

REIHE OBERÖSTERREICH 1996/7

Republik Österreich

# **TÄTIGKEITSBERICHT DES RECHNUNGSHOFES**

in bezug auf das  
Bundesland Oberösterreich

Verwaltungsjahr 1995

WIEN 1996  
ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

## **Hinweis für die Staatsdruckerei**

Bitte auf der Innenseite des Umschlagbogens drucken:

Bisher sind erschienen:

### REIHE OBERÖSTERREICH

1996/1

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Landeshauptstadt Linz

1996/2

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die dritte Bauetappe beim Allgemeinen Krankenhaus der Landeshauptstadt Linz (inhaltsgleich mit 1996/1)

1996/3

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über Teilgebiete der Gebarung im Land Oberösterreich und die Oberösterreichische Landesbank, Linz

1996/4

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Planung und die Errichtung der Karawankenautobahn

1996/5

Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Landeshauptstadt Linz

1996/6

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Stadt Steyr

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon: (00 43 1) 711 71-8466 oder 8225

Fax: (00 43 1) 712 49 17

**Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes  
in bezug auf das  
Bundesland Oberösterreich**

**Verwaltungsjahr 1995**

**Inhaltsverzeichnis**

Absatz/Seite

**ALLGEMEINER TEIL**

Vorbemerkungen ..... 1, 2/1

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern

**Projektmanagement in der kommunalen Verwaltung**

Problemstellung ..... 3.1/2

Projektmanagement in der Stadt Wels

    Entwicklung ..... 3.2/3

    Tiefgarage Kaiser-Josef Platz ..... 3.3/3

Ausblick ..... 3.4/4

**BESONDERER TEIL**

**Bereich des Bundeslandes Oberösterreich**

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren ..... 4/5

Prüfungsergebnis

**Trassenfindung für einen Abschnitt der A 9  
Pyhrn Autobahn in Oberösterreich**

Allgemeines ..... 5.1/7

Ersuchen um Beurteilung ..... 5.2/7

Nutzwertanalyse ..... 5.3/7

Unterflurlösung ..... 5.4/8

## Wirkungsbereich von Gemeinden

Prüfungsergebnisse

### **Stadt Linz – Nachüberprüfung der Verrechnung von Sondergebühren und Ärztehonoraren im Allgemeinen Krankenhaus**

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses .....	-/9
Prüfungsablauf und -gegenstand .....	6.1/9
Bezüge und Honorare .....	6.2/10
Sondergebührenverrechnung .....	6.3/11
Kosten der Verwaltung der Sondergebühren und Ärztehonorare .....	6.4/12
Neuordnung der Ambulanzgebühren für neu eintretende Ärzte ab 1. November 1994 .....	6.5/13
Operationstag-Sonderklassepatienten .....	6.6/13
Abrechnung der Sondergebühren für physiotherapeutische Behandlungen .....	6.7/14
Controllingabteilung .....	6.8/14
Sanierungsmaßnahmen zur Gebarungssicherheit des automationsunter- stützten Abrechnungssystems .....	6.9/15
Schlußbemerkungen .....	6.10/16

## **Stadtwerke Steyr**

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses .....	-/17
Prüfungsablauf und -gegenstand .....	7.1/19
Rechtliche und wirtschaftliche Verhältnisse	
Organisationsform .....	7.2/19
Struktur der Betriebsbereiche .....	7.3/21
Wirtschaftliche Lage der Stadtwerke .....	7.4/21
Wirtschaftliche Lage des Betriebsverbundes .....	7.5/22
Weitere Feststellungen .....	7.6/24
Wassergebühr	
Gebührenberechnung .....	7.7-7.8/24
Reinhaltungszuschlag .....	7.9/26
Weitere Feststellungen .....	7.10/27
Bäderbetrieb	
Anlagen und Besucherzahlen .....	7.11/28
Wirtschaftliche Lage .....	7.12/28
Sperrung des Hallenbades .....	7.13/28
Sanierungsprojekte für das Hallenbad .....	7.14/29
Freibad .....	7.15/29
Sauna .....	7.16/30
Gesamtkonzept .....	7.17/30
Weitere Feststellungen .....	7.18/30

	Absatz/Seite
Verkehrsbetrieb	
Verkehrsplanung .....	7.19/31
Linienausweitung .....	7.20/32
Auswirkungen der Linienausweitung .....	7.21/32
Einsparungs- und Verbesserungsvorschläge .....	7.22/33
Wageneinsatz .....	7.23/33
Behindertenfreifahrten .....	7.24/34
Werkstätte .....	7.25/35
Busankäufe .....	7.26/35
Weitere Feststellungen .....	7.27/36
Kommunalzentrum	
Standortsuche .....	7.28/36
Ankauf .....	7.29/37
Projektgruppe .....	7.30/38
Koordination des Betriebsablaufes .....	7.31/39
Finanzierung .....	7.32/39
Schlußbemerkungen .....	7.33/40

### Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz, Absätze
AG	Aktiengesellschaft
AKH	Allgemeines Krankenhaus der Landeshauptstadt Linz
BGBI	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
FAG 1993	Finanzausgleichsgesetz 1993, BGBl Nr 30
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
LGBl	Landesgesetzblatt
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
ÖIAG	Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft
OÖ	oberösterreichisch(-e, -er, -es, -en)
OÖ KAG 1976	Oberösterreichisches Krankenanstaltengesetz 1976
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖWAV	Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband
Pkw	Personenkraftwagen
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling (nachgestellt)
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	und andere
usw	und so weiter
USt	Umsatzsteuer
VfGH	Verfassungsgerichtshof
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, BGBl Nr 139/1979
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

# **Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf das Bundesland Oberösterreich**

## **Verwaltungsjahr 1995**

### **ALLGEMEINER TEIL**

#### **Vorbemerkungen**

1. Der RH erstattet gemäß Artikel 127 Abs 6 erster Satz B-VG dem Oberösterreichischen Landtag über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr Bericht. In den folgenden Bericht wurden die bis zum 2. September 1996 berichtsreif gewordenen Ergebnisse der vom RH in den Bereichen des Bundeslandes Oberösterreich durchgeführten Gebarungsüberprüfungen aufgenommen, sofern nicht bereits über einzelne Fälle gesondert Wahrnehmungen berichtet worden sind. Über die Gebarungsüberprüfung der Trassenfindung für einen Abschnitt der A 9 Pyhrn Autobahn wird infolge der gemeinsamen Kapitalbeteiligungen des Bundes sowie der Länder Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien an der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen AG dem Nationalrat als auch den allgemeinen Vertretungskörpern dieser Bundesländer zeit- und inhalts- gleich berichtet.
2. Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der dritten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Bei dem in diesem Bericht enthaltenen Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

# Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern

## Projektmanagement in der kommunalen Verwaltung

### Problemstellung

- 3.1 Der RH hat - beginnend mit den Tätigkeitsberichten des Verwaltungsjahres 1993 - für alle Bundesländer gleichlautende Bemerkungen zu Hauptproblemen der öffentlichen Finanzkontrolle im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattungen veröffentlicht. Die diesjährige Problemstellung befaßt sich mit der Tatsache, daß der RH bei seiner bundesweiten Prüfungstätigkeit bei Gemeinden unterschiedliche Organisationsformen von Projektmanagement feststellte. Vor allem bei örtlichen Bauvorhaben war ersichtlich, daß nicht immer bestmögliche Projektumsetzungen vorhanden waren. Die örtlichen Verschiedenheiten führten vielfach zu Problemen bei der Projektvorbereitung, -planung und -umsetzung (ansatzweise Zielerreichung, umfassende Finanzierungs- und Terminschwierigkeiten).

Das Projektmanagement ist als geeignete Organisations- und Führungsform zur Lösung komplexer und vielschichtiger Aufgabenstellungen anzusehen. Dabei werden fachbereichsübergreifend die Prozesse der Planung, Steuerung und Kontrolle des Projektes koordiniert. Bei der Umsetzung erleichtern standardisierte Abläufe die Vorgangsweise. Nach Hinterfragung der Projektwürdigkeit (Bewertungssystem nach Umfang, Komplexität, Risiko, Kosten ua) und Vorliegen einer Projektplanung ist ein Projektauftrag zu formulieren und dessen Genehmigung durch die zuständigen Gremien herbeizuführen. In Abhängigkeit von den Inhalten kann eine Untergliederung in Projektphasen (Planung, Realisierung) vorgenommen werden. Die Ziele und Nichtziele sind exakt festzulegen, um ungewollte Ausgrenzungen oder Überschneidungen zu vermeiden. Alle sachlichen, zeitlichen und sozialen Einflußfaktoren werden im Rahmen einer Analyse erfaßt. Dadurch wird zB die Nichteinbindung zukünftiger Nutzer oder das Fehlen behördlicher Bewilligungen vermieden.

Für die Darstellung des Projektablaufes eignet sich der Projektstrukturplan, in dem die einzelnen Aufgaben aufgelistet und - wie erwähnt - in Phasen untergliedert werden. Die Festlegung von Projektmeilensteinen und Fristen sowie deren graphische Darstellung ist Gegenstand der Terminplanung. Die Personaleinsatzplanung soll die Anzahl der Mitarbeiter und das Ausmaß ihrer Inanspruchnahme erfassen. Die mit fortschreitendem Projektverlauf zunehmend detaillierter und genauer zu führende Kostenplanung sowie das für die Zielerreichung unverzichtbare Projektcontrolling sind weitere grundlegende Elemente. Im Rahmen der Projektorganisation werden die Aufgabenverteilungen, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen klar geregelt. Berichte, die zu vorgegebenen Zeitpunkten (Meilensteine) vorzulegen sind, ermöglichen es dem Auftraggeber, die Entwicklungen zu verfolgen, stufenweise vorzugehen oder allenfalls ein Projekt auch abbrechen. Allgemeine Regeln für den internen Ablauf sowie eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation stellen weitere maßgebliche Faktoren dar.

Diese obigen Ausführungen mögen an dem folgenden Beispiel des Projektmanagements in der Stadt Wels veranschaulicht werden.

## **Projektmanagement in der Stadt Wels**

### **Entwicklung**

- 3.2 Die Stadt Wels nahm eine Empfehlung des RH anlässlich einer Gebarungsüberprüfung des Jahres 1983, die Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung von Bauprojekten aufgezeigt hatte, zum Anlaß, nach neuen Organisationsformen zu suchen. Zu diesem Zweck setzte die Stadt eine interne Projektgruppe zur Einführung von Projektmanagement ein. Das vorerst auf den Hochbau beschränkte Anwendungsfeld wurde kurzfristig auf den gesamten Magistrat ausgeweitet und betraf neben dem Baubereich daher auch andere Anwendungsgebiete wie Organisation oder EDV. Mit Unterstützung eines Fachberaters aus dem Universitätsbereich wurden im Jahr 1989 Grundlagen erarbeitet und für ausgewählte Mitarbeiter Schulungen durchgeführt.

Die praktische Anwendung dieser theoretischen Ansätze erprobte die Stadt Wels in mehreren Pilotprojekten. Anlässlich einer weiteren Gebarungsüberprüfung durch den RH im Jahr 1991 anerkannte der RH zwar die vorliegenden Ergebnisse, stellte jedoch fest, daß Projektmanagement nicht nur auf genehmigungspflichtige Einzelprojekte beschränkt werden, sondern als Werkzeug des täglichen Handelns, den jeweiligen Aufgabenstellungen angepaßt, Anwendung finden sollte. Die Stadt Wels hat in den Jahren 1989 bis 1996 rd 30 Projekte in den unterschiedlichsten Bereichen, wie "Neue Behörde", "Ausgliederung Kanal", "Computergestützte Aktenverfolgung und -bearbeitung", "Welser Messe", "Gebäude-Management", "Geographisches-Informationssystem" und die noch nachstehend erläuterte Errichtung der Tiefgarage "Kaiser-Josef Platz" durchgeführt oder in Angriff genommen. Der Einsatz von Projektmanagement wurde in Form einer speziellen Dienstanweisung und in einem laufend weiterzuentwickelnden Handbuch standardisiert.

### **Tiefgarage Kaiser-Josef Platz**

- 3.3 Als ein Beispiel erfolgreich angewandten Projektmanagements sei das Projekt zur Errichtung einer zweigeschoßigen Tiefgarage für 323 Pkw-Stellplätze auf dem Kaiser-Josef Platz im Zentrum von Wels angeführt. Das Vorhaben wurde in drei Stufen ausgeführt und begann im Juni 1991 mit dem Vorprojekt. Dieses enthielt in Vorbereitung des eigentlichen Planungsprojektes neben einer auf dem vorliegenden Innenstadtkonzept aufbauenden Machbarkeitsstudie eine erste Kostenschätzung, Überlegungen hinsichtlich der Finanzierbarkeit, eine Erfassung sämtlicher erforderlicher Bewilligungen, eine Akzeptanzprüfung bezüglich der Anrainer und Nutzer, Emissions- und Immissionsüberlegungen für Lärm und Luftgüte sowie einen groben Zeitplan.

Nach Vorlage im Dezember 1992 faßte der Gemeinderat den Grundsatzbeschluß und gab im März 1993 das Planungsprojekt (zweite Stufe) frei. Da die Tiefgarage den Gemeindehaushalt nicht belasten sollte, war auf der Basis eines baureifen und bewilligten Projektes ein Errichter- und Betreibervertrag mit einem privaten Unternehmer zu schließen. Weiters war für die Oberflächengestaltung des Platzes ein Architektenwettbewerb zu veranstalten und die Planung ebenfalls baureif auszuarbeiten. Besonderes Augenmerk wurde auch der externen und internen Umweltanalyse zur Erfassung aller beteiligten Stellen und der vom Bauvorhaben Betroffenen geschenkt. Im März 1994 lagen die Durchführungsbeschlüsse des Gemeinderates vor, so daß mit dem Realisierungsprojekt (dritte Stufe) begonnen werden konnte. Der Stadt Wels oblag die Baufeldfreimachung,

die von der Beseitigung der Altlasten (alte Tankstellenbehälter), über archäologische Grabungen bis zur Neuverlegung verschiedenster Ver- und Entsorgungsleitungen reichte. Ein weiterer Bereich umfaßte die Oberflächengestaltung, bestehend aus verschiedenen Hochbauten, Pflasterungen ua.

Die Tiefgarage wurde nach Abwicklung der rechtlichen Voraussetzungen von einer privaten GesmbH errichtet und von dieser als Eigentümerin betrieben, was einer echten Privatisierung entsprach. Die Koordination aller Maßnahmen, wie Aufrechterhaltung des Bus- und Geschäftsverkehrs, die lückenlose Sicherstellung der Leitungsinfrastruktur für Ver- und Entsorgung und die Beweissicherung des Baubestandes waren hingegen vom Projektteam zu bewältigen. Trotz dieser komplexen Aufgabenstellung gelang es der Stadt Wels, im November 1995 unter Einhaltung der festgesetzten Termine (einen Monat früher) und des Kostenrahmens (Einsparung von 1,4 Mill S) dieses Vorhaben bei hoher Akzeptanz durch die Bevölkerung abzuschließen.

Besonders auffallend war die außerordentlich gute Vorbereitung, die eine klare Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen umfaßte, die umfassende und nachvollziehbare Projektdokumentation, das Controlling und die für dieses Projekt besonders wichtigen Bemühungen im Bereich des Marketings. Der dreijährigen Vorbereitungszeit stand letztlich eine kurze Bauzeit von 16 Monaten bei einem Bauvolumen (einschließlich Planungs- und Projektmanagementkosten) von insgesamt 190 Mill S gegenüber.

### **A u s b l i c k**

- 3.4 Die Einführung von Projektmanagement verlangt ein anpassungsfähiges Vorgehen, um eine größtmögliche Akzeptanz zu erreichen. Weiters bedarf es der erforderlichen Entwicklungszeit, die jedoch bei Anstrengung aller Beteiligten und externer Starthilfe durch erfahrene Anwender minimiert werden kann. Bei gezielter Projektauswahl beurteilt der RH ein mit Sachkenntnis durchgeführtes und spezifisch dem Grundsatz "so wenig wie möglich, aber so viel wie notwendig" angepaßtes Projektmanagement als ein geeignetes Instrument zum bestmöglichen Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen.

## BESONDERER TEIL

### Bereich des Bundeslandes Oberösterreich

#### Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

4. Nicht verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Sicherstellung des Grundsatzes der Vermögensbindung bei der Gemeinnützigen Bauvereinigung GIWOG. Die GIWOG hatte nämlich den Aktionären von zwei von ihr gekauften gemeinnützigen Bauvereinigungen das 45fache jenes Betrages ausbezahlt, den diese Aktionäre in ihre gemeinnützigen Unternehmungen eingezahlt hatten. Diese Überzahlung durch die der ÖIAG mittelbar zugehörige GIWOG hatte ihr gemeinnützig erwirtschaftetes und für Zwecke des gemeinnützigen Wohnbaues bestimmtes Vermögen um rd 330 Mill S geschmälert (TB Oberösterreich 1991 Abs 3.13 und 3.14, TB Oberösterreich 1992 Abs 1, TB Oberösterreich 1993 Abs 4 (1), TB Oberösterreich 1994 Abs 4 (1)).

Auch der Revisionsverband stellte in seinem Prüfbericht über das Geschäftsjahr 1991 kritisch fest, daß die GIWOG mit ihrer Vorgangsweise gegen den Grundsatz der Vermögensbindung verstieß. Eine weitere Beurteilung stellte der Revisionsverband unter Hinweis auf die Ausführungen des RH im genannten Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde anheim.

Der RH vertrat in der Folge gegenüber dem Amt der Landesregierung die Auffassung, daß die Ausführungen des Revisionsverbandes die Aufsichtsbehörde nunmehr veranlassen müßten, von ihrer bisherigen Auffassung, keine weiteren Maßnahmen gemäß dem WGG zu treffen, abzugehen.

*Laut Mitteilung der Landesregierung habe der Revisionsverband lediglich eine Beanstandung und keinen Mangel ausgesprochen. Bescheidmäßige aufsichtsbehördliche Maßnahmen wären daher nicht erforderlich, zumal überdies im Zuge der durch das Wohnrechtsänderungsgesetz 1993 ergangenen Änderungen des WGG eine entsprechende Klarstellung erfolgt sei.*

*Im übrigen könne unter aufsichtsbehördlicher Maßnahme nicht ausschließlich eine Bescheiderlassung verstanden werden, zu der im Gegenstand aufgrund der dargelegten Umstände keine Veranlassung bestünde und auch keine Möglichkeit gegeben sei.*

Der RH erwiderte, aus den bisherigen Stellungnahmen könnten keine neuen Gesichtspunkte für eine andere Beurteilung dieser Angelegenheiten abgeleitet werden. Insbesondere vermißte er eine nähere Darlegung, wie die Aufsichtsbehörde ohne Bescheiderlassung gegenüber der GIWOG den Grundsatz der Vermögensbindung durchsetzen könne.

*Auch im Jahr 1996 teilte die Landesregierung mit, daß die Rechtsmeinung des RH im Gegensatz zu der durch Gutachten untermauerten Rechtsauslegung der Aufsichtsbehörde stehe und den Empfehlungen des RH nicht zu folgen sei.*

Die betreffende Angelegenheit war Gegenstand einer neuerlichen Überprüfung der Aufsichtsbehörde. Über das Ergebnis wird der RH gesondert berichten.

- (2) Einführung einer Zentralkartei zur Erfassung aller Landesförderungen (TB Oberösterreich 1992 Abs 3.6.2, TB Oberösterreich 1993 Abs 4 (2), TB Oberösterreich 1994 Abs 4 (2)).

*Laut Mitteilung der Landesregierung würde die Angelegenheit vom Landtag-Unterausschuß "Strukturreform" beraten. Das Resultat der laufenden Beratungen werde dem RH mitgeteilt werden.*

Der RH bemerkte hierzu, die Möglichkeit der Umsetzung seiner Empfehlungen werde bereits seit mehr als zehn Jahren überprüft, ohne daß sich die Grundlagen für eine derartige Entscheidung geändert haben.

- (3) Weitere Verringerung der Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder (zwölf) bei der Landesabfallverwertungsunternehmen GesmbH (TB Oberösterreich 1992 Abs 3.17.2, TB Oberösterreich 1993 Abs 4 (4), TB Oberösterreich 1994 Abs 4 (3)).

*Laut Mitteilung der Landesregierung würde der bis 1996 gewählte Aufsichtsrat aus neun Mitgliedern bestehen. Eine weitere Verringerung werde nach Ablauf der Funktionsperiode zu entscheiden sein. Im übrigen bestünden weiterhin gewisse Überlegungen, die Unternehmung zu privatisieren, wobei allerdings das im Vergleich zu Privatunternehmungen große Vertrauen der Bevölkerung zu derartigen Landeseinrichtungen bei der Entscheidung zu berücksichtigen sein werde. Eine konkrete Veräußerung der Unternehmung sei derzeit nicht in Aussicht.*

## **P r ü f u n g s e r g e b n i s**

### **Trassenfindung für einen Abschnitt der A 9 Pyhrn Autobahn in Oberösterreich**

#### **A l l g e m e i n e s**

- 5.1 Die A 9 Pyhrn Autobahn ist in Oberösterreich noch nicht zur Gänze fertiggestellt. Mit der Planung bzw dem Bau des zur Zeit noch offenen 35 km-Teilstückes zwischen Inzersdorf/Kirchdorf und Windischgarsten ist die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG (als Rechtsnachfolgerin der Pyhrn Autobahn AG) beauftragt.

#### **E r s u c h e n u m B e u r t e i l u n g**

- 5.2 Weil sich bei einem 6 km langen Abschnitt der noch in Planung befindlichen Strecke im Bereich von Micheldorf die Trassenfindung besonders schwierig gestaltete, ersuchte der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, Dr Wolfgang Schüssel, den RH im März 1994 um eine kritische Beurteilung des laufenden Planungsvorganges.

Der RH entsprach diesem Ersuchen auf Basis der vorgelegenen Planungsergebnisse.

#### **N u t z w e r t a n a l y s e**

- 5.3.1 Eine Nutzwertanalyse über die damals diskutierten Trassenvarianten hat eine Trasse mit einem 2,2 km langen Hangtunnel in geologisch schwierigem Gelände mit geschätzten Investitionskosten von 1,1 Mrd S am günstigsten bewertet. Auch die von der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen AG in den Planungsprozeß einbezogene Arbeitsgruppe, in welche örtliche Interessenvertreter eingebunden waren, befürwortete diese Trasse.
- 5.3.2 Der RH beanstandete, daß diese Nutzwertanalyse mit mehreren methodischen Mängeln behaftet war. Insbesondere aber vermißte er die Befassung mit einer im Talboden geführten Unterflurvariante durch Ackerland, welche aufgrund ihrer einfachen Bauweise und des optimalen Umweltschutzes (längste Überdeckung der Autobahn, Wiederherstellung der Ackerbewirtschaftung nach Bauende) ein optimales Nutzen-Kosten-Verhältnis versprach. Allein der Kostenvorteil einer derartigen Variante gegenüber der Hangvariante hätte rd 190 Mill S betragen.
- 5.3.3 *Die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG hielt die Unterflurlösung aufgrund des entschiedenen Widerstandes betroffener Landwirte für nicht durchsetzbar.*

## **U n t e r f l u r l ö s u n g**

- 5.4.1 Auf Initiative anderer Betroffener sprach sich schließlich der Gemeinderat der Gemeinde Micheldorf in Oberösterreich im März 1996 für eine langgestreckte Unterflurlösung im Sinne der RH-Überlegungen für diesen Abschnitt der A 9 aus.

Seither werden die Planungen für diesen Abschnitt der A 9 auf Grundlage der Unterflurlösung fortgeführt. Ein endgültiges Ergebnis ist damit für diesen Planungsvorgang aber noch nicht erzielt, zumal die fertiggestellte Detailplanung vor ihrer endgültigen Festlegung noch der gesetzlich vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muß.

- 5.4.2 Der RH steht der nunmehr eingeschlagenen Vorgangsweise positiv gegenüber. Zur Einbeziehung der Betroffenen in den Planungsprozeß empfahl er jedoch, bei der personellen Besetzung von "Arbeitsgruppen" zur Verbesserung des Planungsergebnisses künftig besonderes Augenmerk auf eine ausgewogene Repräsentation der Betroffenen zu legen.

## Wirkungsbereich von Gemeinden

### **P r ü f u n g s e r g e b n i s s e**

#### **Stadt Linz – Nachüberprüfung der Verrechnung von Sondergebühren und Ärztehonoraren im Allgemeinen Krankenhaus**

##### Kurzfassung des Prüfungsergebnisses

*(1) Der Wegfall der Aufzahlung der Zusatzversicherungen auf die amtlichen Pflegegebühren ab 1. März 1996 erforderte eine Neuregelung der Abgeltung für die Unterbringung in der Sonderklasse.*

*Laut Mitteilung der Stadt Linz wurden die Anstaltsgebühren für Patienten der Sonderklasse erhöht.*

*(2) Die Krankenanstalt übernahm auch die Verwaltungstätigkeiten im Zusammenhang mit den Zusatzversicherungen der Patienten. Diese komplexe Form der Abrechnung wurde ohne entsprechende Kostenvergütung durchgeführt. Die Kosten für die laufende Verwaltung der Sondergebühren sollten verursachungsgemäß überwältzt werden.*

*(3) Die Sondergebühren für physiotherapeutische Behandlungen wurden an Ärzte verteilt, bei denen eine Überwachungstätigkeit oder ein Nachweis ärztlicher Leistungen nicht feststellbar war.*

*(4) Die bisherige Tätigkeit der Controllingabteilung war mit den Schwerpunkten Kostenstruktur und Überwachung der medizinischen und nichtmedizinischen Verbrauchsgüter positiv zu beurteilen.*

*(5) Die Praxis der Aufnahme von Patienten in der Sonderklasse nur am Operationstag wurde nunmehr nach Mitteilung der Stadt Linz eingestellt.*

*(6) Die bisher vorgenommenen Sanierungsmaßnahmen zur Gebarungssicherheit des automationsunterstützten Abrechnungssystems führten weitestgehend zu dem erforderlichen Sicherheitsstandard.*

### **P r ü f u n g s a b l a u f u n d - g e g e n s t a n d**

6.1 Wegen der Feststellung von Unregelmäßigkeiten in der Verrechnung von Ärztehonoraren überprüfte der RH entsprechend dem Ersuchen der Landesregierung im März 1994 die Verrechnung von Sondergebühren und Ärztehonoraren im Allgemeinen Krankenhaus der Landeshauptstadt Linz (AKH) sowie die praktische Durchführung in der vom AKH gepflogenen Organisationsform. Der RH hat darüber im Mai 1995 dem Oberösterreichischen Landtag (Reihe Oberösterreich 1995/5) und dem Gemeinderat der Landeshauptstadt Linz (Reihe Oberösterreich 1995/4) Bericht erstattet.

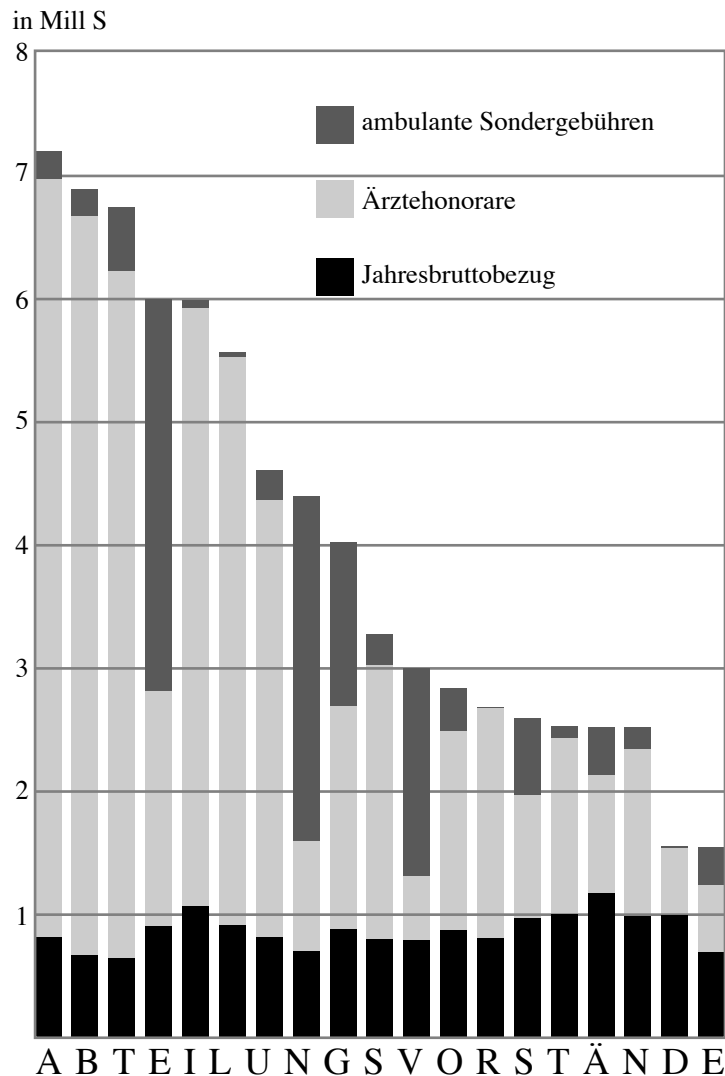
Im Zuge einer bundesweiten Querschnittsuntersuchung über die Dienstbezüge, Ärztehonorare und Sondergebühren erhob der RH im Juli 1995 die diesbezüglichen Daten im AKH für das Jahr 1994 und beurteilte die seit seiner vorangegangenen Gebarungsüber-

prüfung getroffenen Maßnahmen. Dabei zog der RH zu seiner Unterstützung Sachverständige hinzu. Der Bürgermeister der Landeshauptstadt Linz gab zu dem ihm im Februar 1996 übermittelten Prüfungsergebnis im April 1996 eine Stellungnahme ab.

### Bezüge und Honorare

6.2 Im Jahr 1994 wurden im AKH insgesamt 144,7 Mill S (1993: 136,5 Mill S) für Ärztehonoreare und Sondergebühren (Ärzteanteile an Ambulanzgebühren) ausbezahlt. Die Gesamtsumme der an die Ärzteschaft ausbezahlten Sondergebühren und Dienstbezüge belief sich auf 317,6 Mill S (1993: 292,5 Mill S).

Eine Verteilung der Gesamtbezüge von rd 80 Mill S (ambulante Sondergebühren, Ärztehonoreare, Jahresbruttobezug) auf die Abteilungsvorstände zeigte folgendes Bild:



## Sondergebührenverrechnung

6.3.1 Als einzige Unterscheidungskriterien der Sonderklasse zur allgemeinen Gebührenklasse sind im § 26 OÖ KAG 1976 die Abdeckung von höheren Ansprüchen in bezug auf die Menüwahl, Ausstattung der Krankenzimmer und die geringere Bettenanzahl angeführt. Die medizinische Leistung in der allgemeinen Klasse und in der Sonderklasse sollte unterschiedslos sein. Für die Abgeltung der Kosten der Sonderklasse wird vom AKH die sogenannte Anstaltsgebühr verrechnet. Sie ist ein festgesetzter Prozentsatz der Pflegegebühr, wobei für die Unterbringung in Ein- bzw Mehrbettzimmern unterschiedliche Sätze vorgesehen sind. Die Anstaltsgebühr entwickelte sich in den letzten Jahren folgendermaßen:

Jahr	Einbettzimmer	Mehrbettzimmer
	in % der Pflegegebühr	
1981	70	25
1982	70	20
1985	70	15
1987	70	11
1991	40	6
1992	40	3
1993	40	3
1994	40	3

Die Landesregierung gewährte für das Jahr 1994 darüber hinaus den privaten Krankenversicherungen und den Krankenfürsorgeanstalten für Sonderklassepatienten - je nach der Größe der Landeskrankenanstalt - gestaffelte Rabatte von der amtlichen Pflegegebühr und der Anstaltsgebühr. Die Stadt Linz schloß sich dieser Regelung an. Dementsprechend vergrößerten sich im AKH die Einnahmeherausfälle durch Rabattgewährungen und durch die Sonderregelungen mit den Krankenfürsorgeanstalten (20 % Ermäßigung bei den Ärztehonoraren) von 13,3 Mill S (1993) auf 30,9 Mill S (1994).

Aufgrund der Rechtsprechung des VfGH (16. März 1995, G 247 und 248/94) war ab 1. März 1996 der Unterschiedsbetrag zwischen der amtlichen Pflegegebühr und dem Pflegegebührenersatz nicht mehr an die Zusatzversicherungen verrechenbar. Somit würde sich im AKH auf Basis der Sonderklassepflegetage des Jahres 1995 ohne Änderungen des Ein- bzw Mehrbettzimmerzuschlages ein Einnahmeherausfall von rd 78,2 Mill S für das Jahr 1996 ergeben.

6.3.2 Nach Auffassung des RH entsprach die Rabattgewährung nicht dem im OÖ KAG 1976 festgelegten Ziel der größtmöglichen Einnahmenerzielung. Sie war trotz des Hinweises auf die Konkurrenzsituation mit den Landes- und Ordensspitälern als nicht sehr wirtschaftlich anzusehen. Der RH empfahl auch im Hinblick auf das erwähnte Erkenntnis des VfGH, eine Neuordnung dieser Anstaltsgebühr unter Beachtung der Kostenwahrheit zu veranlassen.

6.3.3 *Laut Mitteilung der Stadt Linz habe die Landesregierung ab 1. März 1996 die Anstaltsgebühr für Patienten der Sonderklasse, die ein Mehrbettzimmer belegen, mit 38,3 % und für Patienten, die ein Einbettzimmer beanspruchen, mit 55 % der amtlichen Pflegegebühr festgesetzt. Auch die Krankenfürsorgeanstalten würden künftig nicht mehr die*

*amtliche Pflegegebühr, sondern den Pflegegebührenersatz pro Pflage-tag und darüber hinaus die neu festgesetzte Anstaltsgebühr in Höhe von 38,3 % ohne Rabatt zu leisten haben.*

### **Kosten der Verwaltung der Sondergebühren und Ärztehonorare**

- 6.4.1 Nach der nunmehr erfolgten organisatorischen Umstrukturierung analysierte die Organisationseinheit Rechnungswesen des AKH die anfallenden Verwaltungstätigkeiten im Zusammenhang mit den Zusatzversicherungen und schätzte deren Kosten. Diese Tätigkeiten beinhalteten auch die Einbringung und Verwaltung der Selbstbehalte der Zusatzversicherten Patienten.

Die Personalkosten (samt Personalnebenkosten) für die anfallenden Verwaltungstätigkeiten waren laut Berechnungen der Controllingabteilung mit rd 6,7 Mill S jährlich anzusetzen. Daneben waren noch Sachaufwand (Büromaterial, Post-, Telefongebühren usw) und kalkulatorische Kosten (für EDV-Anlagen, Systemwartungen, Räumlichkeiten ua) zu verzeichnen.

Bedingt durch ein mangelndes Kostenbewußtsein der Ärzteschaft und die ohnehin bestehende Übernahme der Verwaltungskosten durch die Krankenanstalt bestand nur eine geringe Bereitschaft für eine Vereinfachung dieses Systems.

- 6.4.2 Wie der RH kritisch bemerkte, wurde diese komplexe Form der Abrechnung ohne entsprechende Kostenvergütung durchgeführt. Der von der Krankenanstalt einbehaltene "Hausanteil" von 25 % der stationären Sonderklassenentgelte stellte keine Abgeltung für diese Verwaltungstätigkeit dar. Der RH bemängelte auch, daß aufgrund einer schleppenden Weitergabe von Sonderklassepatientenunterlagen an die Sondergebührenverrechnungsstelle nicht zeitnah abgerechnet werden konnte. Er empfahl, Maßnahmen für eine rasche Honorarnotenerstellung zu setzen. Im übrigen wäre nach seiner Auffassung die Notwendigkeit der Belastung der Krankenanstalten mit der Verwaltung in Zusammenhang mit den Zusatzversicherungen zu überdenken.

- 6.4.3 *Laut Mitteilung der Stadt Linz könne dieser Empfehlung aufgrund bestehender Vereinbarungen sowie im Interesse einer weiteren positiven ökonomischen Entwicklung im AKH nicht nachgekommen werden, doch würden ständig Überlegungen zur Verbesserung und Vereinfachung der komplizierten und aufwendigen Vorgangsweise bei der Abrechnung der Sondergebühren angestellt sowie Verhandlungen mit der Ärzteschaft geführt werden.*

## **Neuordnung der Ambulanzgebühren für neu eintretende Ärzte ab 1. November 1994**

- 6.5.1 Für ambulante Untersuchungen und Behandlungen darf eine Ambulanzgebühr erhoben werden, deren nähere Bestimmungen die Landesregierung im Verordnungswege zu erlassen hat. Die OÖ KAG-Novelle 1985 regelte die Ambulanzgebühr neu. Die Teilung in einen Anstaltsteil und einen Ärzteanteil war nicht mehr vorgesehen. Wie den erläuternden Bemerkungen zu den Stenographischen Protokollen des Oberösterreichischen Landtages (Beilage 372/1984, XXII. Gesetzgebungsperiode) zu entnehmen war, blieb es trotz dieser einheitlichen Regelung der Ambulanzgebühr dem Anstaltsträger unbenommen, von den ihm zufließenden Ambulanzgebühren auf Basis allfälliger Vereinbarungen Teile an die Ärzte weiterzuleiten.

Die Stadt Linz erklärte sich mit Gemeinderatsbeschluß vom 2. Juli 1987 bereit, von der Ambulanzgebühr einen bestimmten, gegenüber der früheren Praxis verringerten Anteil an die in Ambulanzen tätigen Ärzte des AKH zu überrechnen. Die damit vorgenommene Verringerung der Ambulanzgebührenanteile wurde von der Ärzteschaft - wie vom RH bereits berichtet - erfolgreich höchstgerichtlich angefochten.

Für die ab 1. November 1994 neu eintretenden Ärzte wurde mit Beschluß des Gemeinderates vom 3. Oktober 1994 festgelegt, daß es sich bei den Ärzteanteilen an den ambulanten Gebühren um freiwillige und gegen jederzeitigen Widerruf gewährte Anteile handle. Dadurch wurde der Ärzteanteil an den Ambulanzgebühren gegenüber der vorhergehenden Regelung vermindert.

- 6.5.2 Dies entsprach den vom RH wiederholt abgegebenen Empfehlungen.

### **Operationstag - Sonderklassepatienten**

- 6.6.1 Der RH hatte in seinem vorigen Bericht über die Sondergebührenverrechnung festgestellt, daß Patienten am Operationstag formell in der Sonderklasse aufgenommen und hernach in die allgemeine Gebührenklasse überstellt wurden. Die Wartezeit dieser Sonderklassepatienten für Operationen lag deutlich unter der der anderen Patienten. Im Zeitraum 1. Jänner bis 31. Juli 1995 waren im AKH noch insgesamt 27 Personen als Eintages-Sonderklassepatienten geführt worden. Davon entfielen 22 Patienten auf die orthopädische Abteilung. Die Mehrzahl dieser sogenannten "Operationstag-Sonderklassepatienten" befand sich 14 Tage in Anstaltspflege.
- 6.6.2 Der RH wiederholte seine Bemänglung der Bevorzugung der Sonderklassepatienten bei den Operationsterminen, welche einen Verstoß gegen die Versorgungspflicht und den Anspruch auf gleiche medizinische Leistung darstellte.
- 6.6.3 *Laut Mitteilung der Stadt Linz gebe es zwischenzeitlich aufgrund einer Anordnung des zuständigen Stadtrates keine geplanten — den Aufenthalt in der allgemeinen Gebührenklasse unterbrechenden bzw vorangehenden — Ein- oder Mehrtages-Sonderklasseaufenthalte für sogenannte Selbstzahler mehr.*

## **A b r e c h n u n g d e r S o n d e r g e b ü h r e n f ü r p h y s i o t h e r a p e u t i s c h e B e h a n d l u n g e n**

- 6.7.1 Die Zuweisungen der Patienten zu physiotherapeutischen Behandlungen wurden durch die jeweiligen Stationen vorgenommen. Eine genauere Determinierung der Behandlungsarten erfolgte nicht, diese Festlegung blieb dem (der) behandelnden Physiotherapeuten/in überlassen, der (die) in Sonderfällen Rücksprache mit der Leitung des physiotherapeutischen Dienstes bzw mit Ärzten auf der jeweiligen Station - insbesondere mit dem jeweils operierenden Arzt - hielt. Gemäß dem Verteilungsschlüssel wurden die Sondergebühren für physiotherapeutische Behandlungen allerdings zwei Ärzten der Abteilung für Neurologie und Psychiatrie zugewiesen.

In der schriftlichen Stellungnahme des Abteilungsvorstandes vom 25. Juli 1995 wurde als Begründung für die Beteiligung an den Sondergebühren insbesondere "Organisationsleistungen", "die Lösung von Personalproblemen und entsprechende Verhandlungen mit Gewerkschaft und Rechtskörpern", "Überprüfung der medizinischen Indikationen sowie Einrichtung eines Rückkoppelungssystems mit den jeweiligen Abteilungen, eventuell Therapieanpassungen an die Diagnose" und "stichprobenartig klinische Diagnoseüberprüfungen" angegeben.

- 6.7.2 Der RH bemängelte, daß eine Tätigkeit der beiden an den Sondergebühren beteiligten Ärzte zum Zwecke der Überwachung nicht feststellbar war. Medizinische Leistungen beider Ärzte waren aus den Patientenunterlagen ebenfalls nicht ersichtlich. Die in der erwähnten Stellungnahme angeführte Durchführung von Organisationsleistungen und allgemeine Personalführungsaufgaben waren nach den Bestimmungen der Anstaltsordnung Aufgaben der medizinischen Direktion. Da das OÖ KAG 1976 für die Verteilung von Sondergebühren einen direkten Leistungsbezug vorsieht, stand eine Beteiligung der beiden Ärzte an den Sondergebühren mit dem Gesetz nicht in Einklang.

- 6.7.3 *Laut Mitteilung der Stadt Linz sollen zur Herstellung eines Leistungsbezuges die ärztlichen Leistungen künftig dokumentiert werden. Die Einrichtung einer Abteilung für Physiotherapie hänge von der erforderlichen Bedarfsprüfung ab.*

## **C o n t r o l l i n g a b t e i l u n g**

- 6.8.1 Im Zuge der Umstrukturierung der Verwaltung wurde eine eigene Controllingabteilung eingerichtet. Der Schwerpunkt fiel vorwiegend auf die Verbesserung der Aussagefähigkeit der Kostenrechnung und auf die Überwachung der medizinischen und nichtmedizinischen Verbrauchsgüter. In der hauseigenen EDV verfügbare Datenbestände wurden unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgewertet und die Kostenstruktur des Hauses deutlicher gemacht. Wie aus dem Rechnungsabschluß für 1994 ersichtlich war, wurde durch die permanente Kostenüberwachung ein wesentlicher Einsparungseffekt erzielt und das Kostenbewußtsein des Personals der medizinischen Abteilungen verstärkt.

- 6.8.2 Nach Auffassung des RH war die Tätigkeit der Controllingabteilung in der kurzen Zeit ihres Bestehens positiv zu beurteilen, wenngleich die Zielsetzungen dieser Abteilung noch auszuweiten wären. Der RH regte an, im Zuge der umfassenden Erweiterung der Controllingfunktionen die Beschaffungsvorgänge für das medizinische und nichtmedi-

zinische Verbrauchsmaterial im Hinblick auf die Möglichkeiten des EU-Wirtschaftsraumes neu zu überdenken.

- 6.8.3 *Die Stadt Linz teilte mit, bisher seien etwa acht europaweite Ausschreibungen durchgeführt worden. Das AKH sei bemüht, seinen Einkauf möglichst effizient und wirtschaftlich zu gestalten.*

### **Sanierungsmaßnahmen zur Gebarungssicherheit des automationsunterstützten Abrechnungssystems**

- 6.9.1 Aufgrund diverser Mängel der EDV bei der Systemsicherheit im Programmstand wurde zu Beginn des Jahres 1994 das Amt für Datenverarbeitung des Magistrates mit der Leitung der EDV des AKH betraut und eine Arbeitsgruppe für die Durchführung und Koordination der Sanierungsmaßnahmen eingesetzt. Ziel dieser Tätigkeiten war es, Schutzmechanismen gegen rechtswidrige Verwendung von Programmen einzurichten und die Bearbeitungsroutrinen unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips neu zu strukturieren.

Wie aus den Dokumentationen über die EDV-Sanierungsmaßnahmen zu ersehen war, führten die im Rahmen der Gebarungüberprüfung im Jahr 1994 festgestellten Kritikpunkte zu umfassenden Maßnahmen. Diese waren unter anderem:

- (1) Neustrukturierung des internen Belegflusses für die Wartung der Stammdaten und Neuorganisation unter dem Gesichtspunkt des Vier-Augen-Prinzips und der lückenlosen Dokumentation der Verantwortungsbereiche.
  - (2) Dokumentation von Änderungen im Stammdatensatz der Honorarempfänger unter Abspeicherung der Anwenderidentifikation und des Datums des jeweiligen Änderungsvorganges. Ablaufmäßige Teilung der Neuerfassung von Honorarempfängern. Protokollierung der Anwenderidentifikation. Abspeicherung der Verteilungsschlüssel in einer Historiendatei.
  - (3) Hinterlegung von Verrechnungsstellencodes mit Standardwerten zur Verringerung von Fehlern bei der Verrechnung ambulanter Leistungen. Abspeicherung der Freigabe des Verrechnungsstellencodes für die tatsächliche Anwendung unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips.
  - (4) Neuorganisation der Änderungsmöglichkeit beim Honorarverteilungsschlüssel. Dies ist nur mehr durch bestimmte Bedienstete des AKH und des Amtes für Datenverarbeitung unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips möglich. Änderungen werden im erforderlichen Ausmaß dokumentiert.
  - (5) Die Programmzutrittsberechtigungen wurden tiefer gegliedert und selektiv auf die Mitarbeiter des Hauses gemäß den Bearbeitungsroutrinen angepaßt. Der Personenkreis mit "Generalcode" des Systems wurde eingeschränkt.
- 6.9.2 Nach Auffassung des RH wurden die im Jahr 1994 festgestellten Mängel im EDV-System somit weitgehend beseitigt.

## **Schl u ß b e m e r k u n g e n**

- 6.10 Zusammenfassend führte der RH aus, daß die Organe der Stadt Linz die aufgrund der vorgekommenen Unregelmäßigkeiten in der Ärztehonorarverrechnung notwendigen Maßnahmen im wesentlichen gesetzt haben. Allerdings wäre das komplexe Abrechnungssystem von Ärztehonoraren und Sondergebühren wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes zu überdenken und bei der Verteilung von Sondergebühren auf den medizinischen Leistungsbezug zu achten.

## Stadtwerke Steyr

### Kurzfassung des Prüfungsergebnisses

- (1) Die Stadtwerke Steyr verfügten über sieben Teilbetriebe in zwei Verrechnungskreisen (Stadtwerke und Betriebeverbund). Bei den Stadtwerken prägten vor allem das Wasserwerk und der Bäderbetrieb ab dem Jahr 1992 die stark negative Entwicklung. Die wirtschaftliche Lage der Stadtwerke beurteilte der RH aufgrund der in den letzten Jahren entstandenen Verlustsituation und der fehlenden Investitionen als ungünstig.
- (2) Die wirtschaftliche Lage des Betriebeverbundes (Gaswerk und Verkehrsbetrieb) nahm ebenfalls eine bedenkliche Entwicklung. Die mit hohen Kosten verbundenen Linienenerweiterungen beim Verkehrsbetrieb hatten keine entsprechenden Einnahmensteigerungen zur Folge. Ab dem Jahr 1992 konnten die Gewinne des Gaswerkes keinen entscheidenden positiven Ausgleich mehr bewirken. Die Investitionen in den Verkehrsbetrieb mußten trotz eines außerordentlich hohen Erneuerungsbedarfes in allen Bereichen als unzureichend bezeichnet werden.
- (3) Eine Kalkulation der Wasserbezugsgebühr führten die Stadtwerke erstmals ab dem Jahr 1994 durch. Zuvor hatten sie sich nach der vom Land vorgegebenen Mindestgebühr gerichtet. In der Berechnung gingen die Stadtwerke von historischen Planwerten aus und setzten zu hohe kalkulatorische Kosten an.
- (4) Der von der Stadt einbehaltene "Reinhaltungszuschlag" zur Wassergebühr im Ausmaß jeweils eines Sechstels der vorgeschriebenen Gebühr war für den Gebührenzahler nicht nachvollziehbar und hatte zur Folge, daß die Stadtwerke letztlich nicht die beschlossene Gebühr erzielten.
- (5) Der Bäderbetrieb war seit Jahren nicht mehr attraktiv. Im Hallenbad waren die Becken und die technischen Einrichtungen in einem desolaten Zustand. Letztlich mußte das Hallenbad ab Oktober 1995 auf unbestimmte Zeit gesperrt werden. Ein neues dreistufiges Sanierungsprojekt vom November 1995 soll zumindest die Wiederaufnahme des Badebetriebes ermöglichen. Auch das Freibad und die Saunaanlagen wiesen einen hohen Sanierungsbedarf auf.
- (6) Die Entwicklung des Verkehrsbetriebes ab dem Jahr 1991 war durch stark steigende Betriebsabgänge gekennzeichnet. Die Ursache lag vorwiegend in der Einführung zusätzlicher Buslinien, die von der Bevölkerung nicht im erwünschten und erwarteten Ausmaß frequentiert wurden, wodurch der Kostendeckungsgrad des Verkehrsbetriebes bis auf 38 % im Jahr 1995 sank (Veranschlagung). Die mangelnde Liquidität hatte das Aufschieben dringend erforderlicher Investitionen zur Folge. Trotz der schlechten finanziellen Lage der Stadt werden in den kommenden Jahren neben deutlichen Leistungsverringerungen zur Ergebnisverbesserung auch umfangreiche Investitionen erforderlich sein, um wieder einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen.

*(7) Vor dem Ankauf der für das neue Kommunalzentrum der Stadt vorgesehenen ehemaligen Hauptreparaturwerkstätte der Steyr-Daimler-Puch AG erfolgten keine ausreichenden Bedarfserhebungen der Stadtwerke und der sonstigen betroffenen Abteilungen des Magistrates. Eine eingehende Untersuchung des Zustandes und der notwendigen Adaptierungsarbeiten unterblieb. Ein in Auftrag gegebenes Schätzgutachten berücksichtigte diese wesentlichen Gesichtspunkte nicht. Die Entscheidungsgrundlagen für die Beschlußfassung im Gemeinderat blieben unvollständig. Der sich erst später abzeichnende Aufwand für die Umbauarbeiten von mehr als 60 Mill S führte im Zusammenhang mit der finanziellen Lage der Stadt zu Verzögerungen in der Fertigstellung und zu Abstrichen in der Ausstattung.*

*(8) Der Geschäftsführung der Stadtwerke war die für die erfolgreiche Führung einer Unternehmung notwendige Selbständigkeit nicht eingeräumt worden. Die Stadtwerke erwiesen sich vielmehr als Teil des Magistrates mit erweitertem Wirkungskreis. Die Regelungen für die Geschäftsführung im Organisationsstatut waren unzureichend.*

	Kenndaten		
<b>Rechtsgrundlage:</b>	Statut für die Stadt Steyr 1992, LGBl Nr 9 Organisationsstatut für die Unternehmungen der Stadt Steyr (Stadtwerke Steyr) vom 20. September 1983		
<b>Rechtsform:</b>	als Sondervermögen geführter Eigenbetrieb - ohne eigene Rechtspersönlichkeit - mit doppischem Rechnungswesen		
<b>Teilbetriebe</b>			
Stadtwerke:	Wasserwerk, Bestattung, Krematorium und Urnenhain, Bäder, Kunsteisbahn		
Betriebeverbund:	Gaswerk, Verkehrsbetrieb		
	<b>Stadtwerke</b>		
	1992	1993	1994
	in Mill S		
Bilanzsumme	132	130	135
Umsatzerlöse	35	33	41
Personalaufwand	20	22	22
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-5	-11	-9
Bilanzverlust	-8	-11	-10
Cash-flow	+1	-4	-2
Kreditverbindlichkeiten	36	35	34

	<b>Betriebeverbund</b>		
	1992	1993	1994
	in Mill S		
Bilanzsumme	140	145	149
Umsatzerlöse	95	100	98
Personalaufwand	39	47	47
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	+0,3	-8	-8
Bilanzgewinn/ Bilanzverlust	+0,3	-8	-8
Cash-flow	+13	+10	+7
Kreditverbindlichkeiten	27	21	24
<b>Personalstand</b>		Anzahl	
Stadtwerke	47	50	50
Betriebeverbund	84	90	92

### **Prüfungsablauf und -gegenstand**

- 7.1 Der RH hat im November 1995 die Gebarung der Stadtwerke Steyr betreffend die Jahre 1992 bis 1994 überprüft. Zu dem im Mai 1996 übermittelten Prüfungsergebnis gab die Stadt Steyr im Juli 1996 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im August 1996 eine Gegenäußerung.

### **Rechtliche und wirtschaftliche Verhältnisse**

#### **Organisationsform**

- 7.2.1 Gemäß ihrem Organisationsstatut sind die Stadtwerke wirtschaftliche Einrichtungen, die von der Stadt Steyr unmittelbar verwaltet werden und denen der Gemeinderat die Eigenschaft einer Unternehmung zuerkannt hat. Sie bilden ein Sondervermögen der Stadt ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Leitung der Stadtwerke oblag zwei direkt dem Bürgermeister unterstellten Direktoren. Die Teilbetriebe Gaswerk und Verkehrsbetrieb wurden mit 1. Jänner 1989 aus steuerlichen Gründen<sup>1</sup> aus dem Gesamtbetrieb ausgegliedert und zu einem "Steyrer Versorgungsbetriebeverbund Gas und Verkehr" (Betriebeverbund) zusammengeschlossen, der über einen gesonderten Verrechnungskreis mit eigener Bilanz und Erfolgsrechnung verfügt. Der Zweck der Ausgliederung war, die Möglichkeit des Ausgleiches der positiven Ergebnisse des Gaswerkes mit den negativen Ergebnissen des Verkehrsbetriebes auch steuerlich nutzen zu können.

---

<sup>1</sup>

Betrieb gewerblicher Art (§ 2 Abs 3 des Körperschaftssteuergesetzes 1988)

Den wirtschaftlichen Unternehmungen der Stadt Steyr waren gemäß § 62 Abs 1 des Statutes für die Stadt Steyr 1992 die Aufgaben in einem solchen Maße zu übertragen, daß die laufenden Betriebs- und Verwaltungsgeschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden können. Den Organen der Stadt und dem Magistrat waren in dessen grundlegende Angelegenheiten vorbehalten. Der Stadtsenat war das beschließende Organ der Stadtwerke in allen nicht behördlichen Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, die nicht anderen Organen vorbehalten waren. Die Personalangelegenheiten der Stadtwerke wurden vom Magistrat wahrgenommen, ebenso die grundlegenden finanziellen Belange der Stadtwerke. Entgegen den Bestimmungen des § 62 Abs 1 des Statutes für die Stadt Steyr 1992 war der Wirkungsbereich der Geschäftsführung weder im Organisationsstatut noch in anderen Vorschriften näher geregelt.

7.2.2 Wie der RH vermerkte, ist das Kennzeichen einer Unternehmung (eines Betriebes) neben betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, daß betriebsintern über den Einsatz ihrer personellen, organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten entschieden werden kann. Daraus ergibt sich im Gegenzug die Verantwortung der Geschäftsführung für die Ergebnisse der Geschäftstätigkeit. Bei Betrachtung der tatsächlichen Möglichkeiten der Geschäftsführung der Stadtwerke zeigte sich, daß von einer Unternehmung, auch im einschränkenden Sinne des Statutes, nur sehr bedingt gesprochen werden konnte. Die vielen rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten der Einflußnahme städtischer Organe ließen die Stadtwerke nicht als Unternehmung, sondern vielmehr als einen Teil der Magistratsverwaltung mit eigenem Organisationsstatut und gesonderten Rechnungskreisen erscheinen.

Der RH bemängelte, daß für wesentliche Bereiche der Stadtwerke nur ungenügende Regelungen bestanden. Er empfahl, den Stadtwerken in ihrem Organisationsstatut und im laufenden Geschäftsbetrieb jene unternehmerische Selbständigkeit einzuräumen, die das Statut vorsieht. Folgende Maßnahmen wären dafür nach Ansicht des RH notwendig:

- (1) Geschäftsführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten;
- (2) Möglichkeit der Bildung von Rücklagen;
- (3) Übernahme der laufenden Betriebsgeschäfte (zB Personal, Finanzen), sofern sie nicht hoheitlicher Natur sind;
- (4) Anhebung der Betragsgrenzen für die Genehmigung von Projekten.

### Struktur der Betriebsbereiche

7.3.1 Die Struktur der Betriebsbereiche der Stadtwerke ließ sich in folgende drei Gruppen unterteilen:

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Unternehmungen im Sinne des Organisationsstatutes	Führung durch die Stadtwerke	Verwaltung durch die Stadtwerke
Gaswerk Verkehrsbetrieb	Wasserwerk	Kunsteisbahn, Bäder
Bestattung	Urnenhain Aufbahrungshalle Krematorium	–
Städtisches Sondervermögen	allgemeines städtisches Vermögen	allgemeines städtisches Vermögen

Die Art der Verwaltung war im Organisationsstatut nicht näher erläutert. Der hauptsächlichste Unterschied zwischen den drei Gruppen bestand darin, daß für den gesamten Haushalt und die Investitionen der Unternehmungen die Stadtwerke selbst aufzukommen hatten, während sie bei den verwalteten Betriebszweigen aus Haushaltsmitteln der Stadt zu tragen waren.

Aufgrund der geringen unternehmerischen Möglichkeiten der Geschäftsführung im Kernbereich (Gruppe 1) waren Unterschiede in der Behandlung der verschiedenen Gruppen nicht festzustellen. Überlegungen über eine neue Organisationsform (Kapitalgesellschaft) waren nicht weiter verfolgt worden.

7.3.2 Der RH konnte in der dargestellten Unterteilung keine sachliche Begründung erkennen. Er empfahl, sämtliche derzeit von den Stadtwerken im eigenen und im Namen der Stadt verwalteten Betriebszweige im Rahmen einer Neuorganisation zusammenzuschließen und die derzeitigen Unterschiede, mit Ausnahme des Betriebsverbundes, nicht mehr weiter aufrechtzuerhalten. Die Übersiedlung in das Kommunalzentrum böte nach Auffassung des RH dafür den gegebenen Anlaß.

### Wirtschaftliche Lage der Stadtwerke

7.4.1 Die Stadtwerke erstellten eine Gesamtbilanz sowie Erfolgsrechnungen für die einzelnen Teilbetriebe. Eine konsolidierte Erfolgsrechnung lag nicht vor. Die Vermögensstruktur wies die Stadtwerke als anlagenintensive Unternehmung aus. In den Jahren 1992 bis 1994 entfielen im Schnitt 75 % der gesamten Aktiva auf die betrieblichen Anlagen. Unter Berücksichtigung der Abschreibung kam es im gesamten Überprüfungszeitraum jedoch zu keiner Veränderung des Sachanlagevermögens, was auf eine geringe Investitionstätigkeit zurückzuführen war. Der Verschuldungsgrad erhöhte sich von 36 % (1992) auf 39 % (1994).

Der Umsatz der Stadtwerke sank seit 1991 um 9 % auf 34,9 Mill S (1992) und um weitere 5 % auf 33,2 Mill S (1993). Dies war in erster Linie auf einen Umsatzrückgang aus

dem Wasserverkauf von 7,2 Mill S zwischen 1991 und 1993 zurückzuführen. Erst im Jahr 1994 kam es als Folge der Erhöhung der Wasserbezugsgebühr ab 1. Jänner 1994 zu einer Steigerung des Gesamtumsatzes um 23 % auf 40,9 Mill S. Die ungünstige Erlösentwicklung spiegelte sich in der Ertragslage (vor Rücklagenzuführung) wider, die sich von 1991 bis 1994 stark verschlechterte. Die Ergebnisse der einzelnen Teilbetriebe entwickelten sich wie folgt (vor Rücklagenzuführung):

	1991	1992	1993	1994
	Gewinn/Verlust in 1 000 S			
Wasserwerk	+8 441	+2 999	-1 468	+1 076
Bäder	-6 068	-6 110	-7 720	-8 107
Kunsteisbahn	-1 414	-1 705	-1 900	-1 774
Bestattung	+66	-157	+111	+15
Krematorium	+124	-80	+217	-120
Summe	+1 149	-5 053	-10 760	-8 910

Die Abgänge des Bäderbetriebes und der Kunsteisbahn wurden von der Stadt jährlich im nachhinein ersetzt. Ab dem Jahr 1992 prägten vor allem das Wasserwerk und der Bäderbetrieb die stark negative Entwicklung.

Nennenswerte Investitionen betrafen lediglich das Wasserwerk. Im Gegensatz zu dem gemäß den Planzahlen stark steigenden Investitionsbedarf, vor allem für die Wassergewinnung, Speicherung und Drucksteigerung (1991: 8,7 Mill S, 1995: 16,2 Mill S), wiesen die tatsächlich getätigten Investitionen eine stark sinkende Tendenz auf (1991: 6,3 Mill S, 1995: 2,3 Mill S).

- 7.4.2 Zusammenfassend beurteilte der RH die wirtschaftliche Lage der Stadtwerke infolge der in den letzten Jahren entstandenen Verlustsituation und der fehlenden Investitionen als ungünstig. Die Ertragssituation sollte sich aber aufgrund der stufenweisen Anhebung der Wasserbezugsgebühr von 1994 bis 1996 (auf das Doppelte des Wertes vor 1994) erheblich verbessern.

### **Wirtschaftliche Lage des Betriebsverbundes**

- 7.5.1 Beim Betriebsverbund entwickelte sich bis einschließlich 1991 durch den verstärkten Ausbau des Gasnetzes die Erlös- und Ertragssituation sehr günstig. Die Umsatzerlöse stiegen damals auf 89,3 Mill S, gleichzeitig erhöhte sich der Jahresüberschuß (vor Rücklagenzuweisung) auf 4,6 Mill S. Die Abgänge des Verkehrsbetriebes konnten ohne Schwierigkeiten ausgeglichen und trotzdem noch freie Rücklagen gebildet sowie Investitionsbegünstigungen in Anspruch genommen werden. In den Jahren 1992 und 1993 kam es trotz weiter steigender Umsatzerlöse und höherer Gewinne beim Gaswerk infolge der wachsenden wirtschaftlichen Negativentwicklung beim Verkehrsbetrieb jedoch zu einer Trendumkehr. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit sank im Jahr 1992 um 93 % auf 0,3 Mill S und wies in der Folge Abgänge von 8,4 Mill S (1993) und 8,1 Mill S (1994) auf. Im Jahr 1994 war auch ein leichter Rückgang der Umsatzerlöse (2 %) des Betriebsverbundes und eine Verminderung des Gewinns beim Gaswerk um 10 % festzustellen. Für das Jahr 1995 wurde ein Abgang von 21,4 Mill S erwartet.

Folgende ausschließlich vom Verkehrsbetrieb verursachte Gründe waren für diese Ergebnisse verantwortlich:

- (1) In den Jahren 1991 und 1993 wurden zehn von der Stadt finanzierte Citybusse angekauft. Dies war mit einer starken Ausweitung des Linienangebotes verbunden.
- (2) Der Personalaufwand stieg stark durch die Aufnahme von Busfahrern an.
- (3) Trotz eines wesentlich höheren Linienangebotes kam es nur zu unbedeutenden Erhöhungen der Umsatzerlöse.
- (4) Der umfangreichere Fuhrpark bedingte eine höhere Abschreibung.

In den Jahren 1991 bis 1994 erhöhte sich beim Verkehrsbetrieb bei Umsatzerlösen von 20 bzw 21 Mill S der Personalaufwand von 22,2 Mill S um 62 % auf 36 Mill S. Gleichzeitig vergrößerte sich der Verlust von 13,3 Mill S (1991) um mehr als das Doppelte auf 29,9 Mill S (1993). Die weiteren Verluste betragen 27,6 Mill S (1994) und 26,4 Mill S (1995). In der Folge gestaltete sich auch die Finanzierung der Investitionen in den Ausbau des Gasnetzes, die bisher problemlos aus Investitionszuschüssen der Stadt und Eigenmitteln getätigt werden konnte, schwieriger als zuvor. Im Jahr 1993 gewährte die Stadt dem Betriebsverbund erstmals ein Darlehen von 5 Mill S, das im Jahr 1994 auf 10,8 Mill S aufgestockt werden mußte. Die Liquidität konnte nur durch eine ständig volle Ausnutzung eines Betriebsmittelkredites bei einem Kreditinstitut (Rahmen 15 Mill S) aufrechterhalten werden. Erstmals für das Jahr 1993 mußte die Stadt den Abgang in Höhe von 8,3 Mill S decken.

Die Investitionstätigkeit des Betriebsverbundes konzentrierte sich vor allem auf den Ausbau des Gasnetzes. Durchschnittlich etwa 22 Mill S jährlich wurden früher dafür aufgewendet. Hingegen tätigte der Betriebsverbund, abgesehen vom Ankauf der Citybusse in den Jahren 1991 und 1993, beim Verkehrsbetrieb nur ein absolutes Minimum an Investitionen. Als Folge der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Betriebsverbundes sanken auch die Investitionen beim Gaswerk auf 11,5 Mill S (1994) bzw auf 8 Mill S (1995).

7.5.2 Zusammenfassend beurteilte der RH die wirtschaftliche Lage des Betriebsverbundes - hervorgerufen durch den hohen Finanzbedarf des Verkehrsbetriebes - ebenfalls als ungünstig. Nach Auffassung des RH wären trotz der schlechten finanziellen Lage der Stadt folgende Sanierungsmaßnahmen notwendig:

- (1) Vermehrte Investitionen in die veralteten Anlagen des Verkehrsbetriebes sowie in den erneuerungsbedürftigen Fuhrpark zur Steigerung der Attraktivität und damit der Umsatzerlöse.
- (2) Einsparungen durch deutliche Verringerungen beim Leistungsangebot des Verkehrsbetriebes (zB Linienzusammenlegungen bzw -einstellungen).
- (3) Wiederaufnahme des verstärkten Ausbaues des Gasleitungsnetzes.

## **Weitere Feststellungen**

- 7.6 Weitere Feststellungen betrafen die Erstellung der Wirtschaftspläne, die Zahl der Bankkonten und die Kostenrechnung.

## **W a s s e r g e b ü h r**

### **Gebührenberechnung**

- 7.7.1 Gebühren sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht steuerliche, sondern entgeltähnliche Einnahmen der öffentlichen Hand. Ihre Festsetzung und Berechnung richtet sich in erster Linie nach den einschlägigen bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften. Überdies unterlagen sie - bis 1992 uneingeschränkt - dem vom VfGH geforderten Äquivalenzprinzip. Landesgesetzliche Grundlage für den Anschluß an die Gemeindegewässerleitung und die Berechnung der Benützungsgebühr bildete das OÖ Gemeinde-Wasserversorgungsgesetz, LGBl Nr 38/1956. Gemäß § 1 Abs 2 dieses Gesetzes darf die Gebühr den Aufwand für die Erhaltung der Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten nicht übersteigen. Zum Aufwand für die Erhaltung zählen insbesondere auch Betriebskosten, Steuern, Abschreibungen sowie die Rücklagen für die Erhaltung.

Zum Äquivalenzprinzip hat der VfGH in ständiger Rechtsprechung erkannt, es liege im Wesen einer Gebühr im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes, daß die gesamten Erträge der Gebühren zuzüglich sonstiger Einnahmen nicht höher sein dürfen als die gesamten Kosten, die der Gemeinde durch die Schaffung, die Erhaltung und den Betrieb der betreffenden Einrichtung erwachsen. Somit war an sich der Grundsatz der Kostendeckung als Basis für die Gebührenbemessung festgelegt. Zur Methode der Gebührenkalkulation hat der VfGH erkannt, daß die Vollkostenrechnung als Bewertungsmaßstab für die Ermittlung der Höchstgebühr zu dienen hätte. Zum Ausgleich der bei der Kostenplanung entstehenden Schätzungsfehler räumte der VfGH gewisse Toleranzgrenzen ein.

Seit 1. Jänner 1993 dürfen gemäß § 15 Abs 3 Z 5 FAG 1993 Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen, die für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, bis zu einem Ausmaß angesetzt werden, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt. Grundsätzlich ist unbestritten, daß bei rein rechtlicher Betrachtungsweise in diesem Zusammenhang Zweckbindungen nicht erforderlich sind. Aus begründeten Zweckmäßigkeitserwägungen darf die gebotene Möglichkeit zur Kostenüberschreitung nicht zu unbegründeten Gebührenerhöhungen führen.

- 7.7.2 Wie der RH vermerkte, werden in Hinkunft für ihn Ursache und Ausmaß derartiger Erhöhungen von grundsätzlicher Bedeutung sein, weil auf die betragsmäßige Grenze zwischen kalkulierter Gebühr (Entgelt) und steuerähnlicher Einnahme zu achten sein wird.
- 7.8.1 Die Benützungsgebühr je Kubikmeter Wasser wurde in den Jahren 1984 bis 1993 nur zweimal erhöht. Von 1984 bis 1987 betrug sie einschließlich des Reinhaltungszuschla-

ges 5 S (4,50 S + 0,50 S), von 1988 bis 1993 6,60 S (5,50 S + 1,10 S). Kalkulationen hatten die Stadtwerke nicht vorgenommen, vielmehr orientierte sich die Gebühr an dem vom Land zur Erlangung von Förderungen vorgegebenen Mindestsatz (zB ab 1. Jänner 1988 6,60 S). Im Dezember 1993 beschloß der Gemeinderat, die Wassergebühr ab 1. Jänner 1994 in drei Etappen bis 1996 um jeweils 2,20 S auf 13,20 S (Gebühr 12,10 S, Reinhaltungszuschlag 1,10 S) anzuheben. In einer Zwischenetappe zum 1. Juli 1994 sollte dem neuen von der Landesregierung vorgegebenen Mindestsatz von 10 S Rechnung getragen werden. Die beschlossenen Gebühren je Kubikmeter (einschließlich Reinhaltungszuschlag) lauteten daher:

	in Schilling ohne USt
ab 1. Jänner 1994	8,80
ab 1. Juli 1994	10,00
ab 1. Jänner 1995	11,00
ab 1. Jänner 1996	13,20

Für diese mit steigenden Aufwendungen begründeten Erhöhungen nahmen die Stadtwerke erstmals eine Kalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vor, die den für das Jahr 1996 beschlossenen Wert von 12,10 S ergab.

7.8.2 Diese Berechnung unterzog der RH einer genaueren Untersuchung und sah sich zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen veranlaßt:

- (1) Gebührekalkulationen sollten regelmäßig jährlich durchgeführt und durch Nachkalkulationen überprüft werden.
- (2) Die Grundlage der Berechnung für die Jahre 1994 bis 1996 bildete der Schnitt der bereits als historisch anzusehenden Planzahlen der Jahre 1992 und 1993, es sollte aber von dem jeweils zu erwartenden Jahreserfordernis (Voranschlag) ausgegangen werden.
- (3) Es gelangte die kalkulatorische Abschreibung von Wiederbeschaffungspreisen zum Ansatz; nach der Rechtsprechung des VfGH darf jedoch nur die Abschreibung von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten berücksichtigt werden; der für das Rohrnetz herangezogene Abschreibungssatz war mit 5 % zu hoch, erfahrungsgemäß ist ein solcher in Höhe von etwa 3 % üblich;
- (4) Für die Berechnung der an sich zulässigen kalkulatorischen Zinsen vom Eigenkapital gingen die Stadtwerke von dem in der Bilanz auf der Passivseite ausgewiesenen Kapital aus. Der anzuwendende Zinssatz (Anleihezinssatz) von 8 % war im Jahr 1994 zu hoch, ein solcher zwischen 6 % und 7 % hätte dem Zinsniveau dieses Jahres entsprochen. Die Ermittlung des zu verzinsenden Eigenkapitals sollte nach der im Arbeitsbehelf des ÖWAV "Grundsätze der Gebührekalkulation in der Siedlungswasser- und Abfallwirtschaft" vorgestellten Methode erfolgen.
- (5) Die Wasseranschlußgebühr war als Umsatzerlös verbucht. Sie wäre jedoch zu passivieren und in der Folge entsprechend einem durchschnittlichen Abschreibungssatz jährlich

gewinnerhöhend aufzulösen. In der Kalkulation wären die aufgelösten Beträge anzurechnen.

Vor allem durch die Art der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten (Abschreibung und Eigenkapitalzinsen) gingen Beträge in die Berechnung ein, die bei ausschließlicher Betrachtung nach dem Äquivalenzprinzip zu einer überhöhten Bemessungsgrundlage führten (zB für das Jahr 1992 um 23,2 Mill S). Nach der Berechnungsmethode der Stadtwerke würde die Gebühr gemäß dem Voranschlag für das Jahr 1995 bereits rd 15 S betragen.

Unter Berücksichtigung obiger Feststellungen vom RH durchgeführte Nachkalkulationen ergaben für die Jahre 1992 bis 1994 deutlich über, für die Jahre 1995 und 1996 deutlich unter der festgesetzten Gebühr liegende Werte. Der RH wertete dies als Bestätigung dafür, daß den Stadtwerken durch die unterlassenen Kalkulationen und Gebührenanpassungen bis 1993 beträchtliche Gebührenerträge entgangen sind. Die ab dem Jahr 1995 über die Kostendeckung hinaus gehenden, erheblich höheren Gebührenerträge sind nur mit der durch das FAG 1993 geschaffenen Möglichkeit begründbar und sollten in erster Linie für die dringend erforderlichen Investitionsvorhaben der Wasserversorgung verwendet werden.

### **Reinhaltungszuschlag**

7.9.1 Der Gemeinderat beschloß im Dezember 1966, einen Zuschlag zur Förderung der Reinhaltung des Grund- und Quellwassers von damals 50 Groschen zur Wassergebühr einzuheben. Der Zuschlag war von der Stadt vor Überweisung der Gebühren an die Stadtwerke einzubehalten und einer zweckgebundenen Rücklage zuzuführen. Die Wassergebühr und der Zuschlag entwickelten sich in der Verwaltungspraxis wie folgt:

	Wasser- gebühr	Reinhalte- zuschlag	Gesamt
	in Schilling		
ab 1. Jänner 1984	4,50	0,50	5,00
ab 1. Jänner 1988	5,50	1,10	6,60
ab 1. Jänner 1994	7,34	1,46	8,80
ab 1. Juli 1994	8,40	1,60	10,00
ab 1. Jänner 1995	9,24	1,76	11,00
ab 1. Jänner 1996	11,00	2,20	13,20

Seit der Erhöhung zum 1. Jänner 1988 behielt die Stadt jeweils ein Sechstel der festgesetzten Gebühr als Zuschlag ein. Zwischen 1984 und 1994 flossen der Stadt aus diesem Titel 35 Mill S, in den Jahren 1995 und 1996 aufgrund der höheren Wassergebühr weitere 12 Mill S zu. In den Folgejahren wird die Stadt jährlich 7 Mill S einbehalten.

Die Stadt finanzierte aus diesen Mitteln jeweils Wasseruntersuchungen, sonstige Kosten der Wasserreinhaltung sowie Ankäufe von Grundstücken in Wasserschon- und -schutzgebieten. Etwa 8,3 Mill S wendete die Stadt zwischen 1984 und 1994 dafür auf. Nach Aussage von Vertretern der Stadt seien aber auch für Reinhaltungsmaßnahmen im Rah-

men der Abwasser- und Abfallbeseitigung Beträge aus diesen Mitteln bezahlt worden. Die vom Gemeinderat beschlossene zweckgebundene Rücklage ist nicht gebildet worden.

7.9.2 Der RH beanstandete diesen Zuschlag aus folgenden Gründen:

- (1) Die Nachvollziehbarkeit für den Gebührenzahler war nicht gegeben, weil die Gebühr regelmäßig als Gesamtbetrag einschließlich des Zuschlages beschlossen, kundgemacht und vorgeschrieben wurde.
- (2) Die Einbehaltung jeweils eines Sechstels der Gebühr bewirkte, daß sich auch der Zuschlag im Rahmen der Etappelösung bis 1996 steigerte und die Stadtwerke deshalb die kalkulierte und vom Gemeinderat beschlossene Gebührenhöhe in der Praxis nicht erzielen können. So wurden zuletzt ab dem Jahr 1996 abzüglich des Zuschlages von 2,20 S nur 11 S statt der beschlossenen 12,10 S erzielt.
- (3) Die fixe Koppelung des Zuschlages an die Gebühr hatte zur Folge, daß die vom Land für die Zuerkennung von Förderungen geforderte Mindestgebühr (ab 1. Jänner 1988 6,60 S; ab 1. Juli 1994 10 S) erst ab 1. Jänner 1996 mit der tatsächlich erzielten Gebühr von 11 S erreicht worden ist.
- (4) Die von der Stadt in den vergangenen zehn Jahren aus diesem Zuschlag eingenommenen Beträge waren wesentlich höher als die für die Wasserversorgung getätigten Aufwendungen. Die für die Abwasser- und Abfallbeseitigung getätigten Wasserschutzmaßnahmen bewertete der RH als nicht zweckentsprechende Verwendung, weil diese Aufwendungen von den dafür vorgesehenen Gebührenhaushalten, die ebenfalls die Möglichkeit der Erhöhung gemäß dem FAG 1993 haben, zu tragen gewesen wären.

Der RH empfahl, den Zuschlag nicht weiter einzubehalten. Sämtliche daraus für die Wasserversorgung und den Wasserschutz getragenen Ausgaben (Wasseruntersuchungen, Sanierungsvorhaben usw) können von den Stadtwerken selbst getätigt werden.

### **Weitere Feststellungen**

7.10 Weitere Feststellungen betrafen die veraltete Wassergebührenordnung sowie unterlassene Kundmachungen und Verordnungsprüfungen.

## **B ä d e r b e t r i e b**

### **Anlagen und Besucherzahlen**

- 7.11.1 Der von den Stadtwerken verwaltete Bäderbetrieb bestand aus dem Freibad mit einem Sport- und drei Erholungsbecken (insgesamt rd 2 000 m<sup>2</sup> Wasserfläche), dem Hallenbad mit je einem Sport- und Lehrschwimmbecken (rd 470 m<sup>2</sup> Wasserfläche) sowie zwei Saunaanlagen. Das dem Betrieb angeschlossene Restaurant war verpachtet. Die Vollauslastung lag im Freibad bei rd 2 500 Personen und im Hallenbad bei rd 1 155 Personen pro Tag. Die derzeit im Betrieb befindliche Sauna hatte eine Kapazität von maximal 120 Personen pro Tag. Im Überprüfungszeitraum (1991 bis 1995) waren bei den Besuchern im gesamten Bäderbereich im großen und ganzen Rückgänge zu verzeichnen.
- 7.11.2 Die Besucherabgänge waren vor allem die Folge der fehlenden Attraktivität des gesamten Badekomplexes (ungünstiges äußeres Erscheinungsbild, schlechter technischer Zustand, Verletzungsgefahr durch den Hallenboden, keine dem heutigen Standard als "Erlebnisbad" entsprechenden Einrichtungen).

### **Wirtschaftliche Lage**

- 7.12.1 Der Umsatzerlös des Bäderbetriebes betrug im Schnitt 2,4 Mill S. Verbunden mit dem steigenden Instandhaltungs- und Personalaufwand erhöhte sich der Abgang von 1992 bis 1994 von 6,1 auf 8,1 Mill S. Mangels einer Kostenrechnung konnte nicht festgestellt werden, welche Verluste den einzelnen Sparten (Freibad, Hallenbad, Sauna) zuzuordnen waren. Schulen und Vereinen gewährte die Stadt ermäßigte Tarife oder gestattete überhaupt die unentgeltliche Benützung.
- 7.12.2 Nach Auffassung des RH war diese negative Entwicklung neben den erwähnten Gründen auf die mangelnde Anpassung der Tarife zurückzuführen. Zuletzt waren sie im Jahr 1986 neu festgelegt worden. Der RH empfahl, die Benützungsentgelte in Hinkunft nach den Ergebnissen der Kostenrechnung zu ermitteln und regelmäßig anzupassen. Einnahmefälle aufgrund von Ermäßigungen wären den Stadtwerken aus den entsprechenden Haushaltsansätzen der Stadt zu ersetzen.

### **Sperre des Hallenbades**

- 7.13 Das im Jahr 1970 errichtete Gebäude wies in den letzten Jahren bereits einen äußerst schlechten Zustand mit grundlegenden Mängeln auf. Sowohl die Außenwände als auch das Dach und die Glasfront wiesen extrem schlechte Wärmedämmwerte auf. Die im Bereich der Wasseraufbereitung bestehende Wärmebrücke sowie die fehlende Wärmerückgewinnung führten insgesamt zu einem sehr ungünstigen Energieeinsatz. Gegen Ende der achtziger Jahre verschlechterte sich unter anderem wegen der chlogashältigen Luft auch die Stahlbetonkonstruktion zusehends; beide Schwimmbecken sowie die Sanitär- und Heizungsinstallationen wurden immer sanierungsbedürftiger.

Um den Badebetrieb einigermaßen aufrecht erhalten zu können und bis "zur Herbeiführung einer weiterreichenden Entscheidung" wurden nur die unbedingt betriebsnotwendigen Reparaturen und Sanierungsarbeiten vorgenommen. Schwerwiegende Mängel schränkten dennoch den Betriebsablauf erheblich ein. So kam es durch den schadhafte Hallenboden (Glasmosaik) fallweise zu Schnittverletzungen; das seit 1993 undichte

Hallendach führte zu Betriebsstörungen in der Sauna; die bädertechnischen Einrichtungen waren veraltet und stark abgenutzt; die Fußbodenheizung in den Naßräumen völlig funktionsuntauglich. Infolge der defekten Fußbodenheizung mußte eine Sauna gesperrt werden.

Schließlich gelangten der Bürgermeister und die Direktion der Stadtwerke infolge extrem hoher Wasserverluste von rd 36 m<sup>3</sup> je Tag und nach einer letzten örtlichen Begehung Ende Juli 1995 zum Ergebnis, daß eine Betriebsaufnahme zum Saisonbeginn 1995/96 ohne vorherige Sanierung unmöglich sei. Es mußte deshalb ab Oktober 1995 die Sperre des Hallenbades vorerst auf unbestimmte Zeit verfügt werden.

### **Sanierungsprojekte für das Hallenbad**

- 7.14.1 Schon im August 1988 stellten die Stadtwerke und das Stadtbauamt erste Überlegungen zur Sanierung des Hallenbades an. Die Kosten der notwendigsten Verbesserungen wurden mit 16 Mill S beziffert. Es folgten aber keine Ausführungsschritte, obwohl das Land in einer Vereinbarung mit der Stadt die vorrangige Behandlung in der Bäderkommission zugesagt hatte. Ein Bericht der Stadtwerke an den Magistrat führte im Jahr 1991 zu dem einstimmigen Grundsatzbeschluß des Gemeinderates, die Generalsanierung des Hallenbades mit Gesamtkosten von 110 Mill S unter der Voraussetzung durchzuführen, daß die vorgesehenen Finanzierungsquoten von 65 % durch Land und Bund sowie von 35 % durch die Stadt erfüllt werden. Ein konkreter Zeitplan wurde nicht erstellt. Selbst politischer und medialer Druck lösten keine Sanierungsschritte aus.

Infolge der schlechten Finanzlage des Landes mußten mehrere Umplanungen zwecks Kostenreduktion auf etwa 60 Mill S vorgenommen werden. Im Rahmen einer gesonderten Vereinbarung gab das Land neuerlich die Zusage einer bevorzugten Förderung ab. Eine Umsetzung dieses Projektes erfolgte dennoch nicht. Erst im November 1995 arbeitete das Bauamt ein weiteres Projekt aus, das einen Ausbau in drei Etappen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 60 Mill S vorsah. Die erste Etappe sollte die Eröffnung des Badebetriebes ab Oktober 1996 ermöglichen. Dies wurde nicht realisiert.

- 7.14.2 Der RH wertete die bestehende Situation als Folge der jahrelangen Unentschlossenheit der Stadt, wie und in welchem Zeitraum eine zufriedenstellende Sanierung des Hallenbades hätte erfolgen sollen.

### **Freibad**

- 7.15.1 Auch das rd 40 Jahre alte Freibad wies trotz zwischenzeitlicher Erneuerungsmaßnahmen eine Reihe altersbedingter Mängel auf (Schwimm- und Tauchbecken, Kabinen-trakte, Kiosk, Restaurant usw), die das äußere Erscheinungsbild stark beeinträchtigten. Die Kosten für Verbesserungen zur Erreichung des heutigen Standards wurden mit 14 Mill S geschätzt.
- 7.15.2 Auch wenn derzeit die Finanzierung dieser Maßnahmen nicht möglich ist, empfahl der RH, ein mittel- bis langfristiges Aus- und Umbauprogramm zu erstellen und die Finanzierung schon jetzt zu überlegen.

### **Sauna**

- 7.16.1 Der Saunabetrieb wurde in zwei Saunaanlagen abgewickelt, die in den Jahren 1970 und 1977 errichtet wurden. Die ältere Anlage mußte in der Saison 1994/95 wegen erheblicher technischer Mängel gesperrt werden. Die Benützungsdauer der derzeit noch in Betrieb befindlichen Sauna nahmen die Stadtwerke mit höchstens drei Jahren an. Die Attraktivität dieser Sauna war durch Wassereinbrüche infolge undichter Stellen im Dach stark geschmälert. Auch in diesem Bereich waren die Besucherzahlen rückläufig. Die Ertragslage konnte zwar wegen der fehlenden Kostenrechnung nicht ermittelt werden, infolge der vorgefundenen Situation war aber von jährlichen Abgängen auszugehen. Im zuletzt vorgestellten Sanierungskonzept war auch die Erneuerung der Sauna bis zum Jahr 1998 vorgesehen.
- 7.16.2 Der RH regte an, die Anhebung auf einen zeitgemäßen Standard mit einer entsprechenden Tarifierhöhung zu verbinden, um zumindest eine ausgeglichene Gebarung dieses Teilbereiches zu ermöglichen.

### **Gesamtkonzept**

- 7.17.1 Obwohl die Sanierungsbedürftigkeit des gesamten Bäderbereiches feststand, hatte es die Stadt verabsäumt, ein umfassendes Konzept für eine Erneuerung zu erstellen.
- 7.17.2 Der RH empfahl, konzeptive Überlegungen mit zumindest folgendem Inhalt schriftlich festzuhalten:
- (1) Konkretisierung des Erneuerungsbedarfes aller Bereiche verbunden mit einem zeitgemäßen Standard,
  - (2) Neuordnung des Betriebsablaufes (Kassen- und Garderobensystem),
  - (3) Kostenschätzung,
  - (4) Finanzierung sowie
  - (5) Zeitplan.

### **Weitere Feststellungen**

- 7.18 Weitere Feststellungen betrafen:
- (1) die zersplitterten Zuständigkeiten für den Bäderbereich (Liegenschaftsverwaltung, Fachabteilung für Hochbau, Schul- und Sportabteilung);
  - (2) die teilweise fehlende Betriebsbewilligung nach dem Bäderhygienegesetz 1976, BGBl Nr 245, sowohl für das Freibad als auch für den alten Teil des Hallenbades;
  - (3) die mangelnde Nutzung der reichlichen Werbeflächen trotz eines seit Juli 1994 bestehenden Vertrages mit einer Werbeagentur.

## Verkehrsbetrieb

### Verkehrsplanung

7.19.1 Das räumlich eng begrenzte Siedlungsgebiet in den historischen Zentren von Steyr erforderte bis in die Zeit nach dem ersten Weltkrieg keine örtlichen öffentlichen Verkehrsmittel. Erst die Besiedelung neuer Ortsteile machte die Erschließung durch Buslinien notwendig, wobei das Linienangebot zu Beginn der neunziger Jahre deutlich ausgeweitet wurde. Dies führte aber zu stark ansteigenden Betriebsverlusten. Die Stadt gab im Juni 1990 die Ausarbeitung eines Verkehrskonzeptes in Auftrag, das nach einigen Verzögerungen schließlich im Jänner 1994 vorlag. Die Studie zeigte auf, daß die Verkehrsprobleme der Stadt zum Großteil durch das innerstädtische Verkehrsaufkommen verursacht wurden; der Anteil des öffentlichen Verkehrs von 17 % war zwar vergleichsweise hoch, erschien aber durchaus noch steigerungsfähig. Insgesamt sollte die Verbesserung der Verkehrssituation durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen erzielt werden, wobei der Umsetzung folgender Vorschläge besondere Bedeutung zukam:

- (1) Nahverkehrsdrehscheibe am Bahnhof Steyr,
- (2) Fußgängerzone Steyrdorf,
- (3) Fußgängersteg über die Enns als kürzeste Verbindung zwischen Bahnhof und Stadtplatz,
- (4) Bau der "Nordspange" zur Entlastung des Straßenzuges Ennstalbrücke-Ennser Straße im Verlauf der B 115 und
- (5) Einführung der Parkraumbewirtschaftung.

Von diesen Vorschlägen wurden bis zum Spätherbst 1995 lediglich die Einführung der Parkraumbewirtschaftung sowie die Einrichtung der Fußgängerzone im Stadtteil Steyrdorf verwirklicht; letztere wurde allerdings aufgrund massiver Proteste der Wirtschaftstreibenden noch zu Jahresende 1995 größtenteils aufgehoben. Im Oktober 1992 hatte die Stadt ein Stadtentwicklungskonzept beauftragt, das im Sommer 1994 als Entwurf vorlag und als Leitbild für die Entwicklung der Stadt im nächsten Jahrzehnt dienen sollte.

7.19.2 Wie der RH bemerkte, hätte zuerst das Stadtentwicklungskonzept, welches die Grundlage der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung bildet, erstellt werden sollen. Erst darauf kann ein den künftigen Anforderungen des Gesamtverkehrs gerecht werdendes Verkehrskonzept erstellt werden. Auch die Umsetzung der im Verkehrskonzept vorgeschlagenen Maßnahmen wurde nach Auffassung des RH von der Stadt nicht mit dem nötigen Nachdruck betrieben. Abgesehen von der Errichtung des Parkdecks, das in den Wirkungsbereich der ÖBB fiel, hätten bereits eine Reihe von Maßnahmen wie die Einrichtung von Busspuren oder die Ampelbeeinflussung durch Busse verwirklicht werden können.

Der RH empfahl, nach der endgültigen Entscheidung für eine der Planungsvarianten einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, welcher den Zeitpunkt der Umsetzung der geplanten Maßnahmen sowie die damit verbundenen Kosten beinhalten und als verbindlich erklärt werden sollte.

- 7.19.3 *Die Stadt Steyr teilte mit, daß mit dem Baubeginn der Nordspange noch im Jahr 1996 gerechnet werden könne. Für die Errichtung der Nahverkehrsdrehscheibe Bahnhof und des Parkdecks habe der Vorstand der ÖBB im März 1996 die Zustimmung erteilt. Die Ausschreibung der Bauarbeiten werde im Herbst 1996 durch die ÖBB erfolgen.*

### **Linienausweitung**

- 7.20.1 Ab 1991 kaufte die Stadt insgesamt zehn Citybusse und stellte sie dem Verkehrsbetrieb mit der Auflage, zusätzliche Linien zu betreiben, zur Verfügung. Die Anzahl der Linien stieg von sechs im Jahr 1991 auf nunmehr dreizehn. Entsprechend dem vermehrten Fahrzeugeinsatz stiegen die Anzahl der Buslenker von 38 im Jahr 1990 auf nunmehr 61 und dementsprechend auch der Personalaufwand. Den die Linien betreffenden Anträgen an den Gemeinderat mangelte es an Angaben über die Streckenführung, die Fahrplangestaltung, die zu erwartenden Fahrgastzahlen sowie an Planzahlen über die damit verbundenen Folgekosten und die zusätzlich zu erwartenden Betriebsabgänge.
- 7.20.2 Nach Ansicht des RH hatte der Gemeinderat bei seinen Beschlüssen über keine ausreichenden Grundlagen für eine sachgerechte Entscheidung verfügt.
- 7.20.3 *Die Stadt Steyr teilte dazu mit, daß die von den Stadtwerken vorgeschlagenen Linienführungen im zuständigen Ausschuß im Frühjahr 1993 ausführlich erörtert worden seien. Da dort alle politischen Parteien der Stadt vertreten waren, war nach ihrer Auffassung eine ausreichende Informationsgelegenheit gegeben.*
- 7.20.4 Der RH erwiderte, daß auch die Mitglieder des Gemeinderates umfassend über die Folgewirkungen von Beschlüssen durch ausführliche Vorlagen in Kenntnis gesetzt werden sollten.

### **Auswirkungen der Linienausweitung**

- 7.21.1 Das wesentlich erweiterte Linienangebot des Verkehrsbetriebes wurde indessen von der Wohnbevölkerung bei weitem nicht in jenem Ausmaß angenommen, welches die Beteiligung an diesbezüglichen Unterschriftenaktionen hätte erwarten lassen. So wiesen im Oktober 1993 sechs Linien einen Kostendeckungsgrad zwischen 30 % und 66 % auf; jener von weiteren sieben Linien lag zwischen knapp 30 % und 4 %.

Während im Jahr 1980 noch 81 % der Aufwendungen durch Einnahmen abgedeckt werden konnten, nahm der generelle Kostendeckungsgrad seither ständig ab und wurde für das Jahr 1995 mit dem bisherigen Tiefstwert von 38 % veranschlagt. Aufgrund der Fahrpreiserhöhungen mit Stichtag 31. Juli 1995 wird er allerdings in diesem Jahr nach Auskunft der Stadt auf 43 % ansteigen.

- 7.21.2 Wie der RH bemerkte, sollte jedoch der Kostendeckungsgrad öffentlicher Verkehrsunternehmungen gemäß einer Empfehlung des Österreichischen Städtebundes einen Richtwert von 65 % nicht unterschreiten. Da bei Ausweitung des Liniennetzes mit einer Erhöhung des Betriebsabganges zu rechnen war, wäre nach Auffassung des RH unter Beachtung des kostendeckenden Bestellerprinzipes vorzugehen. Dabei erbringt der Verkehrsbetrieb aus eigener Wirtschaftskraft einen bestimmten verkehrsmäßigen Leistungsumfang. Für darüber hinausgehende - vor allem von außen veranlaßte gemeinwirt-

schaftliche - Leistungen müßte die Stadt als Besteller die daraus entstehenden finanziellen Folgen tragen. Die Stadtwerke konnten indessen ihrer Verpflichtung zur Führung ihrer Unternehmungen nach kaufmännischen Grundsätzen nicht nachkommen.

### **Einsparungs- und Verbesserungsvorschläge**

- 7.22.1 Der RH schlug neben den bereits erwähnten Sanierungsmaßnahmen eine Reihe weiterer Maßnahmen vor, die sich teilweise mit den von der seit einem Jahr eingerichteten Projektgruppe "Verlustminimierung Verkehrsbetriebe Steyr" erarbeiteten Vorschlägen deckten. Im einzelnen betrafen die Änderungsvorschläge verschiedene Verkehrsmaßnahmen, Anpassung von Linienbetriebszeiten, die Führung von Werkskursen, das Anfahren des Stadtplatzes sowie die Mehrfachversorgung einzelner Ortsteile.
- 7.22.2 Der RH empfahl, diese Einsparungsvorschläge zu überdenken und möglichst zu verwirklichen.
- 7.22.3 *Die Stadt Steyr teilte mit, daß verschiedenen Empfehlungen (Verkehrsmaßnahmen, Linieneinstellung oder -verminderung, Werkskurse) bereits entsprochen worden sei.*

### **Wageneinsatz**

- 7.23.1 Der Wagenpark bestand 1995 aus insgesamt 33 Bussen verschiedener Größe und Bauart. Viele Gelenks- und einzelne Solobusse waren stark überaltert, wiesen jedoch aufgrund der intensiven Wartung und Pflege noch einen einwandfreien technischen Zustand auf. Die Reparaturkosten der Gelenksbusse lagen 1993 und 1994 bei jeweils 0,5 Mill S. Die Solobusse waren bis zu 17 Jahre alt; ihre Reparaturkosten betragen im Schnitt 1993/94 rd 1 Mill S pro Jahr. Dennoch waren seit 1992 keine Solobusse mehr beschafft worden.
- Die erst 1991 in den Dienst gestellten Citybusse waren der Beanspruchung des Liniendienstes in Steyr nicht ausreichend gewachsen und mußten mit den für Busse sehr geringen Kilometerständen von etwa 140 000 bereits in die Reserve zurückgezogen werden. Die 1993 angekauften weiteren fünf Citybusse wiesen zwar verschiedene technische Verbesserungen auf, dennoch war keine höhere Kilometerleistung zu erwarten. Im Jahr 1996 sollen insgesamt zwei Solo- und drei Midibusse im Leasingverfahren angeschafft werden.
- 7.23.2 Der RH bemängelte, daß die Stadt nicht rechtzeitig den Fuhrpark erneuert hatte. Er empfahl, Neuanschaffungen nicht mehr länger hinauszuschieben und aufgrund der derzeit äußerst niedrigen Kreditzinsen anstelle der Leasingvariante auch eine Kreditfinanzierung zu überlegen. Er erachtete es überdies als zweckmäßig und mittelfristig wirtschaftlicher, die Citybusse gegen Midibusse auszuwechseln.
- 7.23.3 *Die Stadt Steyr teilte mit, daß bereits eine Ausschreibung für zwei Solobusse gegen Rückgabe von vier Citybussen laufe. Über die Finanzierungsvariante werde nach einer Ausschreibung entschieden.*

### **Behindertenfreifahrten**

7.24.1 Aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses vom Mai 1986 hatten im Jahr 1994 mehr als 3 200 Personen Anspruch auf Invalidenfreifahrten, für die seitens der Stadt jedoch keine Vergütung an den Verkehrsbetrieb erfolgte. Voraussetzung dafür war die Bestätigung des Amtsarztes der Stadt über eine zumindest 50 %ige Invalidität.

Im Dezember 1994 beschloß der Gemeinderat über Antrag der Stadtwerkedirektion eine strengere Regelung (Berechtigungsausweis des Landesinvalidenamtes), die mit 1. Juli 1995 in Kraft trat. Die Zahl der Anspruchsberechtigten sank damit von 3 208 auf 116.

Im November 1995 änderte der Bürgermeister diesen Gemeinderatsbeschluß ab und wies die Direktion an, auch jenen Personen Behindertenfreifahrtausweise auszustellen, denen vom Amtsarzt der Stadt eine mindestens 70 %ige Behinderung bestätigt worden war; dies bewirkte bis Februar 1996 eine Zunahme der Zahl der Anspruchsberechtigten auf 1 617 Personen.

7.24.2 Der RH bemerkte hiezu, daß die Abänderung eines Gemeinderatsbeschlusses nicht durch Erteilung einer Weisung hätte erfolgen dürfen, weil gemäß dem Statut für die Stadt Steyr 1992 Tariffestsetzungen in den Wirkungsbereich des Gemeinderates fielen. Die Rückgängigmachung der strengeren Regelung stellte eine bedeutende finanzielle Belastung für den Verkehrsbetrieb dar, weil keine Vergütung für den Einnahmenseitigen vorgesehene war. Sollte die Zahl der Anspruchsberechtigten wieder den alten Höchststand erreichen, würde dies unter Berücksichtigung der Kosten einer Jahreskarte (3 500 S) einen zusätzlichen Einnahmenseitigen von etwa 7 Mill S bedeuten.

Der RH empfahl, bei künftigen Entscheidungen folgende Anregungen zu berücksichtigen:

- (1) Die Auswirkungen von Sonderregelungen bei den Tarifen sollten künftig in den Amtsvorträgen an den Gemeinderat ausführlich dargestellt werden.
- (2) Dem Verkehrsbetrieb wäre der Einnahmenseitigen aus derartigen Sonderregelungen zu vergüten.
- (3) Die Anzahl der Anspruchsberechtigten nach der alten Regelung war mit rd 3 000 Personen (8 % der Bevölkerung der Stadt) sehr hoch, weshalb die strengere Regelung als durchaus zweckmäßig zu beurteilen war und daher beibehalten werden sollte.
- (4) Die angespannte finanzielle Lage der Stadt ließ es geboten erscheinen, auch einnahmenseitig entsprechende Maßnahmen zu setzen; daher sollte, wie in Oberösterreich üblich, überlegt werden, an Stelle der Behindertenfreifahrten einen 50 %igen Zuschuß zu den Kosten einer Jahreskarte zu gewähren.

7.24.3 *Die Stadt Steyr teilte dazu mit, die Direktion der Stadtwerke habe dem Magistrat im Februar 1996 mitgeteilt, daß eine kostenlose Beförderung als Sozialleistung der Stadt aus betriebswirtschaftlichen Gründen undurchführbar sei. Im Gemeinderat werde ein dieser Sachlage entsprechender Beschluß erfolgen.*

## Werkstätte

7.25.1 Im Stadtteil Munichholz befand sich die derzeitige Zentralgarage mit Werkstätte und Räumen für das Personal, die seit der Errichtung im Jahr 1968 trotz erheblicher Zunahme der Zahl der Busse und Lenker nicht erneuert worden war. Obwohl aufgrund der personellen Ausstattung auch umfangreichere Reparaturarbeiten möglich gewesen wären, sollten sich die Leistungen aufgrund einer Weisung der Direktion lediglich auf Wartungs- und Pflegedienste beschränken. Dennoch führten die Mitarbeiter verschiedene Reparaturen durch. Mangels einer geeigneten technischen Ausstattung mußten sämtliche größeren Arbeiten an Fremdfirmen vergeben werden, wodurch in den Jahren 1993 und 1994 jeweils Aufwendungen zwischen 1,5 Mill S und 1,9 Mill S anfielen.

Nach Adaptierung des Kommunalzentrums sollte die Übersiedlung der nicht mehr zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden Zentralgarage samt Werkstätte zu Jahresbeginn 1996 erfolgen. Die neuen Aufenthalts- und Sanitärräume entsprachen zwar allen Anforderungen, eine ausreichende Ausstattung der Werkstätte war jedoch wieder nicht vorgesehen. Die Stadt Steyr erklärte hiezu, daß infolge einer nahe gelegenen Reparaturwerkstätte die Ausrüstung einer eigenen Werkstätte mit teuren Maschinen entbehrlich sei und überdies keine Mittel zur Verfügung stünden.

7.25.2 Dieser Ansicht vermochte der RH deshalb nicht zu folgen, weil für die Fremdleistungen bisher problemlos jährlich erhebliche Summen aufgebracht werden konnten. Er hielt fest, daß die Ausstattung mit Personal bereits gegeben sei und in dieser Hinsicht keine Mehrkosten entstehen würden. Für Fremdleistungen wäre hingegen mit zumindest 600 S pro Stunde (einschließlich USt) etwa das Doppelte des eigenen Aufwandes zu bezahlen. Außerdem ließ die gemeinsame Wartung sämtlicher Fahrzeuge der Stadt im neuen Kommunalzentrum noch größere Einsparungen erwarten. Für die erforderliche Ausstattung der Werkstätte erachtete der RH Aufwendungen in Höhe von rd 3,5 Mill S (Basis 1995) für vorerst ausreichend, eine Amortisation im Vergleich zu den bisherigen Fremdkosten wäre bereits nach wenigen Jahren gegeben.

7.25.3 *Wie die Stadt Steyr mitteilte, habe die Projektgruppe "Kommunalzentrum" mittlerweile einen Investitionsplan in drei Jahrestappen für die weitere Ausstattung der Werkstätte erstellt, um die Synergieeffekte einer zentralen Werkstätte möglichst rasch zu nutzen und langfristig erhebliche Ausgaben einzusparen.*

## Busankäufe

7.26.1 Die Stadtwerke bzw die Stadt kauften im Jahr 1988 zwei Busse und 1991 zwei weitere Solobusse sowie fünf Citybusse samt Zusatzausrüstung an. Die vom Hersteller angebotenen Skonti bei fristgerechter Bezahlung blieben dabei teilweise ungenützt, so daß sich ein vermeidbarer Mehraufwand von insgesamt 247 000 S ergab. Die Busbeschaffungen erfolgten - meist aufgrund eines Dringlichkeitsantrages gemäß § 47 Abs 5 des Statutes der Stadt Steyr durch den Stadtsenat und entgegen den Bestimmungen der Vergabeordnung der Stadt Steyr - jeweils ohne Ausschreibung im Wege des Verhandlungsverfahrens (freihändige Vergabe). Die Anträge an den Magistrat enthielten keinerlei Hinweise über die tatsächlich unter Ausnützung des Skontos erzielbaren Preise; ebenso unerwähnt blieb die schlechte Liquiditätsslage des Verkehrsbetriebes.

- 7.26.2 Der RH beanstandete diese unzweckmäßige und vorschriftswidrige Vorgangsweise. Die Begründung, eine Ausschreibung sei deshalb unterblieben, weil die Ankäufe ohnehin immer bei demselben Hersteller getätigt werden, um die Typenreinheit zu erhalten, verkannte die wirtschaftliche Notwendigkeit eines fairen und objektiven Wettbewerbsverfahrens.
- 7.26.3 *Die Stadt Steyr teilte hierzu mit, daß zum Zeitpunkt der Buslieferungen der Betriebsmittelkredit ausgeschöpft gewesen sei. Die erforderliche Kreditausweitung hätte höhere Finanzierungskosten zur Folge gehabt.*
- 7.26.4 Der RH erwiderte, daß entweder die Lieferungen der Busse auf einen Zeitpunkt ausreichender Liquidität zu verlegen gewesen wären, oder aber eine kurzfristige Zwischenfinanzierung durch die Stadt hätte erfolgen können, um auf die Skontoerträge nicht verzichten zu müssen.

### **Weitere Feststellungen**

- 7.27 Weitere Feststellungen betrafen den ungünstigen Mietvertrag für den Warteraum am Stadtplatz und den Einsatz des Mobilitätsberaters.

## **K o m m u n a l z e n t r u m**

### **Standortsuche**

- 7.28.1 Die Teilbetriebe der Stadtwerke waren in verschiedenen Stadtteilen zum Teil inmitten von Wohngebieten untergebracht. Sämtliche Einrichtungen waren im höchsten Maße sanierungsbedürftig und überdies zu klein geworden. Auch für den städtischen Wirtschaftshof mußten neue Räumlichkeiten geschaffen werden. Es wurden daher ab 1989 die Schaffung eines Kommunalzentrums ins Auge gefaßt und verschiedene Standorte erwogen, unter anderem auch der Kauf der ehemaligen Hauptreparaturwerkstätte der Steyr-Daimler-Puch AG (SDP) am Tabor.

Im Juli 1990 besichtigte ein Mitarbeiter des Bauamtes dieses Gelände "inoffiziell und flüchtig". In einem Aktenvermerk bezeichnete der Beamte den baulichen Zustand des Gebäudes als durchaus gut. Offensichtliche Bauschäden oder bautechnische Gebrechen wurden bei dieser Begehung nicht erkannt. Nach Ausführungen über die mögliche Verwendung des Areals kam das Bauamt zu dem Schluß, daß der Erwerb anzustreben sei.

Im April 1991 verfügte die Magistratsdirektion, daß infolge unangemessen hoher Kaufpreisforderungen (Angebot der SDP im Oktober 1990: 180 Mill S) vom Kauf dieses Areals Abstand genommen und an einem anderen Standort ein Neubau in kostengünstiger, moderner Hallenbauweise errichtet werden solle. Nach einer genauen Bedarfserhebung der betroffenen Dienststellen sollte ein geeigneter Standort ermittelt werden.

Die Bedarfsmeldungen der beteiligten Organisationseinheiten (Stadtwerke, Wirtschaftshof, Baudirektion) enthielten nur unzureichende Angaben hinsichtlich des Raumbedarfes und der Infrastruktur. Sie boten keine Grundlage für eine erste Kostenschätzung und die Finanzierung. Wegen des Fehlens solcher konkreter Projektdaten war es der Finanzabteilung im Juni 1991 nicht möglich, zu einem vom Bürgermeister bei einer

Leasinggesellschaft eingeholten Offert bezüglich eines Neubaus in der Wolfernerstraße um rd 70 Mill S eine Aussage zu treffen.

- 7.28.2 Der RH bemängelte die unzureichende Vorbereitung in diesem Vorstadium. Ein Projekt dieser Größenordnung mit weitreichenden organisatorischen Auswirkungen hätte bereits zu diesem Zeitpunkt intensive Planungen aller beteiligten Stellen und eine Ermittlung der finanziellen Belastungen benötigt. Entsprechend der Aktenlage gewann der RH überdies den Eindruck, daß Alternativen zur Hauptreparaturwerkstätte nicht mit dem nötigen Nachdruck gesucht worden waren.
- 7.28.3 *Laut Mitteilung der Stadt Steyr seien insgesamt neun Standorte untersucht worden.*
- 7.28.4 Der RH erwiderte, es habe sich dabei lediglich um eine Aufzählung verschiedener Möglichkeiten gehandelt. Von geprüften Alternativen mit einer Gegenüberstellung der Kosten könne nicht gesprochen werden.

### **Ankauf**

- 7.29.1 Das Areal der SDP lag im Norden der Stadt inmitten eines Gewerbegebietes und war verkehrsmäßig sehr gut erschlossen. Der Bau stammte zum größten Teil aus dem Jahr 1968 und umfaßte ein dreigeschoßiges Bürogebäude, eine Pkw- und Lkw-Service-Station, ein Vordach mit Kiosk, eine Tankstelle und eine Reparaturhalle samt zugehörigen Freiflächen und vollständiger Innenausstattung. Der umbaute Raum belief sich auf rd 100 000 m<sup>3</sup>. Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der SDP wurden die Anlagen nicht mehr benötigt.

Im Oktober 1990 bot die SDP nach einer Dreiteilung des gesamten Grundstückes die Hauptreparaturwerkstätte mit rd 32 000 m<sup>2</sup> Grundfläche und Gebäudeeinrichtung - wie erwähnt - um 180 Mill S an. Davon entfielen 48 Mill S auf die Grundkosten und 132 Mill S auf die Gebäude und die Grundstückseinrichtung. Dieses Angebot nahm die Stadt nicht an, bekundete aber weiterhin ihre Verhandlungsbereitschaft. Sie schlug die Ermittlung des Zeitwertes durch einen Sachverständigen vor und beauftragte zwei Sachverständige mit der Erstellung eines Gutachtens, das im Jänner 1991 vorlag.

Die Gutachter schätzten den Verkehrswert der Gebäude mit 97,2 Mill S. Die Bewertung der Hallen erfolgte ohne Berücksichtigung ihres aktuellen Zustandes, ausschließlich nach formalen Kriterien aufgrund des geschätzten Neubauwertes nach Kubatur und einer angenommenen Nutzungsdauer von 70 Jahren. Lediglich beim Bürogebäude wurde der Zustand mitbewertet. Zu dem von der SDP angegebenen Grundstückswert von 1 500 S/m<sup>2</sup>, der nicht in dieser Summe enthalten war, führten sie aus, daß dieser nur wegen des großen zusammenhängenden Betriebsareals und seiner günstigen Lage für die städtischen Versorgungsbetriebe angemessen sein könne.

Die Stadt akzeptierte das Gutachten, obwohl es keine Angaben über die Zweckmäßigkeit der beabsichtigten Nutzung und den tatsächlichen Gebäudezustand (höchst sanierungsbedürftiges Dach, unbrauchbare Garagentore und Fenster, nichtisoliertes Bürogebäude usw) enthielt. Sie stellte auch keine weiteren Berechnungen über die zu erwartenden Adaptierungs- und Betriebskosten an. Schließlich legte der Bürgermeister dem Gemeinderat ein weiteres Angebot der SDP über 100 Mill S vor. Der Amtsbericht enthielt keine weiteren für den umfassenden Wissensstand des Gemeinderates notwen-

digen Angaben über die Gesamtkosten einschließlich der Adaptierung und Finanzierung. Die Beschlußfassung erfolgte dennoch einstimmig.

- 7.29.2 Nach Auffassung des RH war der Standort der Hauptreparaturwerkstätte für die Bedürfnisse der Stadtwerke und des Wirtschaftshofes sehr gut geeignet. Allerdings beurteilte er dieses Gutachten als eine für den Erwerb ungenügende Entscheidungsgrundlage. Es fehlte die Berücksichtigung des aktuellen Gebäudezustandes. Zudem erachtete der RH die Annahme der Gesamtnutzungsdauer eines Industrie-Stahlbeton-Skelettbauwerks mit 70 Jahren für zu hoch. Die Informationen für den Gemeinderat hätten zusätzlich ein Nutzungskonzept, eine Schätzung der Adaptierungs-, Finanzierungs- und laufenden Betriebskosten, die zu erwartenden Synergieeffekte und einen Zeitplan für Umbau und Besiedelung unter eingehender Mitbefassung der späteren Nutzer umfassen müssen.
- 7.29.3 *Laut Mitteilung der Stadt Steyr habe sie das Gutachten nicht akzeptiert, weil der vom Sachverständigen geschätzte Gebäudewert (97,2 Mill S) tatsächlich niemals bezahlt worden sei. Vielmehr sei vom späteren Kaufpreis von 100 Mill S lediglich ein Betrag von 52,5 Mill S auf das Gebäude, der Rest auf das Grundstück entfallen.*

### **Projektgruppe**

- 7.30.1 Mit der Planung der Umbauarbeiten wurde ein Architekt beauftragt und gleichzeitig eine begleitende Projektgruppe eingerichtet, die der Leiter des Wirtschaftshofes führte und der das Bauamt, die Fachabteilung Kontrolle und Revision und die Stadtwerke angehörten. Geplant war, zuerst das Bürogebäude zu adaptieren und sodann die Hallenteile den Erfordernissen der künftigen Nutzer anzupassen. Im November 1994 übermittelte die Fachabteilung für Kontrolle und Revision der Magistratsdirektion und dem Bürgermeister eine Kostenschätzung für den Umbau mit einer Gesamthöhe von 74,3 Mill S (ohne USt).
- Die für die Stadt überraschend hohe Schätzung führte, nachdem der planende Architekt ausgeschieden war und die Arbeiten von der Projektgruppe selbst übernommen worden waren, zu mehrfachen Überarbeitungen des Projektes. Im September 1995 lag eine Kostenschätzung unter Einbeziehung bereits geleisteter Arbeiten in Höhe von 64,3 Mill S vor; die Fertigstellung plante die Projektgruppe für das Jahr 1998. Die Geschäftsführung der Stadtwerke war nur in der Planungsphase der Projektgruppe eingebunden, weil ihre weitere Beteiligung in der Ausführungsphase nicht mehr für notwendig erachtet wurde.
- 7.30.2 Der RH empfahl, die Mitarbeit der Stadtwerke als Hauptnutzer in der Projektgruppe wieder zu veranlassen.
- 7.30.3 *Die Stadt Steyr teilte mit, daß die Projektgruppe in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung noch immer existiere. Vor der Entscheidungsfindung in den Baubesprechungen sei immer das Einvernehmen mit der Direktion der Stadtwerke hergestellt worden.*
- 7.30.4 Der RH entgegnete, bei ständiger Teilnahme der Direktion der Stadtwerke an den Baubesprechungen wäre die nachträgliche Herstellung des Einvernehmens nicht mehr notwendig gewesen.

### **Koordination des Betriebsablaufes**

- 7.31.1 Das Kommunalzentrum soll nach Abschluß der Adaptierungsarbeiten folgenden städtischen Einrichtungen dienen:
- Stadtwerke mit Ausnahme der Bestattung;
  - Wirtschaftshof, Elektriker, Gärtnerei;
  - Umweltschutz- und Altstoffsammelzentrum;
  - Kfz-Prüfstelle der Landesregierung.
- 7.31.2 Die gemeinsame Nutzung bedarf insbesondere in den gemeinsamen Bereichen (zB Werkstätte) einer abgestimmten Organisation sowie einer Regelung hinsichtlich der Kostentragung für den laufenden Betrieb und der Abschreibung des Anlagevermögens. Der RH empfahl, die Vorarbeiten dazu ehestens einzuleiten.

### **Finanzierung**

- 7.32.1 Die Stadt hat bis Ende November 1995 140,3 Mill S (ohne Eigenleistungen und Finanzierungskosten) für das Kommunalzentrum aufgewendet. Die Finanzierung erfolgte mit 37 Mill S aus Rücklagen, mit 14 Mill S aus Bedarfszuweisungen und mit 89 Mill S aus Darlehen. Die Finanzlage der Stadt als Träger des Projekts war in den letzten Jahren von hohen Einnahmenverlusten und einem starken Steigen des weitgehend fremdfinanzierten außerordentlichen Haushaltes gekennzeichnet. Ab dem Jahr 1993 verfügte die Stadt über keinen finanziellen Spielraum mehr. Sie versuchte daher, den Vollausbau des Kommunalzentrums hinauszuschieben und die Ausgaben dafür stark einzuschränken.
- 7.32.2 Der RH vertrat dennoch die Auffassung, daß eine weitere Verzögerung der Fertigstellung trotz der derzeitigen ungünstigen Finanzlage der Stadt nicht wirtschaftlich wäre. Er führte dafür folgende Gründe an:
- (1) Die bisherigen Betriebsstätten müßten noch längere Zeit mit vollen Betriebskosten aufrechterhalten werden. Daneben fielen aber bereits die Betriebskosten des Kommunalzentrums an.
  - (2) Die Synergieeffekte einer neuen und schlagkräftigeren Organisation könnten längere Zeit noch nicht genutzt werden.
  - (3) Die bisherigen Betriebsstätten könnten früher verwertet und damit der Kapitaleinsatz für das Kommunalzentrum gesenkt werden.

## S c h l u ß b e m e r k u n g e n

7.33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Der Geschäftsführung der Stadtwerke wäre jene unternehmerische Selbständigkeit einzuräumen, die eine Führung nach kaufmännischen Grundsätzen ermöglicht.
- (2) Zur Beseitigung der ungünstigen wirtschaftlichen Lage des Betriebsverbundes wären beim Verkehrsbetrieb und beim Gaswerk verstärkt Investitionen vorzunehmen.
- (3) Die in den Verkehrskonzepten vorgeschlagenen Maßnahmen sollten nach Erstellung eines als verbindlich erklärten Zeit- und Finanzierungsplanes konsequent umgesetzt werden.
- (4) Beim Leistungsangebot des Verkehrsbetriebes sollten deutliche Verringerungen erfolgen, um Einsparungen zu erzielen.
- (5) Ein Gesamtkonzept für die Sanierung des Bäderbereiches mit einem zeitgemäßen Standard sollte erstellt werden.
- (6) Die Kosten jener gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die von der Stadt als Eigentümerin dem Verkehrsbetrieb aufgetragen werden, sollten nach dem kostendeckenden Bestellerprinzip vergütet werden.
- (7) Das Kommunalzentrum sollte trotz der ungünstigen finanziellen Lage der Stadt möglichst rasch fertiggestellt werden. Organisatorische Regelungen für den gemeinsamen Betrieb der dort angesiedelten verschiedenen städtischen Einrichtungen wären rasch zu erlassen.
- (8) Die neue Werkstätte im Kommunalzentrum wäre technisch ausreichend auszustatten, um Einsparungen bei den Fahrzeugreparaturen zu erzielen.
- (9) Die Kalkulation der Wassergebühr sollte regelmäßig jährlich durchgeführt und durch eine Nachkalkulation überprüft werden.
- (10) Der Reinhaltungszuschlag zur Wassergebühr sollte nicht weiter von der Stadt einbehalten werden.

Wien, im November 1996

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler