionen positiv zu werten, allerdings wäre eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung wäre eine klare Regelung der Erfassung von Krankenhausinfektionen zu begrüßen, jedoch wäre die Fragestellung in Richtung Erfassung von Frühwarnindikatoren für Infektionen zu ändern.

Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung habe der Landes-sanitätsdirektor auf die Bedeutung der Erhebung im Arbeitskreis der Krankenhaus-hygieniker Oberösterreichs hingewiesen. Von den Landessanitätsdirektoren durchgeführte Vorarbeiten für ein modernes Seuchenrecht seien dem damals zuständigen Bundesministerium zur Verfügung gestellt worden.

Fachpersonal

- 12.1 Mit der 2. Krankenanstaltengesetz-Novelle 1974 wurde die Bestellung eines Krankenhaushygienikers für jede Krankenanstalt festgelegt. Gemäß Krankenanstaltengesetz-Novelle 1993 war in bettenführenden Krankenanstalten zur Unterstützung des hygienebeauftragten Arztes eine Hygienefachkraft zu bestellen und den erweiterten Vorgaben bezüglich der Qualitätssicherung zu entsprechen.

Kontrollinstrumente

248

Die Bundesländer hatten die Anzahl und das Beschäftigungsausmaß des Hygiene-Personals gemäß der Größe und dem Leistungsangebot der Krankenanstalten im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung festzulegen. Im Juni 2000 hatten die Bundesländer Tirol und Steiermark die Hygienebestimmungen noch nicht erlassen. Das Land Steiermark war auch bezüglich der Erlassung der Regelungen zur Qualitätssicherung noch säumig.

Ungeachtet der fehlenden Ausführung im Tiroler Krankenanstaltengesetz empfahl das Amt der Tiroler Landesregierung den bettenführenden Krankenanstalten im Jahr 1997 die Umsetzung der grundsatzgesetzlichen Bestimmungen des Krankenanstaltengesetzes des Bundes. Eine Umfrage im Jahr 1999 ergab, dass Hygienefachkräfte und Hygieneteams teilweise bestellt waren.

- 12.2 Der RH wies darauf hin, dass einige Bundesländer die Frist zur Ausführung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes ungenutzt verstreichen ließen und folglich die Zuständigkeit zur Ersatzgesetzgebung auf den Bund übergang; der Bund machte davon jedoch keinen Gebrauch. Nach Ansicht des RH wäre eine zügige Abwicklung des Normgebungsprozesses geeignet gewesen, das Bewusstsein der Betroffenen für die Bedeutung qualitätssichernder Maßnahmen zu stärken.
- 12.3 *Das BMSG wies auf die Problematik der realpolitischen Umsetzbarkeit einer Ersatzgesetzgebung hin.*

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung werde den Anregungen des RH im Rahmen der Novelle zum Steiermärkischen Krankenanstaltengesetz 2001 Rechnung getragen werden.

Laut Mitteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung seien die grundsatzgesetzlichen Bestimmungen über die Krankenhaushygiene in die Novelle zum Tiroler Krankenanstaltengesetz 2001 übernommen worden.

- 13.1 Über die Qualifikation des hygienebeauftragten Arztes oder der Hygienefachkraft enthielt das Krankenanstaltengesetz des Bundes keine Regelung. Während die Ausbildung zur Hygienefachkraft im Gesundheits- und Krankenpflegegesetz 1997 geregelt war, war die Ausbildung von hygienebeauftragten Ärzten gesetzlich nicht geregelt. Laut den erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage der Krankenanstaltengesetz-Novelle 1993 könne ein hygienebeauftragter Arzt seine fachliche Eignung durch spezielle Fort- und Weiterbildung erzielen und nachweisen.

Die österreichische Gesellschaft für Hygiene, Mikrobiologie und Präventivmedizin bot für Ärzte einen Hygienekurs (80 Stunden an Wochenenden und weitere 20 Stunden Fortbildung innerhalb von drei Jahren) an. Die Ausbildung der Hygienefachkräfte erfolgte in einer Akademie in Form eines Schulbetriebes (800 Stunden). Aus dieser ungleichen Ausbildungsdauer ergab sich ein Wissensgefälle für Belange der Krankenhaushygiene.

13.2 Nach Ansicht des RH war die Ausbildung der hygienebeauftragten Ärzte unzureichend. Der RH empfahl den Bundesländern, dafür Sorge zu tragen, dass in Zusammenarbeit mit den für die Fortbildung zuständigen Ärztekammern ein ausreichendes Fortbildungsangebot zur Verfügung gestellt wird. In diesem Zusammenhang erachtete es der RH für zweckmäßig, die Arbeitsweise der Hygieneteams in der jeweiligen Anstaltsordnung der Krankenanstalten detaillierter zu regeln. Die Hygieneteams wären zu verpflichten, im Fall der Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit der Patienten oder des Personals an die Kollegiale Führung der jeweiligen Krankenanstalt und die betreffende Qualitätssicherungskommission zu berichten.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei der Erwerb eines Fortbildungsdiploms "Krankenhaushygiene" der Österreichischen Ärztekammer möglich. Es liege jedoch ausschließlich in der Vollziehung der Bundesländer, Regelungen über die erforderliche Fortbildung zu erlassen und zu überwachen. Die Empfehlung bezüglich der Arbeitsweise der Hygieneteams sei zu begrüßen, allerdings seien die verfassungsrechtlichen Grenzen der Grundsatzgesetzgebung zu beachten.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung seien bereits seit 1995 hygienebeauftragte Ärzte und Hygienefachkräfte eingesetzt; die entsprechende Novellierung des Burgenländischen Krankenanstaltengesetzes sei im Jahr 2000 erfolgt.

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung sei eine Regelung der Hygieneangelegenheiten für die nächste Novellierung der Krankenanstaltenordnung in Aussicht genommen.

Die Niederösterreichische und die Salzburger Landesregierungen verwiesen auf die jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen.

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei bei den Ausbildungserfordernissen zwischen großen bettenführenden Krankenanstalten und selbständigen Ambulatorien wegen unterschiedlicher Anforderungsprofile zu unterscheiden.

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats regle das Wiener Krankenanstaltengesetz den Arbeitsbereich des Hygieneteams abschließend.

Die Landesregierungen von Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg gaben hiezu keine Stellungnahmen ab.

13.4 Der RH erwiderte dem BMSG, dass durch zweckmäßige Abstimmungsmechanismen mit den Bundesländern die notwendigen Regelungen zur Zielerreichung vorzunehmen wären.

250

Konferenz der Landessanitäts- direktoren

- 14.1 Mehrmals jährlich hielten die leitenden Sanitätsbeamten (Landessanitätsdirektoren) meist dreitägige Konferenzen zur Beratung gesundheitspolitischer Angelegenheiten (zB sanitäre Aufsicht) ab, an welchen jeweils bis zu zehn leitende Beamte des Bundes und der Bundesländer teilnahmen. Eine Konferenz der leitenden rechtskundigen Beamten der Sanitätsrechtsabteilungen der Ämter der Landesregierung fand nur selten statt.
- 14.2 Der RH wies auf die Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen der Landesamtsdirektoren aus dem Jahr 1993 hin; danach sollten solche Konferenzen nur einmal jährlich und nur eintägig stattfinden. Der RH empfahl zwecks Kostenersparnis, diese Richtlinie einzuhalten und bei der jährlichen Sanitätsbehördenkonferenz sowohl die Landessanitätsdirektoren als auch die leitenden sanitätsrechtskundigen Beamten einzubinden.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei beabsichtigt, nur zweimal jährlich Konferenzen der leitenden Sanitätsbeamten sowie auch Konferenzen der rechtskundigen Beamten der Sanitätsrechtsabteilungen abzuhalten.*

Laut Stellungnahmen der Landesregierungen von Kärnten und Niederösterreich sei ein fachlicher Austausch zwischen den Bundesländern zweckmäßig. Mit zwei Tagungen könne das Anslangen gefunden werden, wobei einmal die Vertreter der Sanitätsrechtsabteilungen mit einzubeziehen seien.

Laut Stellungnahmen der Landesregierungen von Oberösterreich und Tirol seien aus Koordinations- und Kommunikationsgründen die Landessanitätsdirektorenkonferenzen dreimal jährlich notwendig.

Die Landesregierungen von Burgenland, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg sowie der Wiener Stadtsebat gaben hierzu keine Stellungnahmen ab.

- 14.4 Der RH entgegnete, dass die Landesamtsdirektoren eine zeitliche Verdichtung der Beratungen bevorzugt hatten.

Landessanitäts- direktor

- 15.1 Der gegenüber dem jeweiligen Landeshauptmann für die Gesundheitsangelegenheiten verantwortliche Landessanitätsdirektor war — ausgenommen im Burgenland, in Salzburg und Wien — gleichzeitig Leiter der Gesundheitsabteilung des Amtes der jeweiligen Landesregierung. Der Landessanitätsdirektor war auch Mitglied des Landessanitätsrates, der das beratende und begutachtende Organ des Landeshauptmannes und der Landesregierung für die ihm zur Entscheidung vorbehaltenen Sanitätsangelegenheiten war.

Der Landessanitätsdirektor (oder dessen Stellvertreter) war auch Vorsitzender der Diplomprüfungskommissionen des Gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege sowie der Prüfungskommission für Pflegehilfe; auch bei anderen Prüfungskommissionen war seine Teilnahme vorgesehen; sie wurde gemäß bundesländerweise unterschiedlichen Regelungen abgegolten.

15.2 Der RH vertrat die Auffassung, dass — abgesehen von der zeitlichen Inanspruchnahme — die fachliche Beurteilung über die Krankenpflegeausbildung ausschließlich dem leitenden Fachpersonal der Krankenpflege übertragen werden sollte. Dadurch würden Ressourcen der Landessanitätsdirektoren für andere Aufgaben (zB Zielsetzungen der sanitären Aufsicht) frei. Auch die angestrebte Einheitlichkeit der Ausbildung könnte dadurch begünstigt werden. Der RH empfahl, die Ausbildungsvorschriften derart zu ändern, dass das leitende Pflegepersonal zur Vorsitzführung in Prüfungskommissionen der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe berufen wird. Da die Prüfungstätigkeit während der Dienstzeit anfiel und der Anspruch auf ein Prüfungshonorar von privaten Schulerhaltern in Frage gestellt wurde, wäre die gesonderte Entlohnung generell zu überdenken.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMSG könnten laut Gesundheits- und Krankenpflegegesetz für den Vorsitz bei (Diplom)Prüfungskommissionen auch fachlich geeignete Pflegepersonen oder Ärzte betraut werden; es läge an den Bundesländern, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.*

Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung diene der Vorsitz des Landessanitätsdirektors der Qualitätssicherung und der Vereinheitlichung der Ausbildungserfordernisse. Die Anzahl der kommissionellen Prüfungen sei durch eine Änderung der Ausbildungsvorschriften vermindert worden; damit halte sich auch der zeitliche Aufwand in Grenzen.

Die Landesregierungen der Bundesländer Oberösterreich und Tirol teilten mit, dass die Vorsitztätigkeit nicht mehr (Oberösterreich) bzw nur an wenigen Schulen (Tirol) honoriert werde.

Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei die Honorierung im Bereich der Landeskliniken auf die Hälfte reduziert worden.

Laut Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung sei die Vorsitzführung in der Prüfungskommission eine gesetzliche Aufgabe, die innerhalb der Hoheitsverwaltung wahrzunehmen sei.

Die Landesregierungen von Niederösterreich und Steiermark stimmten der Empfehlung des RH zu.

15.4 Der RH erwiderte, dass nur pflegerelevante Gegenstände zu prüfen waren; die Einheitlichkeit der Ausbildung bleibt auch bei Vorsitzführung durch fachkompetentes Pflegepersonal gewahrt.

Weitere Feststellungen

16 Weitere Feststellungen des RH betrafen den Einsatz von Sachverständigen bei der Prüfung von Apotheken sowie die Kontrolle der Blutgebahrung durch die Bezirksverwaltungsbehörden.

252

Schluss-
bemerkungen

17 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:

(1) Die sanitäre Aufsicht wäre neu zu regeln und den Bundesländern zu übertragen.

(2) Die amtsärztliche Tätigkeit wäre auf die Kernaufgaben zu beschränken. Die Gesundheitsreferate sollten der Landessanitätsdirektion direkt unterstellt werden.

(3) Die Ausbildung der Amtsärzte wäre zu vereinheitlichen und die Fortbildung auch mit Hilfe moderner Kommunikationstechniken durchzuführen.

(4) Das Ausbildungsangebot für Ärzte im Bereich der Hygiene wäre zu erweitern.

(5) Qualitätssicherungsmaßnahmen bei den Krankenanstalten wären zu forcieren. Die Ausführungsgesetzgebung sollte fristgerecht erfolgen.

(6) Die Überwachung der Krankenhausinfektionen sollte verbessert werden.

(7) Die Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen wären einzuhalten.

(8) Der Bedeutung des Gesundheits- und Krankenpflagedienstes wäre durch Aufnahme dieses Berufszweiges in die Vorschriften des öffentlichen Gesundheitsdienstes Rechnung zu tragen.

(9) Das leitende Pflegepersonal wäre mit der Vorsitzführung bei den Prüfungskommissionen für den Gehobenen Dienst der Gesundheits- und Krankenpflege zu betrauen.

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 1999 S. 291 Abs 1.1).

Das BMVIT teilte neuerlich seine Bemühungen mit, frei werdende Arbeitsplätze in der Verwaltung nach Möglichkeit mit Bundesbediensteten nachzubesetzen.

- (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 Reihe Bund 1998/4 S. 43 Abs 83 (2), zuletzt TB 1999 S. 291 Abs 1.2).

Das BMVIT hielt seine bisher ablehnende Haltung zur nachträglichen Herbeiführung eines Beschlusses der Bundesregierung über das gemeinwirtschaftliche Interesse am Abschnitt Gloggnitz-Mürzzuschlag aufrecht.

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 1999 S. 291 Abs 2).

Laut Mitteilung des BMVIT stehe in der Frage der Übertragung des Bundesstraßen-B-Netzes an die Bundesländer eine Einigung zwischen den Ländern und dem BMF weiterhin aus.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

Teilweise verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Verkehr

- (1) im Bereich des Verkehrs hinsichtlich:
- (1.1) Aufbaues eines effektiven Kontrollsystems bei unmittelbar erhaltenen sowie den Unternehmungen direkt zufließenden Gemeinschaftszuschüssen für Projekte der transeuropäischen Netze (NTB 1997 S. 125 f Abs 11).

Laut Mitteilung des BMVIT seien bei solchen Projekten externe Prüfunternehmungen bzw Wirtschaftsprüfer zur Prüfung der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und projektgemäßen Mittelverwendung herangezogen worden.

- (1.2) 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 Reihe Bund 1998/4 S. 43 Abs 83 (1), zuletzt TB 1999 S. 292 Abs 1.1).

Laut Mitteilung des BMVIT werde derzeit ein Generalverkehrsplan der hochbrannten Netze für alle relevanten Verkehrsträger erstellt. Mit ersten Ergebnissen sei Ende 2001 zu rechnen.

Der Vorstand der Eisenbahn–Hochleistungsstrecken AG teilte mit, die Unternehmung habe gemeinsam mit dem BMVIT und den ÖBB eine betriebs– und volkswirtschaftliche Evaluierung der noch nicht im Bau befindlichen Eisenbahn–Infrastrukturprojekte erstellen lassen.

- (1.3) 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 Reihe Bund 1998/4 S. 43 Abs 83 (3), zuletzt TB 1999 S. 292 Abs 1.2).

Laut Mitteilung des BMVIT solle im Zuge der Arbeiten am Generalverkehrsplan eine vergleichende Bewertung und Optimierung von Ausbaustrategien für das System Südbahn erfolgen. Besonderes Augenmerk werde dabei der Umsetzbarkeit in bedarfsgerechten Schritten unter Nutzung vorhandener Streckenabschnitte zukommen.

Der Vorstand der Eisenbahn–Hochleistungsstrecken AG verwies unverändert auf die seinerzeitigen Untersuchungen zur Trassenfindung sowie zur Realisierungsplanung.

**In Verwirklichung
begriffene Anregungen**

255

- (1.4) Ausarbeitung eines Programmes zur Sanierung der Semmering–Bergstrecke und einer diesbezüglichen Baubeauftragung an die ÖBB durch Ressortverordnung (SB Semmering–Basistunnel Reihe Bund 1998/4 S. 43 Abs 83 (8), zuletzt TB 1999 S. 293 Abs 1.3).

Das BMVIT verwies auf die Arbeiten am Generalverkehrsplan.

Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB werde derzeit eine Projektentwicklung für die Bestandstrecke Semmering durchgeführt.

- (1.5) Vertiefender Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Süd–Ost–Spange, Ausrichtung der Bauplanung an die stetig zu beobachtende tatsächliche Entwicklung der Verkehrsströme sowie geräumiger Lösung der neuen, mit der Ost–Öffnung verbundenen Anforderungen im Verkehrsbereich durch Einbeziehung der Nachbarstaaten (SB Semmering–Basistunnel Reihe Bund 1998/4 S. 43 f Abs 83 (9) bis (11), zuletzt TB 1999 S. 293 Abs 1.4).

Das BMVIT verwies auf die Arbeiten am Generalverkehrsplan.

Laut Mitteilung des Vorstandes der Eisenbahn–Hochleistungsstrecken AG sei für die Koralmbahn als Teil des Projektes Süd–Ost–Spange die Wirtschaftlichkeit im Rahmen einer betriebs– und volkswirtschaftlichen Evaluierung vertieft überprüft worden.

- (1.6) Unverzögerlicher Durchführung der von der Expertenarbeitsgruppe "Semmering" angeregten Untersuchungen (SB Semmering–Basistunnel Reihe Bund 1998/4 S. 43 Abs 83 (12), zuletzt TB 1999 S. 293 Abs 1.5).

Das BMVIT verwies auf die zwischenzeitlich abgeschlossenen Untersuchungen und den gegebenenfalls erst umzusetzenden Endbericht der Expertenarbeitsgruppe zum Entwicklungsprogramm Neue Südbahn.

ÖBB

- (2) im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen hinsichtlich:

Zügigen Ausbaues der Pottendorfer Linie (TB 1988 Abs 52.19, zuletzt TB 1999 S. 293 Abs 2.1).

Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei eine Neubewertung des Projektes beauftragt worden.

Verkehrsverbund
Ost–Region GesmbH

- (3) im Bereich der Verkehrsverbund Ost–Region GesmbH (VOR–GesmbH) hinsichtlich:
- (3.1) Erteilung eines Auftrages an die VOR–GesmbH durch die Eigentümer bezüglich einer klar definierten Basisversorgung; für darüber hinausgehende Verkehrsleistungen ("Gemeinwirtschaftliche Leistungen") sollten die Besteller die Kosten tragen (TB 1999 S. 300 Abs 6).

Laut Mitteilungen des BMVIT, des Wiener Stadtsenates, der Niederösterreichischen Landesregierung und der VOR–GesmbH werde die Basisversorgung in einem neuen Grund– und Finanzierungsvertrag sowie in den Verkehrsdiensteverträgen mit den Gebietskörperschaften (Bund, Länder Burgenland, Niederösterreich, Wien) als Leistungsbesteller festzulegen sein.

In Verwirklichung begriffene Anregungen

256

- (3.2) Einführung einer Linienerfolgsrechnung (TB 1999 S. 304 Abs 15).

Das BMVIT, der Wiener Stadttsenat, die Niederösterreichische Landesregierung und die VOR-GesmbH unterstrichen die Notwendigkeit der Einführung einer Linienerfolgsrechnung. Die Voraussetzungen dazu seien durch den mehrjährigen Ankauf von automatischen Fabrgastzählgeräten geschaffen worden.

- (3.3) Stärkung der Tarifhoheit der VOR-GesmbH (TB 1999 S. 302 Abs 9).

Das BMVIT, der Wiener Stadttsenat, die Niederösterreichische Landesregierung und die VOR-GesmbH erachteten dazu in erster Linie eine Willenserklärung der Verkehrsunternehmungen für erforderlich. Derzeit werde mit diesen ein Tarifmodell erarbeitet, das sowohl den wirtschaftlichen Notwendigkeiten der Verkehrsunternehmungen als auch den planerischen Vorstellungen der finanzierenden Gebietskörperschaften gerecht werden soll.

- (3.4) Entwicklung der Kostenrechnung auf den zeitgemäßen Standard und Aufbau eines Unternehmens-Controlling (TB 1999 S. 304 Abs 15).

Laut Mitteilungen des BMVIT, des Wiener Stadttsenates und der VOR-GesmbH sei die Kostenrechnung der Gesellschaft auch im Hinblick auf die neuen gesetzlichen Regelungen zum 1. Jänner 2000 angepasst worden. Die Einrichtung eines Unternehmens-Controlling sei noch für 2001 geplant.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH

Verkehr

- (1) im Bereich des Verkehrs hinsichtlich:

Ersichtlichmachung der Motive für die Entsendung von Mitarbeitern in Aufsichtsfunktionen (SB Ministerbüros Reihe Bund 2000/6 S. 109 Abs 30).

Das BMVIT berichtete über die erfolgte Umsetzung der Empfehlung des RH.

ÖBB

- (2) im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen hinsichtlich:

Änderung des Prämienlohnsystems in den Werkstätten der ÖBB (TB 1986 Abs 67.12, zuletzt TB 1999 S. 293 Abs 2.2).

Laut Mitteilung des Vorstandes der ÖBB wurde das neue Nebenbezugssystem mit 1. April 2001 in Kraft gesetzt.

Prüfungsergebnisse

Bauprojekte bei Bahnhöfen der ÖBB

Die ÖBB führten in den Jahren 1989 bis 1995 den Umbau des Hauptbahnhofes in Villach zwecks Verbesserung der Verkehrssituation im Bahnhofsbereich durch.

Die nachträgliche Einbindung dieses Projektes in ein österreichweites Programm zur Bahnhofverbesserung (Bahnhofsoffensive), die Erarbeitung dafür notwendiger Standards während der Projektdurchführung, die nicht ablaufoptimale Mittelbereitstellung, übertriebene Qualitätsvorstellungen sowie eine mangelhafte Projektorganisation und Umplanungen während der Bauphase führten zu einer Verlängerung der Bauarbeiten von ursprünglich 22 Monaten auf sechs Jahre. Das Projekt verteuerte sich von rd 118,5 Mill ATS auf rd 310 Mill ATS.

Die Verkehrsprobleme um den südseitigen Busbahnhof wurden durch dieses Projekt nicht gelöst, wenngleich die Parkplatzlösung im Norden des Bahnhofes zur Verkehrsberuhigung beitrug. Durch den neu errichteten Personentunnel wurden die Gehwege zum Stadtteil Lind verkürzt. Kommerziell nutzbare Flächen am Bahnhofsareal standen seit Jahren frei.

Österreichische Bundesbahnen					
Eigentümer:	Bund				
Rechtsform:	Sondergesellschaft des Bundes nach dem Bundesbahngesetz, BGBl Nr 825/1992				
Gebarungsentwicklung:	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS				
Umsatz	27 007	26 733	27 379	27 751	28 538
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	895	320	1 114	1 074	- 3 237*)
Kennzahlen 2000:	50 700 Mitarbeiter				
	Streckennetz 5 700 km				
	183 Mill Beförderungsfälle				
	85 Mill beförderte Tonnen				
*) Absatzbereich +1 613 Mill ATS, Infrastrukturbereich - 4 850 Mill ATS					

258

Prüfungsablauf und – gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2000 die Gebarung der ÖBB hinsichtlich der in den Jahren 1989 bis 1995 getätigten Baumaßnahmen am Hauptbahnhof Villach sowie weiterer Bauprojekte. Die Prüfungsmitteilungen ergingen Anfang Mai 2001 an den Vorstand der ÖBB. Die Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB langte Anfang Juli 2001 im RH ein; das BMVIT verzichtete auf eine Stellungnahme. Eine Gegenäußerung des RH war entbehrlich.

Bahnhofsumbau Villach

Planung

- 2 Das Vorhaben "Neue Bahn" des Vorstandes der ÖBB aus dem Jahr 1987 sah im Rahmen einer österreichweiten Bahnhofverbesserung auch den Umbau des Hauptbahnhofes in Villach vor. Nachdem ein Gemeinschaftsprojekt mit der Stadtgemeinde Villach gescheitert war, entwickelte die Bundesbahndirektion Villach bis 1988 ein eigenes Umbauvorhaben, das die ÖBB im Herbst 1989 begannen.
- 3.1 Die Planungsarbeiten für Personentunnel, Aufnahmsgebäude, Aufstiegs-
hilfen ua führten die ÖBB in Villach bis 1988 selbst durch. Die 1988 ein-
gerichtete "Planungsgruppe Bahnhofverbesserung" (Planungsgruppe) in
der Generaldirektion der ÖBB in Wien ordnete umfangreiche Planungs-
ausweitungen an; den Einsparungsvorschlägen der Fachstellen wurde nicht
entsprochen. So verlangte die Planungsgruppe weitere Aufstiegs-
hilfen zu den Bahnsteigen. Dies führte im Ergebnis zur Errichtung einer rd 16 m
breiten und rd 90 m langen Durchgangshalle unter den Gleisen. Zusätz-
lich wurde der Bahnhofsvorplatz mit rd 30 m Breite unterfahren und das
Aufnahmsgebäude weitgehend umgebaut.

Die Planungsgruppe führte Ende 1989 über Auftrag des ÖBB-Vorstandes einen Architektenwettbewerb durch. Das vorgegebene Ziel war, alle Bahnhöfe nach einem einheitlichen Erscheinungsbild (Corporate Design) auszurichten.

Die Planungsgruppe beschloss in Abstimmung mit den erst- und zweit-
gereihten Teilnehmern des Wettbewerbes Mitte 1990, dass der Haupt-
bahnhof Villach trotz begonnener Arbeiten neuerlich umgeplant und zu
einer Pilotanwendung für das neue Corporate Design werden sollte. Im
Juli 1990 stoppte die Bundesbahndirektion Villach (Bauabteilung) die
weiteren Arbeiten, um dem so genannten CD-Team (aus Architekten der
erst- und zweitgereihten Wettbewerbsteilnehmer gebildete Arbeits-
gemeinschaft), das Vorschläge für ein Corporate Design entwickeln sollte,
eine einheitliche Gestaltung zu ermöglichen.

Die bis dahin geplanten und bereits durch die Generaldirektion der ÖBB
genehmigten Gestaltungsvorschläge der Bundesbahndirektion Villach wur-
den verworfen. Sämtliche Pläne waren vom CD-Team neu zu erarbeiten
und durch die Generaldirektion der ÖBB zu genehmigen. Dieses Vor-
gehen führte ua zu Projektverzögerungen. Um diese Verzögerungen ge-
ringer zu halten, standen die Neuplanungen unter Termindruck. Die
Ausführungsplanung nahm zu wenig auf die technische Umsetzung Rück-
sicht, weshalb die nach Ausschreibungen ermittelten Bestbieter für die
bauliche Verwirklichung erst technisch machbare Detaillösungen mit den
ÖBB und dem CD-Team zu entwickeln hatten.

- 3.2 Der RH empfahl, nur ausgereifte Projektausarbeitungen umzusetzen und nicht während der baulichen Ausführung genehmigter Pläne zugunsten von Neuplanungen unter Termindruck abzuweichen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes definiere seit Anfang 2001 eine eigene Organisationseinheit die betrieblichen und objektbezogenen Anforderungen.*
- Ausschreibungen
- 4.1 Das Gesamtprojekt des Bahnhofumbaues Villach wurde wegen der unsicheren Liquiditätsbereitstellung und der Neuplanungen in mehrere Bauteile unterteilt; für jeden Bauteil erfolgte eine gesonderte gewerkspezifische Ausschreibung (zB Baumeisterarbeiten, Verglasung, Stahlbau).
- 4.2 Der RH kritisierte, dass durch diese Vorgangsweise die im Normalfall nötige Anzahl an Ausschreibungen um das Dreifache überschritten wurde.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes werde künftig auf mögliche Einsparungspotenziale Bedacht genommen.*
- 5.1 Die Vielzahl zu erstellender Leistungsverzeichnisse führte zu Kostenmehrungen von insgesamt rd 10 Mill ATS. Die gewerkspezifischen Koordinations-, Ausführungs- und Detailgespräche hatten die Bauleiter und der Baukoordinator mehrfach sowie teilweise auch überschneidend durchzuführen.
- 5.2 Der RH kritisierte, dass alleine aufgrund der Mehrfachausschreibungen das Projekt mit vermeidbaren Kosten belastet wurde.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei seit der zwischenzeitlich erfolgten Neuaustrichtung des Vergabewesens durch die Einbindung des Bauleistungseinkaufes bei allen Vorhaben ein mögliches Einsparungspotenzial bereits vor Einleitung des Vergabeverfahrens geprüft worden. Gleichartige Bauleistungen und Professionistengewerke würden nunmehr nach Möglichkeit zu Ausschreibungspaketen zusammengefasst.*
- Umbauabwicklung
- Grundlagen
- 6.1 Bei Baubeginn 1989 fehlten ein Gesamtkonzept sowie eine Projektvereinbarung zwischen der für den Bau zuständigen ÖBB-Dienststelle als Errichter mit den Nutzern des Bahnhofes; ferner lag keine Bedarfsanalyse einschließlich der Darstellung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Umbaues vor. Der Kundennutzen war nicht erhoben worden; ihn setzte die bauzuständige ÖBB-Dienststelle nach eigenen Vorstellungen voraus.
- Während des langsamen Baufortschrittes meldete die Planungsgruppe zahlreiche Wünsche zur Ausstattung an. Diese Projekterweiterungen und Projektänderungen führten nahezu zu einer Verdreifachung der Herstellungskosten (von rd 118,5 Mill ATS auf rd 310 Mill ATS) sowie zur Verfehlung des geplanten Ausführungszeitraumes von 22 Monaten. Der Großteil der Bauarbeiten war Ende 1995 — sechs Jahre nach Umbaubeginn — beendet.

Bahnhofsumbau Villach**260**

- 6.2 Der RH kritisierte die unzureichenden Grundlagen für die Abwicklung des Umbauvorhabens. Er empfahl, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Bauprojekten zu untersuchen. Für eine ordnungsgemäße Vorhabensabwicklung erachtete der RH eine detaillierte, unternehmensinterne Bestellung der Nutzer des Bahnhofes (zB ÖBB–Personenverkehr), konkrete Terminvorgaben und eine Abstimmung auf die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel als unerlässlich.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes sei Anfang 2001 eine eigene Programmorganisation zur Koordination der Bestellungen von Bauarbeiten bei Personenbahnhöfen geschaffen worden.*

Projekt- und Bauablauf

- 7.1 Beim Bahnhofsumbau in Villach war die Bauablaufsteuerung nicht effizient. Dies führte zu laufenden Verzögerungen bei Teilleistungen und Terminüberschreitungen. Baueinstellungen erforderten laufend Provisorien (für Geländer, Abschränkungen, Aufgänge und Überdachungen); Festpreise konnten nicht mehr gehalten werden und führten zu Verteuerungen der Leistungen bei den einzelnen Gewerken.
- 7.2 Der RH kritisierte die Schwerfälligkeit der Bauabwicklung. Er empfahl, die Bauablaufsteuerung durch Qualitäts- und Terminkontrollen effizienter wahrzunehmen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes seien durch die Umstrukturierung der Unternehmung ab 1995 die Abläufe geändert worden.*
- 8.1 Der damalige Bundesbetrieb ÖBB war bis 1993 hinsichtlich seiner Investitionen von der jährlichen Mittelbereitstellung aus dem Bundeshaushalt abhängig. Die Projekt- und Bauabwicklung litt unter der Ungewissheit, ob für das begonnene Projekt im jeweiligen Folgejahr Mittel verfügbar sein würden.
- 8.2 Der RH empfahl, die Finanzierung von Bauvorhaben vor Baubeginn sicherzustellen.
- 8.3 *Die ÖBB nahmen dies zur Kenntnis.*

Umbaukosten

Überblick

- 9.1 Die Bundesbahndirektion Villach budgetierte 1988 im Investitionsvorschlag für 1989 32 Mill ATS für die Bahnverbesserung. Ein Kosten- und Bauphasenplan vom Mai 1989 wies nach detaillierter Kostenerfassung 49,2 Mill ATS aus. Der Kostenvoranschlag vom Juni 1989 umfasste 84,6 Mill ATS, jener vom Jänner 1990 (nach Projektausweitungen) 118,5 Mill ATS. Schließlich enthielt eine Information für den Vorstand der ÖBB vom Jänner 1992, während der laufenden Bautätigkeit, Gesamtkosten von 197,5 Mill ATS. Obwohl das Bauvorhaben schrittweise ausgeweitet wurde, erstellten die ÖBB zu den Kostenvoranschlägen kein

Gesamtprojekt zur Genehmigung durch den ÖBB-Vorstand; eine zusammenfassende Darstellung der schließlichen Gesamtkosten des Bahnhofsumbaues durch die ÖBB unterblieb. Der RH ermittelte Gesamtkosten von rd 310 Mill ATS.

- 9.2 Der RH kritisierte die Ungenauigkeit der Kostenschätzungen sowie die fehlende Zusammenführung der Ausbauschritte zu einem genehmigungsreifen Gesamtprojekt. Er empfahl, die Kostenschätzungen künftig detailliert und möglichst genau vorzunehmen; hiezu wären Vergleichskennzahlen aus anderen Projekten sowie die Kennwerte aus den jeweiligen Nachkalkulationen zur Kontrolle der Kostenschätzungen heranzuziehen.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes wurde die Projektleitung seinerzeit durch die Generaldirektion wahrgenommen. Aufgrund struktureller und prozessorientierter Organisationsänderungen sei ein Rückschluss von diesem Bauvorhaben auf laufende Projekte nicht mehr möglich.*

Einzelfeststellungen

- 10.1 Beim Bahnhofsumbau Villach waren vermeidbare Projektverteuerungen wie folgt festzustellen:
- (1) Die geplante Verlängerung des Personentunnels zum Stadtteil Lind sollte unter einem Lagergebäude der Elektrozentralwerkstätte verlaufen. Der Elektrotechnische Fachdienst der ÖBB verweigerte den geplanten Abtrag dieses Lagergebäudes, so dass der Tunnel verschwenkt werden musste. Der RH stellte fest, dass das seinerzeit unverzichtbare Lagergebäude inzwischen aufgelassen worden war. Die Verschwenkung verteuerte den — gegenüber der ursprünglichen Absicht 6 m längeren und mit einer zusätzlichen Lichtkuppel ausgestatteten — Personentunnel um rd 7 Mill ATS.
- (2) Das Corporate Design der Bahnsteigdächer und der Einhausungen (jeweils Glasverkleidungen) nahm auf den unvermeidlichen Bremsstaub der Züge, der von Glas kaum mehr zu entfernen ist, nicht Bedacht. Für Konstruktionselemente bevorzugte das CD-Team meist eigene Lösungen anstatt Serienprodukte. Manche Stahlbauentwürfe gerieten so kompliziert, dass sie nicht zu realisieren waren und für die Ausführung umgeplant werden mussten.
- (3) Das Konzept für die Bahnsteigerschließung (je ein Lift sowie auf- und absteigende Rolltreppen je Bahnsteig) war für die lokalen Erfordernisse zu großzügig dimensioniert. Sparvarianten (zB nur aufsteigende Rolltreppen; Einsparungspotenzial rd 9 Mill ATS) wurden verworfen.
- (4) Für die Wand- und Bodenbeläge im Personentunnel wurden in der Baubeschreibung sowie in der jeweiligen Leistungsposition nicht nur das Produkt, sondern auch der Lieferant festgelegt. Der Einheitspreis für die Bodenfliesen betrug 813 ATS je m² und für Wandfliesen 1 370 ATS je m².

Bahnhofsumbau Villach**262**

(5) In der Endabrechnung wurden die verrechneten Regiestunden im Vergleich zur Ausschreibung der Baumeisterarbeiten um rd 300 % überschritten. Nach Bauteilen getrennt gab es Einzelüberschreitungen bis zu 700 % (vermeidbare Mehrkosten insgesamt rd 0,5 Mill ATS). Bei den Regiearbeiten wurden in mehreren Fällen Hilfsarbeitertätigkeiten als Facharbeiterleistungen verrechnet. Die Herstellung von Feinputzeinfassungen wurde sowohl als Leistungsposition als auch über Regiestunden und somit doppelt abgerechnet.

10.2 Der RH beanstandete

(1) die mangelhafte Koordination der Fachdienste der ÖBB; die Verschwendung des Personentunnels wäre bei Abbruch des inzwischen aufgelassenen Lagergebäudes vermeidbar gewesen;

(2) die Unzweckmäßigkeit der Lösungen zur architektonischen Verwirklichung des Corporate Design;

(3) die Ausstattung aller Bahnsteige mit auf- und abwärtsfahrenden Rolltreppen — zusätzlich zu Aufzug- und Stufenanlagen — ohne vorherige fundierte Bedarfserhebung;

(4) die herstellereigenspezifische Ausschreibung der Fliesenlegerarbeiten; stattdessen wäre eine herstellerneutrale Produktdefinition auszuschreiben gewesen, bei der erfahrungsgemäß wesentlich günstigere Einheitspreise zu erzielen gewesen wären;

(5) die fehlerhafte Abrechnung der Baumeisterarbeiten. Als Regiestunden abgerechnete Leistungen wären als Nachtragsaufträge zu vergeben gewesen. Der RH empfahl, künftig Ausschreibungen auf Ausführungsdetails und Leistungsumfang besser abzustimmen.

10.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes*

(1) sei eine Analyse der Gestaltungsrichtlinien vorgenommen und die dort vorgegebene Materialauswahl, die keine Alternativen zulässt, überdacht worden. Bei der laufenden Überarbeitung der Gestaltungsrichtlinien werde besonders darauf geachtet, die Beschaffung kostengünstigerer Alternativen unter Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen;

(2) seien Bedarfserhebungen nunmehr ein Teil des Bestellprozesses;

(3) seien die Mängel in der Ausschreibung und bei der Abwicklung von Bauleistungsverträgen auf unzureichende Kenntnis und fehlende Erfahrung zurückzuführen. Die ÖBB werden die vom RH empfohlene Vorgangsweise beim Bauleistungseinkauf sowohl bei Nachträgen anwenden als auch das Einkaufsmanagement dahingehend schulen.

Die Kritik des RH an der Ausschreibung der Fliesenlegerarbeiten nahm der Vorstand zur Kenntnis. Zur Verschwendung des Personentunnels nahm der Vorstand nicht Stellung.

- Weitere Feststellungen
- 11 Weitere Feststellungen des RH betrafen
- (1) das jahrelange Freistehen kommerziell nutzbarer Flächen am Bahnhofsareal,
 - (2) die Nichtbenützung eines während des Umbaues errichteten Bahnsteiges,
 - (3) die trotz des Umbaues ungelösten Verkehrsprobleme um den südseitigen Busbahnhof,
 - (4) die zur Verkehrsberuhigung beitragende Parkplatzlösung im Norden des Bahnhofes Villach sowie
 - (5) die Verkürzung der Gehwege durch den Personentunnel zum Stadtteil Lind.
- Weitere Bahnstufenverbesserungen
- 12 Hiezu war festzustellen:
- (1) Beim Umbau des Bahnhofes in Zell am See kam es zu einer Steigerung der — ursprünglich mit 54 Mill ATS geschätzten — Umbaukosten auf 137 Mill ATS.
 - (2) Der Hauptbahnhof in Graz wurde ohne Anbindung an ein städtebauliches Projekt 1992 für rd 100 Mill ATS umgebaut. Nach nicht einmal zehn Jahren begann im Frühjahr 2001 im Rahmen der ÖBB-Bahnhofs-offensive eine umfangreiche Umgestaltung des Grazer Hauptbahnhofes.
- Zusammenfassende Beurteilung durch den RH
- 13 Ungeachtet verkehrspolitischer Teilerfolge belegten die Kostenüberschreitungen bei den überprüften Bauvorhaben nach Ansicht des RH, dass die für diese Vorhaben eingerichtete Projektorganisation der ÖBB die Bahnstufenverbesserungen schwerfällig und nicht bedarfsgerecht plante und umsetzte.
- Schlussbemerkungen
- 14 Zusammenfassend empfahl der RH den ÖBB,
- (1) vor Projektbeginn eine umfassende Bedarfsanalyse durchzuführen,
 - (2) nur ausgereifte Projektausarbeitungen umzusetzen,
 - (3) die wirtschaftlichen Auswirkungen von Bauprojekten zu untersuchen,
 - (4) die Finanzierung von Bauvorhaben vor Baubeginn sicherzustellen sowie
 - (5) die Effizienz der Bauablaufsteuerung zu verbessern.

264

Ausgliederung von Eisenbahnaufgaben des Bundes

Bis Mitte 1989 wurden die Eisenbahnaufgaben des Bundes vom damaligen Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr und von den als Bundesbetrieb eingerichteten ÖBB wahrgenommen. Seither erfolgten nachstehende Ausgliederungsschritte:

– Die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG und die Brenner Eisenbahn GesmbH wurden zur zusätzlichen Planung und Errichtung von Eisenbahninfrastruktur, die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH zur Finanzierung neuer Eisenbahninfrastruktur und die Schienen-Control GesmbH zur Überwachung des Schienenwettbewerbes neu errichtet.

– Der Bundesbetrieb ÖBB wurde mit dem Bundesbahngesetz 1992 in eine handelsrechtliche Gesellschaft sui generis umgewandelt.

Wegen der Aufsplitterung der Kernaufgaben des Eisenbahnwesens auf — abgesehen vom BMVIT — fünf Unternehmungen war der Aufbau umfangreicher Koordinations- und Kontrollmechanismen erforderlich.

Die verkehrspolitischen Ziele des Bundesbahngesetzes 1992 wurden nicht erreicht, weil der Schienenverkehr nicht mit der Gesamtverkehrsentwicklung Schritt halten konnte. Die finanziellen Ziele wurden verfehlt, weil die Entlastung des Bundeshaushalts nicht gelang.

Bei der Darstellung der Finanzbeziehung des Bundes mit den ausgegliederten Rechtsträgern wurde das Bundeshaushaltsrecht nicht eingehalten. Der Bund wies sein Vermögen und die Zahlungsflüsse aufgrund fehlender Kontrollkreise unrichtig aus.

Die wirtschaftlichen und gesellschaftsrechtlichen Ziele hinsichtlich der ÖBB konnten zum Teil verwirklicht werden.

Die rechnerische Trennung der ÖBB in die Geschäftsbereiche Infrastruktur und Absatz (Verkehrsleistungen) wurde umgesetzt.

Den ÖBB gelang es, das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit nachhaltig zu verbessern; die Produktivität entwickelte sich gut. Allerdings war mit der Steigerung der Produktivität größtenteils ein Rückgang bzw ein Stagnieren der Leistungsqualität verbunden.

Die Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes der ÖBB war bezüglich des Ausbaues der Eisenbahninfrastruktur nicht gegeben.

Die ÖBB gestalteten 1995 bundesweit ihre Verwaltungsstruktur in eine nach Ergebnisverantwortlichkeiten strukturierte Aufbauorganisation um. Die Organisationsentwicklung wirkte sich trotz Beziehung externen Sachverständigen negativ auf die interne Kommunikation aus und hatte Qualitätsmängel zur Folge.

Rechtsgrundlagen des Systems Bahn:	Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl Nr L 237 vom 29. Juli 1991; Bundesgesetz vom 1. März 1989 über Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (Hochleistungsstreckengesetz), BGBl Nr 135/1989; Bundesbahngesetz 1992, BGBl Nr 825/1992; Bundesgesetz zur Errichtung einer "Brenner-Eisenbahn-Gesellschaft", BGBl Nr 502/1995; Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz, BGBl Nr 201/1996, Artikel 94; Schienenverkehrsmarkt-Regulierungsgesetz, BGBl I Nr 166/1999 sowie mehrere Verordnungen der Bundesregierung betreffend Festlegung von Eisenbahn-Hochleistungsstrecken.					
Kennzahlen ÖBB:	1992	1993	1994	1998	1999	2000
	Anzahl im Jahresdurchschnitt					
Personalstand	66 118	65 410	64 127	53 992	52 589	50 692
	Anzahl in Mill					
Beförderte Personen	171	182	186	179	182	183
Tonnen-km	12 207	11 798	13 050	15 348	15 556	17 110
	in Mrd ATS					
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit/Absatz	0,1	- 3,6	0,4	1,1	1,1	1,6
Infrastrukturschulden	-	-	12,7 ¹⁾	44,6	50,8	53,5
Haushaltsbelastung Bund:	in Mrd ATS ²⁾					
Zahlungen an ÖBB für bestellte gemeinwirtschaftliche Leistungen	7,0	8,0	7,6	8,2	8,4	8,6
Abgangsdeckung an ÖBB	9,6	12,2	-	-	-	-
Infrastrukturzahlungen	-	-	11,6	10,9	9,9	9,4
Zinsenzuschuss an ASFINAG/Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH	0,4	0,7	1,0	1,8	-	-
Kapitalerhöhung für Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH	-	-	-	3,0	0,1	-
Kapitalerhöhung für ÖBB	-	-	-	3,0	2,0	5,0
Ausgaben Bund:	16,9	20,9	20,2	26,9	20,4	23,0
Benützungsentgelt ÖBB an Bund	-	-	2,5	-	-	-
Einnahmen Dividenden	-	-	-	-	0,8	0,4
Einnahmen Bund:	-	-	2,5	-	0,8	0,4
Zahlungssaldo Bund	16,9	20,9	17,7	26,9	19,6	22,6
Anstieg Forderungen der ÖBB-Infrastruktur gegen den Bund	-	-	4,8	3,4	5,8	1,3
Anstieg Forderungen der ASFINAG gegen den Bund	3,9	6,0	3,5	-	-	-
Anstieg Forderungen der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH gegen den Bund	-	-	-	7,0	5,0	9,6
Verlust der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH ³⁾	-	-	-	0,5	1,1	1,1
Anstieg Forderungen gegen den Bund	3,9	6,0	8,3	10,9	11,9	12,0
Zahlung + Anstieg Forderungen gegen den Bund	20,8	26,9	26,0	37,8	31,5	34,6
Pensionsaufwand des Bundes für ÖBB	13,3	14,1	14,8	16,3	16,4	16,5
Zahlung + Anstieg Forderungen gegen den Bund + Pensionsaufwand für ÖBB	34,1	41,0	40,8	54,1	47,9	51,1

1) davon 4,4 Mrd ATS aus Eröffnungsbilanz 1. Jänner 1994

2) rundungsbedingte Abweichungen möglich

3) in der Bilanz der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH ausgewiesen als Anspruch auf künftiges Benützungsentgelt

Ausgliederung von Eisenbahnaufgaben

267

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Dezember 1999 bis Februar 2000 die Auswirkungen der Ausgliederung der Eisenbahnaufgaben des Bundes auf das System Bahn. Die Gebarungüberprüfung erstreckte sich auf das damalige BMWV sowie auf die ÖBB. Vergleichende Erhebungen führte der RH bei den mit Eisenbahn-Planungs- und Errichtungsaufgaben betrauten bundeseigenen Gesellschaften (Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG, Brenner Eisenbahn GesmbH) durch. Die Gebarung der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH hat der RH bereits 1999 überprüft und darüber dem Nationalrat im Mai 2001 berichtet (NTB 1999 S. 171 ff).

Der RH leitete seine Prüfungsmitteilungen dem BMVIT und den ÖBB sowie davon gesonderte Mitteilungen der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG im September 2000 zu.

Die Stellungnahmen der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG und der ÖBB langten im November 2000 bzw Dezember 2000, jene des BMVIT, das in allen Punkten den Feststellungen des RH folgte, im April 2001 ein. Gegenäußerungen des RH an die ÖBB und an die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG ergingen im September 2001.

Ausgangslage

- 2 Im Jahr 1989 schuf der Gesetzgeber auf der Grundlage des Planungskonzeptes "Neue Bahn" der ÖBB einen gesonderten rechtlichen und finanziellen Rahmen für die Errichtung von Eisenbahn-Hochleistungsstrecken. Die Bundesregierung hat im Wege von bisher vier Verordnungen Eisenbahn-Hochleistungsstrecken festgelegt. Gemäß Planungskonzept war bis 2000 das ÖBB-Netz um insgesamt rd 47 Mrd ATS (Preisbasis 1986) zu einem Hochleistungsstreckennetz auszubauen. Damit sollten die ÖBB mittelfristig die Kosten- und Leistungsstrukturen der besten europäischen Bahnen erreichen. Für besonders rentable Projekte war eine Fremdfinanzierung mit Mitteln der ASFINAG vorgesehen.

Zusätzlich zum damaligen Bundesbetrieb ÖBB wurde die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG eingerichtet, die in Kooperation mit den ÖBB die Planung und den Bau bestimmter Eisenbahn-Hochleistungsstrecken durchzuführen hat. Die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG übergab bis zur Zeit der Gebarungüberprüfung rd 100 km Neubaustrecken an die ÖBB zum Betrieb und zur Erhaltung.

Europäische Eisenbahn- Verkehrsmarktziele

- 3 Zum Nutzen der Kunden und zur Entlastung der Umwelt vom Straßenverkehr sollte nach den supranationalen Zielvorstellungen ein Wettbewerb der Eisenbahnen auf einem Schienennetz eingeleitet werden, das diskriminierungsfrei jeder Eisenbahnunternehmung aus einem Mitgliedstaat der EU zur Verfügung steht.

Die staatlich betriebenen ÖBB entsprachen ab 1991 nicht mehr den gemeinschaftlichen Leitlinien; diese empfahlen zur Liberalisierung der Eisenbahnverkehrsmärkte eine vom Staat unabhängig geführte Eisenbahn. Hierzu sollte

– die Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmungen unabhängig vom Staat erfolgen,

- die Finanzstruktur der bisher staatlichen Eisenbahnunternehmungen saniert werden,
- weiters der Infrastrukturbereich vom Verkehrsleistungsbereich der Eisenbahnunternehmungen zumindest rechnerisch getrennt werden und
- die Zugangsrechte Dritter zur Eisenbahninfrastruktur gesichert werden, um die Erbringung der Verkehrsleistungen im Wettbewerb zu ermöglichen.

Ausgliederung von Eisenbahnaufgaben des Bundes

Überblick

4.1 Zur Erreichung der europäischen Eisenbahn-Verkehrsmarktziele nahm der Gesetzgeber ab 1993 nachstehende weitere Ausgliederungsschritte vor:

(1) 1993: Umwandlung des Bundesbetriebes ÖBB in eine handelsrechtliche Gesellschaft sui generis;

(2) 1995: Errichtung der Brenner Eisenbahn GesmbH für die Planung des rd 40 km langen Abschnittes einer Neubaustrecke im Inntal (zwischen Kundl/Radfeld und Baumkirchen) als Teil einer schrittweise auszubauenden trilateralen Eisenbahnachse München-Verona;

(3) 1996: Errichtung der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH zur langfristigen Bereitstellung eines Finanzierungsvolumens von durchschnittlich 12 Mrd ATS je Jahr für die Infrastrukturplanungen und -investitionen der ÖBB, der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG und der Brenner Eisenbahn GesmbH; ferner sollten auch Projekte der Privatbahnen mitfinanziert werden;

(4) 1999: Errichtung der Schienen-Control GesmbH, die den diskriminierungsfreien Zugang Dritter zur österreichischen Eisenbahninfrastruktur sicherstellen soll.

Alle genannten Gesellschaften stehen zur Gänze im Bundeseigentum. Die neu errichteten Gesellschaften verursachten einen Verwaltungsaufwand von jährlich rd 200 Mill ATS. Die Anzahl der Vorstandsmitglieder stieg bis 2000 insgesamt um neun, jene der Aufsichtsratsmitglieder um 35. Der Aufbau umfangreicher Koordinations- und Kontrollmechanismen war erforderlich. Die Bundesregierung beschloss 1997, dass der damalige Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr, Dr Caspar Einem, ein Konzept für ein neues Organisationsmodell zur sparsameren Erfüllung der Eisenbahninfrastrukturaufgaben des Bundes erarbeiten solle. Die Produktionsleistung je ÖBB-Mitarbeiter war seit der Ausgliederung der ÖBB um rd 47 % gestiegen.

4.2 Der RH wies darauf hin, dass mit der Erfüllung der für den Eisenbahnverkehr — ungeachtet der Ausgliederung — unverzichtbaren Kernaufgaben (Planung, Errichtung, Betrieb, Verkauf, Finanzierung) nach den Ausgliederungen dieser Aufgaben — abgesehen von dem jeweils für das Eisenbahnwesen zuständigen Bundesministerium — fünf Unternehmungen befasst waren.

Unter Hinweis auf den Beschluss der Bundesregierung aus dem Jahr 1997 sowie auf die eingetretene Produktivitätssteigerung bei den ÖBB empfahl der RH dem BMVIT, ein Konzept für ein neues Organisationsmodell zur Erfüllung der Eisenbahn-Infrastrukturaufgaben des Bundes zu erarbeiten und dabei das aufgesplitterte bundeseigene Eisenbahnwesen sparsamer zu strukturieren. Das vorhandene Know-how für Projektmanagement und Großprojekte sowie für die Sicherheit in der betrieblichen Abwicklung sollte hierfür optimal genutzt werden.

Der RH empfahl weiters, vor einer allfälligen gesellschaftsrechtlichen Trennung weiterer Aufgabenbereiche die Zweckmäßigkeit einer solchen Trennung zu analysieren. Wie die Erfahrungen ausländischer Bahnen zeigen, bergen gesellschaftsrechtlich getrennte Leistungsstrukturen mehrere Risiken, zB wesentliche Kostenerhöhungen durch den Entfall von Synergieeffekten, qualitative Leistungseinbußen durch Koordinationsschwächen und ein höheres Sicherheitsrisiko durch Know-how-Verluste.

- 4.3 *Das BMVIT verwies auf die laufenden Planungen zu einer Neustrukturierung der Gesellschaften des Schienenbereiches unter Einschluss der ÖBB.*

Laut Stellungnahme des Vorstandes der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG sei ein Produktivitätsvergleich mit den ÖBB (Geschäftsbereich Planung und Engineering) wegen der völlig andersartigen Rahmenbedingungen (Durchführung größerer Projekte mit umfangreichen Planungsvorläufen für zB Umweltverträglichkeitsprüfungen, Trassenverordnungen, behördliche Genehmigungsverfahren; Erwirkung der Akzeptanz der betroffenen Bevölkerung usw) nicht angebracht.

- 4.4 Der RH entgegnete, den unterschiedlichen Rahmenbedingungen wäre durch Gewichtungsfaktoren bei den Produktivitätsvergleichen Rechnung zu tragen.

Ziele der Ausgliederung

Allgemeines

- 5.1 Die Ausgliederung der ÖBB erfolgte zwar unter Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie, jedoch enthielten die Materialien zum Bundesbahngesetz 1992 ein Bündel zum Teil miteinander konkurrierender Ziele, etwa
- die Umsetzung der Verkehrspolitik des Bundes,
 - die Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes der ÖBB,
 - die finanzielle Verantwortung des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur,
 - die wirtschaftliche Unternehmungsführung,
 - die Entlastung des Bundeshaushalts.

Eine finanzielle Bewertung der für die Zielerreichung erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen (Folgekostenschätzung) fehlte. Im Dezember 1993 verlangte der damalige Bundesminister für Finanzen, Dkfm Ferdinand Lacina, vom damaligen Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Mag Viktor Klima, die Vorlage eines Unternehmungskonzeptes mit dem Ziel möglichst hoher Effizienz.

Ausgliederung von Eisenbahnaufgaben

270

- 5.2 Der RH bemängelte das Fehlen bewerteter Ziele. Insgesamt war festzustellen, dass nach sieben Jahren Geltung des Bundesbahngesetzes 1992 vor allem die verkehrspolitischen und finanziellen Ziele dieses Gesetzes bisher nicht erreicht wurden.
- 5.3 *Das BMVIT stimmte zu.*

Verkehrspolitische Ziele

- 6.1 Mit dem Transitvertrag 1991, dem EWR–Abkommen 1993 und dem EU–Beitritt Österreichs 1995 führten geänderte verkehrspolitische Ziele (zB Hochleistungsbahn für rasch wachsenden Güterverkehr anstatt Hochgeschwindigkeitszüge als Flugzeuersatz) zu zahlreichen Projekten, um die Bahninfrastruktur zu verbessern. Diese Ausbaumaßnahmen, die bis Anfang der 90er Jahre nur kleine Abschnitte der West– und Südbahn und den Schoberpassausbau betrafen, umfassten nunmehr das Hauptstreckennetz der ÖBB und die komplette Erneuerung bzw den größtenteils viergleisigen Ausbau der Westbahnstrecke. Diese geplanten Infrastrukturinvestitionen erweiterten die jeweils für den Bereich Verkehr zuständigen Bundesminister um bilaterale Abkommen. Die ÖBB, die Eisenbahn–Hochleistungsstrecken AG und die Brenner Eisenbahn GesmbH planten in den letzten zehn Jahren — auf der Basis von Verordnungen der jeweils zuständigen Bundesminister (Projektfinanzierungsrahmen rd 140 Mrd ATS) — umfangreiche Investitionen und setzten das Ausbauprogramm zum Teil um.
- 6.2 Nach Ansicht des RH erfolgte der Ausbau angebotsorientiert, ohne dass für die erwarteten hohen Kosten ein entsprechend höherer Kundennutzen nachgewiesen wurde.
- 6.3 *Das BMVIT sagte zu, künftig nachfrageseitige Aspekte stärker in Kosten–Nutzen–Betrachtungen einfließen zu lassen.*
- 7.1 Die verkehrspolitischen Ziele des Bundesbahngesetzes 1992 (zB Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene, Erreichbarkeit von Regionen) wurden bisher nicht erreicht, weil
- (1) sowohl im Personen– als auch im Güterverkehr — trotz des seit 1991 stark gestiegenen Mobilitätsmarktes, zum Teil erheblicher Leistungssteigerungen sowie sektoraler Marktverbesserungen — der Anteil am Gesamtverkehr weiter sank;
 - (2) mehrere kapitalintensive Neubaustrecken den Kunden bisher nur geringen Nutzen brachten (zB Hochleistungsstrecken Parndorf–Kittsee/Petrzalka, Traun–Marchtrenk, Umfahrung Innsbruck, Galgenbergtunnel);
 - (3) der Zugang Dritter zum Eisenbahnnetz zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erst am Beginn der konkreten Umsetzung stand;
 - (4) ein verkehrsträgerübergreifender Bundesverkehrswegeplan, den der RH bereits anlässlich seiner 1992 stattgefundenen Gebarungsüberprüfung der Eisenbahn–Hochleistungsstrecken AG vom damaligen Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Mag Viktor Klima, eingemahnt hatte (TB 1993 S. 356 f Abs 12), nach wie vor fehlte.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass weder vor noch nach der Ausgliederung der Eisenbahnaufgaben des Bundes die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene gelang. Nach Ansicht des RH fehlte der Festlegung der Hochleistungsstrecken der vergleichsweise umfassende Kosten–Nutzen–Ansatz des Planungskonzeptes "Neue Bahn" der ÖBB. So wäre etwa zu bedenken gewesen, dass der Personenfernverkehr, auf den die Hochleistungsstrecken ausgerichtet werden, seit Jahren stagniert. Für Kapazitätssteigerungen im Güterverkehr würden topografisch angepasste Streckenführungen mit weit geringeren Baukosten ausreichen.

Ferner war darauf hinzuweisen, dass der Nutzen der Schieneninfrastrukturinvestitionen in den letzten zehn Jahren für die Kunden nicht erkennbar war.

Der RH empfahl dem BMVIT, den Bundesverkehrswegeplan umgehend zu erstellen und den ÖBB, zumindest auf der Westbahnstrecke die durch Neubaumaßnahmen schon bisher erreichten Zeitvorteile an die Kunden weiterzugeben.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei zwischenzeitlich ein Expertenrat zur Erstellung eines Generalverkehrsplans eingesetzt worden. Weiters lägen zum Teil bereits Untersuchungen vor, deren Ziel eine Neubewertung aller noch nicht abgeschlossenen Eisenbahnprojekte sei.*

Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB habe die Errichtung der Strecke Parndorf–Kittsee dem verkehrspolitischen Auftrag entsprochen. Die Auslastung der Umfahrung Innsbruck sei ausschließlich vom Verkehr und der Verkehrsentwicklung in den Zulaufstrecken Deutschlands und Italiens bestimmt. Die Schleife Traun–Marchtrenk diene in erster Linie der Abwicklung der Rollenden Landstraße und entlaste die betriebliche Abwicklung im Hauptbahnhof Linz. Das neue Leitprodukt "Personenverkehr" werde ab 2005 in Verbindung mit dem Einsatz von Triebzügen mit Neigetechnik zB im Personenfernverkehr zwischen Wien und Salzburg eine Fahrzeitverkürzung von mehr als einer halben Stunde ermöglichen.

- 8.1 Der damalige Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr, Dr Caspar Einem, stellte im Jahr 1999 als Eigentümervertreter des Bundes im Aufsichtsrat der ÖBB klar, dass der Eigentümer die Ausbaumaßnahmen festlegt. Dem Aufsichtsrat und dem Vorstand der ÖBB kämen nur die Ausführungsentscheidungen im Sinne einer Vergabekontrollinstanz zu.
- 8.2 Der RH wies das BMVIT auf die Gefahr hin, dass die Planung und Umsetzung der wegen verkehrspolitischer Vorgaben getroffenen Maßnahmen zu unrentablen Schieneninfrastrukturinvestitionen führen können (Stranded Investments), die das System Bahn nachhaltig belasten; jedenfalls erachtete der RH die Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes der ÖBB für berührt. Der RH erinnerte daran, dass erst vor wenigen Jahren der verkehrspolitisch attraktive, angebotsorientierte Fahrplan NAT 91 mangels ausreichender Nachfrage zu finanziell nicht gerechtfertigten Belastungen der öffentlichen Hand führte und inzwischen substanziell zurückgenommen wurde (TB 1993 S. 336 ff ÖBB–Neuer Austrotakt 1991).
- 8.3 *Das BMVIT stimmte zu.*

Ausgliederung von Eisenbahnaufgaben

272

Finanzielle Ziele

9.1 Gemeinschaftsrechtskonform legte das Bundesbahngesetz 1992 eine grundsätzliche Kostentragungspflicht des Bundes für die Eisenbahninfrastruktur fest. Nach den Materialien zum Bundesbahngesetz 1992 sollte langfristig vor allem der Bundeshaushalt entlastet werden. Dies wurde bisher nicht erreicht, weil

(1) die angestrebte Entlastungswirkung nicht eintrat. Der jährliche Mittelbedarf des Systems Bahn zu Lasten des Bundes (Direktzahlungen des Bundes bzw. Schulden des Bundes aufgrund von Forderungen der ausgliederten Rechtsträger gegen den Bund) stieg von rd 21 Mrd ATS (1992) auf rd 34,6 Mrd ATS (2000) bzw. einschließlich des Pensionsaufwandes des Bundes für die ÖBB von rd 34 Mrd ATS (1992) auf rd 51 Mrd ATS (2000);

(2) der in der finanziellen Verantwortung des Bundes gelegene gemeinsame Schuldenstand von ÖBB und Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH — einschließlich der von der zweitgenannten Unternehmung übernommenen ASFINAG-Schulden — für die Eisenbahninfrastruktur von rd 9 Mrd ATS (1992) auf rd 103 Mrd ATS (2000) stieg;

(3) das jährliche Benützungsentgelt der ÖBB für das Befahren der Eisenbahninfrastruktur (2000: rd 3,9 Mrd ATS) nicht annähernd zur Deckung der jährlichen Kosten des Bundes für den Betrieb der Infrastruktur (rd 15 Mrd ATS) sowie der Abschreibung (rd 5 Mrd ATS) ausreichte. Darüber hat der RH dem Nationalrat schon mehrmals, zuletzt anlässlich der Gebärungsüberprüfung der Obersten Eisenbahnbehörde im damaligen BMWV (TB 1997 S. 282 Abs 12) berichtet.

9.2 Der RH wies darauf hin, dass Zinsen und Tilgung der Infrastrukturschulden außerhalb des Finanzierungsrahmens (140 Mrd ATS) nicht aus dem Cashflow der ÖBB finanziert werden können und daher künftig aus dem Bundeshaushalt zusätzliche Zahlungen zu leisten sein werden.

Der RH hat bereits früher auf die Risiken außerbudgetärer Finanzierung hingewiesen (Bundesrechnungsabschluss 1994 Band I S. 166; TB 1995 Allgemeiner Teil S. 17 ff. Außerbudgetäre Finanzierungen; Straße und Schiene). Nach Ansicht des RH war die in den Materialien zum Bundesbahngesetz 1992 enthaltene Einschätzung der Entlastung des Bundeshaushalts unrealistisch.

Der RH empfahl dem BMVIT und den ÖBB, umgehend die Neuverschuldung des ÖBB-Unternehmensbereiches Infrastruktur durch ein Bündel von Maßnahmen (zB periodengerechte Zahlungen aus dem Bundeshaushalt, Anerkennung der Finanzierbarkeit für aktivierte Eigenleistungen) zu senken.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT würden zur Eindämmung der unbestrittenermaßen stattfindenden Schuldenexplosion im Bahnbereich vorerst nur die unabdingbar notwendigen Projekte ausgeführt werden. Um eine weitere Fremdverschuldung der ÖBB im Unternehmensbereich Infrastruktur zu vermeiden, sei hierfür die Dotierung im Bundeshaushalt für 2001 auf rd 17 Mrd ATS (zuletzt 9,4 Mrd ATS für das Jahr 2000) erhöht worden.*

Der Vorstand der ÖBB erachtete eine Kumulierung von Betriebs- und Erhaltungsaufwendungen, Investitionen und Pensionszuschüssen für unüblich und wies auf die jährlichen Bilanzdaten hin.

9.4 Der RH verblieb bei seiner Darstellung aus haushaltsrechtlicher Sicht.

10.1 Bis Ende 1999 stand ein Finanzierungsrahmen von rd 140 Mrd ATS für Infrastrukturprojekte grundsätzlich zur Verfügung; die Mittel dafür waren über Kreditaufnahmen durch die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH bzw ÖBB aufzubringen. Ein 1998 vom damaligen Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr, Dr Caspar Einem, als Vorstufe zum Bundesverkehrswegeplan vorgestellter Masterplan sah demgegenüber für die Schieneninfrastruktur bis 2015 Gesamtinvestitionen von rd 300 Mrd ATS vor.

10.2 Nach Ansicht des RH ist mit dem von den ÖBB an die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH zu entrichtenden Benützungsentgelt die Schuldentilgung des gegenwärtigen Finanzierungsrahmens nicht möglich. Er wies darauf hin, dass die Bundesregierung im September 1997 von jährlich 1 Mrd ATS Bundeszuschuss ab dem Jahr 2001 (bis 2040) als weitere Einnahme für die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH ausging. Bei der Umsetzung des im Masterplan vorgesehenen Investitionsvolumens wären weitere öffentliche Mittel als Zuschuss erforderlich.

Der RH wies darauf hin, dass bei einem Anteil des Bundeszuschusses von über 50 % der jährlichen Einnahmen der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH die Schulden dieser Gesellschaft nach den Richtlinien des EUROSTAT zur Gänze den Staatsschulden zuzurechnen wären, wodurch Österreichs Stellung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beeinträchtigt werden könnte. Der RH empfahl deshalb, der Prioritätenreihung der Infrastrukturinvestitionen besondere Bedeutung beizumessen.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT entspreche das von den Bahnbetreibern einzubehaltende Benützungsentgelt im Wesentlichen der zuletzt 2001 geänderten diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie.*

Wirtschaftliche und gesellschaftsrechtliche Ziele

11.1 Die wirtschaftlichen und gesellschaftsrechtlichen Ziele, die mit den ÖBB verbunden waren, wurden nach den Feststellungen des RH zum Teil verwirklicht:

(1) Der damalige Bundesbetrieb ÖBB führte 1992 die Trennung in die Unternehmungsbereiche Infrastruktur und Absatz durch.

(2) Die Produktionsleistung je Mitarbeiter stieg seit der Ausgliederung — gemessen an den Einheits-km — um rd 47 %. Dafür waren der starke Personalabbau durch Pensionierungen und die Steigerung des Güterverkehrsaufkommens ausschlaggebend.

ÖBB Geschäftsbericht 2000
 2000-01-01 bis 2000-12-31

274

(3) Die langfristigen Verbindlichkeiten des Unternehmungsbereiches Absatz — insbesondere aus EUROFIMA-Darlehen — waren 2000 mit rd 9,5 Mrd ATS um rd 7 Mrd ATS niedriger als in der zum 1. Jänner 1994 erstellten Eröffnungsbilanz.

(4) Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Unternehmungsbereiches Absatz (1994 bis 2000 insgesamt rd 5,7 Mrd ATS) wurde nachhaltig verbessert.

(5) Die ÖBB tätigten bis 2000 ausländische Leasinggeschäfte (Sale-and-lease-back bzw Lease-and-lease-back) im Umfang von rd 38 Mrd ATS. Davon waren im Wesentlichen Fahrbetriebsmittel, jedoch auch Bahnanlagen betroffen. Der Nettobarwertvorteil, der über die Laufzeit der Verträge verteilt das Ergebnis verbesserte, betrug insgesamt rd 2,6 Mrd ATS.

(6) Die Gewinne wurden ab 1997 vom Eigentümer zum Teil abgeschöpft (1997 bis 2000 insgesamt rd 2,5 Mrd ATS), jedoch nur teilweise als Einnahmen des Bundes im Bundeshaushalt verrechnet.

Diesen positiven Beiträgen zur Zielerreichung standen allerdings die folgenden Nachteile gegenüber:

(1) Die Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes der ÖBB hinsichtlich der Ausbaumaßnahmen von Eisenbahninfrastruktur war nicht gegeben. Von dem bis 2000 umzusetzenden Ausbauprogramm des Bundes von rd 120 Mrd ATS — ohne Valorisierung — erachtete der Vorstand der ÖBB nur Baumaßnahmen von rd 7,3 Mrd ATS für betriebswirtschaftlich gerechtfertigt.

(2) Der Personalaufwand der ÖBB blieb trotz des gegenüber 1992 starken Personalabbaues nominell etwa gleich hoch. Das für neu eintretende Mitarbeiter ab 1995 geltende Arbeitszeitanparmodell bedeutete eine weitere — wenngleich erst ab dem 50. Lebensjahr wirksame — Gehaltserhöhung von knapp 6 %. Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Eisenbahnbediensteten sank seit 1992 von 53,3 Jahren auf rd 52,6 Jahre, während jenes anderer Arbeitnehmer (Bundesbeamte, Angestellte) annähernd gleichgeblieben war (59 bzw 58,2 Jahre).

(3) Ab 1998 waren Bundesmittel von insgesamt 10 Mrd ATS für drei Kapitalaufstockungen zur Teilentschuldung der ÖBB erforderlich.

(4) Die im Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Unternehmungsbereiches Absatz enthaltenen jährlichen Abgeltungen des Bundes für bestellte gemeinwirtschaftliche Leistungen (zB Tarifiermäßigungen) stiegen von rd 7 Mrd ATS (1992) auf rd 8,6 Mrd ATS (2000).

Im Personenverkehr betrafen die vom Bund bestellten Leistungen vor allem Tarifiermäßigungen von rd 90 % für Zeitkartenbenutzer. Je nach Reiseweite zahlte die öffentliche Hand dem Fahrgast jährlich zwischen 50 000 ATS und 100 000 ATS zum Preis der ganzjährig genutzten Wochen-, Monats- und Jahreskarten dazu. Dem stand seit Jahren eine stagnierende Nachfrage im Personenverkehr gegenüber. Das damalige BMWV veranlasste ab 1998, die Zahlungen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der ÖBB mit Qualitätsvorgaben zu verbinden.

(5) Die Erzielung von Finanzerträgen aus ausländischen Leasinggeschäften wäre den ÖBB auch als Bundesbetrieb möglich gewesen.

(6) Für die Dividendenabfuhr und Kapitalzufuhr bestand kein Konzept.

- 11.2 Nach Ansicht des RH war der wirtschaftliche Erfolg der ÖBB insofern höher zu bewerten, als diese seit der Ausgliederung mehrere zusätzliche Belastungen, wie etwa Kommunalabgabe, Elektrizitäts- und Erdgasabgabe sowie geringere Fahrpreisersätze nach dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967, zu übernehmen hatten. Dazu kam eine Erhöhung des Benützungsentgeltes um rd 56 %. Weiters hatten die ÖBB Wertberichtigungen und Abschreibungen durchzuführen.

Andererseits ermöglichten erst die hohen jährlichen Abgeltungen der öffentlichen Hand für bestellte gemeinwirtschaftliche Leistungen (2000: rd 9 Mrd ATS Bund und Länder) ein positives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Unternehmungsbereiches Absatz. Der RH hat bereits mehrmals auf die Probleme der Finanzierung des öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs hingewiesen (zuletzt im TB 1997 Verkehrsverbünde S. 285 ff und im TB 1998 Allgemeiner Teil S. 17 ff Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr).

Der RH kritisierte die verspätete Vorgabe von Qualitätskriterien für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Er empfahl dem BMVIT, die Abgeltungen des Bundes für bestellte gemeinwirtschaftliche Leistungen zur Erzielung eines volkswirtschaftlich wünschenswerten Anreizes, auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen, wirksamer zu nutzen. Der RH empfahl weiters, für die Dividendenabfuhr der ÖBB und Kapitalzufuhr an die ÖBB ein wirtschaftliches Konzept zu erstellen.

- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT liege zwischenzeitlich bereits eine Untersuchung zur besseren Umsetzung der gemeinwirtschaftlichen Leistungsverträge vor.*

Auswirkungen der Ausgliederung

- | | |
|---|---|
| Haushaltsrechtliche Darstellung der Finanzbeziehungen | <p>12.1 Bei der Darstellung der Finanzbeziehung des Bundes zu den ausgegliederten Rechtsträgern (insbesondere ÖBB und Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH) wies der Bund — entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben — sein Vermögen und die Zahlungsflüsse aufgrund fehlender Kontrollkreise unrichtig aus.</p> <p>12.2 Der RH veranlasste anlässlich der Verfassung des Bundesrechnungsabschlusses 1999 ua</p> <p>(1) die nachträgliche Erfassung der Schulden des Bundes</p> <p>– gegenüber den ÖBB in Höhe von rd 20,5 Mrd ATS und</p> <p>– gegenüber der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH in Höhe von rd 15,1 Mrd ATS sowie</p> <p>(2) die nachträgliche Aufnahme des in der Eröffnungsbilanz der ÖBB festgestellten Grundkapitals von 5 Mrd ATS in das Vermögen des Bundes.</p> |
|---|---|

Auswirkungen der Ausgliederung

276

Da der RH für diese laufenden Verschuldungen des Bundes keine wirtschaftliche Notwendigkeit erblickte, empfahl er dem BMVIT, dafür Sorge zu tragen, dass die von der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH finanzierten Anlagen künftig bei dieser Gesellschaft in der Bilanz ausgewiesen (aktiviert) werden können.

- 12.3 *Das BMVIT verwies auf die mittlerweile geänderte Darstellung der Eisenbahn-Schulden des Bundes im Bundeshaushalt.*

Der Vorstand der ÖBB befürchtete im Fall der Aktivierung von Anlagen daraus resultierende Haftungs- und Erhaltungsverpflichtungen für die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH sowie einen erhöhten Verwaltungsaufwand bzw. Doppelgleisigkeiten bei der Organisation.

- 12.4 Der RH erwiderte, dass dem durch entsprechende Vertragsgestaltung zu begegnen wäre.

Organisation

Organisationsentwicklung der ÖBB seit 1995

- 13.1 Die ÖBB gestalteten 1995 bundesweit ihre Verwaltungsstruktur in eine nach Ergebnisverantwortlichkeiten strukturierte Aufbauorganisation um; damit sollten die Ziele der vermehrten Ausrichtung auf den Verkehrsmarkt und der Unternehmungsführung nach kaufmännischen Grundsätzen erreicht werden.

Zwischen Jänner 1997 und März 2000 erfuhr die Aufbauorganisation der ÖBB rd 30 Änderungen. Im August 1997 stieg die Anzahl der Vorstandsmitglieder von drei auf fünf. Der Geschäftsbereich Personenverkehr wurde nach seiner grundlegenden Organisationsänderung 1995 zu Jahresbeginn 1998 und 2000 jeweils neu gegliedert. Andere Geschäftsbereiche erhielten ab Mitte 1998 neue Strukturen. Darüber hinaus erwarben bzw. gründeten die ÖBB Tochtergesellschaften und gingen verstärkt Beteiligungen an anderen Unternehmungen ein. Von der Beteiligung an einer Bank haben sich die ÖBB 1999 getrennt.

Die häufigen Umgliederungen und der oftmalige Wechsel von Organisationsbezeichnungen in der gesamten Unternehmung wirkten sich negativ auf die interne Kommunikation aus und hatten Mängel der Leistungsqualität (zB mangelnde Kundenbetreuung durch schlechte Koordination der Geschäftsbereiche der ÖBB) zur Folge.

Die ÖBB beauftragten mehrere Beratungsunternehmungen zur Unterstützung bei der Restrukturierung, Prozessoptimierung, Organisationsumsetzung und Mitarbeiterentwicklung. Die dem Aufsichtsrat ab 1995 berichteten Kosten für diese Vorhaben betragen durchschnittlich jährlich rd 50 Mill ATS.

- 13.2 Der RH anerkannte die von den ÖBB gesetzten Aktivitäten zur organisatorischen Neuausrichtung. Er hielt die eingeschlagene Vorgangsweise für grundsätzlich zweckmäßig, kritisierte jedoch die mangelnde Kommunikation der Veränderungsprozesse an die Mitarbeiter, wodurch vermeidbare Fehler entstanden. Überdies hätte nach Ansicht des RH eine verstärkte

Einbindung der Mitarbeiter in die Organisationsentwicklung die Beratungskosten erheblich senken können und ihnen das Sammeln organisationspezifischer Erfahrungen ermöglicht.

In Anbetracht der Höhe der externen Beratungskosten bemängelte der RH die vergleichsweise großen Anlaufprobleme der geänderten Aufbauorganisation, welche zB bei der Einführung des Fahrplanes 1996 einen beträchtlichen Imageschaden für die ÖBB zur Folge hatten.

Der RH beanstandete, dass der für den Geschäftserfolg und Kundennutzen besonders sensible Geschäftsbereich Personenverkehr innerhalb von fünf Jahren drei Mal grundlegend neu gegliedert wurde. Er bezweifelte den Nutzen der diesbezüglichen Beraterleistungen für die ÖBB.

13.3 *Der Vorstand der ÖBB nahm die Kritik des RH zur Kenntnis.*

Organisation der ÖBB ab 2000

14.1 Ab 2000 führte der Vorstand der ÖBB

– fünf Stäbe,

– sechs Zentralbereiche sowie

– die beiden Unternehmungsbereiche Absatz und Infrastruktur, denen insgesamt zwölf Geschäftsbereiche zugeordnet waren.

Die Geschäftsbereiche waren divisional strukturiert (von der Zentrale bis zur Bahnhofsebene); sie wiesen zwei Entscheidungsebenen auf, nur im Geschäftsbereich Personenverkehr bestand Dreistufigkeit. Die operativen Ebenen waren mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet; Rechnungswesen und Controlling waren flächendeckend eingeführt. Die Inhalte von Dienstvorschriften entsprachen weitgehend noch nicht der neuen Organisationsform.

Die Ablauforganisation war prozessorientiert gestaltet. Die Geschäftsbereiche hatten die für sie wesentlichen Abläufe als Kernprozesse festzulegen, wobei die Messbarkeit der Ergebnisse anzustreben war.

Die ÖBB waren an zehn Tochterunternehmungen zu 100 % beteiligt; bei 18 weiteren Unternehmungen hielten die ÖBB Anteile zwischen 50 % und weniger als 1 %.

14.2 Der RH anerkannte, dass die ÖBB ihre Ziele der Reorganisation weitgehend erreicht haben. Er bemängelte jedoch

(1) das Fehlen eines einheitlichen Leitbildes und einer schriftlichen Definition des Kerngeschäftes;

(2) die durch den Wegfall der einheitlichen Führung von Bahnhöfen resultierenden Informationsmängel, Kompetenzkonflikte und Verschlechterungen für die Bahnkunden;

(3) das weitgehende Fehlen geschäftsbereichsübergreifender Prozessabläufe.

Auswirkungen der Ausgliederung

278

Nach Ansicht des RH waren die zur operativen Steuerung der ÖBB eingerichteten zentralen und regionalen Gremien ("Plattformen") nicht ausreichend in der Lage, die Geschäftsabwicklung optimal durchzuführen. Er empfahl den ÖBB, verstärkt auf die Leistungserbringung im Sinne der Gesamtunternehmung und des Kundennutzens hinzuwirken und die Bahnhofsorganisation neu zu überdenken. Er empfahl weiters, die interne Kommunikation auf der operativen Ebene zu verbessern, um den Informationsaustausch und die Entscheidungsfindungen zu beschleunigen.

Die Prozessabläufe wären zur Präzisierung der Tätigkeiten und der Funktionen der Schnittstellen schriftlich auszuformulieren und die Dienstvorschriften darauf abzustimmen. Zur Verbesserung geschäftsbereichsübergreifender Vorgänge wären Querprozesse schriftlich festzulegen, deren Schnittstellen genau zu beschreiben und für ihre unternehmungsweite Durchlässigkeit Sorge zu tragen.

14.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei er bemüht, die neue Organisationsstruktur schrittweise zu optimieren.*

Leistungsqualität

15.1 Mit der Steigerung der Produktivität der ÖBB war größtenteils ein Rückgang bzw ein Stagnieren der Leistungsqualität verbunden. Die ÖBB verfügten über keine kundenrelevanten Qualitätsstandards, führten jedoch in einzelnen Bereichen Aktivitäten zur Qualitätssicherung durch. Die Unternehmungsleitung beauftragte Ende 1999 ein System zur Definition, Messung und Überwachung von Qualitätskriterien.

15.2 Der RH bemängelte, dass die Unternehmungsleitung die Initiative zur systematischen Qualitätssicherung der Leistungen der ÖBB erst spät ergriffen hat. Er empfahl, Qualitätsstandards zu definieren und in den Geschäftsprozessen festzuschreiben.

15.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB werde die Qualität der Betriebsabläufe zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit in der Produktion laufend verbessert.*

16.1 Die Kundenzufriedenheit im Personenverkehr war seit der Organisationsreform 1995 rückläufig. Die durchschnittliche Pünktlichkeit im Reiseverkehr erhöhte sich zwar zwischen 1995 und 1999 — teilweise unter Inkaufnahme von Fahrzeitverlängerungen — geringfügig, ließ jedoch noch wesentliche Verbesserungen zu.

16.2 Der RH empfahl, die Schwachstellen im Reiseablauf kundenorientiert zu analysieren und durchgreifende Verbesserungen vorzunehmen. Zur Verbesserung der Pünktlichkeit empfahl der RH, die Einsatztauglichkeit und Verlässlichkeit der Triebfahrzeuge zu erhöhen und die betrieblichen Verspätungsursachen zu analysieren.

16.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB seien Verbesserungsmaßnahmen, wie Taktfahrplan und weiters zusätzliche Halteorte, erfolgt sowie die Pünktlichkeit gestiegen. Außerdem werde der Bestand an Elektrolokomotiven erneuert; nach erheblichen Verbesserungen des Rollmaterials im Nahverkehrsbereich werde der nächste Modernisierungsschwerpunkt im Fernverkehr durch Beschaffung von Triebzügen mit Neigetchnik erfolgen.*

- 17.1 Die Reisedauer auf wichtigen österreichischen Fernverkehrsrouten blieb trotz kapitalintensiver Baumaßnahmen an den Verkehrswegen seit 20 Jahren im Wesentlichen unverändert.
- 17.2 Der RH erachtete dieses Angebot für wenig attraktiv. Er empfahl, die Fahrzeiten zu straffen.
- 17.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB werde dem Ziel kürzerer Reisezeiten seit 1999 verstärkt Rechnung getragen (zB für EuroCity-Züge im Abschnitt St Pölten–Linz 4 Minuten; für InterCity-Züge Wien–Graz bis zu 6, Wien–Villach bis zu 16 und Graz–Linz bis zu 41 Minuten).*

- 18.1 Das Sicherheitsniveau des Eisenbahnbetriebes entwickelte sich nach der Ausgliederung der ÖBB unterschiedlich: die Anzahl der Zugzusammenstöße sank tendenziell zwischen 1992 und 1995 von 8,5 auf 3,0 Zusammenstöße je 100 Mill Zugkilometer, stieg jedoch bis 1999 wieder auf den Wert von 1992 an.

Die Überwachung der Signalbeachtung und der Geschwindigkeitseinhaltung durch die zuständigen Stellen der ÖBB war verbesserungsbedürftig.

Die Anzahl der Zugentgleisungen blieb zwischen 1992 und 1995 auf etwa gleichem Niveau von durchschnittlich 26,5 Entgleisungen je 100 Mill Zugkilometer. Etwa ein Viertel der Entgleisungsursachen war durch die Fahrzeugtechnik bedingt oder Folge von Schnellbremsungen von Güterzügen.

- 18.2 Der RH sah einen vorrangigen Handlungsbedarf im Bereich der technischen Überwachung der Beachtung haltzeitiger Signale, um das rechtzeitige Anhalten der Züge vor Gefahrenpunkten sicherzustellen. Er empfahl, kurzfristig und mit vertretbarem Aufwand zu bewerkstelligende Sicherungsmaßnahmen an besonders neuralgischen Stellen im Netz der ÖBB, insbesondere durch Anbringung von Gleismagneten, durchzuführen.

Wegen der hohen Anzahl technischer Entgleisungsursachen empfahl der RH, vordringlich Verbesserungsmaßnahmen bezüglich der Fahrzeugtechnik einzuleiten sowie die technische Fahrzeugkontrolle zu intensivieren. Der RH hielt es für bedenklich, dass Schnellbremsungen von Güterzügen im Normalbetrieb zu deren Entgleisung führen können.

- 18.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine umfassende Verbesserung des Sicherungssystems durch Einbau moderner Sicherungsanlagen in Umsetzung begriffen.*

Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB sei ein Programm für die Optimierung des bestehenden Zugsicherungssystems erarbeitet worden. Das Unfallrisiko durch Signalüberfahrungen werde mittelfristig durch den kontinuierlichen Umstieg auf neue Sicherungssysteme minimiert werden. Zur Vermeidung technischer Ursachen für Entgleisungen bestehe ein gesondertes Ausbauprogramm zur präventiven Erkennung von Fahrzeugmängeln.

Bei Güterzügen könne es bei ungünstigen Konstellationen im niederen Geschwindigkeitsbereich zu Entgleisungen kommen, die jedoch als sekundär wichtig in Kauf genommen würden.

Auswirkungen der Ausgliederung

280

- 18.4 Der RH entgegnete, dass die sichere Bremsung von Güterzügen auch bei ungünstigen Konstellationen zu gewährleisten ist. Er empfahl, entsprechende technische oder organisatorische Maßnahmen zu treffen.
- 19.1 Bei den Verschubzusammenstößen war die Tendenz von 270 Fällen im Jahr 1992 auf 200 Fälle im Jahr 1999 trotz gesteigerter Beförderungsleistung kontinuierlich rückläufig. Die Anzahl der Entgleisungen bei Verschubfahrten sank zwischen 1995 und 1997 von 380 auf 220 Entgleisungen je 50 Mrd Bruttotonnenkilometer und stieg bis 1999 auf 310 Entgleisungen je 50 Mrd Bruttotonnenkilometer an.
- 19.2 Der RH empfahl, die Ursachen, Arbeitsumstände und Örtlichkeiten der Verschubentgleisungen zu analysieren und daraus vorbeugende Maßnahmen einzuleiten.
- 19.3 *Laut Stellungnahme des Vorstandes der ÖBB solle ein in vier Bahnhöfen gestartetes Pilotprojekt "Unfallfreier Verschub" nach flächendeckender Umsetzung der Erkenntnisse zu einer Reduktion der Verschubunfälle um etwa 30 % führen.*

Schluss- bemerkungen

- 20 Zusammenfassend empfahl der RH
- dem BMVIT und den ÖBB,
- umgehend die Neuverschuldung im Unternehmungsbereich Infrastruktur zu senken.
- Dem BMVIT empfahl der RH,
- (1) das bundeseigene Eisenbahnwesen sparsamer zu strukturieren,
 - (2) einen verkehrsträgerübergreifenden Bundesverkehrswegeplan umgehend vorzulegen,
 - (3) für die Aktivierung der von der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH finanzierten Anlagen zu sorgen,
 - (4) die Zahlungen des Bundes für bestellte gemeinwirtschaftliche Leistungen im Hinblick auf einen wirksamen Anreiz zum Umstieg auf den öffentlichen Verkehr besser zu nutzen,
 - (5) für die Dividendenabfuhr der ÖBB und Kapitalzufuhr an die ÖBB ein wirtschaftliches Konzept zu erstellen sowie
 - (6) die haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Darstellung der Finanzbeziehungen des Bundes gegenüber den übrigen Rechtsträgern des Eisenbahnwesens zu beachten.

Den ÖBB empfahl der RH

bezüglich der Organisation:

- (1) verstärkt auf die Leistungserbringung im Sinne der Gesamtunternehmung und des Kundennutzens hinzuwirken,
- (2) die interne Kommunikation auf der operativen Ebene zu verbessern,
- (3) die geschäftsbereichsinternen Prozessabläufe zu optimieren,
- (4) Querprozesse zur Verbesserung geschäftsbereichsübergreifender Vorgänge schriftlich festzulegen und deren Schnittstellen genau zu beschreiben sowie
- (5) die Bahnhofsorganisation neu zu überdenken;

bezüglich der Leistungsqualität:

- (1) Qualitätsstandards zu definieren und in den Geschäftsprozessen festzuschreiben,
- (2) auf die Kundenbedürfnisse rascher und flexibler einzugehen sowie der Kundenzufriedenheit mehr Augenmerk zu widmen,
- (3) die Schwachstellen im Reiseablauf kundenorientiert zu analysieren und durchgreifende Verbesserungen vorzunehmen,
- (4) die durch Neubaumaßnahmen bisher erreichten Zeitvorteile an die Kunden weiterzugeben,
- (5) die Einsatztauglichkeit und Verlässlichkeit der Triebfahrzeuge zu erhöhen sowie
- (6) verstärkt Sicherungsmaßnahmen im Bereich der Signalbeachtung und Geschwindigkeitseinhaltung sowie der technischen Kontrolle von Schienenfahrzeugen zu setzen.

282

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG

Die durch das Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 eingeleitete Umstrukturierung der ASFINAG war nach rd zwei Jahren in wesentlichen Teilen verwirklicht. Die ihrer Funktion als Holding-Gesellschaft gegenläufige Tendenz der ASFINAG, operative Aufgaben selbst zu übernehmen, führte allerdings zu einer vermeidbaren Dynamik der Personalbewirtschaftung.

Die ASFINAG berücksichtigte Ausbauwünsche der Bundesländer in ihren Planungsrechnungen zu Beginn der Umstrukturierung relativ unkritisch, was für den bereits gegenwärtig hohen Zinsendienst nachteilig war.

Hohe und terminlich nicht genau abgestimmte Mittelaufnahmen über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur verursachten 1999 — jeweils über mehrere Wochen — Überliquiditäten von mehr als 500 Mill ATS. Die ASFINAG sollte bei Langfristfinanzierungen verstärkt mit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zusammenarbeiten.

Im Rahmen der Planung der Generalerneuerung der A 1 Westautobahn ließe der in einzelnen Teilbereichen gute Zustand des Straßenoberbaues eine Verschiebung von Generalsanierungsmaßnahmen (Größenordnung rd 800 Mill ATS) um mehr als drei Jahre zu, was eine geringere Beeinträchtigung durch Großbaustellen für die Verkehrsteilnehmer zur Folge hätte.

Durch Parallelaktivitäten zwischen der ASFINAG und ihren Tochtergesellschaften bei der Abwicklung der Drittgeschäfte ging die ASFINAG von ihren Organisationsgrundsätzen zu ihrem Nachteil ab.

Die Kontrollhandlungen und das Berichtswesen der von der ASFINAG beauftragten begleitenden Kontrolle waren verbesserungsfähig.

Rechtsgrundlagen:	ASFINAG-Gesetz, BGBl Nr 591/1982 idgF Maßnahmengesetz, BGBl Nr 826/1992 idgF (mit Wirkung vom 1. Jänner 1993: Verschmelzung von Tauernautobahn AG, Pyhrn Autobahn AG, Autobahnen- und Schnellstraßen AG und Wiener Bundesstraßen AG zur Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen AG Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997, BGBl I Nr 113/1997			
Unternehmensgegenstand:	Finanzierung, Planung, Bau und Erhaltung der bemauteeten Bundesstraßen			
Grundkapital:	bis 1998 8,6 Mrd ATS; ab 1999 5,4 Mrd ATS			
Anteile an der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen AG	0,875 Mrd ATS			
Anteile an der Alpen Straßen AG	0,390 Mrd ATS			
Eigentümer:	100 % Bund			
Gebarungsentwicklung:	1997	1998	1999	2000
	in Mrd ATS*)			
Eigenkapital/-mittel	8,07	6,99	5,85	4,56
Umsatzerlöse	8,4	8,7	9,0	10,2
davon				
– Vignettenerlöse	2,6	2,6	2,6	2,8
– Mauterlöse	3,1	3,3	3,3	3,5
– Erlöse aus an den Bund weiter verrechneten Bauleistungen	2,7	2,9	3,1	3,9
Betriebserfolg	2,5	2,7	2,6	2,6
Finanzerfolg	– 4,7	– 3,8	– 3,7	– 3,9
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	– 2,2	– 1,1	– 1,1	– 1,3
Bilanzgewinn/-verlust	– 2,2	– 3,3	0,0	– 1,3
Verbindlichkeiten	80,3	82,5	87,3	91,6
Immaterielles Vermögen	82,2	88,1	91,2	95,2
davon				
– Fruchtgenussrecht	81,0	85,1	87,2	90,9
– Anzahlungen auf das Fruchtgenussrecht	1,2	3,0	4,0	4,2
	in Mill ATS			
Personalaufwand	12,4	25,3	36,9	46,7
Verwaltungsaufwand	15,6	53,7	44,0	56,4
Personalstand:	Anzahl			
Vorstandsmitglieder	2	2	2	2
Mitarbeiter (im Jahresdurchschnitt)	5	19	31	37
*) rundungsbedingte Abweichungen möglich				

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Mitte November bis Mitte Dezember 1999 und von März bis Juni 2000 die Gebarung der ASFINAG seit ihrer Umstrukturierung im Jahr 1997.

Zu den im Dezember 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die ASFINAG im März 2001 und das BMVIT im Juli 2001 Stellung. Der RH erstattete im August 2001 seine Gegenäußerungen.

Prüfungsschwerpunkt war die Wahrnehmung der mit dem Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 neu geregelten Aufgaben durch die überprüfte Unternehmung. Nicht überprüft wurden die Neueinführung der Lkw-Maut und Bauvorhaben.

Zielerreichung

- 2.1 Mit dem Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 wurde die ASFINAG von einer reinen Finanzierungsgesellschaft für die Straßenbau-Sondergesellschaften der öffentlichen Hand zu einer Bundesstraßenplanungs- und -baugesellschaft umstrukturiert. Der Unternehmungsgegenstand der neu strukturierten Holdinggesellschaft umfasste — eingeschränkt auf die bemauteeten Bundesstraßen — neben den Finanzierungsaufgaben auch die zugehörigen Planungs-, Bau- und Erhaltungsaktivitäten.

Primäres Ziel der Umstrukturierung war eine Entlastung des Staatshaushalts unter Bedachtnahme auf die "Maastricht-Kriterien". Zu diesem Zweck brachte der Bund seine Gesellschaftsanteile an der Alpen Straßen AG und der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen AG (insgesamt 1,265 Mrd ATS) als Sacheinlage in die ASFINAG ein und räumte ihr das Nutzungsrecht am hochrangigen bemauteeten Bundesstraßennetz ein. Als Gegenleistung für die Überlassung des Nutzungsrechtes übernahm die ASFINAG Schulden des Bundes in einer Größenordnung von rd 77,9 Mrd ATS.

Bis zur Umstrukturierung war die ASFINAG als ausschließliche Geldbeschaffungsunternehmung mit klein gehaltenem Personalstand (zwei Vorstandsmitglieder, fünf Mitarbeiter) und einem jährlichen Personalaufwand von rd 4,0 Mill ATS sowie mit Verwaltungskosten von rd 6,5 Mill ATS tätig.

Zur Vorbereitung der Umstrukturierung band das damalige BMwA bzw der Vorstand der ASFINAG zwei Beratungsunternehmungen in die Entscheidungsfindung ein. Der hierfür angefallene Beratungsaufwand betrug insgesamt rd 7,2 Mill ATS, wobei der erste Auftrag (rd 1,9 Mill ATS) vom damaligen BMwA finanziert wurde.

In der Anfangsphase der Umstrukturierung betreute die ASFINAG Projekte zentral und nutzte dafür Ressourcen der Tochtergesellschaften sowie von externen Sachverständigen im Rahmen von Projektgruppen (zB Ausdehnung der Bemauteung im Inntal, Erneuerungskonzept für die A1 Westautobahn). Die an die Tochtergesellschaften hierfür vergüteten Personalbeistellungskosten betrugen 1998 rd 4,4 Mill ATS, 1999 rd 7,9 Mill ATS und 2000 rd 8,6 Mill ATS.

Zielerreichung

286

Im Sinne der Vorschläge der zweiten Beratungsunternehmung nahm die ASFINAG von 1997 bis 1999 laufend Personal für die Abwicklung weiterer strategischer Kernaufgaben, wie zB die Einführung der elektronischen Bemannung für Lastkraftwagen und den Aufbau der Controlling-Einrichtungen im Bau- und Finanzierungsbereich sowie für die Verbesserung der Infrastruktur der ASFINAG, auf.

Gleichzeitig entwickelte die ASFINAG Regeln für das Zusammenwirken mit den Tochtergesellschaften und mit den über Werkverträge für die ASFINAG tätigen Ämtern der Landesregierungen.

Einzelne, im Wege der Ämter der Landesregierungen realisierte Bauvorhaben wurden unter Einschaltung einer von der ASFINAG beauftragten begleitenden Kontrolle direkt über die ASFINAG gesteuert und finanziell abgewickelt.

Im Teilbereich "Drittgeschäfte" war die ASFINAG — abweichend von den Vorgaben einer Beratungsunternehmung und den eigenen Vorgaben — parallel zu den beauftragten Tochtergesellschaften tätig.

Die ASFINAG verstärkte ihre Aktivitäten im Bereich des Schuldenmanagements. Der Vorstand erachtete dies für die Erreichung der wirtschaftlichen Selbständigkeit der Gesellschaft — bis hin zum Börsengang — für notwendig.

Der Personalstand der ASFINAG stieg von fünf Mitarbeitern (1996) auf 37 Mitarbeiter (2000), wodurch sich der Personalaufwand von 3,9 Mill ATS (1996) auf 46,7 Mill ATS (2000) erhöhte.

- 2.2 Der RH erachtete die weitestgehende Nutzung der Ressourcen der Tochtergesellschaften für Kernaufgaben der überprüften Unternehmung in der Übergangsphase der Umstrukturierung für zweckmäßig. Unter Hinweis auf die Holding-Funktion der ASFINAG beanstandete der RH jedoch die Tendenz der überprüften Unternehmung, operative Aufgaben selbst zu übernehmen, zumal daraus eine vermeidbare Dynamik der Personalbewirtschaftung resultierte. Der RH erachtete die Übernahme rein operativer Agenden — mit Ausnahme der laufenden Liquiditätsplanung — durch die ASFINAG für nicht vordringlich.

Der RH empfahl dem BMVIT und der überprüften Unternehmung zusammenfassend, die Vorgangsweise bei der Erfüllung der Kernaufgaben zu überdenken. So könnten zB die Vergabe und die Ausführung von Planungs- und Bauaufträgen im Bereich der Ämter der Landesregierungen über die jeweils örtlich zuständige Tochtergesellschaft abgewickelt bzw betreut werden. Demgegenüber hätte die ASFINAG verstärkt die Aufgaben der strategischen Planung und Entscheidung sowie des Controlling einschließlich der Einrichtung einer Konzernrevision zur Unterstützung und Bearbeitung der Tätigkeiten der begleitenden Kontrolle wahrzunehmen.

- 2.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG seien lediglich für die Vorbereitungsarbeiten der Lkw-Bemannung 14 Mitarbeiter aufgenommen worden. Davon abgesehen betrage der Personalstand nunmehr 26 Mitarbeiter. Mit allen operativen Aufgaben würden entweder die Länder oder Sondergesellschaften betraut; lediglich Einzelaufgaben mit Schwerpunkt Koordination würden unmittelbar beauftragt.*

- 2.4 Der RH erwiderte, dass sich der Personalstand der ASFINAG bis zum Juli 2001 auf insgesamt 41 Mitarbeiter erhöhte und somit um rd 24 % von den Vorgaben einer Beratungsunternehmung (höchstens 33 Mitarbeiter) abwich.

Bauprogramm

- 3.1 Der Eigentümer Bund nahm auf das Bauprogramm der ASFINAG mehrfach Einfluss. Der Gesamtumfang der vom Bund der ASFINAG übertragenen Aufgaben wurde in einem vom BMF mit der überprüften Unternehmung abgeschlossenen Vertrag vorgegeben. Darüber hinaus war das jeweils für Angelegenheiten des Bundesstraßenbaues zuständige Ressort in die langfristige Unternehmungsplanung der ASFINAG laufend einzubinden und ihm das jährliche Bauprogramm jeweils im Vorhinein vorzulegen.

Die ASFINAG erstellte 1999 im Rahmen ihrer langfristigen Unternehmungsplanung (bis 2010) eine Modellrechnung mit einem — über das im oben erwähnten Vertrag festgelegte "Lückenschlussprogramm" weit hinausgehenden — Ausbauprogramm (erwartete Gesamtkosten von 31,3 Mrd ATS). Demnach war — je nach Starttermin der Lkw-Maut — eine Aufzehrung des Eigenkapitals der überprüften Unternehmung in den Jahren 2002 oder 2003 zu erwarten. Zur Sicherung der Eigenkapitaldeckung beantragte die ASFINAG im Herbst 1999 mit der Vorlage der Kostenpläne für 2000 und 2001 beim damaligen BMwA einen Zuschuss des Bundes von 1 bis 2 Mrd ATS jährlich sowie die Herabsetzung ihres Grundkapitals von 8,6 Mrd S auf 5,4 Mrd S.

Im Juli 2000 stimmte das nunmehr zuständige BMVIT — unter neuen Voraussetzungen — den Kostenplänen der ASFINAG zu, ohne jedoch einen Bundeszuschuss zu gewähren. Das Bauprogramm wurde reduziert, beträchtliche höhere Maut-Vignettenpreise (ab Jänner 2001) sowie die Einführung der Lkw-Maut (ab Juli 2002) wurden festgelegt. Parallel dazu beschloss das BMVIT, eine neue verkehrsträgerübergreifende Bewertung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur Österreichs vorzunehmen. Der Termin der Einführung der Lkw-Maut wurde mittlerweile aufgrund einer beschlossenen Änderung der Einhebungstechnologie verschoben.

- 3.2 Angesichts der in den Modellrechnungen erfolgten beträchtlichen Ausweitung des Bauprogramms war für den RH nicht auszuschließen, dass die Berücksichtigung der Ausbauwünsche nicht nur von den infrastrukturellen Erfordernissen bestimmt gewesen war. Der RH wies darauf hin, dass im Realisierungsfall die Schulden der ASFINAG, das damit verbundene Haftungsvolumen des Bundes sowie der bereits hohe Zinsendienst nachteilig und nachhaltig beeinflusst werden.
- 3.3 *Die ASFINAG betonte die wachsenden Vorlaufzeiten von Infrastrukturinvestitionen. Die Erstellung unverbindlicher 10-Jahres-Modellrechnungen — als "worst-case-Szenarien" — erfolge, um dem Bund im Hinblick auf die sich laufend wandelnden Verkehrsgegebenheiten Vorschläge, zum Teil auch für über den derzeitigen Auftrag hinausgehende Projekte, zu unterbreiten. Eine Absicht zur Realisierung zum angegebenen Zeitpunkt sei damit nicht zwingend gegeben. Die in Diskussion mit dem BMVIT festgelegte Ausbaupolitik diene als Grundlage für die konkreten, auf drei Jahre bezogenen Planungen. Wegen der unsicheren Zinsentwicklung bestehe auch bei der ASFINAG größtes Interesse an einer möglichst geringen Erhöhung der Schulden. Mögliche Erweiterungen des ASFINAG-Netzes würden dabei auch danach beurteilt, wie diese die Einnahmensituation beeinflussen.*

Bauprogramm**288**

Laut Stellungnahme des BMVIT seien Verkehrsplanung, Investitionsplanung und Prioritätenreihung für Neubaumaßnahmen primär Aufgaben des BMVIT, die jedoch einer engen Zusammenarbeit mit der ASFINAG bedürften.

Die ursprünglich für 2000 beabsichtigte Erstellung eines Bundesverkehrswegeplanes werde nunmehr für Ende des Jahres 2001 erwartet. Die langfristigen Ausbaupläne der ASFINAG würden in diesem Rahmen angepasst werden.

- 3.4 Der RH begrüßte die Absicht des BMVIT, im Zuge der Erstellung eines neuen Bundesverkehrswegeplanes auch die Ausbauprogramme der ASFINAG neu zu bewerten sowie die verkehrspolitische Kompetenz wieder stärker an sich zu ziehen.

Finanzierung

- 4.1 Hiezu war festzustellen:

(1) Nach den Modellrechnungen der ASFINAG wird ihre Gesamtverschuldung bis 2006 weiter ansteigen (erwarteter Höchstwert: 125 Mrd ATS). Dementsprechend werden für die Umschuldung alter Kredite sowie für neue Kredite von 2000 bis 2005 jährlich bis zu 21 Mrd ATS aufzunehmen sein. Der laufende Aufwand für Zinsen und Finanzierungskosten (4,0 Mrd ATS im Jahr 2000) wird gemäß Modellrechnung bis 2010 auf jährlich 6,7 Mrd ATS steigen.

(2) Infolge der Belastung ihres Finanzergebnisses durch den Kursanstieg des japanischen Yen im Jahr 1999 schloss die ASFINAG im Dezember 1999 mit dem Bund eine Vereinbarung zum Ausgleich der Wertsteigerungen bei Verbindlichkeiten in Yen und Schweizer Franken ab. Im Konzernabschluss der ASFINAG zum 31. Dezember 1999 waren die ausstehenden Fremdwährungsverbindlichkeiten (rd 47,0 Mrd ATS) nur mit ihrem Kurswert (zum 31. Dezember 1998) von rd 41,5 Mrd ATS bewertet; dies bedeutete einen Ausgleichsbetrag des Bundes von rd 5,5 Mrd ATS (Juni 2001: rd 6,2 Mrd ATS). Bisher waren jedoch infolge von Umschuldungen in der jeweiligen Währung noch keine Ausgleichszahlungen erforderlich.

(3) Die ASFINAG bediente sich folgender Finanzierungsinstrumente:

– Zur Bedienung der Langfristschulden nahm die ASFINAG die Dienste der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur in Anspruch. Daneben bemühte sich die ASFINAG jedoch auch um eigenständige Finanzierungen. Der Begebung einer eigenen Anleihe (Nominale rd 3,4 Mrd ATS) im Jahr 1999 verweigerte das BMF jedoch seine Zustimmung, weil es eine Finanzierung über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur um mindestens 45 Mill ATS für günstiger erachtete.

– Die Finanzierung des Tagesgeschäftes der ASFINAG (Planung, Bau, Betrieb, Maut und Verwaltung) sowie die Zwischenbedeckung langfristiger Verbindlichkeiten erfolgte über die Aufnahme kurzfristiger Fremdmittel (Barvorlagen).

– Die Zwischenveranlagung von Liquiditätsüberschüssen erfolgte zu ähnlichen Konditionen wie die Aufnahme der Barvorlagen.

(4) Im Jahr 1999 betrug die Überliquidität infolge der hohen betraglich und terminlich nicht genau abgestimmten Mittelaufnahmen über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur mehrere Wochen hindurch mehr als 500 Mill ATS.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass die ASFINAG unter den gegebenen Umständen nicht in der Lage war, das Ausmaß ihrer Verschuldung zu senken. Sowohl die Tilgungsverpflichtungen für Altschulden als auch die Finanzanfordernisse für neue Aufgaben machten weitere langfristige Fremdmittelaufnahmen erforderlich. Ohne die Schwierigkeiten einer Optimierung der Finanzierungen für die ASFINAG zu verkennen, erachtete der RH die Vorgangsweise, Fremdwährungsschulden mit anhaltenden Kurssteigerungen gegenüber dem EUR in der jeweiligen Währung umzuschulden, anstatt Kursverluste zu realisieren, aufgrund der Entwicklungen auf den Finanzmärkten und des Schuldenstandes der überprüften Unternehmung lediglich als Notlösung in einer schwierigen Situation.

Mit Hinweis auf die Ende 1999 entstandenen Überliquiditäten empfahl der RH der ASFINAG, bei Langfristfinanzierungen verstärkt mit der — speziell für derartige Finanzierungen im Bundesbereich eingerichteten — Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zusammenzuarbeiten. Dadurch könnte die Bedienung der Langfristverbindlichkeiten ganzheitlich erfolgen und das Ausmaß an Zwischendispositionen verringert werden.

Das Bestreben der ASFINAG, selbst als Anleihe-Emittent aufzutreten, hielt der RH insofern für nicht angebracht, als der Gesetzgeber 1997 den Arbeitsbereich der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur ausdrücklich auf außerhalb des Bundeshaushalts agierende Rechtsträger des Bundes ausgeweitet hat.

- 4.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG sei eine optimale Finanzierungsplanung schwierig zu bewerkstelligen. Der 1999 erwartete weitere Anstieg des Zinsniveaus habe die Sicherung umfangreicherer Langfristmittel selbst unter Inkaufnahme kurzfristiger Zinsenverluste zweckmäßig erscheinen lassen. Auch die Sorge um einen Einbruch der Finanzmärkte anlässlich des Jahrtausendwechsels habe die Bildung einer Finanzreserve nahegelegt, um die hohen Tilgungsverpflichtungen zum Jahresende sicher erfüllen zu können. Aufgrund der 1999 gewonnenen Erfahrungen habe die ASFINAG ihre Finanzierungsstrategien mittlerweile verbessert. Im Fall möglichst weitgehender Bedienung der Langfristverbindlichkeiten im Wege der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur ginge die ASFINAG ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit bei Ausübung ihrer historischen Hauptfunktion, der Finanzierung, verlustig.*
- 4.4 Der RH begrüßte insbesondere die angekündigten Verbesserungen bei der Finanzierungsplanung. Er erachtete jedoch die verstärkte Einbindung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur in die Spezialaufgabe Langfristfinanzierung als wirtschaftlich gebotene Managemententscheidung.

**Generalerneuerungs-konzept
A1 Westautobahn**

- 5.1 Durch die 1997 erfolgte Neuordnung der Verwaltung und Finanzierung des hochrangigen Straßennetzes wechselte die Zuständigkeit für die Weiterführung und Fertigstellung der Generalerneuerung der A1 Westautobahn vom damaligen BMWA zur ASFINAG.

Die ASFINAG erarbeitete bis Oktober 1998 im Rahmen einer Projektgruppe ein Konzept, das die Generalerneuerung der A1 Westautobahn — bei Gesamtkosten von höchstens 8 Mrd ATS — bis zum Jahr 2010 vorsah. Es war beabsichtigt, auf Steigungsstrecken oder Abschnitten mit überproportional anwachsendem Verkehr die zweispurige Richtungsfahrbahn (einschließlich Pannestreifen) in drei Fahrstreifen umzumarkieren und durch Pannenbuchten im Abstand von 1 000 m zu ergänzen. Grundlage für die Ausbaufestlegungen war eine von der ASFINAG im März 1998 beauftragte verkehrstechnische Untersuchung, in der Auswirkungen des Verkehrsaufkommens auf die Leistungsfähigkeit der Straßenquerschnitte und die Verkehrsqualität sowie Prognosen der Verkehrsentwicklung bis zum Jahr 2015 erörtert wurden. Die geplante bauliche Abwicklung basierte auf einer "Generellen Zustandserfassung", wobei bewertete Schadensmerkmale fünf Dringlichkeitsklassen zugeordnet und die Zeiträume, nach deren Ablauf eine Generalerneuerung durchzuführen wäre, mit einem, drei, sechs, zwölf sowie mit mehr als 25 Jahren gestuft wurden. Bei einer mittelfristig (sechs bis zwölf Jahre) bzw langfristige (zwölf bis 25 Jahre) anstehenden Generalerneuerung sollte im Bedarfsfall zunächst nur die Fahrbahndecke saniert werden.

Aufgrund von Vorschlägen der Bundesländer Niederösterreich und Oberösterreich wurde im November 1999 in Abstimmung mit der ASFINAG das rd 378 Richtungsfahrbahnkilometer umfassende Generalerneuerungskonzept modifiziert. So wurden bei Querschnitten mit zwei Fahrstreifen je Richtungsfahrbahn die Breite der Betondecke von 11,75 m auf 12,25 m erhöht und die dreispurigen Bereiche samt Pannestreifen von rd 75 auf rd 196 Richtungsfahrbahnkilometer erweitert. Die ASFINAG teilte die Baulose unter Berücksichtigung der im Jahr 2010 vorgesehenen Fertigstellung, der Dringlichkeitsklassen und der Beachtung von Maßnahmen für die zu errichtenden Hauptmautstellen ein. Die für die erweiterte Generalerneuerung der A1 Westautobahn erwarteten Gesamtkosten betragen rd 9,66 Mrd ATS.

- 5.2 Der RH erachtete den Einsatz der Projektgruppe für das bundesländerübergreifende Generalerneuerungsvorhaben für zweckmäßig. Er beanstandete jedoch den frühen Zeitpunkt der Festlegung der Zielvorgabe durch die ASFINAG, die Generalerneuerung bis zum Jahr 2010 abschließen zu wollen. Der RH erblickte darin eine die Umsetzung eingrenzende Rahmenbedingung, die den — detailliert aufgenommenen — Straßenzustand der "Generellen Zustandserfassung" nicht ausreichend berücksichtigte.

Nach Ansicht des RH hätte die gute Bewertung des Zustandes einzelner Straßenabschnitte die Möglichkeit für eine Optimierung des von der ASFINAG geplanten Erneuerungsprogrammes eröffnet. In Teilbereichen von insgesamt 57 Richtungsfahrbahnkilometern würden kurzfristig mögliche Zwischenmaßnahmen (bituminöse Deckensanierung) mit verhältnismäßig geringem finanziellen Aufwand die Verkehrssicherheit erhöhen und den Fahrkomfort verbessern. Dadurch könnten einzelne Generalsanierungsbaulose zu einem gegenüber dem ursprünglichen Konzept späteren

Zeitpunkt (Verschiebung um drei bis sieben Jahre) begonnen werden. Dies hätte eine geringere Beeinträchtigung durch Großbaustellen für die Verkehrsteilnehmer zur Folge.

Eine auf die Restnutzungsdauer des Straßenbestandes abgestimmte Generalsanierung würde neben einer wirtschaftlichen Nutzung der zwischen sanierten Straßenabschnitte auch zu einer Verschiebung des Zeitpunktes der Mittelbereitstellung in der Größenordnung von insgesamt rd 800 Mill ATS führen und damit die Finanzsituation der ASFINAG positiv beeinflussen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG werde der Oberbau bei einer zeitlichen Erstreckung der Generalerneuerung über das Jahr 2010 hinaus mehr als 40 Jahre alt sein. Sie werde die Empfehlung des RH, das Bauvolumen von rd 800 Mill ATS durch Zwischensanierungsmaßnahmen zeitlich zu erstrecken, weiterverfolgen. Dabei seien jedoch die Verkehrssicherheit sowie volkswirtschaftliche Kosten zu berücksichtigen.*
- 5.4 Der RH entgegnete, dass — ungeachtet des Alters des Oberbaues — Veränderungen, die Rückschlüsse auf das Verhalten des Oberbaues geben könnten, durch zeitlich versetzte Zustandserfassungen feststellbar sein sollten. Damit könnten die Grundlagen für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Zwischensanierungsmaßnahme geschaffen werden. Durch eine zeitliche Erstreckung der Generalerneuerung könnten Finanzierungsspitzen abgebaut werden, wodurch die Entspannung schwieriger Verkehrssituationen ermöglicht würde.

Drittgeschäfte

- 6.1 Im Zuge der Aufbauphase einer neuen Autobahnverwaltungsorganisation beauftragte die ASFINAG die Tochtergesellschaften Alpen Straßen AG und Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG mit der Betreuung der Betreiber von Autobahnraststationen. Die Geschäftsabwicklung durch die ASFINAG und die beiden Tochtergesellschaften sollte einvernehmlich erfolgen.

(1) Beim Neubau der Raststation Simmering an der A 4 Ost-Autobahn wurde eine Variante realisiert, die eine Fahrverbindung in das untergeordnete Straßennetz als Teil der Bestandfläche auf Kosten des Betreibers der Raststation vorsah. Im Auftrag der ASFINAG schloss die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG im Februar 1999 den Bestandvertrag mit dem Betreiber ab.

Parallel dazu sah die ASFINAG — nach Vorgesprächen mit dem Betreiber bzw der Stadt Wien — in ihrem Bauprogramm für das Jahr 2000 Kosten von 5,5 Mill ATS für die Raststation Simmering vor und begründete diese mit dem Mehraufwand für die Errichtung dieser Fahrverbindung. Eine schriftliche Zusage der ASFINAG an den Betreiber, die Errichtungskosten zu übernehmen, lag nicht vor. Lediglich in einem Schreiben des Betreibers vom Oktober 1998 an die ASFINAG war eine Zusage der Stadt Wien zur Mitfinanzierung der gewünschten Fahrverbindung in Höhe von 5 Mill ATS erwähnt worden.

Drittgeschäfte

292

(2) Die ASFINAG schaltete sich in das Bewilligungsverfahren und die Mitfinanzierung von zusätzlich errichteten Busparkplätzen im Bereich der Raststation Strengberg an der A 1 Westautobahn ein. Die nicht rechtzeitig erfolgte Information über die von der ASFINAG getroffene Entscheidung an die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG führte letztlich zu einer doppelt und zu unterschiedlichen Bedingungen erteilten Bewilligung sowie zur Mitfinanzierung der ASFINAG in Höhe von 1,2 Mill ATS.

- 6.2 Der RH beanstandete, dass die ASFINAG bei der Abwicklung dieser Geschäftsfälle von ihren Organisationsgrundsätzen unter Inkaufnahme von Reibungsverlusten abgewichen war.

(1) Nach Ansicht des RH war bei der Raststation Simmering aufgrund des ursprünglichen Angebotes und der bestehenden Vertragslage keine Zahlungsverpflichtung der ASFINAG gegeben. Der RH wies auf die unzureichende gegenseitige Abstimmung zwischen der ASFINAG und ihrer Tochtergesellschaft bei der Vertragsabwicklung hin und empfahl, keine Zahlungen an die Bestandnehmerin zu leisten.

(2) Die bei der Raststation Strengberg parallel zur Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen AG geführten Verhandlungen der ASFINAG mit dem Betreiber zogen zum Teil widersprüchliche Verhandlungsergebnisse nach sich, die nach Ansicht des RH geeignet waren, das Erscheinungsbild des ASFINAG-Konzerns im Außenverhältnis zu beeinträchtigen. Auch die Bewilligung durch die ASFINAG entsprach nicht der Vertragslage, weil die ASFINAG in keiner Vertragsbeziehung zum Betreiber stand. Der RH wies darauf hin, dass die ASFINAG dennoch die Kosten der Busparkplätze (rd 1,3 Mill ATS) nahezu vollständig übernommen hatte.

- 6.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG habe sie nur in Entscheidungsprozesse eingegriffen, um unerwünschte Entwicklungen zu kanalisieren und stockende Projekte in Gang zu setzen.*

Bei der Errichtung der Raststation Simmering sei nach Auffassung der ASFINAG bei nachweislich öffentlichem Interesse ein Investitionsbeitrag durch die öffentliche Hand grundsätzlich gerechtfertigt. Der vom Betreiber für die Errichtung geforderte Kostenbeitrag von 5 Mill ATS sei jedoch weit überhöht gewesen.

- 6.4 Der RH brachte in Erinnerung, dass erst die Gebarungsüberprüfung durch den RH das nicht vertragskonforme Vorgehen der ASFINAG bei der Raststation Simmering aufgezeigt hat. Er hielt fest, dass die Kosten mittlerweile vom Betreiber vertragskonform übernommen wurden.

Bei der Raststation Strengberg gereichten die aufgetretenen Reibungsverluste der ASFINAG letztlich zum wirtschaftlichen Nachteil.

**Begleitende
Kontrolle**

- 7.1 Mit dem Maßnahmengesetz wurde der damalige Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten im Dezember 1992 erstmalig beauftragt, eine begleitende Kontrolle für die zusammengelegten Straßengesellschaften (Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG und Alpen Straßen AG) einzurichten. Das damalige BMwA und die ASFINAG kamen überein, die externe begleitende Kontrolle gemeinsam einzurichten. Die ASFINAG sollte diese Leistungen beauftragen und finanzieren.

Das Leistungsbild der begleitenden Kontrolle umfasste im Allgemeinen die Plausibilitätskontrolle der Planung und die laufende Kontrolle aller für die Abwicklung der Straßenbauvorhaben erforderlichen Verfahrensschritte mit besonderem Augenmerk auf Termin- und Kostenkontrolle. Neben eigenen Wahrnehmungen stützte sich die begleitende Kontrolle auf die von der örtlichen Bauaufsicht erstellten Quartalsberichte. Die begleitende Kontrolle sollte regelmäßig und gleichrangig an die ASFINAG, das damalige BMwA sowie an die mit der Erfüllung der primären Planungs- bzw. Bauaufgaben betrauten Stellen berichten.

Mit der Umstrukturierung der ASFINAG blieb diese Aufgabenstellung zwar grundsätzlich unverändert, das damalige BMwA zog sich aber — unter Berufung auf die Zielsetzung des Infrastrukturfinanzierungsgesetzes 1997 — zunehmend aus der operativen Ebene der begleitenden Kontrolle zurück.

Die Kosten der begleitenden Kontrolle (1998 bis 2000: rd 11 bis 23 Mill ATS jährlich) trugen die Straßengesellschaften. Rd 4 Mill ATS davon beauftragte die ASFINAG unmittelbar.

Die Trennung der begleitenden Kontrolle in die Bereiche Planung und Baudurchführung war mit dem Risiko von Informationsverlusten verbunden; späte Beauftragungen der begleitenden Kontrolle für die Baudurchführung ließen nur eine sehr eingeschränkte Beurteilung von Ausschreibungsinhalten zu. Das Berichtswesen der begleitenden Kontrolle war sehr umfangreich.

- 7.2 Nach Ansicht des RH bewirkte die Einführung der begleitenden Kontrolle einen verstärkten Rechtfertigungsdruck auf die mit der örtlichen Bauaufsicht Beauftragten. Trotz des durch die Kontrollhandlungen verursachten zusätzlichen Sach- und Personalaufwandes führte dies in Teilbereichen zu einer Kostendämpfung. Im Hinblick auf die Verbesserung der Information bei der Kontrolle von Planungsvorgängen, Ausschreibungen sowie der Vertragsabwicklung empfahl der RH, die Bereichstrennung der begleitenden Kontrolle zu überdenken.

Der RH erachtete das Berichtswesen für grundsätzlich aussagekräftig; er empfahl jedoch, ein Frühwarnsystem über außergewöhnliche Kostenentwicklungen einzurichten sowie das gesamte Projektberichtswesen der ASFINAG auf Redundanzen zu analysieren, um die begleitende Kontrolle von reinen Dokumentationsaufgaben zu entlasten. Zur Steigerung der Effizienz der begleitenden Kontrolle wäre fachtechnisch versiertes eigenes Personal heranzubilden.

- 7.3 *Die ASFINAG sagte zu, künftig über den Einsatz der begleitenden Kontrolle so früh zu entscheiden, dass eine umfassende Kontrolle der Ausschreibung gewährleistet ist.*

Laut den Stellungnahmen des BMVIT und der ASFINAG werde das Berichtswesen quartalsweise auf seine Zweckmäßigkeit hinterfragt und schrittweise an die Erfordernisse der ASFINAG angepasst.

Ausblick

- 8 Da der Bereich der Straßengesellschaften im letzten Jahrzehnt bedeutenden Änderungen (1990/91 Zusammenlegung einzelner Gesellschaften, 1996 Änderung der ASFINAG–Aufgabenbereiche [Holding–Errichtung], 1997 Abschluss der Werkverträge mit den Bundesländern bezüglich des hochrangigen Straßennetzes) unterworfen wurde, beurteilte der RH Überlegungen des BMVIT bzw der ASFINAG zur neuerlichen Änderung der Organisationsformen zurückhaltend. Die durch die Rechtsform von Aktiengesellschaften entstehenden Kosten in zentralen Bereichen der Gesellschaften der ASFINAG–Holding könnten aber nur bei einer neuerlichen massiven Änderung der Organisation im Bereich des hochrangigen Straßennetzes reduziert werden. Diese wären allerdings den dadurch ausgelösten Negativeffekten (zB Motivationsverlust) gegenüberzustellen.

Schluss- bemerkungen

- 9 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an die ASFINAG hervor:
- (1) Die Vorgangsweise bei der Erfüllung der Kernaufgaben sollte überdacht werden.
 - (2) Operative Tätigkeiten sollten generell möglichst weitgehend den Konzerntochtergesellschaften überlassen werden.
 - (3) Die Zusammenarbeit mit der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur wäre zu verstärken.
 - (4) Die begleitende Kontrolle sollte effizienter gestaltet werden.
 - (5) Die Fertigstellung der Generalerneuerung der A 1 Westautobahn wäre zu erstrecken.

Bereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Unerledigte Anregung aus einem Vorjahr

Nicht verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

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 1999 S. 307 Abs 2).

Laut Stellungnahme des BMWA sei das durchschnittliche (frei) verfügbare Reservekapital der gemeinnützigen Bauvereinigungen in den letzten Jahren erheblich gesunken und tendiere gegen Null, weil sich die gemeinnützige Wohnungswirtschaft nicht nur aufgrund der geltenden potenziellen Steuerpflicht, sondern auch aufgrund der Vorgaben der öffentlichen Förderungsgeber sowie aufgrund der Marktsituation zu einem verstärkten Eigenmitteleinsatz gezwungen gesehen habe und noch sehe. Derzeit werde diskutiert, eine rigide Regelung hinsichtlich der Liquidität von gemeinnützigen Bauvereinigungen auch positivrechtlich zu normieren.

In Verwirklichung begriffene Anregung

Teilweise verwirklicht wurde die Empfehlung des RH hinsichtlich:

Beschleunigung der Vollausrüstung der Wiener Hofburg mit Brandmeldeanlagen (TB 1995 S. 41 ff, zuletzt TB 1999 S. 308).

Das BMWA wiederholte, dass bereits mehrere Brandschutzbereiche fertig gestellt und eine Betriebsfeuerwehr errichtet worden seien; die Umsetzung aller Brandschutzmaßnahmen sei bis 2006 zu erwarten.

Verwirklichte Empfehlungen

Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Vereinheitlichung und Neuorganisation der Bundesgebäudeverwaltung, insbesondere Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeit der Dienststellen der Bundesgebäudeverwaltung (TB 1984 Abs 56, zuletzt TB 1999 S. 307 Abs 1).

Laut Stellungnahme des BMWA seien aufgrund der Novelle 2000 zum Bundesministeriengesetz, BGBl I Nr 16/2000, und des Ressortübereinkommens vom 31. März 2000 zwischen dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit und dem Bundesminister für Landesverteidigung die militärisch genutzten Liegenschaften mit Wirksamkeit vom 1. April 2000 in die Verwaltung und bautechnische Betreuung des BMLV — samt anteiligem Personal — übertragen worden.

Mit dem Bundesimmobiliengesetz, BGBl I Nr 141/2000, wurde mit 1. Jänner 2001 der gesamte Bereich der Bundesgebäudeverwaltung reformiert; einerseits wurden damit die Voraussetzungen zur Gründung der Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH (als Nachfolgeorganisation der Bundesgebäudeverwaltung Österreich) geschaffen und andererseits führte es der BundesimmobiliengesmbH die Liegenschaften des Bundeshochbaues (mit Ausnahme der "Historischen Objekte", die bei der dem BMWA nachgeordneten und neu organisierten Burghauptmannschaft Österreich verbleiben) ins Eigentum über. Weiters regelt das Bundesimmobiliengesetz die Neuorganisation des staatlichen Hochbaues einschließlich der Aufgaben des BMWA.

- (2) Ausreichender Ausstattung der Austrian Business Agency mit finanziellen Mitteln auch nach 1997 (NTB 1997 S. 9 Abs 4, zuletzt TB 1999 S. 308 Abs 5).

Laut Stellungnahme des BMWA seien der Austrian Business Agency im Verwaltungsjahr 2000 64,8 Mill ATS zur Verfügung gestellt worden. Mit dieser Mittelzuteilung habe die Austrian Business Agency neuerlich ein Rekordergebnis bei Betriebsansiedlungen erzielt. Für das Verwaltungsjahr 2001 seien 68 Mill ATS budgetiert.

- (3) Schaffung einer übersichtlicheren und weniger zersplitterten österreichischen Förderungslandschaft (NTB 1996 S. 70 Abs 8, zuletzt TB 1999 S. 307 Abs 3).

Das BMWA gab mehrere Maßnahmen bekannt, die in seinem Wirkungsbereich eine Bereinigung der zersplitterten Förderungslandschaft in institutioneller Hinsicht bewirken sollen.

Verwirklichte Empfehlungen

297

- (4) Strategischer Maßnahmen im Bereich der VERBUND–Austrian Hydro Power AG (AHP), vormals Österreichische Donaukraftwerke AG (rigoroses Kostenmanagement, Optimierungsmaßnahmen); diese sollten auf allen Ebenen und in jedem Bereich zur Existenzsicherung weitergeführt werden (TB 1999 S. 333 Abs 2.2).

Laut Mitteilung der AHP hätte die konsequente Fortsetzung der strategischen Maßnahmen im Jahr 2000 zu einer Verringerung des durchschnittlichen Personalstandes um 6,5 % gegenüber 1999 geführt. Für 2001 und 2002 seien weitere Personalreduzierungen und Einsparungen im Sozialbereich geplant.

Für die Kraftwerke Aschach, Altenwörth und Abwinden–Asten seien im Jahr 2000 Cross–Border–Leasing–Transaktionen abgeschlossen worden.

Die AHP teilte ferner mit, dass ihre thermischen Kraftwerke zusammen mit jenen der Draukraft in eine gesonderte Gesellschaft eingebracht würden. Der Wasserkraftbereich der Draukraft würde mit dem der AHP verschmolzen. In weiterer Folge sollen auch die Wasserkraftwerke der Steirischen Wasserkraft– und Elektrizitäts AG und der Steiermärkischen Elektrizitäts AG an die AHP übertragen werden.

Laut Mitteilung des BMWVA sei ein Umstrukturierungsplan der AHP für die ab 2000 folgenden fünf Geschäftsjahre eingebracht worden und befinde sich in der Phase der gutachterlichen Bewertung.

- (5) Ausschreibung von Bauleistungen der AHP; diese wären erst nach dem Feststehen des endgültigen Leistungsbedarfes durchzuführen (TB 1999 S. 336 Abs 6.2).

Nach Mitteilung der AHP werde der Empfehlung des RH bei gegenwärtigen und künftigen Projekten Rechnung getragen.

- (6) Genauerer geologischer Bodenerkundungen bei Großbauvorhaben der AHP sowie Einrichtung eines leistungsfähigen Kontrollsystems ab Baubeginn (TB 1999 S. 338 Abs 11.2 und S. 339 Abs 14.2).

Laut Mitteilung der AHP seien beim Projekt Kraftabstieg Kaprun in Berücksichtigung dieser Empfehlung des RH sehr intensive Bodenerkundungen durchgeführt sowie mit einer dazu eingerichteten begleitenden Kontrolle die Bauberechtigten– und Kontrollfunktion verstärkt wahrgenommen worden.

- (7) Verursachungsgerechter Kostenteilung unter Einbeziehung des Nutzens bei Sonderbaumaßnahmen der AHP (TB 1999 S. 343 Abs 23.2 und S. 346 Abs 30 (4)).

Die AHP bekundete ihre Bereitschaft zur stärkeren Einbeziehung von Kosten–Nutzen–Untersuchungen, wies aber darauf hin, dass ihr in der Regel keine Mittel zur zwangsweisen Durchsetzung gegenüber den Vertragspartnern zur Verfügung stehen würden.

Verwirklichte Empfehlungen

298

- (8) Umfassender Angebots- und Konditionenvergleiche jeder einzelnen Transaktion bei der Aufnahme von Fremdmitteln durch die AHP; die Fremdfinanzierung wäre verstärkt in ein internes Kontrollsystem miteinzubeziehen (TB 1999 S. 344 f Abs 27).

Die AHP teilte mit, dass im VERBUND-Konzern inzwischen ein Risiko-Controlling installiert worden sei, dessen Aufgabe es ua sei, Fremdmittelaufnahmen jeglicher Art konzernweit einer entsprechenden Kontrolle zu unterziehen.

- (9) Entscheidung über einen Kraftwerksbau; hierbei sollte die AHP einem über die Gesamtumbaudauer gegebenen, positiven Kapitalwert des Investitionsvorhabens vermehrte Bedeutung beimessen (TB 1999 S. 346 Abs 5).

Laut Mitteilung der AHP würden neue Kraftwerksprojekte und maßgebliche Umbauten künftig nur bei Vorliegen eines positiven Kapitalwertes verwirklicht werden. Davon ausgenommen seien lediglich jene Fälle, bei denen der Weiterbetrieb der Anlage von solchen Investitionen abhängt.

Prüfungsergebnisse

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen — Bundesdienststelle;

Physikalisch-technischer Prüfdienst — Teilrechtsfähigkeit

Das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen ist die Zentralbehörde für das Maß- und Eichwesen. Mit der Novelle zum Maß- und Eichgesetz (BGBl Nr 213/1992) wurde die Teilrechtsfähigkeit des physikalisch-technischen Prüfdienstes im Bereich des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen eingerichtet. Die Erwartungen des BMWA, den Stellenplan des Bundes um zwölf Planstellen zu verringern, erfüllten sich nicht.

Bei Weiterführung der Teilrechtsfähigkeit sollten Dienstverträge mit den im Bereich der Teilrechtsfähigkeit tätigen Mitarbeitern abgeschlossen werden. Wegen des Fehlens einer gesetzlichen Regelung über die Gewinnverwendung kamen die in der Teilrechtsfähigkeit erwirtschafteten Gewinne dem Bundeshaushalt nicht zugute.

Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen — Bundesdienststelle						
Rechtsgrundlage:	Maß- und Eichgesetz, BGBl Nr 152/1950 idgF					
Aufgaben:	Festlegung weltweit anerkannter einheitlicher Maßeinheiten und Garantie der Richtigkeit von Messgeräten.					
Gebarungsumfang:	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS					
Einnahmen	243,2	208,6	173,8	172,5	186,0	168,0
Ausgaben	959,6	917,6	899,6	891,4	906,1	888,9
Abgang	716,4	709,0	725,8	718,9	720,1	720,9
Personalstand zum 1. Jänner 2000				Anzahl		
				1 601		

Physikalisch–technischer Prüfdienst — Teilrechtsfähigkeit						
Rechtsgrundlage:	Novelle zum Maß- und Eichgesetz, BGBl Nr 213/1992					
Aufgaben:	Prüfung von Messgeräten nach bestehenden Vorschriften oder Normen sowie Förderung der wissenschaftlichen Arbeit in diesem Bereich					
Gebarungsumfang:	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill ATS					
Bilanzsumme	7,5	10,0	11,4	13,0	13,0	11,8
Bilanzgewinn	0,5	0,6	0,5	0,4	0,7	0,7
Jahresüberschuss	0,5	0,3	0,1	0,2	0,4	0,02
Cashflow	2,0	1,7	2,7	3,1	2,7	3,1
Personalaufwand	8,5	8,2	7,6	7,3	6,6	6,6
Personalstand zum 1. Jänner 2000	Anzahl 2					

- Prüfungsablauf und -gegenstand**
- 1 Der RH überprüfte im Dezember 1999 das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen — Bundesdienststelle sowie insbesondere den Physikalisch–technischen Prüfdienst — Teilrechtsfähigkeit (Prüfdienst). Der RH leitete seine Prüfungsmitteilungen dem Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen sowie dem BMWA im September 2000 zu. Das BMWA sowie das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen gaben hiezu im Dezember 2000 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im März 2001 seine Gegenäußerungen.
- Finanzielle Abgeltung**
- 2.1 Laut Geschäftsordnung des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen werden die Tätigkeiten der Mitarbeiter im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit als Nebentätigkeit gesondert abgerechnet. Die finanzielle Abgeltung dieser Tätigkeiten erfolgte aufgrund von Honorarnoten der Mitarbeiter, in denen jedoch eine detaillierte Aufstellung der abzugeltenden Leistungen fehlte, und die ohne Rückfrage aus Mitteln des teilrechtsfähigen Bereiches beglichen wurden.
- 2.2 Der RH empfahl, mit den im teilrechtsfähigen Bereich tätigen Mitarbeitern umgehend Dienstverträge abzuschließen.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMWA bestünden Überlegungen hinsichtlich der künftigen Organisationsform des Eich- und Vermessungswesens.*
- Das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen teilte mit, nunmehr klare Geltungsbereiche für Honorarnoten zu definieren.*
- 2.4 Der RH ersuchte das BMWA, ihn über die weiteren Maßnahmen auf dem Laufenden zu halten.
- Personal**
- 3.1 Mit der Erledigung der administrativen Aufgaben war im Prüfdienst des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen eine Vollzeitbedienstete befasst. Die Fachaufgaben des Prüfdienstes besorgten Mitarbeiter des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen, die nicht dem teilrechtsfähigen Bereich zugeordnet waren. Der Prüfdienst hat dem Bund die ihm erwachsenen Personalkosten (jährlich insgesamt rd 3 Mill ATS) zu refundieren.

Die Erwartungen des BMWA, den Stellenplan des Bundes durch die Einrichtung der Teilrechtsfähigkeit um zwölf Planstellen verringern zu können, erfüllten sich nicht.

- 3.2 Der RH bemängelte, dass die Refundierung der Personalkosten auf unzureichenden Schätzungen beruhte. Er empfahl daher, eine Kostenrechnung einzurichten, um die tatsächlichen Personalkosten ermitteln zu können.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMWA würde für den Bereich der Teilrechtsfähigkeit eine Verbesserung der Kostentransparenz überlegt.*

Verwendung der Gewinne

- 4.1 Die Teilrechtsfähigkeit des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen wies für den Zeitraum 1995 bis 2000 einen Bilanzgewinn von rd 3,4 Mill ATS aus.

Die Verwendung der im Bereich der Teilrechtsfähigkeit kumulierten Gewinne war nicht geregelt.

- 4.2 Nach Ansicht des RH wäre die Abfuhr der erzielten Gewinne an den Bundeshaushalt zu erwägen. Er empfahl, die Verwendung der Gewinne der Teilrechtsfähigkeit gesetzlich zu regeln und hiebei auf die Möglichkeit der Erzielung von Einnahmen für den Bundeshaushalt Bedacht zu nehmen oder die Teilrechtsfähigkeit aufzulösen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMWA werde der Empfehlung des RH, die Verwendung von Gewinnen im Bereich der Teilrechtsfähigkeit zu regeln, durch den Entwurf einer Novelle zum Maß- und Eichgesetz Rechnung getragen.*

Schlussbemerkungen

- 5 Zusammenfassend empfahl der RH,

(1) den Fortbestand der Teilrechtsfähigkeit zu überdenken.

Bei deren Beibehaltung sollte(n)

- (2) Dienstverträge mit den im Bereich der Teilrechtsfähigkeit tätigen Mitarbeitern abgeschlossen werden,
- (3) eine Kostenrechnung eingerichtet werden sowie
- (4) die Verwendung der im Bereich der Teilrechtsfähigkeit erzielten Gewinne hinsichtlich ihrer Abfuhr an den Bundeshaushalt geregelt werden.

302

Höhere Bundeslehr- und Versuchsanstalt für chemische Industrie; Bauvorhaben

Die Bauausführung für die Erweiterung und Generalsanierung der Höheren Bundeslehr- und Versuchsanstalt für chemische Industrie dauerte mit rd elf Jahren unverhältnismäßig lang; die Kostenschätzungen wurden um rd 30 % überschritten (voraussichtliche Gesamtherstellungskosten 360 Mill ATS). Mangelhafte Leistungsverzeichnisse, unausgereifte Planungen und sich ändernde Nutzerwünsche boten ein vermeidbares Spekulationspotenzial, das bei drei Bauabschnitten aufgrund der Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen und den tatsächlich ausgeführten Leistungen zu Bieterstürzen von rd 4,6 Mill ATS führte.

Die Schlussrechnungen über die Baumeisterarbeiten und Lüftungsanlagen wiesen Leistungen von rd 5,5 Mill ATS aus, die nach Ansicht des RH aufgrund von Fehlplanungen, der Vertragsgestaltung sowie wegen der der Abrechnung zugrunde liegenden Aufmaße nicht abrechnungsfähig waren.

Nach Ansicht des RH nahmen die damalige Bundesbaudirektion Wien (nunmehr: Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH) und das damalige BMwA zB im Zusammenhang mit der Erstellung der Angebotsunterlagen, der Angebotsprüfung, der Bauabwicklung, der Vorgabe und Kontrolle der Termine, der Abrechnung sowie der Aufsicht über die beauftragten Ziviltechniker die ihnen zukommende Bauherrenfunktion nicht ausreichend wahr.

Nach Ansicht des RH hätte das bei einem optimalen Bauablauf erzielbare Einsparungspotenzial insgesamt rd 43,9 Mill ATS betragen.

Projektbeteiligte			
	BMBWK – zuständiges Ressort des Nutzers		
	Höhere Bundeslehr- und Versuchsanstalt für chemische Industrie – Nutzer		
Bis 31. Dezember 1997	damaliges BMWA – Auftraggeber		
Seit 1. Jänner 1998	BundesimmobiliengesmbH – Auftraggeber		
Bis 31. Dezember 2000	Bundesbaudirektion Wien im Auftrag des BMWA und der BundesimmobiliengesmbH		
Seit 1. Jänner 2001	Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH im Auftrag der BundesimmobiliengesmbH		
Projektentwicklung			
1983	Planungseinleitung für Erweiterung und Sanierung		
1983	Erste Grobkostenschätzung der damaligen Bundesbaudirektion Wien: 156 Mill ATS		
1984	Genehmigung des Vorentwurfes durch damaliges BMBT und BMUK		
1988	Kostenschätzung des Architekten: 276 Mill ATS		
1987 bis 1991	Vorgesehene Bauzeit		
1988 bis 1999	Tatsächliche Bauzeit		
2001	Voraussichtliche Gesamtherstellungskosten: rd 360 Mill ATS		
Finanzierung			
	Zeitraum	Zahlungen	Gesamtkosten
		in Mill ATS	
Bund, Kapitel 64	1980 bis 1987	24,1	24,1
ASFINAG	1988 bis 1992	118,4	142,5
Bund, Kapitel 64	1993 bis 1997	141,5	284,0
BundesimmobiliengesmbH	1988 bis Mitte Oktober 2000	60,2	344,3

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis August 2000 die Gebarungen des BMWA und der BundesimmobiliengesmbH hinsichtlich eines Zubaus und der Generalsanierung der Höheren Bundeslehr- und Versuchsanstalt für chemische Industrie (Anstalt) in Wien. Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Dezember 2000 gaben das BMBWK im März, die BundesimmobiliengesmbH im Mai, die Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH (Immobilienmanagementgesellschaft; vormals Bundesbaudirektion Wien) im Juni und das BMWA im Juli 2001 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete hierzu im September 2001 seine Gegenäußerungen.

Bauplanung

- 2.1 Die vom damaligen BMBT im Jahr 1983 eingeleitete Planung der Erweiterung und Sanierung des im Jahr 1910 für 100 Schüler fertig gestellten Schulgebäudes sah nach langen Diskussionen die Generalsanierung des Altbaues und die Errichtung von Zubauten bei aufrehtem Schulbetrieb in fünf Phasen vor. Für die Zubauten war eine Bauzeit von 1987 bis 1991 veranschlagt. Demgegenüber betrug die tatsächliche Bauzeit (einschließlich Generalsanierung des Altbaues) elf Jahre (1988 bis 1999).

2.2 Der RH beanstandete die für eine effiziente Projektabwicklung unververtretbar lange Planungs- und Bauzeit.

2.3 *Das BMWA teilte mit, dass die Grundsatzplanung stets im damaligen BMUK erfolgt sei; erst darauf aufbauend habe das damalige BMBT die weiteren Planungsschritte entwickelt.*

Laut Stellungnahme des BMBWK sei ein einzigartiges Zusammentreffen von Behinderungen (ua Bauzustand des Objektes, rasante Technologieentwicklung, Direktorwechsel, Geldmangel, Planungsmängel, fehlende Aussiedlungsmöglichkeiten) ursächlich für die lange Baudauer und die schleppende Entscheidungsfindung gewesen.

Kostenentwicklung

3.1 Die Kostenschätzungen für das Bauvorhaben waren von Projektbeginn an unrealistisch, zumal sich die im Jahr 1983 von der damaligen Bundesbaudirektion Wien geschätzten Herstellungskosten (156 Mill ATS) nach einer weiteren Schätzung des Architekten (Oktober 1988) — einschließlich der Honorare — auf rd 276 Mill ATS erhöhten. Bis September 2001 lag noch keine Endabrechnung des Bauprojektes vor; die voraussichtlichen Herstellungskosten betrug rd 360 Mill ATS. Bis Oktober 2000 waren rd 344 Mill ATS beglichen.

3.2 Der RH beanstandete die im Zuge der Bauausführung gegenüber der Kostenschätzung des Architekten eingetretene Kostensteigerung von rd 84 Mill ATS (rd 30 %).

3.3 *Das BMWA und die Immobilienmanagementgesellschaft wiesen darauf hin, dass viele Erschwernisse im Bauablauf, zB die Erneuerungen der Außenfassade und der Neutralisationsanlage sowie die massiven Lohn- und Preiserhöhungen zum Zeitpunkt der Kostenschätzungen nicht vorhersehbar gewesen seien. Die Schätzung des Architekten sei zutreffend gewesen.*

3.4 Der RH entgegnete, dass die Kostenentwicklung die mangelhafte Kosten- und Projektplanung verdeutlicht.

Projektmanagement

4.1 Das unzureichende Projektmanagement aller Beteiligten, insbesondere verzögerte Planerstellung, mangelhafte Leistungsverzeichnisse, zahlreiche vom Nutzer verursachte Planungsänderungen, unzureichende Baukoordination und verspätete Freimachungen der Schule, führten zu einer Überschreitung des geplanten Fertigstellungstermins der Generalsanierung (Oktober 1994) um rd fünf Jahre.

4.2 Der RH kritisierte, dass die Projekt- und Ablaufziele wegen der fehlenden Projektsteuerung nicht erreicht wurden. Nach Ansicht des RH waren insbesondere die Planungs- und Vergabemängel, die unzureichende Termin- und Kostensteuerung und die mangelhafte örtliche Bauaufsicht vom damaligen BMBT bzw damaligen BMWA zu vertreten; der Anstalt waren mehrere Planungsänderungen und Baustillstände zuzurechnen.

Projektmanagement

306

- 4.3 *Laut Stellungnahme der Immobilienmanagementgesellschaft seien für die Terminverzögerungen die verspätete Räumung der Schule sowie die Änderungswünsche des Nutzers, insbesondere bezüglich der Haustechnik, ursächlich gewesen; die detaillierten Bauzeitpläne seien im Zuge der mehrmaligen Übersiedlung der örtlichen Bauaufsicht abhanden gekommen.*

Laut Stellungnahme des BMBWK wären manche Nachjustierungen bei einem zügigen Baufortschritt nicht notwendig gewesen. Zum Großteil seien die Umpfanungen jedoch nur ein "Vorziehen" der technologischen Nachrüstung sowie Anpassungen an geänderte Sicherheitsvorschriften gewesen; sie seien deshalb kein unge-rechtfertigter Mehraufwand.

Ausschreibungen

- 5.1 Die Baumeisterarbeiten für die Erweiterung und Generalsanierung wurden nach 13 zumeist öffentlichen Ausschreibungen an den jeweiligen Best- und Billigstbieter vergeben. Den Angebotssummen von insgesamt rd 87,6 Mill ATS standen geprüfte Abrechnungssummen von rd 114,1 Mill ATS gegenüber; insbesondere hatten Massenmehrungen, Forderungen des Bundesdenkmalamtes und mehrere Zusatzleistungen zu den Überschreitungen geführt. Bei den Leistungen zur Elektroinstallation stieg die Auftrags-summe von rd 13,8 Mill ATS auf rd 22,0 Mill ATS.
- 5.2 Nach Ansicht des RH waren die erheblichen Kostenüberschreitungen eine Folge fehlerhafter Planung. Er kritisierte das ungewöhnlich hohe Ausmaß an Zusatzaufträgen, das die ursprüngliche Angebotsstruktur wesentlich verzerrte und bei Neupositionen einen freien Preiswettbewerb verhinderte. Bei genauerer Planung, widerspruchsfreien Leistungsverzeichnissen, zeit-gerechter Koordination mit dem Nutzer und der Wahrnehmung einer ordnungsgemäßen örtlichen Bauaufsicht wären diese Zusatzaufträge nach Ansicht des RH zum Großteil zu vermeiden gewesen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMWA und der Immobilienmanagementgesellschaft habe die unvorbergesehene Erneuerung der Haustechnikanlagen auch bei den Baumeis-terleistungen umfangreiche ungeplante Eingriffe in den Bestand der Alttrakte ver-ursacht. Wegen der Verdoppelung der Schüleranzahl auf rd 1 000 Schüler während der Bauzeit und der damit zusammenhängenden unerwarteten Erweiterungen sei die Planung der Elektroanlagen nicht fehlerhaft gewesen.*
- 5.4 Nach Auffassung des RH stellte das Ansteigen der Schüleranzahl einen für die Gesamtplanung entscheidenden Parameter dar und war daher bei den Planungsarbeiten rechtzeitig zu berücksichtigen.

Leistungsabgeltung

Baumeisterarbeiten

- 6.1 Die örtliche Bauaufsicht anerkannte mit den Rechnungen über die Bau-meisterarbeiten verschiedene Leistungen (vornehmlich aus Zusatzaufträ- gen) mit einem Einsparungspotenzial von rd 4,8 Mill ATS, obwohl
- (1) der Umfang der verrechneten Leistungen nicht durch Bautagesberich- te oder Lieferscheine nachgewiesen war,
- (2) die Preisbasis dieser Positionen teilweise wesentlich höher als die des Hauptangebotes war,

- (3) die Leistungen sachlich und technisch nicht notwendig waren,
- (4) die Leistungen nicht in den genehmigten Zusatzaufträgen enthalten, falschen Positionen zugeordnet oder bereits in anderen Positionen abgegolten waren und
- (5) Minderungsbeträge für "allgemeine Bauschäden" von den Schlussrechnungssummen der Verursacher nicht abgezogen worden waren.
- 6.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Rechnungsprüfung der örtlichen Bauaufsicht, die nach Ansicht des RH zu den vertragswidrigen Mehrzahlungen führte. Ebenso kam die damalige Bundesbaudirektion Wien als Projektverantwortliche ihrer Kontroll- und Bauherrenfunktion (Erteilung der Zusatzaufträge, Prüfung der erbrachten Zivilingenieurleistungen) nur unzureichend nach. Der RH empfahl der damaligen Bundesbaudirektion Wien und der BundesimmobiliengesmbH, die genaue Schadenshöhe zu ermitteln und die Honorare der betroffenen Ziviltechniker zu kürzen.
- 6.3 *Laut Stellungnahmen des BMWA und der Immobilienmanagementgesellschaft würden Bautagesberichte nur globale Aufzeichnungen des Baugeschehens darstellen; sie seien nicht als Grundlage für Bauabrechnungen heranzuziehen. Die Rechnungsprüfung habe die sachlich notwendige Leistungserbringung, die Preisangemessenheit und die richtige Leistungszuordnung bestätigt. Ausgenommen bei Fehlleistungen der Zivilingenieure dürften dabei keine Überzahlungen stattgefunden haben. Honorarkürzungen seien bereits früher erfolgt; sofern die Fehlleistungen der Zivilingenieure nicht anders zu bereinigen wären, würden weitere Honorarkürzungen vorgenommen werden.*
- 6.4 Der RH entgegnete dem BMWA und der Immobilienmanagementgesellschaft, dass Bautagesberichte für die Baudokumentation wesentlich sind und eine Grundlage für die Abrechnung darstellen. Darüber hinaus war der RH der Ansicht, dass die Beauftragung Dritter (zB mit Planungen, Angebotsprüfungen, örtlicher Bauaufsicht, begleitenden Kontrollen, Bauträgerfunktionen) weder die Immobilienmanagementgesellschaft noch das BMWA von der Wahrnehmung ihrer Bauherrenfunktion entbindet. Die sehr mangelhafte Baudokumentation lässt die eindeutige Feststellung des Ausmaßes der fraglichen Leistungen gegenwärtig nicht mehr zu, weswegen unter Zugrundelegung der kostengünstigsten Ausführungsvariante der Baumeisterarbeiten vom aufgezeigten Einsparungspotenzial auszugehen war.

Lüftungsanlagen

- 7.1 Im Zuge der Generalsanierung der Anstalt wurden als Lüftungsanlagen so genannte Rotationswärmetauscher eingebaut. Diese Aggregate erwiesen sich jedoch als Fehlplanung, weil damit die Schadstoffemissionen (zB aus den Labors) auf die Frischluft übertragen und in die zu belüftenden Räume transportiert wurden, was letztlich zu einer Stilllegung der Anlagen führte. Der Ausbau der ungeeigneten Lüftungsanlagen und deren Ersatz durch geeignete Anlagen verursachte einen vermeidbaren Mehraufwand von rd 700 000 ATS, den die damalige Bundesbaudirektion Wien beim Haustechnikplaner zwar als Planungsfehler reklamierte, aber keine Haftungsansprüche stellte.

Leistungsabgeltung

308

- 7.2 Der RH kritisierte die Fehlplanung der Lüftungsanlagen und die unzureichende Projektprüfung durch das damalige BMBT bzw das damalige BMWA. Der RH empfahl der damaligen Bundesbaudirektion Wien und der BundesimmobiliengesmbH, den Schadensbetrag einschließlich der Nebenkosten von der noch nicht ausbezahlten Schlussrechnung des Planers einzubehalten.
- 7.3 *Laut Stellungnahmen des BMWA und der Immobilienmanagementgesellschaft habe Letztere die Schlussrechnung des Planers bis zur Abklärung des Schadens, über den voraussichtlich in einem Gerichtsverfahren entschieden werde, zurückgewiesen.*
- 8.1 Wegen der Inbetriebnahme der Lüftungsanlagen während der Generalsanierung und fehlender bzw falsch angeordneter Luftfilter kam es zu einer starken Verschmutzung der Lüftungskanäle. Die damalige Bundesbaudirektion Wien hielt deshalb eine fachgerechte Reinigung für dringend notwendig. Aufgrund der hierfür erwarteten Kosten von mehr als 5 Mill ATS für die komplette Demontage samt Reinigung unterblieben bisher diese Arbeiten.
- 8.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Planung sowie die Projektorganisation beim Betrieb der Anlagen; er empfahl, aus gesundheitlichen bzw hygienischen Gründen ehestmöglich die Lüftungsanlagen zu reinigen.
- 8.3 *Laut Stellungnahmen des BMWA und der Immobilienmanagementgesellschaft bestünden nun keine Bedenken mehr, weil in allen Anlagen die Zuluft von der Abluft getrennt würde.*

Die BundesimmobiliengesmbH teilte mit, sie habe eine Funktionsüberprüfung der Lüftung sowie der Wartung im Wege der Immobilienmanagementgesellschaft veranlasst.

Leistungsverzeichnisse

- 9.1 Die Vergleiche der nach den Planungen erstellten Ausschreibungen der Baumeister- und Elektroinstallationsarbeiten sowie der Lüftungsanlagen mit den Massen der Schlussrechnungen wiesen generell auf mangelhafte und unvollständige Leistungsverzeichnisse hin. In den Ausschreibungen enthaltene stille Massenreserven sowie erhebliche Massenminderungen und Massenerhöhungen aufgrund zahlreicher Planungsänderungen ergaben insgesamt ein hohes Spekulationspotenzial:
- Bei den Baumeisterarbeiten trat dadurch beim Bauabschnitt "Fassaden-sanierung" ein fiktiver Bietersturz (das bedeutet, dass nachgereichte Bieter die ausgeschriebenen Leistungen unter sonst gleichen Voraussetzungen billiger als die Auftragnehmer abgerechnet hätten) von rd 2,3 Mill ATS,
 - bei den Elektroinstallationsarbeiten ein Bietersturz von rd 1,3 Mill ATS und
 - beim zweiten Bauabschnitt der Lüftungsanlagen ein weiterer Bietersturz von rd 1 Mill ATS auf.

Leistungsverzeichnisse

309

- 9.2 Der RH beanstandete die fehlerhaften Planungen und die Mangelhaftigkeit der Leistungsverzeichnisse, die umfangreiche Zusatzaufträge und Massenabweichungen zur Folge hatten und den Bietern ein breites Spekulationspotenzial eröffneten.
- 9.3 *Laut Stellungnahmen des BMWA und der Immobilienmanagementgesellschaft seien infolge der langen Bauzeit und der teilweise geänderten Ausführung aufgrund von Nutzerwünschen keine "Bieterstürze im engeren Sinn" gegeben.*
- 9.4 Der RH entgegnete, dass durch die beachtlichen Massenverschiebungen wesentliche Teile der Leistungen dem Preiswettbewerb entzogen blieben. Weiters konnte damit ein wesentliches Ziel von Ausschreibungen, nämlich die für den Auftraggeber technisch und wirtschaftlich besten Angebote zu ermitteln, nicht bzw wegen der Massenungenauigkeiten nur durch Zufall erreicht werden.

Gesamtbeurteilung

- 10.1 Die Vielzahl von Projektbeteiligten — damaliges BMBT bzw BMwA, damaliges BMUK, damalige Bundesbaudirektion Wien, BundesimmobiliengesmbH, Anstalt — führte zu sich überlagernden Projektstrukturen, Vernetzungen, Koordinationsproblemen, vermeidbaren Verfahrensschritten und Terminverzögerungen. Insbesondere erwiesen sich
- die unzureichende Leistung der beauftragten Ziviltechniker,
 - eine teils mangelnde Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch das damalige BMBT bzw BMwA und die damalige Bundesbaudirektion Wien hinsichtlich Projektprüfung, Auftragsvergaben, Projektorganisation und Rechnungsprüfung sowie
 - die Bauausführung bei aufrechtem Schulbetrieb, die zu Planungsänderungen und einer Bauzeit von elf Jahren führte,
- für den Projektablauf als nachteilig.
- 10.2 Bei einem optimalen Bauablauf und bei Ausschöpfung aller Einsparungspotenziale, etwa auch durch die Vermeidung der infolge der langen Bauzeit eingetretenen Lohn- und Preiserhöhungen (9,4 Mill ATS) sowie durch die Einsparung der von der örtlichen Bauaufsicht aufgezeigten Zusatzkosten (10 Mill ATS), wäre nach Ansicht des RH eine Reduktion des Baubudgets um bis zu 43,9 Mill ATS zu erwarten gewesen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMWA sei das Bauvorhaben durch langfristige Budgetierung, laufende Änderungen der Nutzeranforderungen sowie Vertragsrücktritte gekennzeichnet gewesen; auch das BMWA werte eine Sanierung von Gebäuden bei laufendem Schulbetrieb kritisch.*

Das BMWA und die Immobilienmanagementgesellschaft teilten mit, angesichts der Komplexität des Bauvorhabens ihre Bauberrenfunktion einwandfrei wahrgenommen zu haben.

310

Laut Stellungnahme des BMBWK wären eine Optimierung des Kommunikations- und Informationsflusses zwischen Bauleitung und Anstalt sowie klare Terminvorgaben wünschenswert gewesen. Es könne nicht Aufgabe von Zentralstellen sein, Abwicklungsdetails zu vereinbaren; sowohl das damalige BMBT bzw. BMuA als auch das BMBWK hätten, allerdings ohne Erfolg, stets versucht, Kommunikationshilfen anzubieten.

Schluss-
bemerkungen

- 11 Zusammenfassend empfahl der RH der damaligen Bundesbaudirektion Wien und der BundesimmobiliengesmbH,
- (1) die durch die Fehlleistungen der Planer und der örtlichen Bauaufsicht verursachten finanziellen Schäden durch Rückforderungen sowie entsprechende Honorarkürzungen abzudecken,
 - (2) die technische Leistungsfähigkeit und Qualifikation der Planer vor der Auftragserteilung genauer zu prüfen sowie
 - (3) die während des Projektablaufes erbrachten Teilleistungen einer stichprobenmäßigen Kontrolle zu unterziehen.

Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG

Die in Europa vorhandenen Überkapazitäten in der Stromerzeugung und der in Monopolzeiten erfolgte Aufbau von Finanzmitteln haben — bei nur mäßigem Marktwachstum — zu einem starken Verdrängungswettbewerb aus Anlass der Liberalisierung des Strommarktes geführt. Die ungeachtet des Wettbewerbs bei der Stromerzeugung weiter bestehenden Monopole bei den Übertragungs- und Verteilnetzen verursachen einen erheblichen Regulierungsaufwand.

Die erforderlichen Konzentrationsprozesse der österreichischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen erfolgten aufgrund mangelnder Eigentümergegebenheiten teilweise sehr zögernd; dies begünstigte mittelfristig Übernahmeversuche durch ausländische Marktteilnehmer.

Die teilweise unter den Erzeugungskosten liegenden Strompreise waren einerseits für die Stromkunden vorteilhaft, andererseits erforderten sie wegen der damit verbundenen Erlösrückgänge bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen Kosteneinsparungsprogramme sowie Unternehmenskonzentrationen. Im Jahr 1999 verzeichnete die überprüfte Unternehmung einen Einbruch der Umsatzerlöse von rd 2,8 Mrd ATS (13,8 %) gegenüber dem Jahr zuvor. Wegen zeitgerecht eingeleiteter rigoroser Sparprogramme im Personal-, Investitions- und Instandhaltungsbereich bewältigte die überprüfte Unternehmung die Anpassung der Kostenstruktur an einen liberalisierten Strommarkt mit extremem Wettbewerb erfolgreich.

Als Folge der niedrigen Strombeschaffungskosten geriet die kostenintensivere, jedoch umweltschonendere Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen unter Druck.

Die gesetzlich erforderliche Entflechtung von Erzeugung, Übertragung und Verteilung elektrischer Energie erfolgte durch die Gründung von jeweils selbständigen Unternehmen.

Kennzahlen des Konzernabschlusses der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts AG¹⁾			
	1998	1999	2000
	in Mill ATS		
Umsatzerlöse	20 563	17 723	17 883
Operatives Ergebnis vor durch Marktliberalisierung verursachtem Aufwand	5 906	4 581	4 145
Operatives Ergebnis nach durch Marktliberalisierung verursachtem Aufwand ²⁾	- 8 589	4 581	4 145
Finanzierungsergebnis	- 2 064	- 2 694	- 2 554
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 6 682	1 364	1 225
Cashflow aus dem operativen Bereich	5 696	3 770	3 322
Investitionen	2 311	1 233	740
		Anzahl	
Mitarbeiter zum Bilanzstichtag	4 162	3 747	3 387

1) nach International-Accounting-Standards
2) außerordentliche Abschreibungen und Rückstellungen für drohende Verluste

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Februar und März 2000 bei der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts AG (Verbundkonzern) die Auswirkungen des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes (BGBl I Nr 143/1998; kurz: ElWOG). Zu der im Dezember 2000 der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts AG zugeleiteten Prüfungsmittelteilung erfolgte keine Stellungnahme.

Grundsätzliche Feststellungen zur Strommarktliberalisierung

Supranationale Vorgaben

- 2 Die Anfang 1997 in Kraft getretene Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie der Europäischen Kommission bezweckte — als weiteren Schritt zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes — die Verwirklichung eines wettbewerbsorientierten europäischen Elektrizitätsmarktes.

Nationale Umsetzung

Allgemeines

- 3 Mit dem ElWOG erfolgte die Umsetzung der Elektrizitätsbinnenmarkt-richtlinie in österreichisches Recht; ab Februar 1999 war eine schrittweise Marktöffnung vorgesehen.

Kompetenzen

- 4.1 Die Grundsatzbestimmungen des ElWOG bedurften der Erlassung von Ausführungsgesetzen durch die Bundesländer; die Ausführungsgesetze sollten bis 19. Februar 1999 in Kraft treten.

- 4.2 Im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum ElWOG wies der RH darauf hin, dass die bis dahin im Elektrizitätswesen bestehende komplizierte österreichische Kompetenzlage durch die Neuordnung nicht vereinfacht würde. Seiner Anregung hinsichtlich einer Vereinheitlichung des B-VG auf dem Gebiet des Elektrizitätswesens wurde nicht nachgekommen.

In einigen Bundesländern erfolgte die Ausführungsgesetzgebung verspätet (in Wien Ende Juli 1999, in der Steiermark Ende Mai 2000).

Gesetzliche Ziele

- 5.1 Die Ziele des ElWOG waren:

- Kostengünstige Stromversorgung der österreichischen Bevölkerung und Wirtschaft in hoher Qualität,
- Schaffung einer Marktorganisation,
- weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien sowie
- Schaffung eines Ausgleichs für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die den Elektrizitätsunternehmen im Hinblick auf Versorgungssicherheit, Strompreis und –qualität sowie auf den Umweltschutz auferlegt worden sind.

- 5.2 Nach Ansicht des RH stellte die Zielerreichung eine Herausforderung an die Elektrizitätsunternehmen und die Regulierungsbehörde dar, zumal Konflikte zwischen den einzelnen Zielen nicht auszuschließen waren. So sollte ungeachtet der angestrebten Erhöhung des Anteils an Strom aus erneuerbaren — mit teurer Technologie verbundenen — Energieträgern eine kostengünstige Stromversorgung erreicht werden. Weiters sollte der vorhandene Sicherheitsstandard trotz sinkender Strompreise aufrecht erhalten werden.

Zielerreichung

- 6 Zur Zielerreichung war festzustellen:

(1) Das Ziel einer Preissenkung durch die Marktöffnung wurde sehr rasch und in hohem Ausmaß erreicht.

(2) Das ElWOG führte größtenteils zu einer Marktorganisation gemäß der geltenden Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie.

(3) Unterschiedliche gesetzliche Quotenregelungen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern — mit Ausnahme der Wasserkraft — (Ökostrom) bzw aus Kleinwasserkraftwerken komplizierten das administrative System. Darauf hat der RH bereits anlässlich der Begutachtung der Novelle zum ElWOG (Energie liberalisierungsgesetz) hingewiesen.

Grundsätzliche Feststellungen zur Strommarktliberalisierung

314

Eigentumsverhältnisse

- 7 Das zeitgleich mit dem EIWOG in Kraft getretene Bundesverfassungsgesetz, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmungen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden, legte Anteilmehrheiten der öffentlichen Hand in Landesgesellschaften und Unternehmungen des Verbundkonzerns fest. Den darauf folgenden Bestrebungen, dieses Bundesverfassungsgesetz ersatzlos aufzuheben und damit unbeschränkte Privatisierungen des Verbundkonzerns sowie der Landesgesellschaften zu ermöglichen, blieb — im Einklang mit einer entsprechenden, im Begutachtungsverfahren zum Energieliberalisierungsgesetz abgegebenen Stellungnahme des RH — die Umsetzung versagt.

Marktstruktur

- 8 Die Öffnung des Strommarktes führte zu neuen Marktteilnehmern und Märkten. Zu den traditionellen Strukturen Erzeugung, Übertragung und Verteilung kamen der Handel und Vertrieb hinzu. Die durch einen natürlichen Monopolcharakter — Stromleitungen können nicht in beliebiger Zahl gebaut werden — gekennzeichneten Übertragungs- und Verteilnetze sind weiterhin vom Wettbewerb ausgenommen; sie bedürfen eines erheblichen Regulierungsaufwandes.

Das EIWOG legte eine schrittweise Marktöffnung für Großabnehmer — ab Februar 1999 über 40 Gigawattstunden, ab Februar 2000 über 20 Gigawattstunden, ab Februar 2003 über 9 Gigawattstunden Jahresverbrauch — fest (Marktöffnungsgrad [Anteil der im Wettbewerb gehandelten Energiemenge] etwa 36,3 %). Das Energieliberalisierungsgesetz sah ab 1. Oktober 2001 für alle Stromverbraucher im Wege des regulierten Netzzuganges die vollständige Freiheit der Lieferantenwahl vor.

Wettbewerbsauswirkungen

Strompreisveränderung

- 9 Der massive Wettbewerb der großen europäischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen mit teilweise hohen Anteilen an atomarer Stromerzeugung, Überkapazitäten und beträchtlichen finanziellen Ressourcen für Akquisitionen löste stark sinkende Strompreise aus.

– Im Jahr 1999 lagen auf der Beschaffungsseite die durchschnittlich gehandelten Spotmarktpreise (mehr als 20 g je Kilowattstunde) deutlich unter den Erzeugungskosten modernster Gas-Kombikraftwerke (mehr als 40 g je Kilowattstunde).

– Auf der Absatzseite bewirkte die Marktöffnung im Großkundenbereich einen Preisrückgang bis zu 50 %. Bei den Haushalten und im Gewerbe waren Preisnachlässe von über 15 % bzw über 30 % festzustellen.

Kostensenkungsprogramme

- 10.1 Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen bereiteten sich durch umfangreiche Kostensenkungs- und Restrukturierungsmaßnahmen teilweise schon frühzeitig auf den liberalisierten Strommarkt vor. So sanken die Investitionen der neun Landesgesellschaften und des Verbundkonzerns in den Jahren 1995 bis 1999 von 14 Mrd ATS auf 11 Mrd ATS. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Anzahl der Mitarbeiter von 21 900 auf 18 800.
- 10.2 Der RH wies darauf hin, dass der Anteil der Personalkosten der österreichischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen im überprüften Zeitraum teilweise zwischen 20 % und 30 % des Umsatzes und damit über den vergleichbaren Personalkostenanteilen europäischer Mitbewerber lag. Sowohl im Personal- als auch im Netzbereich bestand nach Ansicht des RH zum Teil weiterer Kostensenkungsbedarf.

Unternehmungszusammenschlüsse

- 11.1 Um bei sinkenden Strompreisen noch vertretbare wirtschaftliche Ergebnisse erzielen zu können, schlossen sich große Elektrizitätsversorgungsunternehmen (zB Energie Baden-Württemberg AG mit Electricité de France, Bayernwerk mit Preussen Elektra, Vattenfall mit Hamburger Electricitäts-Werke AG, Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG mit Rheinisch-Westfälischer Elektrizitätswerk AG) zwecks Ausnutzung von Synergiepotenzialen europaweit in zunehmendem Maße zusammen. In Österreich erfolgte der wirtschaftliche Konzentrationsprozess trotz der — im internationalen Vergleich — überwiegend mittleren bis kleineren Elektrizitätsversorgungsunternehmen teilweise sehr zögernd. Dies begünstigte mittelfristig Übernahmeveruche durch ausländische Marktteilnehmer. Durch Aktienkäufe erfolgten wechselseitige Beteiligungen österreichischer börsennotierender Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die jeweils über Sperrminoritäten verfügten.
- 11.2 Nach Auffassung des RH wäre es vor allem Aufgabe der Eigentümer (überwiegend die öffentliche Hand) gewesen, geeignete Strukturen zu schaffen, um den Herausforderungen des europäischen Elektrizitätsbinnenmarktes erfolgreich begegnen zu können. Der RH wies darauf hin, dass die wechselseitigen Beteiligungen nicht geeignet waren, die erforderlichen Unternehmungskonzentrationen (zB Kooperationen, Fusionen) zu verbessern; vielmehr waren dadurch Mittel von rd 16 Mrd ATS gebunden, die zweckmäßiger für eine Stärkung der Marktposition zu verwenden gewesen wären. Eine von den Eigentümern koordinierte Zusammenarbeit der größeren österreichischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen könnte diesen eine bedeutende Marktstellung auch im europäischen Rahmen sichern, andernfalls würden potenteren ausländischen Marktteilnehmern mögliche Übernahmeveruche erleichtert.

Grundsätzliche Feststellungen zur Strommarktliberalisierung

316

Wirtschaftliche Ergebnisse

- 12.1 Der rasche Strompreisverfall bewirkte erhebliche Erlöseinbußen bei den österreichischen Elektrizitätsversorgungsunternehmen. So erwarteten die neun Landesgesellschaften sowie der Verbundkonzern für das Jahr 2000 einen Erlöseinbruch von knapp 11 Mrd ATS gegenüber 1998 (knapp 16 % der Gesamterlöse von 63 Mrd ATS).
- 12.2 Im Gegensatz zu anderen Wirtschaftssparten, in denen Preissenkungen spürbare Umsatzzuwächse ermöglichen, lässt die vergleichsweise geringe Veränderung der Stromnachfrage im Fall von Preis- und Einkommenschwankungen nach Ansicht des RH günstigstenfalls einen schwach wachsenden Strommarkt erwarten.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

- 13 Nach einer 1999 von einem universitären Projektteam durchgeführten Untersuchung über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer angenommenen 15 %igen Strompreissenkung in der Steiermark müssten in den folgenden vier Jahren zum Ausgleich der damit verbundenen Erlösausfälle jährlich 175 Mitarbeiter freigesetzt und die Investitionen jährlich um 147 Mill ATS gekürzt werden. Dies würde ein Sinken der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung um 183 Mill ATS und einen Beschäftigungsabbau um insgesamt 420 Arbeitsplätze (175 bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen und 245 in anderen Wirtschaftszweigen) nach sich ziehen. Dem gegenüber stünden positiv wirksame Effekte (höhere Konsumausgaben durch niedrigere Stromrechnungen) mit einer Wertschöpfung von insgesamt 281 Mill ATS und 441 neuen Arbeitsplätzen.

Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG

Erlösentwicklung

- 14 Von der im Februar 1999 erfolgten Liberalisierung des Strommarktes war die überprüfte Unternehmung mit einem sofortigen Marktöffnungsgrad von 68,5 % (der Durchschnitt innerhalb der EU lag damals bei 25,4 %, in Österreich bei 28,5 %) am stärksten betroffen.

Dies machte vermehrte Vertriebs- und Handelsaktivitäten erforderlich, die 1999 zu einer Steigerung des Stromabsatzes um 6,7 % führten. Zufolge des starken Wettbewerbs und teilweise nicht hinreichend kostendeckender Strompreise betrug Preisrückgänge in einzelnen Absatz-Segmenten bis zu 50 %. Die Umsatzerlöse sanken 1999 gegenüber 1998 um rd 2,8 Mrd ATS (13,8 %).

Kostenentwicklung

Stromerzeugungs- und -beschaffungskosten

- 15.1 Die Stromerzeugungs- und -beschaffungskosten (rd 4,7 Mrd ATS bzw rd 25 % der Gesamtkosten im Jahr 1998) sanken von 1998 auf 1999 um rd 0,8 Mrd ATS. Ein wesentliches Hemmnis für weitere Kostensenkungen stellten die wegen der bestehenden Primärenergielieferverträge (zB Kohlelieferungen der GKB-Bergbau GmbH an eine Konzernunternehmung der überprüften Unternehmung) nicht wettbewerbsfähigen kalorigen Kraftwerke dar.

- 15.2 Der RH empfahl, die Bemühungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Verwertung dieser Kraftwerke bzw einer Reduzierung der Verpflichtungen aus den bestehenden Primärenergielieferverträgen — insbesondere bei Kohle — verstärkt fortzusetzen.

Personal

- 16.1 Der Personalaufwand der überprüften Unternehmung reduzierte sich von rd 4,9 Mrd ATS (1998) auf rd 3,5 Mrd ATS (1999), wobei rd 0,3 Mrd ATS auf eine Verringerung des Personalaufwandes für aktive Dienstnehmer und rd 1,1 Mrd ATS auf bilanzielle Maßnahmen (zB Pensionsabfindungen, Anwendung neuer Sterbetafeln, Dotierungen) entfielen.
- 16.2 Da der erhebliche Rückgang des Personalaufwandes überwiegend auf bilanzielle Maßnahmen zurückzuführen war, empfahl der RH weitere Einsparungsbemühungen, um die internationale Konkurrenzfähigkeit abzusichern.

Abschreibungen

- 17.1 Wegen des der Strommarktliberalisierung angepassten Investitionsprogrammes und eines damit verbundenen geringeren Investitionsvolumens sanken die planmäßigen Abschreibungen von 3,5 Mrd ATS (1998) auf 2,9 Mrd ATS (1999). Wegen der Kraftwerksüberkapazitäten in Europa erfolgte 1999 die außerplanmäßige Abschreibung des Kraftwerks Dürnrrohr (2,0 Mrd ATS); die übrigen kalorischen Kraftwerke der überprüften Unternehmung waren bereits 1998 mit 9,2 Mrd ATS außerplanmäßig abgeschrieben worden. Insgesamt betragen die Abschreibungen 1999 4,9 Mrd ATS.
- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass die außerplanmäßigen Abschreibungen (insgesamt 11,2 Mrd ATS) künftig zu einer erheblichen Aufwandsentlastung führen werden. Im Zusammenhang mit einer wesentlich verringerten Investitionstätigkeit und einer allfälligen Ergebnisverschlechterung ist jedoch eine starke Verringerung des Cashflow zu erwarten.

Sonstige betriebliche Aufwendungen

- 18.1 Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen betragen 1998 2,2 Mrd ATS. In diesem Bereich senkte die überprüfte Unternehmung die größten Aufwandspositionen (Betrieb und Erhaltung der Anlagen, Bildung, Forschung, Informatik, Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltung) im Jahr 1999 gegenüber 1998 um insgesamt 544 Mill ATS.
- 18.2 Der RH anerkannte, dass die überprüfte Unternehmung durch zustandsorientierte Instandhaltung die Aufwendungen für Betrieb und Erhaltung von 1 358 Mill ATS (1996) auf 648 Mill ATS (1999) etwa halbiert hat. Zu einer erheblichen Belastung führte jedoch die 1999 getroffene Vorsorge für Beratungen im Zusammenhang mit der Energie Austria (115 Mill ATS) sowie für den möglichen Entfall von Forderungen (170 Mill ATS).

**Österreichische
Elektrizitätswirtschafts AG**

318

Operatives Ergebnis

- 19 Beim Strombezug, bei den Brennstoffen, dem Personal, den Abschreibungen und bei den sonstigen betrieblichen Aufwendungen sparte die überprüfte Unternehmung durch ein forciertes Kostensenkungsprogramm von 1998 auf 1999 insgesamt rd 1,8 Mrd ATS ein. Damit war allerdings ein Ausgleich des Umsatzrückganges von rd 2,8 Mrd ATS nicht möglich, was zu einer Verschlechterung des operativen Ergebnisses von rd 5,9 Mrd ATS (1998) auf rd 4,6 Mrd ATS (1999) führte.

Verschuldung,
Finanzierungs- und
Beteiligungsergebnis

- 20.1 Bei Finanzverbindlichkeiten von insgesamt rd 43,5 Mrd ATS (1999) überstiegen die Nettoverbindlichkeiten das Eigenkapital um fast das Fünffache, einem im Vergleich zu anderen europäischen Elektrizitätsversorgungsunternehmungen sehr ungünstigen Wert.

Das Finanzierungsergebnis verschlechterte sich von rd – 2,1 Mrd ATS (1998) auf rd – 2,7 Mrd ATS (1999). Die Gründe dafür waren nicht realisierte Yen-Kursverluste von 475 Mill ATS, Rückstellungen für erwartete Verluste von 280 Mill ATS und ein Rückgang des Beteiligungsergebnisses um etwa 200 Mill ATS.

- 20.2 Bereits in einem Sonderbericht aus dem Jahre 1996 (Verbundgesellschaft, Reihe Bund 1996/6 S. 18 Abs 24.2 (3)) hat der RH auf die hohe Verschuldung des Verbundkonzerns hingewiesen. Eine Verbesserung des ungünstigen Beteiligungs- und Finanzierungsergebnisses könnte nach Ansicht des RH kurz- bis mittelfristig durch den Verkauf von nicht betriebsnotwendigen Vermögensteilen ermöglicht werden.

Reorganisation

- 21.1 Im Zusammenhang mit der Marktöffnung erfolgte die Fusion von vier Sondergesellschaften (Österreichische Donaukraftwerke AG, Tauernkraftwerke AG, Verbundkraft Elektrizitätswerk GmbH, Österreichische Draukraftwerke AG) zur VERBUND-Austrian Hydro Power AG. Damit konnten rd 40 % der Inlandsaufbringung durch 48 Kraftwerke in einer Gesellschaft zusammengefasst werden. Durch Reorganisation in den Jahren 1998 und 1999 sank die Anzahl der Organisationseinheiten der neu geschaffenen Kraftwerksgesellschaft von 29 auf 13; der Personalstand reduzierte sich von 2 188 auf 1 573 Mitarbeiter. Die gesetzlich erforderliche Entflechtung von Erzeugung, Übertragung und Verteilung elektrischer Energie erfolgte durch Gründung jeweils selbständiger Unternehmungen.
- 21.2 Da die Reorganisation sehr rasch vorangetrieben worden war, empfahl der RH, auf die Funktionsfähigkeit interner Kontrollkreise verstärkt zu achten. Als nächster Schritt sollte vermehrtes Augenmerk auf die Optimierung der Geschäftsprozesse (einschließlich integriertem Unternehmungscontrolling) gelegt werden. Die Verknüpfung aller Planungs-, Steuerungs- und Kontrollabläufe sollte letztlich ein ausgewogenes Management von Marktchancen und -risiken ermöglichen.

Kosten der
Liberalisierung

- 22.1 Der Konzernabschluss 1998 der überprüften Unternehmung wies den durch die Strommarktliberalisierung verursachten Aufwand mit 14,5 Mrd ATS aus. Dies betraf in erster Linie die außerplanmäßige Abschreibung von Kraftwerken (9,2 Mrd ATS) und die Bildung von Rückstellungen für Strombezugsverträge mit nicht marktkonformen Preisen. Für unrentabel gewordene Investitionen sind der überprüften Unternehmung von der Europäischen Kommission gemäß der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie rd 8 Mrd ATS, die im Wege eines Aufschlages auf die Netztarife lukriert werden können, prinzipiell zuerkannt worden. Eine Entscheidung des BMWA über die Umsetzung der Kommissionsentscheidung lag im Oktober 2001 noch nicht vor.
- 22.2 Der RH wies darauf hin, dass die 1998 ausgewiesenen Marktliberalisierungskosten nicht durch gegensteuernde Maßnahmen (Auflösung von Rückstellungen usw) kompensiert werden konnten und zu einem Verlust der überprüften Unternehmung von 5,7 Mrd ATS (1998) sowie zu einer Einstellung der Dividendenzahlungen geführt haben. Allerdings werden die vorgenommenen Einmalmaßnahmen (außerplanmäßige Abschreibungen, Bildung von Rückstellungen) künftig zu einer wesentlich verbesserten Kostenstruktur und Wettbewerbsfähigkeit der überprüften Unternehmung beitragen.

Umwelt

- 23.1 Mit umfangreichen Umweltschutzeinrichtungen ausgestattete kalorische Kraftwerke der überprüften Unternehmung waren im liberalisierten Strommarkt aus Kostengründen nicht konkurrenzfähig. Die daraus resultierende bevorstehende Schließung einzelner kalorischer Kraftwerke lässt einen geringeren Verbrauch fossiler — und damit umweltbelastender — Brennstoffe erwarten.
- 23.2 Allerdings bestand nach Ansicht des RH die Gefahr, dass allenfalls erforderliche Stromimporte aus Kraftwerken mit geringeren Umweltstandards stammen.

Schluss-
bemerkungen

- 24 Zusammenfassend empfahl der RH dem Vorstand der überprüften Unternehmung,
- (1) das umfassende Kostensenkungs- und Restrukturierungsprogramm weiter fortzusetzen,
- (2) auf die Funktionsfähigkeit interner Kontrollkreise verstärkt zu achten und die Prozessorganisation zu optimieren sowie
- (3) im Hinblick auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit die Fremdmittel verstärkt abzubauen.

320

Kärntner Elektrizitäts AG

Im Zusammenhang mit der im Februar 1999 erfolgten Strommarktliberalisierung erwartete die Kärntner Elektrizitäts AG (kurz: Kelag) bis 2004 einen Erlösrückgang von rd 1,1 Mrd ATS gegenüber 1998. Die überprüfte Unternehmung hat rechtzeitig eine Anpassung der Organisations- und Kostenstruktur an einen liberalisierten Strommarkt mit starkem Wettbewerb eingeleitet. Besondere Sparsamkeit war bei den sonstigen betrieblichen Aufwendungen (zB Beratung, Werbung, Mieten, Versicherungen) geboten. Die Reorganisation der Kelag sollte weiter betrieben werden. Die internen Kontrollkreise sowie die Prozessorganisation waren verbesserungsfähig.

Im Mai 2001 hat das Land Kärnten 49 % seiner Anteile am Mehrheitseigentümer der Kelag (Kärntner Energieholding Beteiligungs GmbH) an die Rheinisch Westfälische Energieholding verkauft.

Kärntner Elektrizitäts AG			
Eigentümer:	63,85 % Kärntner Energieholding Beteiligungs GmbH (100 % Land Kärnten, seit Mai 2001: 51 % Land Kärnten, 49 % Rheinisch Westfälische Energieholding)		
	35,12 % Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG		
	1,00 % Streubesitz		
	0,03 % fünf Stadtgemeinden		
Gebahrungsentwicklung:	1998	1999	2000
	in Mill ATS		
Umsatzerlöse	4 845	4 679	4 414
Betriebsergebnis	459	1 283	1 303
Finanzergebnis	- 269	- 151	- 279
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	190	1 132	1 024
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	184	79	1 115
Cashflow	1 098	909	1 195
Investitionen	589	591	478
		Anzahl	
Mitarbeiter (zum Bilanzstichtag)	1 437	1 412	1 382

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Februar 2000 bei der Kärntner Elektrizitäts AG (Kelag) die Auswirkungen des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes (kurz: ElWOG). Zu den im Jänner 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen der Vorstand der Kelag im Mai 2001 und das Land Kärnten im Juli 2001 Stellung. Die Stadtgemeinde Wolfsberg hat im Februar 2001 und die Stadt Villach im Juli 2001 auf eine Stellungnahme verzichtet. Gegenäußerungen des RH waren nicht erforderlich.

322

Grundsätzliche Feststellungen zur Strommarktliberalisierung

- 2 Bezüglich der grundsätzlichen Feststellungen des RH zur Strommarktliberalisierung (Errichtung eines europäischen Binnenmarktes für elektrische Energie) wird auf die diesbezüglichen Darlegungen im Prüfungsergebnis betreffend die Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG, das im vorliegenden Bericht enthalten ist (S. 312 bis 316), verwiesen.

Kärntner Elektrizitäts AG

Erlösentwicklung

- 3 Gemäß Planrechnung der Kelag werden die Stromerlöse von rd 4,0 Mrd ATS (1998) trotz steigender Absatzmengen bis 2004 auf rd 2,8 Mrd ATS sinken. Strategisches Ziel der überprüften Unternehmung ist es, die Erlösrückgänge durch verstärkte Vertriebs- und Handelsaktivitäten (auch außerhalb Kärntens) und die erwartete Steigerung des Stromabsatzes auszugleichen.

Kostenentwicklung

Stromerzeugungs- und -beschaffungskosten

- 4.1 Die Stromerzeugungs- und -beschaffungskosten (einschließlich Material und Fremdleistungen) betragen 1998 2,3 Mrd ATS. Allein bei den Fremdstrombezugskosten erwartet die Kelag bis 2004 einen Rückgang um 30 %.
- 4.2 Aufgrund der eigenen kostengünstigen Stromerzeugung durch Wasserkraft und der tendenziell sinkenden Strombezugskosten kann die Kelag nach Ansicht des RH kurzfristig eine wettbewerbsfähige Position erreichen. Der RH empfahl, zur Erzielung von Kosteneinsparungen und zur weiteren Senkung der Fremdstrombezugskosten mit anderen Elektrizitätsversorgungsunternehmungen zu kooperieren.

Personal

- 5.1 Aufgrund von Pensionsabgängen und einer 1998 in Kraft gesetzten Vorruhestandsregelung erwartet die Kelag bis 2004 einen Abbau von 159 Mitarbeitern. Die jährlichen Aktivbezugserhöhungen lassen bis 2004 dennoch ein Ansteigen des Personalaufwandes um 100 Mill ATS auf rd 1,1 Mrd ATS gegenüber 1999 erwarten. Sollten die Umsatzerlöse auf dem Stand von 1998 bleiben (rd 4,9 Mrd ATS), rechnet die Kelag bis 2004 mit einer Verringerung des Personalaufwandanteiles am Gesamtaufwand auf 23 %.
- 5.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Kelag zur Reduzierung des Personalaufwandes. Er wies jedoch darauf hin, dass der Anteil des Personalaufwandes auch im Falle eines Eintreffens der günstigsten Annahme über der im europäischen Vergleich maßgeblichen Zielgröße von unter 20 % liegen wird. Der RH regte daher weitere intensive Anstrengungen an, um diese Zielgröße zu erreichen. Der Schwerpunkt sollte neben einer weiteren Kostensenkung auf einer Steigerung der Umsatzerlöse liegen.

Abschreibungen

- 6.1 Wegen des der Strommarktliberalisierung angepassten Investitionsprogrammes und eines damit verbundenen geringeren Investitionsvolumens werden laut Planrechnung die Abschreibungen von 614 Mill ATS (1998) auf 589 Mill ATS (2004) sinken. Wegen der Kraftwerksüberkapazitäten in Europa erfolgte 1999 eine außerplanmäßige Abschreibung der Kraftwerke der Kelag in Höhe von 1,6 Mrd ATS.
- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass die außerplanmäßigen Abschreibungen künftig zu einer jährlichen Aufwandsentlastung von 63 Mill ATS führen werden. Im Zusammenhang mit einer verringerten Investitionstätigkeit und einer allfälligen Ergebnisverschlechterung ist jedoch eine Abnahme des Cashflow von rd 1,1 Mrd ATS (1998) auf langfristig 700 Mill ATS zu erwarten.

Sonstige betriebliche Aufwendungen

- 7.1 Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen (Beratung, Werbung, Telekommunikation, Porto, Mieten, Versicherungen usw) werden laut Planrechnung von 243 Mill ATS (1998) auf 255 Mill ATS (2004) ansteigen.
- 7.2 Der RH regte an, auch in diesem Bereich durch besondere Sparsamkeit eine Trendwende einzuleiten.

Reorganisation

- 8.1 Hinsichtlich der Aufbauorganisation erfolgte ab 1990 eine Straffung des technischen und kaufmännischen Zentralbereiches sowie der Außenstellen und Stützpunkte. Die Anzahl der Abteilungen und Außenstellen konnte von 1989 bis 1999 von 63 auf 44 verringert werden. Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle, in der 90 % der Kundenanfragen sofort erledigt werden sollen (Call-Center) war zur Zeit der Gebarungüberprüfung im Aufbau begriffen; dies wird zu einer weiteren Straffung der Flächenorganisation führen.

Die gesetzlich erforderliche verwaltungsmäßige Trennung des Übertragungsnetzes von den übrigen Unternehmungsfunktionen konnte mit der neuen Organisationsstruktur nicht zur Gänze verwirklicht werden.

- 8.2 Da die Reorganisation teilweise rasch vorangetrieben worden war, empfahl der RH, auf die Funktionsfähigkeit interner Kontrollkreise verstärkt zu achten. Als nächster Schritt sollte verstärktes Augenmerk auf die Optimierung der Geschäftsprozesse einschließlich eines integrierten Unternehmungscontrolling gelegt werden. Die Verknüpfung aller Planungs-, Steuerungs- und Kontrollabläufe sollte letztlich ein ausgewogenes Management von Marktchancen und -risiken ermöglichen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten und des Vorstandes werde die Aufbauorganisation der Kelag derart geändert, dass künftig der Bereich "Übertragung" als eine organisatorisch getrennte Einheit innerhalb der überprüften Unternehmung betrieben werde. Den internen Kontrollsystemen werde verstärktes Augenmerk geschenkt werden; eine diesbezügliche Beauftragung der Wirtschaftsprüfer sei bereits erfolgt. Nach Abschluss der Beratungen werde die Umsetzung einer "Balanced Scorecard" (übersichtliche Zusammenfassung strategischer Erfolgsfaktoren) erfolgen.*

Kärntner Elektrizitäts AG

324

Kosten der
Liberalisierung

- 9.1 Im Jahresabschluss 1999 wies die Kelag eine außerplanmäßige Abschreibung von Kraftwerken in Höhe von 1,6 Mrd ATS aus, deren Ertragswerte dadurch an die veränderten Marktpreise angepasst wurden.

Für den Finanzierungsanteil am Kraftwerk Voitsberg wurden stranded costs (365 Mill ATS) für durch die Marktliberalisierung unrentabel gewordene Investitionen beim damaligen BMwA angemeldet, die die Europäische Kommission 2001 anerkannte. Die Hereinbringung der stranded costs kann im Wege eines Aufschlages auf die Netztarife erfolgen.

- 9.2 Der RH wies darauf hin, dass die Marktliberalisierungskosten 1999 durch gegensteuernde Maßnahmen (Auflösung von kraftwerksbezogenen Baukostenzuschüssen, Steuereffekte usw) aufgefangen werden konnten; diese werden künftig zu einer wesentlich verbesserten Kostenstruktur und Wettbewerbsfähigkeit der Kelag beitragen.

Stromhandel und
-vertrieb

- 10.1 Die Strommarktöffnung erforderte die Einrichtung der Wertschöpfungsstufen Stromhandel und -vertrieb. Aufgrund von Vorstudien zu den Aufgabenbereichen Call-Center, Customer-Care-Center und Vertriebsinformationssystem begann die Kelag 1999 mit der Implementierung eines neuen Marketing- und Verkaufskonzeptes unter Mitwirkung eines externen Beraters. Die Errichtung einer professionellen Handelsorganisation erachtete die Kelag in Anbetracht der gegebenen Unternehmungsgröße vorläufig als nicht rentabel.

- 10.2 Der RH empfahl, nicht nur auf Beraterwissen zurückzugreifen, sondern auch die Einstellung von Marketing- bzw Verkaufsspezialisten zu erwägen. Zur Etablierung einer Handelsorganisation empfahl er, eine Kooperation mit einem geeigneten Partner einzugehen. Alternativ dazu könnte der schrittweise Aufbau von eigenem Know-how erwogen werden.

Umwelt

- 11.1 Der überwiegende Teil der von der Kelag verkauften elektrischen Energie stammt aus Wasserkraftwerken. Die Kelag beabsichtigte, diesen ökologischen Vorteil im Rahmen ihrer Marketingaktivitäten verstärkt zu nutzen.

Die Kelag war durch ihren 10 %-Anteil an der VERBUND-Austrian Hydro Power AG auch an mit umfangreichen Umweltschutzeinrichtungen ausgerüsteten kalorischen Kraftwerken beteiligt, die im liberalisierten Markt teilweise nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Die daraus resultierende bevorstehende Schließung einzelner kalorischer Kraftwerke lässt einen geringeren Verbrauch fossiler — und damit umweltbelastender — Brennstoffe erwarten.

- 11.2 Allerdings bestand nach Ansicht des RH die Gefahr, dass allenfalls erforderliche Stromimporte aus Kraftwerken mit geringeren Umweltstandards stammen.

- Ökostrom
- 12 Die Kelag beabsichtigt, den gesetzlich erforderlichen 4 %igen Ökostromanteil (Nutzung von Biomasse und Windenergie) an der Stromerzeugung bis 2007 durch Eigenerzeugung zu erreichen. Den in der Novelle des ElWOG geforderten Stromaufbringungsanteil von 8 % aus Kleinwasserkraftwerken (Leistung von weniger als 10 Megawatt) deckte die Kelag durch eigene Erzeugungsanlagen bereits zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung ab.
- Schluss-
bemerkungen
- 13 Zusammenfassend empfahl der RH dem Vorstand der überprüften Unternehmung,
- (1) das Kostensenkungs- und Restrukturierungsprogramm weiter fortzusetzen,
- (2) die Stromhandels- und -vertriebsaktivitäten durch die Zusammenarbeit mit einem geeigneten Partner zu unterstützen sowie
- (3) auf die Funktionsfähigkeit interner Kontrollkreise verstärkt zu achten und die Prozessorganisation zu optimieren.

326

Internationaler Teil

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 1999 erfolgte im März 2000 am Sitz der IOM in Genf. Der Bericht wurde 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 1999 erfolgte im April 2000 am Sitz des Wassenaar Arrangement in Wien. Der Bericht wurde vom zuständigen Organ des Wassenaar Arrangement zur Kenntnis genommen.

Mit der Prüfung des Jahresabschlusses 1999 endete der Prüfungsauftrag an den RH.

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 in den Staaten Zentral-, Ost- und Südosteuropas im Jahr 2000 und in den ersten drei Quartalen des Jahres 2001 auf Ersuchen der Obersten Rechnungskontrollbehörden von Albanien, Kroatien, Polen und der Slowakei Vorträge gehalten und ist mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Ungarn in einen Gedankenaustausch eingetreten.

Auf intensives Interesse bei Obersten Rechnungskontrollbehörden stießen insbesondere der Einsatz von Informationstechnologie im Prüfdienst (Albanien), die Durchführung von Gebarungsüberprüfungen durch den RH (Prüfungsplanung, -konzept, -ablauf, Berichterstattung; Kroatien), der Einsatz statistischer Methoden bei Gebarungsüberprüfungen (Polen), die durch den Beitritt Österreichs zur EU eingetretenen Änderungen für den Prüfdienst des RH im Bereich der Landwirtschaft (Polen) und die Personnbewirtschaftung des RH (Polen).

Weitere Schwerpunkte der Veranstaltungen im Rahmen eines vertieften Erfahrungsaustausches mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Slowakei bildeten Fragen zu den Bereichen Vergabewesen und -prüfung im Zusammenhang mit den Anforderungen der EU im Allgemeinen sowie im Bereich des Bundeshoch- und tiefbaues und der Krankenanstalten im Besonderen, die Prüfung der Volksgruppenförderung, die Überprüfung der Einbringung staatlicher Forderungen durch Abgabenbehörden, die durch den Beitritt Österreichs zur EU bedingten Konsequenzen für staatliche Beihilfen sowie die Rolle des RH bei der Bekämpfung und Vermeidung von Korruption.

Mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Ungarn wurde ein Gedankenaustausch über die Durchführung von Gebarungsüberprüfungen auf dem Gebiet der Umwelt eingeleitet.

(2) Mit dem Bayerischen Obersten Rechnungshof fand ein intensiver Erfahrungsaustausch in den Bereichen Theater- und Museumsprüfung statt.

(3) 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.

(4) Eine Delegation von Parlamentariern, Regierungsvertretern sowie Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Sozialistischen Republik Vietnam hat dem RH einen Besuch mit dem Ziel abgestattet, die rechtlichen Grundlagen der staatlichen Finanzkontrolle in Österreich kennenzulernen.

Tätigkeit des RH als Generalsekretariat der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) im Jahr 2000

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).

14. UN/INTOSAI Seminar der INTOSAI

Vom 27. bis 31. März 2000 fand in Wien das von den Vereinten Nationen und der INTOSAI gemeinsam veranstaltete interregionale Seminar zum Thema "Die Prüfung des öffentlichen Gesundheitswesens durch Oberste Rechnungskontrollbehörden" statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 14. interregionale Seminar, welches gemeinsam von der Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs und der INTOSAI organisiert wurde.

Die Hauptthemen des 14. UN/INTOSAI Seminars waren:

- Der Beitrag der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei staatlichen Gesundheitsprogrammen.
- Die Prüfung von Gesundheitsprogrammen am Beispiel der Betreuung Drogensüchtiger.
- Die Prüfung von Krankenanstalten durch Oberste Rechnungskontrollbehörden.
- Wirtschaftlichkeitsprüfung der medizinischen Versorgung ökonomischer und sozialer Randgruppen durch Institutionen des öffentlichen Gesundheitswesens.
- Die Prüfung der Sozialversicherung in Frankreich.
- Finanzielle Aktivitäten der EU im medizinischen Bereich — Prüfungsmethoden des Europäischen Rechnungshofes.

Darüber hinaus wurden Erfahrungsberichte über die Prüfung des öffentlichen Gesundheitswesens durch Oberste Rechnungskontrollbehörden präsentiert.

Insgesamt nahmen mehr als 50 Personen an der Veranstaltung teil, darunter vor allem Mitarbeiter von Obersten Rechnungskontrollbehörden aus Entwicklungsländern und Reformstaaten Osteuropas. Vortragende wurden von den Vereinten Nationen sowie von Obersten Rechnungskontrollbehörden gestellt. Ferner wohnten der Veranstaltung Mitglieder von Obersten Rechnungskontrollbehörden als Beobachter bei.

Bisherige
UN/INTOSAI
Seminare der
INTOSAI

Die Ergebnisse des 14. UN/INTOSAI Seminars wurden in einem mehrsprachigen Bericht zusammengefasst und den Mitgliedern der INTOSAI zur Verfügung gestellt. Dieser Bericht ist über die Homepage der INTOSAI www.intosai.org verfügbar.

Die Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs hatte in der Vergangenheit schon mehrfach Schulungsmaßnahmen initiiert, um Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Schulungsaktivitäten waren von den Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der INTOSAI im Abstand von zumeist zwei Jahren internationale Schulungsprogramme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstaltet worden. In den vergangenen 29 Jahren haben 13 derartige Veranstaltungen stattgefunden, die folgenden Themenstellungen gewidmet waren:

- Allgemeine Grundsätze, Methoden und Ziele der Rechnungskontrolle und die damit zusammenhängenden institutionellen Probleme (1971);
- Techniken und Methoden der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Verbesserung der staatlichen Finanz- und Leistungskontrolle (1973);
- Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, die Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in den leistungsorientierten Staaten, Rechnungsprüfung bei öffentlichen Unternehmungen (1976);
- Grundsätze der Finanzkontrolle, Organisationsprüfung, Leistungskontrolle und die Prüfung öffentlicher Unternehmungen (1979);
- Begriffe der Rechnungskontrolle, Kontrolle der Steuereinnahmen, Kontrolle der staatlichen Finanzierungsinstitutionen im Dienste der Entwicklung und Leistungskontrolle der öffentlichen Unternehmungen (1981);
- Art und Umfang der internen Management-Kontrollsysteme, die Rolle der Innenrevision im internen Management-Kontrollsystem, öffentliche Finanzkontrolle und interne Management-Kontrollsysteme in den Entwicklungsländern (1984);
- Prüfung von größeren Entwicklungsprogrammen (1986);
- Anwendung von Richtlinien für die Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor (1988);
- Abrechnung und Prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen, EDV-Prüfung (1990);
- EDV-Prüfung — Erfahrungsaustausch, Möglichkeiten und Herausforderungen — ein Workshop (1992);
- Umstrukturierung des öffentlichen Sektors (1994);

– Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft (1996);

– Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung von öffentlichen Bauten (1998).

47. Tagung des Präsidiums der INTOSAI

Am 23. und 24. Mai 2000 fand in Seoul, Korea, die 47. Tagung des Präsidiums der INTOSAI statt.

Im Mittelpunkt der Tagung standen die Vorbereitungen für den XVII. Internationalen Kongress der INTOSAI im Jahr 2001 mit den Themen "Die Überprüfung internationaler und supranationaler Einrichtungen durch Oberste Rechnungskontrollbehörden" und "Der Beitrag der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Verwaltungsreform".

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, die INTOSAI Entwicklungsinitiative sowie die Task Force über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden.

Wien, im Dezember 2001

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

332

ANHANG

Entscheidungsträger

**[Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder]**

der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in [Blaudruck](#)

Österreich Institut GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Gerhard RAINER
(seit Gründung)

Stellvertreter
des Vorsitzenden

Ministerialrätin Mag Gertrude KOTHANEK
(seit Gründung)

Geschäftsführer

Dr Wilhelm STARK
(1. April 1997 bis 31. Mai 2000)

Dr Brigitte ORTNER
(seit 1. April 1997)

Dr Wolfgang GRAF
(seit 1. Juni 2000)

336

Österreichische Post AG*

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dkfm Karl HOLLWEGER
(14. Juni 1996 bis 31. August 1999)

Ing Dr Josef SINDELKA
(31. August 1999 bis 22. Mai 2000)

Dr Johannes DITZ
(seit 22. Mai 2000)

Stellvertreter
des Vorsitzenden

Dkfm Dr Erich BECKER
(14. Juni 1996 bis 31. August 1999)

Mag Josef STIEGLER
(31. August 1999 bis 22. Mai 2000)

Prof Dipl-Ing Dr Rudolf STREICHER
(22. Mai 2000 bis 26. Juni 2001)

Dr Peter MICHAELIS
(seit 2. Juli 2001)

Vorstand

Vorsitzender

Ing Dr Josef SINDELKA
(25. Juli 1996 bis 1. Juli 1999)

Dr Anton WAIS
(seit 1. Juli 1999)

Stellvertreter
des Vorsitzenden

Dr Johannes DITZ
(5. August 1996 bis 1. Juli 1999)

Mag Dr Rudolf JETTMAR
(seit 1. August 1999)

Mitglieder

Gerhard MARTINEK
(25. Juli 1996 bis 1. Juli 1999)

Dipl-Ing Dr Walther RICHTER
(25. September 1996 bis 23. Juli 1998)

Dr Jörn KANIAK
(seit 1. Juli 1999)

Mag Josef HALBMAYR
(seit 1. Juli 1999)

* Abspaltung der Unternehmensbereiche Post und Postauto von der damaligen Post und Telekom Austria AG mit bilanzieller Rückwirkung zum 1. Jänner 1999

338

Flughafen Graz BetriebsgesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Mag Dr Alfred EDLER
(19. Mai 1969 bis 3. Juli 2001)

Ing Josef MILLA
(seit 3. Juli 2001)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Wirklicher Hofrat Prof Dr Alfons TROPPER
(19. Mai 1969 bis 20. Juni 1995)

Sektionschef MMag Dr Gerhard STADLER
(12. September 1989 bis 27. November 2000)

Hofrat Dipl-Ing Dr Wolfdieter DREIBHOLZ
(seit 28. Juni 1995)

Ministerialrat Dr Nikolaus DITFURTH
(seit 3. Juli 2001)

Geschäftsführer

Friedrich EDER
(5. Februar 1975 bis 30. Juni 1999)

Mag Gerhard WIDMANN
(seit 1. Juli 1999)

340

Umweltbundesamt GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzende

Mag Maria BOGENSBERGER
(seit 22. Juni 1999)

Stellvertreter der Vorsitzenden

o Univ-Prof Dr Wolfgang LINDNER
(seit 22. Juni 1999)

Geschäftsführer

Ministerialrat Dr Wolfgang STRUWE
(seit Gründung)

Mag Georg REBERNIG
(seit 22. Juni 1999)

342

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)

344

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)

Österreichische Bundesbahnen

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Helmut SCHUSTER
(25. März 1993 bis 8. März 2001)

Franz P. ROTTMEYER
(seit 8. März 2001)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Gerhard NOWAK
(26. März 1996 bis 1. Oktober 1999)

Dipl-Ing Dr Rudolf STREICHER
(28. April 1998 bis 8. März 2001)

Wilhelm HABERZETTEL
(seit 1. Oktober 1999)

Dr Heinz DÜRR
(seit 8. März 2001)

Vorstand

Generaldirektor

Dipl-Ing Dr Helmut DRAXLER
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Dipl-Bw Rüdiger VORM WALDE
(seit 1. August 2001)

Generaldirektor-
Stellvertreter

Dipl-Ing Helmut HAINITZ
(seit 1. März 1982)

Mitglieder

Mag Anton HOSAR
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Dipl-Ing Fritz PROKSCH
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Dr Gerhard STINDL
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Ferdinand SCHMIDT
(seit 1. August 1993)

346

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Ing Mag Christian TRATTNER
(27. Juni 1996 bis 9. August 2001)

Dr Franz KUBIK
(seit 9. August 2001)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Sektionschef Dipl-Ing Hans MÜLLER
(2. Juli 1999 bis 19. April 2001)

DDr Karl GOLLEGGER
(29. September 1997 bis 21. Juni 1999)

Dr Othmar BRUCKMÜLLER
(seit 7. Mai 2001)

Vorstand

Dipl-Ing Bernhard ENGLER
(1. November 1997 bis 14. September 2001)

Dr Engelbert SCHRAGL
(1. November 1997 bis 14. September 2001)

Dr Walter HECKE
(seit 15. September 2001)

Dipl-Ing Franz LÜCKLER
(seit 15. September 2001)

348

Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG
(Verbundgesellschaft)

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Prof Dr hc Herbert KREJCI
(1. Jänner 1988 bis 16. März 2000)

DDr Erhard SCHASCHL
(seit 16. März 2000)

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

Dipl-Vw Dr Josef STARIBACHER
(1. Jänner 1988 bis 16. März 2000)

Univ-Doz Dr Heinz HANDLER
(seit 16. März 2000)

Vorstand

Sprecher

Dipl-Ing Hans HAIDER
(seit 1. Jänner 1994)

**Stellvertretender
Sprecher**

Baurat hc Dipl-Ing Dr Herbert SCHRÖFELBAUER
(seit 1. Jänner 1994)

Mitglieder

Dr Michael PISTAUER
(seit 1. Jänner 1994)

Dr Johann SEREINIG
(seit 1. Jänner 1994)

350

Kärntner Elektrizitäts AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Karl SAFRON
(bis 4. Juni 1998)

Mag Dr Günther PÖSCHL
(seit 4. Juni 1998)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dkfm Mag Dr Paul TANOS
(bis 9. Juli 1999)

Dkfm Dr Heinz TAFERNER
(bis 12. September 1999)

Dr Klaus BUSSFELD
(seit 12. September 1999)

Vorstand

Mag Dr Günther BRESITZ
(seit 1. Jänner 1989)

Dipl-Ing Dr Hermann EGGER
(seit 1. Jänner 1989)

Dkfm Hans-Joachim JUNG
(seit 24. August 2001)

352

