

Republik Österreich

TÄTIGKEITSBERICHT DES RECHNUNGSHOFES

in bezug auf das
Bundesland Tirol

Verwaltungsjahr 1995

Hinweis für die Staatsdruckerei

Bitte auf der Innenseite des Umschlagbogens drucken:

Bisher sind erschienen:

REIHE TIROL

1996/1

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Landeshauptstadt Innsbruck

1996/2

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über Teilgebiete der Gebarung im Land Tirol und über Unternehmungsbeteiligungen des Landes Tirol sowie der Landeshauptstadt Innsbruck

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 Tirol**

Verwaltungsjahr 1995

Inhaltsverzeichnis

Absatz/Seite

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen 1/1

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern

Projektmanagement in der kommunalen Verwaltung

Problemstellung 2.1/2

Projektmanagement in der Stadt Wels

 Entwicklung 2.2/3

 Tiefgarage Kaiser-Josef Platz 2.3/3

Ausblick 2.4/4

BESONDERER TEIL

Bereich des Bundeslandes Tirol

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren 3/5

Verwirklichte Empfehlungen 4/6

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| Abs | Absatz, Absätze |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AWG | Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl Nr 325/1990 |
| BGBI | Bundesgesetzblatt |
| BM... | Bundesministerium... |
| BMWFK | für Wissenschaft, Forschung und Kunst |
| BMWVK | für Wissenschaft, Verkehr und Kunst |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| bzw | beziehungsweise |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| GesmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| LGBl | Landesgesetzblatt |
| Mill | Million(en) |
| Nr | Nummer |
| Pkw | Personenkraftwagen |
| rd | rund |
| RH | Rechnungshof |
| S | Schilling (nachgestellt) |
| TB | Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr) |
| ua | und andere |
| usw | und so weiter |
| WB | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes (Erscheinungsjahr, Gegenstand) |
| zB | zum Beispiel |

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

Verwaltungsjahr 1995

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen

1. Der RH erstattet gemäß Artikel 127 Abs 6 erster Satz B-VG dem Tiroler Landtag über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr Bericht. Der Bericht enthält einige Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern, wobei der RH im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit wiederholt über den Anlaßfall hinausgehende Feststellungen getroffen hat, die er nachstehend zusammenfaßt.

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern

Projektmanagement in der kommunalen Verwaltung

Problemstellung

- 2.1 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

- 2.2 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

- 2.3 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

- 2.4 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 Tirol

Unerledigte Anregungen aus Vorjahren

3. Nicht bzw nur zum Teil verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Abschluß von Vereinbarungen zwischen der Tiroler Landeskrankenanstalten GesmbH (TILAK) und dem BMWVK (damaligen BMWFK) hinsichtlich des A.ö. Landeskrankenhauses (Universitätskliniken) Innsbruck (LKHI) über eine Neufassung der Berechnung des klinischen Mehraufwandes, eine finanzielle Abgeltung für die Benützung von Räumen, Geräten und Personal durch die in einem Dienstverhältnis zum Bund stehenden Klinikvorstände und die Führung von Privatordinationen in den Räumlichkeiten des LKHI, um eine den Erfordernissen des modernen Wirtschaftslebens angepaßte Betriebsführung zu gewährleisten (TB Tirol 1991 Abs 6.2, 6.9.2 und 6.10.2, zusammengefaßt in Abs 6.24, TB Tirol 1993 Abs 4 (1), TB Tirol 1994 Abs 4 (1)).

Laut Mitteilung der Landesregierung seien die Gespräche über eine Vereinbarung zwischen der TILAK und dem BMWVK über den klinischen Mehraufwand noch im Gange, ein Abschluß konnte noch nicht erfolgen.

- (2) Zusammenlegung der bestehenden zwei Verrechnungskreise (Tirol Werbung und Tiroler Fremdenverkehrsförderungsfonds) innerhalb der Fremdenverkehrswerbung (WB 1992 Gebarung des Bundeslandes Tirol in den Jahren 1987 bis 1989 Abs 31, TB Tirol 1993 Abs 4 (2), TB Tirol 1994 Abs 4 (2)).

Vergleichbare Darstellung der Fondsgebarungen in den Rechenwerken des Landes (TB Tirol 1992 Abs 2.3.2, TB Tirol 1993 Abs 4 (3), TB Tirol 1994 Abs 4 (3)).

Laut Mitteilung der Landesregierung habe sie zu diesen Anregungen des RH bereits in den beiden vergangenen Jahren Stellung bezogen. Mit Beschlüssen des Tiroler Landtages vom 23. März 1995 und 20. März 1996 sei der Tätigkeitsbericht des RH für die Verwaltungsjahre 1993 und 1994 inklusive der unerledigten Anregungen zur Kenntnis genommen worden. Weitere Maßnahmen aufgrund des RH-Berichtes seien vom Tiroler Landtag nicht beschlossen worden. Die Rahmenbedingungen, die die Landesregierung zu den Stellungnahmen in den Jahren 1994 und 1995 veranlaßten, hätten sich nicht geändert. Es werde daher von einer neuerlichen, inhaltlich gleichlautenden Stellungnahme Abstand genommen.

- (3) Maßnahmen zur Koordination der Abfallwirtschaft auf Landesebene insbesondere mit wirtschafts-, energie- und finanzpolitischen Zielsetzungen (TB Tirol 1992 Abs 2.28.2, TB Tirol 1993 Abs 4 (7), TB Tirol 1994 Abs 4 (6)).

Laut Mitteilung der Landesregierung liege die Studie als Grundlage für die Fortschreibung des Tiroler Abfallwirtschaftskonzeptes seit etwa einem Jahr vor und sei bereits in den einschlägigen Entscheidungsgremien vorgestellt worden. Die darin enthaltenen Lösungsmöglichkeiten zur landesspezifischen Abfallbehandlung sollen nach politischer Entscheidungsfindung durch Verordnung rechtlich festgelegt werden. Die zwischenzeitlich kundgemachte Deponieverordnung des Bundes, die spätestens mit Ablauf dieses

Jahres in Kraft treten werde, habe jedoch zusätzliche rechtliche Vorgaben festgelegt, die bei der Entscheidungsfindung über die Umsetzung im Land Tirol zusätzliche Überlegungen, vor allem auch im finanziellen Bereich, notwendig machen würden. Ergebnisse der notwendigen politischen Entscheidungsfindung müßten aufgrund der vorgegebenen Fristen der Deponieverordnung etwa bis Jahresende vorliegen.

- (4) Fortführung des Verfahrens hinsichtlich der Deponierungen im Ahrntal (TB Tirol 1992 Abs 2.35.2.2, TB Tirol 1993 Abs 4 (9), TB Tirol 1994 Abs 4 (8)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei die notwendige und vom RH auch aufgezeigte Sicherung der Deponie Ahrntal mit rechtskräftigem Bescheid im Herbst 1995 festgelegt worden, nachdem auch die Abstimmung mit dem Umweltbundesamt und der Kommunal Kredit AG habe durchgeführt werden können. Die praktische Umsetzung sei in weiten Teilen erfolgt, einige Maßnahmen könnten jedoch erst dann abgeschlossen werden, wenn der neue Deponieabschnitt rechtlich bewilligt und fertiggestellt sei. Nach Abschluß des Verfahrens nach § 29 AWG, das sich aufgrund der finanziellen Forderungen der Grundeigentümer fast um ein Jahr verzögert habe, und nach Bescheiderlassung in den nächsten Wochen könne die Gesamtsicherung zum Abschluß gebracht werden.

- (5) Umsetzung der vom Land empfohlenen Neuorganisation der psychiatrischen Versorgung Tirols und bedarfsgerechte Einbindung des Psychiatrischen Krankenhauses Hall in Tirol darin (TB Tirol 1994 Abs 7.10).

Laut Mitteilung der Landesregierung werde die Neuorganisation der psychiatrischen Versorgung Tirols weiter umgesetzt. Die Landesregierung habe am 28. Mai 1996 als weiteren Schritt beschlossen, das Heilpädagogische Zentrum aus dem Psychiatrischen Krankenhaus Hall in Tirol auszugliedern.

Verwirklichte Empfehlungen

4. Verwirklicht wurden die Empfehlungen des RH hinsichtlich:

- (1) Organisatorische Maßnahmen im Bereich der Landesverwaltung, die über die von der Organisationsuntersuchung in der Abteilung VI d2 (Landeshochbauabteilung) zu erwartenden Lösungsansätze und Entscheidungsgrundlagen hinausgehen (Konzentration artverwandter Aufgaben, Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder usw (TB Tirol 1992 Abs 2.16, TB Tirol 1993 Abs 4 (5), TB Tirol 1994 Abs 4 (4)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei mit Verordnung des Landeshauptmannes vom 14. November 1995, LGBl Nr 93, die Verordnung über die Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung in der Richtung geändert worden, daß alle Abteilungen des Amtes der Landesregierung nunmehr zu Gruppen zusammengefaßt sind.

- (2) Erarbeitung eines Kontrollkonzeptes für ungefährliche Abfälle bei der betrieblichen Abfallversorgung. Diese Maßnahme hatte die Landesregierung in ihrer seinerzeitigen Stellungnahme zum Prüfungsergebnis zum damaligen Zeitpunkt als nicht sinnvoll erachtet (TB Tirol 1992 Abs 2.27, TB Tirol 1993 Abs 4 (6), TB Tirol 1994 Abs 4 (5)).

Laut nunmehriger Mitteilung der Landesregierung sei eine betriebliche Abfallerhebung bei 200 Betrieben des Landes durchgeführt worden, die nach ihrer Größe und Branchenspezifität ausgewählt wurden; damit seien die Hälfte der Großbetriebe und ein Fünftel der Gesamtbeschäftigten des Landes erfaßt. Neben den gegebenen Kontrollmöglichkeiten stelle die Erhebung den Ausgangspunkt für die speziellen Abfallwirtschaftskonzepte der einzelnen Betriebe dar, die gemeinsam mit der Wirtschaftskammer des Landes sukzessive umgesetzt werden.

Die erhobenen Daten seien überdies im zwischenzeitlich installierten automationsunterstützten Abfallkontrollsystem der Abteilung Umweltschutz integriert. Darüber hinaus seien die Abfalldaten der Gemeinden, des Landes und der Abfallsammler, -behandler und Deponiebetreiber darin enthalten. Damit bestehe nunmehr die Möglichkeit, im Datenvergleich Überprüfungen des Abfallanfalles bei Betrieben bis zur schadlosen Ablagerung auf Deponien durchzuführen. Eine weitere Kontrollmöglichkeit ergäbe sich im Rahmen der Überprüfung der betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepte (im Zuge von gewerblichen Betriebsanlagengenehmigungsverfahren), die konzentriert für alle Gewerbebehörden des Landes bei der Abteilung Umweltschutz durchgeführt werde.

- (3) Umsetzung der anhand des Wasserrechtsverfahrens für die Deponie Ahrntal aufgezeigten Erfordernisse bei der Organisation des Vollzuges von technischen Umweltschutznormen (TB Tirol 1992 Abs 2.35.2.1, TB Tirol 1993 Abs 4 (8), TB Tirol 1994 Abs 4 (7)).

Laut Mitteilung der Landesregierung sei neben der seit einigen Monaten installierten automationsunterstützten Aktenverwaltung, deren Wirksamkeit sukzessive steige, im Hinblick auf Abfall das bereits erwähnte Kontrollsystem installiert und biete umfassende Prüfmöglichkeiten. Durch die Konzentration aller abfallbezogenen Rechts- und Fachangelegenheiten in der Abteilung Umweltschutz konnten landesweit die Angelegenheiten der letztmaligen Vorkehrungen bei Deponieschließungen sowie der Altlastensanierung in weiten Bereichen abgeschlossen werden.

Damit verblieben im Land lediglich sieben Abfalldeponien in Betrieb, so daß das installierte Kontrollsystem mit jahresdurchgängigen Kontrollen eine geeignete Handhabe biete, den rechtlichen und praktischen Vorgaben zu entsprechen. Ein weiterer Schritt der Zusammenführung im technischen Umweltschutzbereich sei durch die Vereinigung der bestehenden Labors in der Chemisch-technischen Umweltschutzanstalt im Sommer 1995 gesetzt worden. Hinsichtlich der verbesserten Organisation im Bereich der Luftreinhaltung würden derzeit verstärkt Untersuchungen vorgenommen. Eine rechtliche Zusammenführung sei aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzzersplitterung im Umweltschutzbereich nur äußerst schwer möglich.

Wien, im November 1996

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler