

REIHE VORARLBERG 1997/5

Republik Österreich

TÄTIGKEITSBERICHT DES RECHNUNGSHOFES

in bezug auf das
Bundesland Vorarlberg

Verwaltungsjahr 1996

WIEN 1997

ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI AG

Hinweis für die Staatsdruckerei

Bitte auf der Innenseite des Umschlagbogens drucken:

Bisher sind erschienen:

REIHE VORARLBERG

1997/1

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Stadt Feldkirch

1997/2

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Stadt Feldkirch
(inhaltsgleich mit 1997/1)

1997/3

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über Teilgebiete der Gebarung der Krankenanstalten
im Land Vorarlberg betreffend die Bezüge, Gebühren und Honorare der Ärzte

1997/4

Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes in bezug auf die Landeshauptstadt Bregenz

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 Vorarlberg**

Verwaltungsjahr 1996

Inhaltsverzeichnis

Absatz/Seite

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen 1, 2/1

Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle in allen Bundesländern

Überprüfung, Instandhaltung und Sanierung der Kanalnetze

Problemstellung 3.1/2
Folgen
 Ökologie und Betriebsführung 3.2/3
 Finanzierung 3.3/3
Ausblick 3.4/4

BESONDERER TEIL

Bereich des Bundeslandes Vorarlberg

Prüfungsergebnis

Teilgebiete der Gebarung

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses -/5
Prüfungsablauf und -gegenstand 4.1/6
Landeshaushalt in den Jahren 1992 bis 1996
 Haushaltsvollzug 4.2/7
 Schuldenentwicklung 4.3/8
 Belastungen durch den EU-Beitritt 4.4/8

Verwaltungsreform	
Einleitung	4.5/9
Bisherige Entwicklung	4.6/9
Projektorientierung	4.7/10
Aufgabenkritik	4.8/10
Personalmanagement	
Entwicklung der Dienstposten	4.9/11
Dienstpostenplan	4.10/11
Steuerung der Personalausgaben	4.11/12
Gehaltsreform	
Projektvorbereitung	4.12/13
Projektorganisation	4.13/15
Kosten-Nutzen-Erwartungen aus der Projektumsetzung	4.14/16
Projektmanagement	
Projektleitung	4.15/16
Projektziele und Projektumfeld	4.16/17
Auswahl der Berater	4.17/17
Weitere Feststellungen	4.18/17
Deregulierung	
Verringerung der Rechtsvorschriften	4.19/18
Folgekosten von Rechtsnormen	4.20/18
Aufbau- und Ablauforganisation des Amtes der Landesregierung	
Aufbauorganisation	4.21/19
Gruppenvorstand	4.22/19
Weitere Feststellungen	4.23/20
Landesrechnungswesen	
Informatikprojekt DEBIS	4.24/20
Informatikprojekt VBK	4.25/20
Informatikprojekte VOKIS und VIPAS	4.26/21
Führungsinstrumente und Leitungsinformationen	
Führungs- und Steuerungsinstrumente	4.27/21
Kostenrechnung	4.28/22
Gebarungskontrolle	4.29/23
Organisationsreform in technischen Abteilungen	
Straßenbau	4.30/23
Hochbau	4.31/23
Zielerreichung Verwaltungsreform	4.32/25
Kunsthhaus in Bregenz	
Bauprojekt	4.33/25
Betrieb des Kunsthauses	4.34/25

Neubau Mehrzweckgebäude beim Landeskrankenhaus Feldkirch	
Prüfungsverlangen des Vorarlberger Landtages	4.35/26
Miterrichtungsvertrag	4.36/29
Projektorganisation und -management	4.37/30
Projekttermine	4.38/32
Kostenentwicklung	4.39/33
Begleitende Baukostenkontrolle	4.40/34
Baugrunduntersuchung	4.41/35
Änderungen im Garagenbereich Österreichisches Rotes Kreuz	4.42/36
Ausstattung Österreichisches Rotes Kreuz	4.43/37
Nachtrags- und Regieleistungen	4.44/37
Schlußbemerkungen	4.45/38

Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Bregenz

P r ü f u n g s e r g e b n i s

Bregenzer Festspiele GesmbH

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses	-/39
Prüfungsablauf und -gegenstand	5.1/40
Allgemeines	
Rechtsverhältnisse	5.2/40
Förderungen	5.3/40
Organe	5.4/40
Unternehmungsziele und Leitvorstellungen	5.5/40
Wirtschaftliche Bedeutung	5.6/41
Rechnungswesen	
Finanzielle Entwicklung	5.7/41
Wertpapiere	5.8/42
Budget	5.9/42
Förderungsmittel	5.10/42
Kartengebarung	
Auslastung	5.11/43
Ermäßigungen	5.12/43
Unentgeltlich abgegebene Karten	
Allgemeines	5.13/44
Ehren- und Freikarten	5.14/44
Pressekarten	5.15/44
Kartenvertrieb	5.16-5.17/45
Abgabenrechtliche Angelegenheiten	5.18/45
Marketing	5.19-5.20/46

Personalangelegenheiten	
Geschäftsführer	5.21-5.23/46
Verwaltungspersonal	5.24/47
Technisches Personal	5.25-5.29/48
Künstlerischer Bereich	5.30/49
Spiel auf dem See	5.31-5.32/50
Oper im Festspielhaus	5.33-5.34/51
Sprechtheater	5.35/52
Konzerte	5.36/52
Erweiterung des Festspiel- und Kongreßhauses	5.37/53
Organisation	5.38/53
Weitere Feststellungen	5.39/54
Schlußbemerkungen	5.40/55

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
LGBI	Landesgesetzblatt
LKH	Landeskrankenhaus
Mill	Million(en)
Nr	Nummer
PC	Personalcomputer
ÖRK	Österreichisches Rotes Kreuz
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling (nachgestellt)
t	Tonnen (nachgestellt)
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
zB	zum Beispiel
Zl	Zahl

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

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

Verwaltungsjahr 1996

ALLGEMEINER TEIL

Vorbemerkungen

1. Der RH erstattet gemäß Artikel 127 Abs 6 erster Satz und Abs 7 erster Satz B-VG dem Vorarlberger Landtag über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr Bericht. Darin ist auch der Bericht über die aufgrund eines Verlangens von Abgeordneten des Vorarlberger Landtages erfolgte Gebarungsüberprüfung des Neubaus des Mehrzweckgebäudes beim Landeskrankenhaus Feldkirch enthalten. Über die Gebarungsüberprüfung der Bregenzer Festspiele GesmbH wird infolge gemeinsamer Finanzierungsmaßnahmen dem Nationalrat und der Stadtvertretung der Landeshauptstadt Bregenz inhaltsgleich 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

Überprüfung, Instandhaltung und Sanierung der Kanalnetze

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 ökologisch und ökonomisch maßgebliche Problemstellung befaßt sich mit dem vom RH bei seiner bundesweiten Prüfungstätigkeit von Abwasseranlagen wiederholt festgestellten Umstand, daß die Betreiber von Kanalisationsanlagen ihrer Verpflichtung zu deren Überprüfung nicht immer mit der hierfür erforderlichen Sorgfalt nachgekommen sind.

Nach den Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 haben die Wasserberechtigten ihre Wasserbenutzungsanlagen in einem der Bewilligung entsprechenden Zustand zu erhalten, jedenfalls jedoch so, daß keine Verletzung öffentlicher Interessen oder fremder Rechte stattfindet. Die Allgemeine Abwasseremissionsverordnung wiederum verordnet die Überprüfung der Kanalisationsanlagen auf Bestand und Funktionsfähigkeit in regelmäßigen Abständen; ebenso sollen bei Anlagen im Trennsystem auch Fehlanschlüsse aufgeklärt und beseitigt werden.

Vielfach besaßen die Betreiber nur einen ungenügenden Informationsstand über den Wartungs-, Bau- und Dichtheitszustand vor allem der älteren Orts- und Verbandskanäle, obwohl Belastungskennwerte der Kläranlagen bereits Rückschlüsse auf Mängel im Kanalnetz zuließen. Generell befand sich auch die Erstellung eines flächendeckenden Kanalkatasters, der möglichst umfassende Kenntnisse über Art, Dimension und Lage des Kanalisationssystems sowie Informationen über dessen Bestand bzw. Betrieb liefern soll, erst im Anfangsstadium. Dadurch war vor allem der bauliche Zustand alter Kanäle nicht ausreichend erfaßt; vielfach blieben auch unzulässige und widerrechtliche Einleitungen unerkannt.

Viele überprüfte Verbände warteten ausschließlich ihre verbandseigenen Anlagen und Sammler; die Mitgliedsgemeinden hatten für den ordnungsgemäßen Zustand ihrer Ortsnetze selbst zu sorgen. Ein weiterer Grund dafür, daß es im Bereich der Ortsnetze immer wieder zu Wartungsmängeln kam, war darin gelegen, daß die Gemeinden mangels entsprechend geschulten Personals sowie mangels geeigneter Geräte oft gar nicht in der Lage waren, Mängel zu erkennen und zu beheben.

Laut einer Studie des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds aus dem Jahr 1992 sind mehr als ein Drittel aller öffentlichen Kanäle undicht.

F o l g e n

Ökologie und Betriebsführung

- 3.2 Undichtheiten mindern die Funktionsfähigkeit des Kanals und können den Eintritt eines Schadensfalles beschleunigen. Die Folgen sind Beeinträchtigungen der Umwelt (zB Grundwasserverunreinigungen, Fremdwasserzufluß), unwirtschaftliche Betriebsführung (zB Verstopfungen, Ablagerungen, Abrieb, Pumpenverschleiß usw) und aufwendige Sanierungen.

Vor allem der unerwünschte Fremdwasserzufluß führt in Kläranlagen zu einer Verminderung der Abwasserkonzentration, einer Verschlechterung des Wirkungsgrades und zu erhöhten Betriebskosten.

Finanzierung

- 3.3 Der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds schätzte anfangs der neunziger Jahre den zur Sanierung von öffentlichen Kanalanlagen erforderlichen bundesweiten Investitionsbedarf auf 50 Mrd S. Damit war dieser Investitionsbedarf fast doppelt so hoch wie das erwartete Erfordernis für die Anpassung der bestehenden Kläranlagen an die gesetzlichen Vorgaben. Zusätzlich wird ein erheblicher Investitionsbedarf für die Errichtung weiterer abwassertechnischer Anlagen (Kläranlagen, Kanäle in Gebieten noch ohne zentrale Entsorgung) erforderlich werden.

Zur Deckung dieses insgesamt außerordentlich hohen Finanzierungsbedarfes werden die mit den Rückzahlungen für die bestehenden Anlagen bereits belasteten Gemeinden und Verbände zukünftig vermehrt Mittel von Bund und Ländern, aber auch von Privaten benötigen. Dies auch deshalb, weil das neue Förderungssystem des Bundes (Umweltförderungsgesetz) verstärkt die Errichtung der Abwasserentsorgung in dünn besiedelten, ländlichen Gebieten und weniger die Sanierungsvorhaben unterstützt. Allerdings sind nunmehr - im Gegensatz zu früher - Kanalsanierungen unter gewissen Voraussetzungen mit dem für den Empfänger errechneten Fördersatz¹ förderungsfähig, während dies früher nur für eingeschränkte Maßnahmen, etwa Verbesserungen zur Erhöhung der Effizienz der Anlage, galt.

Der RH erachtete es für durchaus möglich, die hohen gesetzlichen Vorgaben für die Anpassung der bestehenden Kläranlagen an den Stand der Technik - insbesondere hinsichtlich des Nitrifizierungsgrades und der Abbauraten bei Stickstoff und Phosphor - auch ohne sofortigen bzw größeren Investitionsaufwand zu erreichen. Es sollten in diesem Zusammenhang vor der Verwirklichung von Kläranlagen- und Kanalnetzausbau- oder -erneuerungsprojekten auch die Reserven der bestehenden Anlageteile ausgenutzt sowie unzulässige Einleitungen ins Kanalnetz abgestellt werden. Manche kostspielige Ausbauprojekte könnten sich dadurch als entbehrlich erweisen.

Außerdem sollten regelmäßige Inspektionen, Wartungen und Instandhaltungen dazu dienen, den Eintritt von Schäden zu verhindern oder zu verzögern. Das Anlegen eines

¹

Der zwischen 20 % und 60 % liegende generelle Fördersatz wird je nach den spezifischen Kosten der Gemeinde einmal beim Erstantrag auf Förderung festgelegt, wobei ein 25-jähriger Betrachtungszeitraum anzusetzen ist.

Kanalkatasters sowie die regelmäßige Führung eines Kanalwartungsbuches würden diese erwähnten Maßnahmen unterstützen. Fehlschlüsse und Schadstellen sollten umgehend behoben werden, so daß der den Kläranlagen zugeleitete Fremdwasseranteil verringert wird.

Der Gesetzgeber, der anfangs den für seine Vorgaben erforderlichen Finanzierungsaufwand unterschätzt haben dürfte, hat mittlerweile bereits mehrmals die vorgeschriebenen Anpassungsfristen stufenweise verlängert und darüber hinaus eine flexiblere Auslegung des "Standes der Technik", der in Einzelfällen auch Ausnahmen von der Anpassungspflicht zuläßt, ermöglicht.

A u s b l i c k

3.4 Zur hydraulischen Entlastung der Kanalnetze und Kläranlagen wäre, wie auch in der Allgemeinen Abwasseremissionsverordnung angeführt, eine verstärkte Versickerung von nur gering belasteten Niederschlagswässern sowie die Vermeidung der Einleitungen von Grund- und Quellwässern zweckmäßig. Dem Kanalnetz sollte grundsätzlich kein Abwasser zugeführt werden, das weniger belastet ist als der Kläranlagenablauf. Abgesehen von den wirtschaftlichen Vorteilen sollte ferner zur Erhaltung des natürlichen Wasserhaushaltes jede Ableitung sauberen Wassers in andere Gebiete vermieden werden.

Die Übernahme der Wartung und Betreuung der Ortsnetze durch die Verbände böte gleichfalls eine Möglichkeit zur Verbesserung der Abwasserentsorgung, weil diese über ausgebildetes Personal und vielfach auch über entsprechende technische Geräte (zB Spülwagen, Kanalfernsehüberwachungsgeräte, Druckprüfwagen) verfügen. Neben den positiven Auswirkungen auf die Umwelt könnten dadurch auch die Maschinen und Geräte besser ausgelastet und die Kostenbelastung verringert werden.

BESONDERER TEIL

Bereich des Bundeslandes Vorarlberg

P r ü f u n g s e r g e b n i s

Teilgebiete der Gebarung

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses

- (1) Die Haushaltslage stellte sich im Vergleich zu anderen Bundesländern günstig dar. Der Schuldenstand blieb im Zeitraum von 1992 bis 1996 nahezu unverändert.*
- (2) Das Land Vorarlberg behandelte das Thema Verwaltungsinnovation nicht als ein Gesamtvorhaben mit definierter Projektorganisation. Der RH anerkannte jedoch die zahlreichen für die Innovation der Landesverwaltung erbrachten Leistungen.*
- (3) Seit Anfang 1996 hatten die Organisationseinheiten der Landesverwaltung einer Arbeitsgruppe Möglichkeiten der Aufgabenverminderung ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereiches bekanntzugeben. Eine darüber hinausgehende Erfassung von Einsparungspotentialen durch die Arbeitsgruppe selbst fand bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht statt.*
- (4) Der RH anerkannte die erzielten Personaleinsparungen. Nach seiner Auffassung würden sie jedoch nur im Zusammenhang mit einer systematischen Aufgabenkritik von bleibendem Erfolg sein.*
- (5) Bei dem Projekt Gehaltsreform war kein konkreter finanzieller Rahmen für die Projekterstellung vorgegeben worden. Die Projektorganisation wies Schwächen auf. Der RH erachtete jedoch die Zielsetzungen dieses Projekts als positiv.*
- (6) Beim Projektmanagement von vier vom RH untersuchten, bereits abgeschlossenen Projekten waren teilweise Schwachstellen bei der Vergabe von Beratungsleistungen, der Ausübung der Projektleitung und der Zielkonkretisierung sichtbar.*
- (7) Der RH hob positiv hervor, daß die Deregulierung des Landesrechts und das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung koordiniert betrieben wurden.*
- (8) Die Aufbauorganisation des Amtes der Landesregierung war angesichts von Personalständen zwischen drei und 338 Mitarbeitern je Abteilung als unausgewogen zu bezeichnen.*
- (9) Die Führungs- und Steuerungsinstrumente der Landesverwaltung (Leitbild, Dienstbesprechungen, Führungskräfte-schulung) erschienen verbesserungsbedürftig.*
- (10) Eine vollständige Weiterverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen der Abteilung IIIc-Gebarungskontrolle fand nicht statt.*
- (11) Beim Betrieb des Kunsthauses Bregenz sollte seine eigenständige Identität gewahrt bleiben.*
- (12) Beim Projekt Neubau Mehrzweckgebäude beim Landeskrankenhaus Feldkirch war eine vollständige und ausgereifte Projektplanung nicht gegeben. Im Projektmanagement waren Ziele,*

Aufgaben und Kompetenzen einzelner Projektbeteiligter nicht eindeutig festgelegt. Die achtjährige Projektdauer für das Mehrzweckgebäude und eine Bauzeit von dreieinhalb Jahren erschienen zu lang. Die Abrechnungssumme und die Kostenschätzungen der Jahre 1986 und 1988 lagen innerhalb einer Bandbreite von $\pm 3\%$.

Kenndaten zum Landeshaushalt			
Gebärungsentwicklung:	1994	1995	1996
		in Mill S	
Ordentlicher Haushalt Ausgaben = Einnahmen	12 047	15 621	12 496
		Anzahl	
Planstellen (ohne Landes- lehrer und ohne Kranken- anstalten)	1 654	1 657	1 635
Einwohner	354 937	356 313	358 225

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 4.1 Der RH überprüfte von April bis Juni 1996 Teilgebiete der Gebärung im Land Vorarlberg, wobei das folgende Prüfungsverlangen miteinbezogen wurde.

Am 27. März 1996 wurde ein von einer ausreichenden Anzahl von Abgeordneten des Vorarlberger Landtages unterstütztes Verlangen gemäß Artikel 65 Abs 1 der Vorarlberger Landesverfassung eingebracht, der RH möge besondere Akte der Prüfung der Gebärung des Landes Vorarlberg betreffend den Neubau des Mehrzweckgebäudes beim Landeskrankenhaus Feldkirch durchführen. Eine zusammenfassende Darstellung des Prüfungsverlangens und seine Beantwortung befindet sich unter Absatz 4.35 dieses Berichtes.

Die Vorarlberger Landesregierung gab zu dem im November 1996 übermittelten Prüfungsergebnis im Februar 1997 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im September 1997 eine Gegenäußerung.

Landeshaushalt in den Jahren 1992 bis 1996

Haushaltsvollzug

4.2.1 Die Rechnungsabschlüsse der Jahre 1992 bis 1996 zeigten folgende Ergebnisse:

	1992	1993	1994	1995	1996
	in Mill S				
Ausgaben	10 319	12 392	12 047	15 621	12 497
Einnahmen	10 339	12 410	12 047	15 621	12 497
Überschuß	+20	+18	0	0	0

Da die Rechnungsabschlüsse durch Rücklagenentnahmen und -zuführungen ausgeglichen gestaltet wurden, bereinigte der RH in finanzwirtschaftlicher Betrachtungsweise die Jahresergebnisse um die Rücklagengebarung:

	1992	1993	1994	1995	1996
	in Mill S				
Gesamteinnahmen	10 339	12 410	12 047	15 621	12 497
abzüglich Rücklagenentnahmen	-263	-190	-331	-238	-262
bereinigte Einnahmen	10 076	12 220	11 716	15 383	12 235
Gesamtausgaben	10 319	12 392	12 047	15 621	12 497
abzüglich Rücklagenzuführungen	-247	-1 064	-138	-285	-88
bereinigte Ausgaben	10 072	11 328	11 909	15 336	12 409
Um Rücklagengebarung bereinigter Gesamtabgang/Überschuß	+4	+892	-193	+47	-174

4.2.2 Der RH anerkannte die im Vergleich zu anderen Bundesländern günstige Haushaltssituation und empfahl, die Einsparungsbemühungen fortzusetzen.

Schuldenentwicklung

4.3.1 Die Finanzschulden sowie der Schuldendienst des Landes entwickelten sich wie folgt:

	Rechnungsabschlüsse				
	1992	1993	1994	1995	1996
FINANZSCHULDEN	in Mill S				
Anfangsbestand	1 033	1 057	1 062	1 063	1 121
Zugang	103	133	123	174	225
Tilgungen	-79	-128	-122	-116	-106
Endbestand	1 057	1 062	1 063	1 121	1 240
abzüglich HTL-Vorfinanzierung*	-	-25	-26	-84	-119
Endbestand	1 057	1 037	1 037	1 037	1 121
SCHULDENDIENST					
Zinsen	32	76	51	60	73
Tilgungen	79	128	122	117	106
Summe	111	204	173	177	179

* verzinsliches Landesdarlehen an den Bund für die Sanierungskosten und den Zubau bei der Höheren Technischen Bundeslehr- und Versuchsanstalt Bregenz

4.3.2 Der RH anerkannte, daß der Schuldenstand im Zeitraum 1993 bis 1995 unverändert blieb und die Budgeterstellung 1996 ein Budget ohne Nettoneuverschuldung zum Ziel hatte.

Belastungen durch den EU-Beitritt

4.4.1 Der EU-Beitritt wirkte sich auf den Landeshaushalt 1995 folgendermaßen aus:

	in Mill S
Beitragszahlungen	189
Zahlungen Landwirtschaft	74
Kofinanzierungsanteile	17
Summe	280

Eine zusammenfassende Darstellung dieser Belastungen war aus dem Rechnungsabschluß 1995 nicht ersichtlich.

4.4.2 Der RH regte an, künftig die mit der EU im Zusammenhang stehende Gebarung im Landeshaushalt aussagekräftig und übersichtlich darzustellen.

4.4.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei der Anregung des RH im Landesvoranschlag 1997 bereits entsprochen worden.*

V e r w a l t u n g s r e f o r m

Einleitung

- 4.5 Die Bundesländer verfolgen bereits seit Jahrzehnten mit unterschiedlicher Intensität und Schwerpunktsetzung Programme der Verwaltungsreform, Aufgabenreform sowie Verwaltungsinnovation. Die gegenständliche Überprüfung durch den RH hatte folgende Fragestellungen zum Inhalt:
- (1) Welche Ziele lagen den Verwaltungsinnovationsbestrebungen in Vorarlberg zugrunde?
 - (2) Wieweit und unter Einsatz welcher Instrumente und Mittel wurden diese Ziele bereits erreicht?
 - (3) Welche Maßnahmen wären allenfalls nach Ansicht des RH noch vorrangig voranzutreiben?

Bisherige Entwicklung

- 4.6.1 Das Land behandelte das Thema Verwaltungsinnovation nicht als ein Gesamtvorhaben mit definierter Projektorganisation. Nach Meinung der obersten Entscheidungsträger sei, wie dem RH mitgeteilt wurde, ein umfassend angelegtes Projekt Verwaltungsreform beim Entwicklungs- und Leistungsstand der Vorarlberger Landesverwaltung insbesondere unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten nicht vordringlich. Weder der Landtag noch die Landesregierung hätten diesbezüglich Initiativen gesetzt. Entscheidend seien Kosten-Nutzen-Überlegungen, die aber gegen eine umfassend angelegte Reform sprächen.

Die Landesverwaltung setzte allerdings zur Verwaltungsinnovation zahlreiche Einzelmaßnahmen unterschiedlichen Umfangs und unterschiedlicher Komplexität, die den vordringlichen Innovationsbedarf der Vorarlberger Landesverwaltung abdecken sollten. Die Vielschichtigkeit und Vielzahl der Maßnahmen erforderten einen sehr ausgeprägten Steuerungs-, Koordinierungs- und Überwachungsaufwand, der allein beim Landesamtsdirektor lag.

Der Erfüllung dieses Aufgabenumfangs waren jedoch wegen der Vermehrung und Verdichtung der Einzelmaßnahmen bis zum Anfang des Jahres 1996 in Einzelfällen Grenzen gesetzt.

- 4.6.2 Der RH anerkannte die unter der Leitung des Landesamtsdirektors erbrachten Leistungen als wesentlich für die Innovation der Landesverwaltung. Nach seiner Auffassung wäre es aber für die Verwirklichung der Innovationsbemühungen zweckmäßig gewesen, bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine umfassende projektorientierte Konzeption zu wählen.
- 4.6.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung wäre bei vielen der getroffenen Maßnahmen die Einrichtung eines eigenen Projektes nicht sinnvoll, weil diese nach Festlegung von Inhalten und Zielen in Linienarbeit mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bewältigt werden konnten.*

- 4.6.4 Der RH erwiderte, er verbleibe bei seiner Ansicht, für die Verwirklichung der Innovationsbestrebungen wäre es zweckmäßig gewesen, schon früher eine umfassende projektorientierte Konzeption gewählt zu haben.

Projektorientierung

- 4.7.1 Zu Beginn des Jahres 1996 wurden neben anderen Vorhaben eine Kostenrechnung als Basis für alle weiteren Kosten-Nutzen-Überlegungen sowie das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung in Gang gesetzt. Während der Gebarungsüberprüfung gründete der Landesamtsdirektor den Arbeitskreis Verwaltungsreform, dessen konstituierende Sitzung am 15. Mai 1996 stattfand.

Die Ziele des Arbeitskreises waren unter anderem die Unterstützung und Koordination der Aktivitäten im Rahmen der Verwaltungsreform sowie die Formulierung der Ziele der Verwaltungsreform.

- 4.7.2 Der RH hob positiv hervor, daß bei den jüngsten Innovationsprojekten eine Zieldefinition vorgenommen und die Projektkoordination sichergestellt wurde. Er empfahl, künftig die projektmäßige Abwicklung von Innovationsbemühungen zu verstärken.

- 4.7.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung möchte sie der Anregung des RH, ein umfassendes Projekt Verwaltungsreform aufzusetzen, nicht folgen. Die erforderlichen personellen Kapazitäten seien derzeit nicht vorhanden. Die aus einem solchen Großprojekt zu erwartenden Kosten stünden in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen. Eine genaue Definition der Inhalte und Ziele der zugehörigen Teilprojekte wäre kaum möglich, eine exakte Projektkontrolle könne daher nicht sichergestellt werden. In dem Arbeitskreis Verwaltungsreform werde ein Strategiekonzept Verwaltungsreform erarbeitet.*

- 4.7.4 Der RH nahm die Mitteilung der Landesregierung zur Erarbeitung eines Strategiekonzeptes Verwaltungsreform zustimmend zur Kenntnis.

Aufgabenkritik

- 4.8.1 Der Landesamtsdirektor setzte Ende Jänner 1996 das bereits erwähnte Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung in Gang. Die für 1996 und 1997 vor allem im Personalbereich regierungsseitig geforderten Sparmaßnahmen machten sichtbar, daß die notwendigen Einsparungen nur im Zusammenhang mit Aufgabenreduktionen bzw -auslagerungen erreichbar sein würden.

Sämtliche Organisationseinheiten hatten einer Arbeitsgruppe bekanntzugeben, welche Aufgaben ihres Zuständigkeitsbereiches aufgelassen, eingeschränkt oder ausgelagert werden könnten. Eine darüber hinausgehende Erfassung von Einsparungspotentialen durch die Arbeitsgruppe selbst fand bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht statt.

Im Amt der Landesregierung, in den Bezirkshauptmannschaften und den nachgeordneten Dienststellen war kein Instrumentarium vorhanden, anhand dessen eine systematische und nachvollziehbare Auskunft über die Zahl der zu bearbeitenden oder erledigten Geschäftsfälle und damit über die Belastung und Auslastung hätte gegeben werden können. Damit fehlte eine objektive Grundlage für die Erfassung von Möglichkeiten zur Aufgabenverminderung.

- 4.8.2 Der RH bewertete das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung positiv und die Selbstdeklaration von Möglichkeiten zur Aufgabenverminderung durch die Organisationseinheiten als zweckmäßig. Die Projektleitung sollte jedoch zusätzlich eine eigene Bewertung dieser Möglichkeiten vornehmen.
- 4.8.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung seien bis Ende Dezember 1996 insgesamt 154 Vorschläge zur Aufgabenreduktion und -auslagerung mitgeteilt und von der Arbeitsgruppe beurteilt worden.*

Personalmanagement

Entwicklung der Dienstposten

- 4.9 Die Dienstposten (ohne Krankenanstalten und Landeslehrer) entwickelten sich in den Jahren 1990 bis 1996 folgendermaßen:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Änderung seit 1990
	Anzahl							
Hoheitsverwaltung	775,5	803,8	829,9	852,7	884,5	900,4	897,5	+122,0
Bauverwaltung	505,5	510,5	512,0	481,0	471,7	458,9	457,3	- 48,2
sonstige Rechtsträger *	257,0	266,5	288,7	297,0	298,0	298,0	280,0	+23,0
Summe	1 538,0	1 580,8	1 630,6	1 630,7	1 654,2	1 657,3	1 634,8	+96,8

* Im Bereich sonstige Rechtsträger wurden das Landesmuseum, die Naturschau, das Landes-Jugendheim, das Umweltinstitut, die Lebensmitteluntersuchungsanstalt, das Kunsthaus, ferner die Berufsschulen, die Landesbibliothek, das Landeskonservatorium, das Pädagogische Institut und der Landesforstgarten zusammengefaßt.

Prozentual nahmen somit die Dienstposten in der Hoheitsverwaltung um 16 % und bei den sonstigen Rechtsträgern um 9 % zu. Die Verminderung in der Bauverwaltung um 10 % war größtenteils auf den Abbau von Angestellten in handwerklicher Verwendung zurückzuführen.

Laut Mitteilung der Landesregierung mußte die Steigerungsrate bedingt durch die niedrige Ausgangsbasis im Jahr 1984 - Vorarlberg hatte bezogen auf die anderen Bundesländer weniger Personal pro Einwohner - höher ausfallen. Die zahlreichen neuen Aufgaben, die die Hoheitsverwaltung in den vergangenen Jahren zu bewältigen hatte, hätten zwangsläufig zur Schaffung neuer Abteilungen und Einrichtungen geführt.

Dienstpostenplan

- 4.10.1 Zum 1. Jänner 1996 bestanden in einigen Bereichen erhebliche Abweichungen zwischen dem Ist-Stand an Bediensteten und der Anzahl der Dienstposten. So waren beim Amt der Landesregierung (ausgenommen die technischen Abteilungen VIIb, VIIc und VIIId) 30,5 Planstellen und bei der Bauverwaltung 39,8 Planstellen unbesetzt. Diese Abweichungen kamen durch die aufgrund der Budgets der Jahre 1995 und 1996 notwendig

gewordenen Personaleinsparungen zustande. Die im Jahr 1996 nicht mehr nachzubetzenden Dienstposten waren als "Dienstpostenreserve" erhalten geblieben.

4.10.2 Der RH wies darauf hin, daß infolge dieser Abweichungen der Dienstpostenplan nur mehr eingeschränkt als Grundlage der Personalbewirtschaftung dienen konnte.

4.10.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei der Dienstpostenplan kein geeignetes Instrument, die Einsparung von Dienstposten zu steuern und kurzfristig zu kontrollieren, damit aber nicht überflüssig.*

Steuerung der Personalausgaben

4.11.1 Die Personalausgaben¹ einschließlich der Ruhebezüge wiesen von 1990 bis 1995 folgende Entwicklung auf:

	Rechnungsabschlüsse					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	in Mill S					
Personalausgaben*	677	745	800	859	902	909
Ruhebezüge	102	113	126	139	149	158
Summe	779	858	926	998	1 051	1 067
Index in %	100	110	119	128	135	137

* ohne Krankenanstalten und Landeslehrer

Der für die Budgeterstellung 1996 bei den Personalausgaben vorgegebene Budgetrahmen (Voranschlag 1995 zuzüglich zwei Prozent) hätte indessen nicht ausgereicht, den Personalaufwand bei einem gegenüber 1995 unveränderten Personalstand bedecken zu können. Die Personalausgaben erhöhten sich allein aufgrund der Vorrückungen und Beförderungen jährlich um 2,5 %.

Da Gehälter und Pensionen für Einsparungen wenig Raum ließen, erfolgten zum Teil erhebliche Verminderungen bei den Überstunden und Reisegebühren, der Aus- und Weiterbildung, den Belohnungen, den Zuschüssen zum Mittagessen und den Gemeinschaftsveranstaltungen. Allein durch diese Maßnahmen konnten die Budgetvorgaben nicht erfüllt werden, weil davon lediglich 5 % der gesamten Personalausgaben betroffen waren.

Für das Personalbudget 1996 war daher weiters vorgesehen, daß keine zusätzlichen Dienstposten geschaffen und keine Maßnahmen gesetzt werden, die eine Steigerung der Personalkosten bewirken. Außerdem sollten keine Nachbesetzungen beim Ausscheiden von Mitarbeitern durch Aufnahme neuer Mitarbeiter bis Ende des Jahres 1996 erfolgen.

Der Voranschlag für 1996 sah schließlich eine Verringerung des Personalstandes im Laufe des Jahres 1996 um 64 Mitarbeiter bzw 4 % des Gesamtpersonalstandes vor.

¹ Bezüge der Beamten, Angestellten, Waldaufseher und der Angestellten in handwerklicher Verwendung sowie Überstunden, Reisegebühren, Sozialleistungen und sonstige Personalkosten

Eine Abstimmung der erfolgten Einsparungsmaßnahmen mit einer systematischen Aufgabenkritik im Hinblick auf Reduktions- und Auslagerungsmöglichkeiten war in diesem Zusammenhang nicht erfolgt, weil das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung erst im Jänner 1996 in Angriff genommen worden war.

4.11.2 Der RH anerkannte die erzielten Personaleinsparungen. Nach seiner Auffassung würden sie jedoch nur im Zusammenhang mit einer systematischen Aufgabenkritik von bleibendem Erfolg sein. Er empfahl deshalb, das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung vorrangig weiterzuführen und künftige, aus den Projektergebnissen sich ergebende Personaleinsparungen zu verwirklichen.

4.11.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung läge der Grund für das derzeitige "automatische" jährliche Ansteigen der Personalausgaben um rd 2,5 % in der Altersstruktur der Bediensteten; einer großen Anzahl von jungen Mitarbeitern stünden verhältnismäßig wenig ältere Mitarbeiter gegenüber.*

Die Aussage des RH, wonach vorgesehen gewesen sei, daß keine Nachbesetzungen beim Ausscheiden von Mitarbeitern durch Aufnahme neuer Mitarbeiter bis Ende des Jahres 1996 erfolgen, müsse berichtigt werden. Es wäre immer die Überzeugung gewesen, daß manche Nachbesetzungen unverzichtbar seien und auch 1996 neue Mitarbeiter aufgenommen werden müßten. Das vorgegebene Ziel sei durch zahlreiche Umschichtungen beim vorhandenen Personal erreicht worden.

Es sei aber richtig, daß der vorgenommene Personalabbau 1996 nicht mit einer systematischen Aufgabenkritik abgestimmt war. Es sei klar geworden, daß weitere Einsparungen nur mit einer gezielten Aufgabenkritik zu erreichen sein würden. Daher sei das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung nach der im November 1995 erfolgten Bekanntgabe der endgültigen Vorgaben für das Budget 1996 sogleich und nicht erst im Jänner 1996 in Angriff genommen worden.

4.11.4 Der RH erwiderte, er habe die Aussage, Nachbesetzungen bis Ende des Jahres 1996 nicht vorzunehmen, dem ihm vorgelegten Geschäftsstück Zl PrsP-307/3/1 vom 5. Oktober 1995 entnommen. Im übrigen habe die Landesregierung den Beginn des Projekts Aufgabenreduktion und -auslagerung in ihrer Stellungnahme zu Abs 4.19 ausdrücklich mit Jänner 1996 bestätigt.

Gehaltsreform

Projektvorbereitung

4.12.1 Mit Beschluß vom 3. November 1992 stimmte die Landesregierung der Durchführung des Projekts Neue Gehaltsordnung für die Vorarlberger Landesverwaltung zu. Der Gehaltsreform lagen folgende Ziele zugrunde:

- (1) Einheitliches Gehaltssystem für Beamte, Angestellte und Arbeiter (einschließlich der Pensionsregelungen) bei einem weiterhin differenzierten Dienstrecht,
- (2) zweckmäßige Verteilung des Lebenseinkommens,

- (3) funktionsgerechte Entlohnung unter stärkerer Berücksichtigung von funktionsorientierten Bildungswegen und Unterstützung unterschiedlicher Laufbahnen durch das Bildungssystem,
- (4) leistungs- und marktorientierte Entlohnung sowie
- (5) größtmögliche Akzeptanz seitens der Bediensteten.

Mit der Begleitung des Projekts wurde jener externe Berater beauftragt, der bereits im Juni 1992 über eine Voruntersuchung berichtet hatte.

Für die Umsetzung dieser Ziele wurde jeder Dienstposten bewertet und entsprechend seiner Qualität einer von dreißig Gehaltsklassen zugeordnet. Für jede Gehaltsklasse wurden ein Anfangs- und ein Endgehalt festgelegt. Die Mitarbeiter stiegen mit zunehmendem Alter in der Regel vom Anfangsgehalt bis zum Endgehalt auf. Ansonsten konnte ein höheres Gehalt nur dann erlangt werden, wenn sich ein Mitarbeiter um eine Funktion bewarb, die in einer höheren Dienstklasse als seine bisherige eingestuft war. Funktionszulagen, wie sie das neue Gehaltssystem des Bundes vorsah, waren in das Grundscheema bereits eingebaut.

Die Kosten des Projekts waren ursprünglich auf 8,3 Mill S geschätzt worden. Das Honorar für den externen Berater war darin mit 3,3 Mill S enthalten. Gemäß einer im Dezember 1995 erstellten vorläufigen Kostenschätzung betragen die Gesamtkosten des Projekts 24,4 Mill S. Dieser Betrag entfiel überwiegend auf die Kosten für die Projektmitarbeiter. Die Kosten für den externen Berater waren darin mit 5 Mill S enthalten.

Der dem Regierungsbeschluß vom 3. November 1992 zugrundeliegende Zeitplan sah vor, daß das Projekt im August 1994 mit der Vorlage eines Endberichtes abgeschlossen sein sollte. Der Endbericht über die Arbeitsergebnisse wurde der Landesregierung im Juni 1996 vorgelegt.

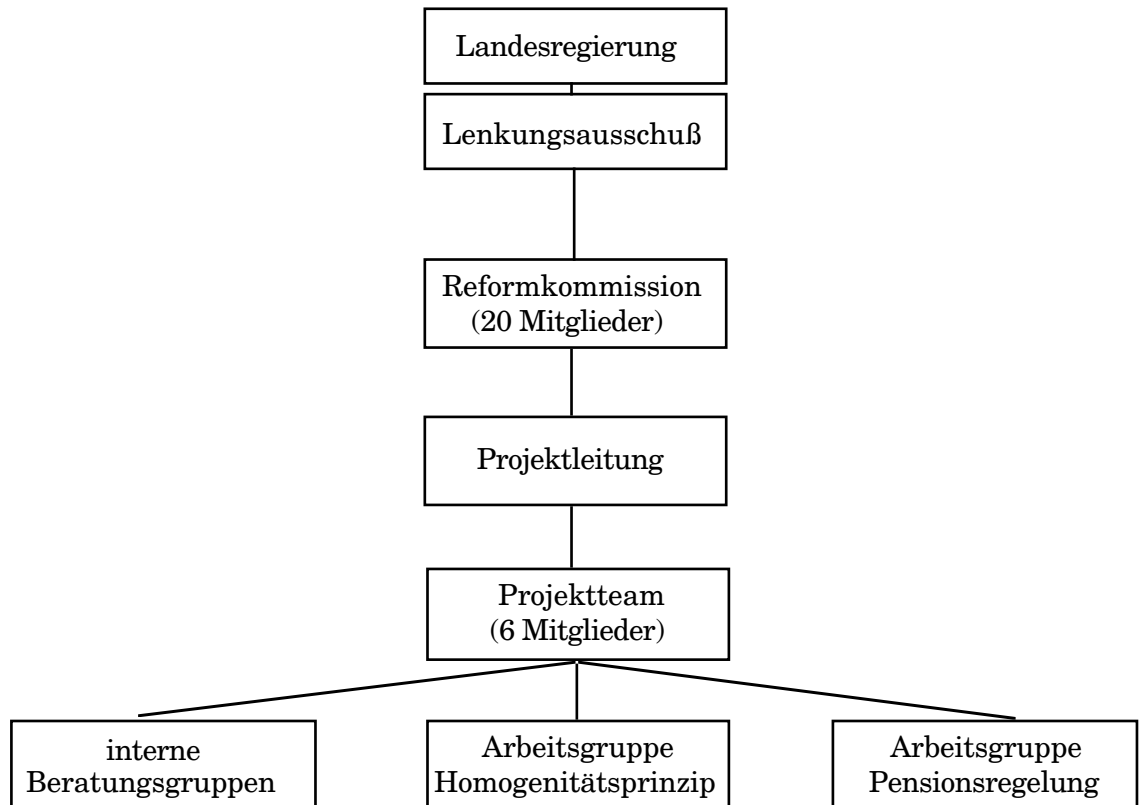
4.12.2 Der RH vermerkte, daß dieses Projekt ohne finanzielle Rahmenvorgabe für die Projekterstellung seitens der Landesregierung in Angriff genommen worden war.

4.12.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung handelte es sich bei den genannten Projektkosten von 24,4 Mill S um vorsichtige Aufwandsschätzungen; dabei seien auch die Sachaufwendungen mitenthalten, die in der ursprünglichen Aufwandsschätzung nicht enthalten waren. Dem Land seien aber nicht tatsächliche Kosten von 24,4 Mill S entstanden. Viele der eingesetzten Arbeitsstunden wären von den Projektmitgliedern freiwillig geleistet und nicht abgegolten worden; ein einziger Mitarbeiter sei für die Projektarbeit freigestellt gewesen.*

Angesichts der vielen Unbekannten sei es nicht möglich gewesen, die Auswirkungen einer Kostenbegrenzung auf ein neues Gehaltssystem abzuschätzen. Die Landesregierung sei stets von 3 bis 4 % der Personalkosten ausgegangen. Eine verbindliche Kostenbegrenzung habe die Landesregierung erst nach Kenntnis der damit verbundenen Auswirkungen vornehmen wollen.

Projektorganisation

4.13.1 Die Projektorganisation umfaßte folgende Gremien:



Die Landesregierung als oberstes Entscheidungsgremium bestellte auch die Mitglieder der übrigen Projektgremien. Zu ihrer Entlastung wurde ein Lenkungsausschuß eingerichtet. Von diesen beiden politischen Entscheidungsträgern sollten im Verlaufe des Projekts richtungsweisende Vorgaben an die Projektgremien erfolgen. Eine wesentliche Einflußnahme auf den Projektverlauf und die Arbeitsergebnisse konnte vom RH nicht festgestellt werden.

Die Reformkommission war mit Vertretern verschiedener Organisationseinheiten besetzt. Sie hatte die Landesregierung zu beraten und Entscheidungen über das jeweilige weitere Vorgehen zu treffen. Sie konnte eigenständig dem Projektteam, der Projektleitung sowie dem externen Berater Aufträge erteilen.

Die Projektleitung war für die auftragsgemäße Durchführung des Projekts verantwortlich und trug die Kosten- und Terminverantwortung. Sie hatte aber - bedingt durch die erwähnten weitreichenden Kompetenzen der Reformkommission - nicht die Möglichkeit, die ihr übertragene Steuerungsfunktion im Projektablauf auszuüben.

4.13.2 Der RH wies auf die Schwächen in der Projektorganisation hin und empfahl, bei künftigen Projekten klare Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzungen vorzunehmen.

4.13.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung sei immer ein umfassendes, ausgereiftes und von möglichst vielen Beteiligten akzeptiertes neues Gehaltssystem im Vordergrund gestan-*

den. Auch ein wirksames Projektcontrolling hätte schließlich nicht zu anderen Gesamtaufwendungen geführt.

- 4.13.4 Der RH erwiderte, die eindeutige Festlegung von Kompetenz- und Verantwortungsbereichen hätte zu einer zügigeren Projektarbeit sowie zum früheren Erkennen und Beseitigen von Schwachstellen beigetragen.

Kosten-Nutzen-Erwartungen aus der Projektumsetzung

- 4.14.1 Die im Verlaufe des Projekts angestellten Berechnungen über die mit der Umsetzung des neuen Gehaltssystems verbundenen Kosten ergaben für das erste Jahr einen Mehrbedarf von bis zu 57 Mill S, für die folgenden 14 Jahre einen solchen von jährlich durchschnittlich 41 Mill S.

Diese Berechnung erfolgte unter anderem auf der Grundlage eines Wahlrechts für alle Mitarbeiter, in das neue System zu wechseln. Der Mehrbedarf ergab sich vor allem durch die Notwendigkeit, zwei Gehaltssysteme nebeneinander zu führen.

- 4.14.2 Insgesamt erachtete der RH die Zielsetzungen des Projekts als positiv. Er verwies aber darauf, daß die bei Umsetzung der Gehaltsreform in den ersten 15 Jahren anfallenden Mehrkosten, die auf über 600 Mill S geschätzt wurden, in Gegensatz zur Zielsetzung von Kosteneinsparungen im Personalbereich standen. In diesem Sinne regte der RH die Festlegung eines Kostenrahmens durch die Landesregierung an.

- 4.14.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei sie erst nach eingehender Prüfung des vorgelegten Schlußberichtes in der Lage gewesen, einen Investitionsrahmen unter Abschätzung der damit verbundenen Auswirkungen festzulegen. Der Investitionskostenrahmen sei nunmehr auf jeweils 30 Mill S für die ersten fünf Jahre festgelegt. Die für die Senkung der Investitionskosten notwendigen Berechnungen und Anpassungen des Konzepts seien vorgenommen und von der Landesregierung beschlossen worden. An dem vorgegebenen Kostenrahmen der Landesregierung orientieren sich alle weiteren Umsetzungsschritte.*

- 4.14.4 Der RH nahm die nunmehrige Festlegung eines Investitionskostenrahmens zur Kenntnis.

Projektmanagement

Projektleitung

- 4.15.1 Die Projektleitung und Überwachung der vorgegebenen Kosten, Termine und Zielsetzungen wurde nicht immer wirksam wahrgenommen. So unterblieb im Organisationsentwicklungsprojekt "Landeshochbau" nach dem Ausfall des ursprünglich eingesetzten Projektleiters die ausdrückliche Einsetzung eines Nachfolgers. Der Leiter des Landeshochbauamtes erklärte, vom Übergang der Projektleitung auf seine Person nicht informiert worden zu sein. Damit stand nicht zweifelsfrei fest, wer die Verantwortung für ein Projekt hatte, bei dem es zu Kostenüberschreitungen gekommen war.

- 4.15.2 Der RH bemängelte, daß die Projektleitung nicht ausdrücklich bestimmt worden war.

- 4.15.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung seien in den nunmehr vorliegenden Richtlinien für die Projektarbeit in der Vorarlberger Landesverwaltung die Projektverantwortlichkeit sowie die Projektorganisation detailliert geregelt.*

Projektziele und Projektumfeld

- 4.16.1 Beim Projekt "Zukunftsorientierte Strukturierung der Agrarbezirksbehörde" unterblieb eine Analyse des Projektumfeldes und jener Rahmenbedingungen, die Einfluß auf das Projekt nehmen konnten.

Die ursprünglichen Ziele wurden im Verlauf des Projekts stark abgeschwächt. So erwies sich die Verringerung der Aufgaben der Agrarbezirksbehörde auf solche der Hoheitsverwaltung und die damit verbundene Auslagerung von Aufgaben "aus politischen und agrarinternen Gründen als nicht verwirklichtbar". Da der externe Berater daraufhin keine Möglichkeit zur Erreichung des ihm vorgegebenen Projektzieles sah, beendete er seine Mitarbeit. Sein Honorar betrug zu diesem Zeitpunkt bereits 1,1 Mill S.

Überlegungen hinsichtlich des künftigen Aufgabenbereiches der Agrarbezirksbehörde wurden erst im Anschluß daran angestellt.

- 4.16.2 Wie der RH bemerkte, war bei Inangriffnahme des Projekts das Projektumfeld nicht ausreichend untersucht worden. Durch das Abgehen von den ursprünglichen Zielen stand den Ausgaben für den externen Berater und die befaßten Landesbediensteten kein angemessener Nutzen gegenüber.

Auswahl der Berater

- 4.17.1 Für die Vergabe der Beratungsleistungen sahen die Vergaberichtlinien des Landes die Einholung von zumindest drei Vergleichsangeboten vor. Bei vier vom RH überprüften Vorhaben unterblieb die Einholung von Vergleichsangeboten.
- 4.17.2 Der RH bemängelte, daß Auftragsvergaben vielfach ohne Einholung von Vergleichsangeboten erfolgten.
- 4.17.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung handle es sich bei Beratungsleistungen um immaterielle Leistungen, die grundsätzlich im Verhandlungsverfahren zu vergeben seien. In den vorliegenden Fällen sei jeweils bei mehreren Unternehmen telefonisch angefragt worden. Es hätte zumeist zwischen mehreren Beratern eine Auswahl getroffen und die Aufträge jeweils an den Bestbieter vergeben werden können.*
- 4.17.4 Der RH erwiderte, es wären die Vorgänge im Zusammenhang mit Auftragsvergaben für Beratungsleistungen nachvollziehbar zu dokumentieren gewesen.

Weitere Feststellungen

- 4.18 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Ausarbeitung von Kriterien für den Einsatz externer Berater sowie die ungenügende Konkretisierung der Leistungsinhalte von Beratungsverträgen.

Deregulierung

Verringerung der Rechtsvorschriften

- 4.19.1 Eine Durchforstung des geltenden Landesrechts wurde mit dem Gesetz zur Bereinigung des Landesrechts (Rechtsbereinigungsgesetz), LGBl Nr 62/1991, vorgenommen. Dieses bestimmte, daß Landesgesetze, die vor dem 1. Jänner 1960 in Kraft getreten waren, und Landesgesetze, mit denen solche Gesetze geändert wurden, mit 1. Jänner 1992 außer Kraft traten. Ausgenommen wurden unter anderem 29 Gesetze, die in einer Anlage zum Gesetz aufgelistet waren.

Darüber hinaus legte der damalige Landesstatthalter, Dr Herbert Sausgruber, neben einer Entbürokratisierung deutlichen Wert auf den Zusammenhang der Verminderung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften mit der Verminderung bzw Auslagerung von Vollzugaufgaben. Demgemäß war im Jänner 1995 eine Voruntersuchung zum Thema "Entbürokratisierung im Geltungsbereich der Landesgesetze" angestellt worden.

Im April 1996 entstand eine Untersuchung zum Thema "Aufgabenreduktion und -auslagerung in der Landesverwaltung - Prüfung der gesetzlichen Grundlagen". Sie enthielt auch eine Übersicht über sämtliche in Geltung befindliche Landesgesetze, in der die jeweils möglichen Deregulierungsschritte als Grundlage für eine Aufgabenbereinigung angeführt waren.

- 4.19.2 Der RH hob positiv hervor, daß mit der gemeinsamen Behandlung von Deregulierung und Aufgabenkritik die notwendige Koordination dieser Vorhaben erreicht werden konnte. Er empfahl, bei der Deregulierung neben den Gesetzen auch Verordnungen und Erlässe miteinzubeziehen.
- 4.19.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung im Jänner 1996 begonnen worden und wäre unabhängig von den Deregulierungsbestrebungen im Bereich der Gesetzgebung zu sehen.*

Folgekosten von Rechtsnormen

- 4.20.1 Zur Erfassung von Folgekosten bzw Einsparungen aus legislativen Maßnahmen waren von seiten des Landes keine verbindlichen Anordnungen wie Richtlinien oder Arbeitsanweisungen ergangen. Folgekosten waren unter Zuhilfenahme des vom Bundeskanzleramt geschaffenen Handbuchs "Was kostet ein Gesetz" zu ermitteln.

Für jene Fälle, in denen der Landtag eine Regierungsvorlage änderte und dadurch Auswirkungen auf vorliegende Folgekostenermittlungen möglich wurden, lag keine ausdrückliche Regelung vor.

- 4.20.2 Der RH empfahl die Ausarbeitung einer landeseigenen Richtlinie für die Erfassung der finanziellen Auswirkungen von Landesgesetzen, Verordnungen und Erlässen. Die Richtlinie sollte zweckmäßigerweise auch von Gemeinden anwendbar sein.
- 4.20.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei vorgesehen, den Empfehlungen des RH zu entsprechen.*

Aufbau- und Ablauforganisation des Amtes der Landesregierung

Aufbauorganisation

- 4.21.1 Im Amt der Landesregierung waren 1995, in acht Gruppen zusammengefaßt, 32 Abteilungen und acht Amtsstellen eingerichtet. Diese beschäftigten laut Dienstpostenplan 1995 730 Mitarbeiter. Jeder Gruppe waren zwischen zwei und sechs Abteilungen zugeordnet. In den Abteilungen waren 1995 zwischen drei und 338 Mitarbeiter tätig.

Im November 1995 wurde eine Arbeitsgruppe Amtsorganisation mit der Aufgabenstellung eingesetzt, Kriterien einer Optimalstruktur der Landesverwaltung zu erarbeiten. Das Modell sollte innerhalb eines Zeitraumes von rund zehn Jahren verwirklicht werden und für eine durchgängige Organisationsstruktur sorgen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Amtsorganisation sah als optimale Organisationsstruktur für die Abteilungen des Amtes der Landesregierung eher kleine, im Landhaus untergebrachte Einheiten vor, die - vom operativen Geschäft entlastet - überwiegend strategische Aufgaben übernehmen und die Regierungsmitglieder bei der Erfüllung der politischen Ziele unterstützen sollten. Die operativen Aufgaben sollten von organisatorisch eher größeren nachgeordneten Dienststellen wahrgenommen werden. Der Verantwortungsbereich der Abteilungsvorstände sollte erweitert werden.

- 4.21.2 Der RH anerkannte die Bemühungen um eine Organisationsreform. Angesichts von Personalständen zwischen drei und 338 Mitarbeitern je Abteilung verwies er jedoch auf die unausgewogene Struktur der Aufbauorganisation des Amtes der Landesregierung.
- 4.21.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung seien am 1. Oktober 1996 die von der Arbeitsgruppe Amtsorganisation getroffenen Aussagen über die Organisationsprinzipien für die Landesverwaltung durch die Landesregierung zum Beschluß erhoben worden.*

Gruppenvorstand

- 4.22.1 Die Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung legte fest, daß zum Vorstand einer Gruppe ein Abteilungsvorstand aus dieser Gruppe zu bestellen war. Der Gruppenvorstand war Vorgesetzter aller seiner Gruppe zugeteilten Bediensteten. Er hatte in allen die Amtsorganisation und den Dienstbetrieb berührenden Angelegenheiten die zu seiner Gruppe gehörenden Abteilungen zu überwachen.

Die geübte Verwaltungspraxis wich erheblich von diesen Vorgaben ab. Die Tätigkeiten der Gruppenvorstände beschränkten sich auf Hilfestellungen bei Problemfällen, die Sammlung und Weiterleitung der jährlichen Rechenschaftsberichte und die Organisation der Gruppensekretariate bis zu deren Auflösung.

- 4.22.2 Der RH stellte fest, daß die Gruppenvorstände in der Verwaltungshierarchie eine mindere Bedeutung besaßen und die ihnen übertragenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten nur eingeschränkt wahrnahmen. Nach seiner Ansicht wäre vor Festlegung einer neuen Aufbauorganisation für das Amt der Landesregierung auch darüber zu entscheiden, ob die Funktion Gruppenvorstand beibehalten werden sollte.

Weitere Feststellungen

- 4.23 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Mehrfachzuständigkeiten von politischen Referenten für jeweils eine Gruppe oder Abteilung im Amt der Landesregierung sowie die Organisationskompetenz des Landesamtsdirektors.

Landesrechnungswesen

Informatikprojekt DEBIS

- 4.24.1 Im Jahre 1988 beschloß die Landesregierung die Einrichtung eines EDV-Systems für das Landesrechnungswesen (DEBIS) und die Durchführung der damit im Zusammenhang stehenden organisatorischen Änderungen. Die Vorteile des neuen Systems lagen unter anderem in einer einmaligen dezentralen Datenerfassung und einer Automatisierung der bisher händischen Folgearbeiten.

Die Kosten des Projekts beliefen sich in den Jahren 1988 bis 1994 auf 6 Mill S. Durch dieses Projekt sollten 2,7 Mitarbeiter eingespart werden, wobei dies dem angenommenen Zeitgewinn entsprach, der durch entfallende Arbeitsvorgänge entstehen sollte. Eine Überprüfung des mit 1,2 Mill S berechneten Nutzens unterblieb.

DEBIS ging ab 1989 in den Echtbetrieb. Eine problemlose Nutzung dieses Systems gelang in der Praxis jedoch nicht. Das Datenbanksystem wurde vom Lieferanten zwischenzeitlich nicht mehr gewartet, weswegen der Betrieb des DEBIS zuletzt mit einem Risiko verbunden war.

- 4.24.2 Der RH bemängelte die dem Projekt zugrundeliegende Nutzenberechnung, weil der angenommene Zeitgewinn sich auf Bruchteile der Arbeitszeit mehrerer Mitarbeiter und Dienststellen verteilte.
- 4.24.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung werde zur Erfassung des möglichen Nutzens derzeit geprüft, inwieweit ein Abbau von weiteren Dienstposten im Bereich der Buchhaltung möglich sei.*

Informatikprojekt VBK

- 4.25.1 Im Mai 1994 beschloß die Landesregierung die Anschaffung und Installation eines neuen Buchhaltungssystems mit der Bezeichnung "Veranschlagung, Buchhaltung, Kostenrechnung" (VBK). Dieses System brachte neben der bereits verwirklichten dezentralen Erfassung der Geschäftsvorgänge auch eine Dezentralisierung der Buchungsfreigabe und der Belegablage mit sich.

Die Kosten des Projekts wurden auf insgesamt 27,1 Mill S geschätzt, davon 13 Mill S für die Ausstattung mit notwendiger PC-Infrastruktur. Zur Zeit der Gebarungsprüfung betragen die Ausgaben für die Schulung sowie die Hard- und Software 19,6 Mill S. Mit dem Projekt sollte ein Einsparungspotential von sechs bis sieben Mitarbeitern bei den an die VBK angeschlossenen Dienststellen, somit eine Personalkostenersparnis von 3 Mill S pro Jahr, verbunden sein. Darüber hinaus sollte durch eine geänderte Vorgangsweise im Zahlungsverkehr eine weitere Einsparung von bis zu 500 000 S jährlich erzielt werden. Ein Vollbetrieb war bis Ende 1996 vorgesehen.

Organisationsvorschriften, in denen die Aufgaben und Abläufe zwischen den Anweisungsberechtigten (Kreditverwaltern) und der Buchhaltung definiert und festgelegt werden, waren noch nicht ausgearbeitet. Eine Projektdokumentation für die einzelnen Zielgruppen war ebenfalls noch nicht erstellt.

- 4.25.2 Der RH erblickte in dem Projekt eine wesentliche Grundlage für den Aufbau geeigneter Führungsinstrumente. Er empfahl, auf die Ausschöpfung des aufgezeigten Einsparungspotentials hinzuwirken und die Erstellung der fehlenden Dokumentation voranzutreiben.
- 4.25.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung konnte die im Jahre 1996 vorgesehene Integration von Buchhaltungen der nachgeordneten Dienststellen in die VBK termingerecht abgeschlossen werden. Die Projektdokumentation für Anwender, Systemadministratoren, Programmierer usw der VBK sei mit Dezember 1996 abgeschlossen und werde, bezogen auf Änderungen (zB für die Kostenrechnung), laufend weitergeführt.*

Informatikprojekte VOKIS und VIPAS

- 4.26.1 Im Dezember 1993 wurde das Projekt VOKIS (Vorarlberger Kommunikations- und Informationssystem) eingeleitet. Seine wesentlichen Funktionen waren die automationsunterstützte Aktenverwaltung sowie der interne Austausch von Dokumenten und Nachrichten. Der Vollbetrieb sollte innerhalb der nächsten sieben Jahre möglich sein.

Die Landesregierung genehmigte für das Leitprojekt und einen Pilotversuch im Jahre 1994 9 Mill S. Für den Zeitraum von 1994 bis 2000 standen laut einer Berechnung aus dem Jahre 1993 Gesamtkosten von 182,1 Mill S einem Gesamtnutzen von 194,7 Mill S gegenüber. Ab dem Jahre 2001 sollte der jährliche positive Saldo aus Kosten und Nutzen 23 Mill S, nach einer neueren Berechnung sogar 59 Mill S, betragen.

Das Projekt VIPAS (Vorarlberger Personalinformations- und Abrechnungssystem) sollte durch eine bessere Informationsbearbeitung das Personalmanagement erheblich vereinfachen und Hilfestellungen für die Budgetierung und die Erstellung der Dienstpostenpläne bringen. Die Kosten von 20 Mill S für die Hard- und Software sollten auf die Jahre 1995 bis 1997 verteilt werden. Aufgrund des VIPAS sollten zwei Dienstposten eingespart werden können.

- 4.26.2 Der RH anerkannte die Bedeutung dieser Informatikprojekte. Er empfahl, sich über die Einhaltung der Kosten-Nutzen-Berechnungen und über die tatsächlichen Personaleinsparungen regelmäßig zu informieren, um Abweichungen des tatsächlichen Nutzens von den Zielvorstellungen frühzeitig zu erkennen.

Führungsinstrumente und Leitungsinformationen

Führungs- und Steuerungsinstrumente

- 4.27.1 Als vorrangige Führungs- und Steuerungsinstrumente wurden von der Landesverwaltung in den vergangenen Jahren das Leitbild der Vorarlberger Landesverwaltung, regelmäßige Dienstbesprechungen mit den Abteilungsvorständen, die Schulung der Führungskräfte und die bereits erwähnten Informatikprojekte angesehen.

Das Leitbild umschrieb verbindlich die wesentlichen Grundsätze und die allgemeinen Verhaltensregeln der Verwaltung. Näheres über den Führungsstil sollte "Führungsgrundsätzen" zu entnehmen sein. Über diese wurde zwar beraten, aber bislang kein Beschluß über ihre Einführung getroffen.

Die monatlichen Dienstbesprechungen des Landesamtsdirektors mit den Abteilungsvorständen dienten vorrangig der Besprechung von Themen allgemeinen dienstlichen Interesses. Sie wurden jedoch nicht immer vollständig besucht.

Hinsichtlich der Führungskräftebildung hielt der Landesamtsdirektor im April 1995 fest, daß hierfür kaum Mittel vorhanden wären. Er regte zur Verbesserung den Einsatz eines vorrangig für Organisations- und Führungsfragen zuständigen Beraters an, der so dann im Juli 1995 herangezogen wurde.

- 4.27.2 Nach Auffassung des RH unterstützten Leitbild, Dienstbesprechungen und Führungskräftebildung in der bisherigen Form die Führungsaktivitäten nicht auszureichend. Den Dienstbesprechungen sollte erhöhte Bedeutung beigemessen werden.
- 4.27.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die Umgestaltung der hergebrachten Abteilungsvorständebesprechungen zu einem Führungsinstrument, das neben den Abteilungsvorständen im Amt der Landesregierung je nach Thema auch die Leiter der nachgeordneten Dienststellen einbezieht, vollzogen.*

Kostenrechnung

- 4.28.1 Im Februar 1996 beschloß die Landesregierung die Ausarbeitung einer Machbarkeitsstudie für die Einführung einer Kostenrechnung in der Landesverwaltung. Durch die Einführung einer Kostenrechnung sollten Kostentransparenz, -wahrheit, -bewußtsein und -verantwortung erhöht und die Bewertung von Verwaltungsleistungen sowie der Aufbau eines Berichtswesens für die Entscheidungsträger erreicht werden.

In nahezu allen Bereichen der Landesverwaltung wurden Statistiken geführt. Eine nach einheitlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Leistungserfassung fehlte aber. Dementsprechend gab es auch keine durchgängigen Belastungsstatistiken und Rückstandsangabe, deren Vergleich eine Steuerung ermöglicht hätte. Automationsunterstützte Basisinformationen standen vorerst nur in Teilbereichen, wie bei dem Betriebsanlagengenehmigungsverfahren (ANABE) in den Bezirkshauptmannschaften, zur Verfügung.

- 4.28.2 Der RH sah in dem in die Wege geleiteten Projekt Kostenrechnung einen wesentlichen Schritt in Richtung eines Controlling-Systems und empfahl, die Bemühungen fortzusetzen.
- 4.28.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die Machbarkeitsstudie Ende Juli 1996 fertiggestellt worden. Die Landesregierung habe aufbauend auf den Empfehlungen der Machbarkeitsstudie am 24. September 1996 beschlossen, eine Kostenrechnung in der Vorarlberger Landesverwaltung einzuführen. Der Echtbetrieb sei ab 1. Jänner 1998 geplant.*

Gebarungskontrolle

- 4.29.1 Der RH befaßte sich mit der Frage der Umsetzung der von der Abteilung IIIc-Gebarungskontrolle in ihren Prüfberichten abgegebenen Empfehlungen und Anregungen. Die Prüfberichte der Abteilung IIIc wurden dem Landesstatthalter und dem Landesamtsdirektor zur Kenntnis gebracht, welche teilweise Steuerungsmaßnahmen ergriffen, bevor die Berichte den überprüften Stellen zugeleitet wurden. Nach einem Stellungnahme- und allfälligem Gegenäußerungsverfahren mit der Abteilung IIIc lag die Umsetzung abgegebener Empfehlungen im Wirkungsbereich der überprüften Stellen. Dies wurde aber von der Abteilung IIIc nur anlaßbezogen und in Einzelfällen überwacht. Regelungen für eine systematische und vollständige Weiterverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen der Gebarungskontrolle bestanden nicht.
- 4.29.2 Der RH bemängelte das Fehlen systematischer und vollständiger Weiterverfolgungen der Umsetzung von Empfehlungen, wodurch nur eingeschränkte Möglichkeiten zu einem gezielten Eingreifen bestanden. Er empfahl, künftig ein Verfahren zu unerledigten Anregungen sinngemäß einzuführen, wie er es selbst seit einigen Jahren mit allen Landesregierungen praktiziert.
- 4.29.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung werde die Abteilung Gebarungskontrolle künftig ein bereits festgelegtes Verfahren zu unerledigten Anregungen anwenden.*

Organisationsreform in technischen Abteilungen

Straßenbau

- 4.30.1 Die Agenden des Straßenbaues nahmen die Abteilung VIIb des Amtes der Landesregierung in Bregenz und das Landesstraßenbauamt in Feldkirch wahr. Die beiden Dienststellen wurden nach einer im Herbst 1990 erstellten Organisationsanalyse im Dezember 1991 zur neuen Organisationseinheit VIIb mit fünf Referaten zusammengeführt. Die Standorte Bregenz und Feldkirch blieben erhalten.
- 4.30.2 Nach Auffassung des RH bewirkten die Änderungen der Aufbauorganisation für den Bereich Straßenbau sowie die Verbesserungen im Managementbereich eine rationellere Aufgabenerledigung und eine Dienstpostenverringerung. Der RH regte die Ausschöpfung der verbleibenden Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen internes Informationssystem, Kapazitäts- und Zeitaufzeichnungen, Archivierungs- und Ablagesystem sowie im Rechnungswesen (Kostenrechnung) an.
- 4.30.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung werde es eine vollständige Kostenrechnung mit Betriebsabrechnungsbogen erstmals ab 1997 geben.*

Hochbau

- 4.31.1 Die Landesregierung leitete im März 1992 ein Organisationsentwicklungsprojekt für den Hochbau ein. Die Gründe waren organisatorische Schwachstellen in der Abteilung VIIc und im Landeshochbauamt Feldkirch. Im September 1993 beschloß die Landesregierung eine Neuverteilung der Bauprojektfunktionen. Die Abteilung VIIc übernahm die Bauherrnvertretung (Auftraggeber) sowie Aufgaben des Baumanagements

und das neustrukturierte Landeshochbauamt die jeweilige Bauprojektentwicklung (Auftragnehmer).

In diesem Zusammenhang wurden ein entscheidungsorientiertes Berichtswesen zur Unterstützung der Projektentwicklung und der Qualitäts-, Termin- und Kostenkontrolle sowie ein Aufgabenkatalog für eine klare Aufgabenverteilung zwischen der Abteilung VIIc und dem Landeshochbauamt ausgearbeitet.

- 4.31.2 Der RH anerkannte die Reformbestrebungen, verwies aber darauf, daß eine Verminderung des Personalstandes nicht bewirkt wurde (1995 41,5 Dienstposten insgesamt). Nach seiner Auffassung wäre ferner nicht die gewählte Aufbauorganisation, sondern wie beim Straßenbau die Zusammenlegung der zwei Organisationseinheiten Abteilung VIIc und Landeshochbauamt die optimale Organisationsform gewesen.

Im übrigen sollte zur Optimierung von Bauprojekten jeweils ein aus Entscheidungsträgern der Landesverwaltung zusammengesetztes Projektteam tätig werden, welches in der Entwicklungsphase eines Bauprojekts die Ziele erarbeitet, deren Einhaltung überwacht und die Bauherrnanliegen wahrnimmt. Eine dabei führende Rolle der Abteilung VIIc-Hochbau wäre allerdings aus Befangenheitsgründen zu vermeiden.

- 4.31.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung habe sich der Dienstpostenplan im Landeshochbau (Abteilung VIIc und Landeshochbauamt Feldkirch) seit dem Jahre 1995 um 2,65 Dienstposten reduziert. Außerdem seien derzeit zwei Dienstposten nicht besetzt und sollen auch nicht nachbesetzt werden.*

Die bestehende Organisationsstruktur mit einer kleinen Abteilung (VIIc) für strategische Aufgaben beim Amt der Landesregierung in Bregenz und dem nachgeordneten Landeshochbauamt Feldkirch für die operative Abwicklung von Bauprojekten stelle bei den gegebenen Standorten eine durchaus sinnvolle Organisationsform dar. Außerdem entspreche diese Aufbauorganisation den im Oktober 1996 von der Landesregierung beschlossenen und dem RH schon mitgeteilten Organisationsprinzipien für die Landesverwaltung.

Das zur Vorbereitung von Bauprojekten vorgesehene Projektteam solle im Rahmen einer Neustrukturierung der Bedarfsplanungsphase modifiziert werden. Die entsprechenden Organisationsanpassungen seien in Ausarbeitung und sollen noch im ersten Halbjahr 1997 umgesetzt werden.

Im Landeshochbauamt existiere ein ausführungorientiertes Baukostenplanungssystem. Im Jahr 1997 solle mit dem Aufbau eines Preisspeichers begonnen werden. Ein entscheidungsorientiertes Berichtssystem werde vervollständigt.

Zielerreichung Verwaltungsreform

- 4.32.1 Eine umfassende und abschließende Beurteilung der Reformaktivitäten der letzten Jahre bezüglich ihrer Zielerreichung würde voraussetzen, daß in allen Bereichen vollständig definierte Zielvorgaben vorliegen, an denen die Effektivität der Umsetzungsmaßnahmen zu messen wäre. Eine solche nachvollziehbare Dokumentation lag im Bereich der Landesverwaltung nicht vor.
- 4.32.2 Der RH hob jedoch positiv hervor, daß das Land eine Reihe von Vorhaben bereits erfolgreich abgewickelt hat.

Kunsthau s i n B r e g e n z

Bauprojekt

- 4.33.1 Über Verlangen des Vorarlberger Landtages führte der RH im Frühjahr 1995 eine Gebarungüberprüfung des Neubaus des Kunsthauses in Bregenz durch. Er hat darüber im März 1996 in einem Sonderbericht (Reihe Vorarlberg 1996/1) dem Vorarlberger Landtag berichtet. Der RH nahm die gegenständliche Gebarungüberprüfung zum Anlaß für eine Aktualisierung hinsichtlich des Projektstandes.

Das Verwaltungs- und das Museumsgebäude wurden im Juli 1997 eröffnet. Das Landeshochbauamt Feldkirch erhob unter Hinweis auf die mehrfache Kritik des RH gegenüber dem Architekten Schadenersatzansprüche wegen mangelhafter Planung und Terminüberschreitungen in Höhe von 120 000 S. Die gesamten Mehrkosten aufgrund des von diesem verursachten Terminverzuges wurden noch nicht beziffert. Eine Stellungnahme des Architekten zu den Schadenersatzansprüchen stand aus.

- 4.33.2 Der RH empfahl, die Schadenersatzansprüche gegenüber dem Architekten mit dem notwendigen Nachdruck zu betreiben.
- 4.33.3 *Laut Mitteilung der Landesregierung handelte es sich beim Kunsthausprojekt um ein in mehrfacher Hinsicht innovatives Bauwerk mit sehr hohen Anforderungen an die Technik und die Ausführungsqualität. Es hätte mehrmals die Erfahrung gemacht werden müssen, daß es aufgrund der Neuartigkeit vieler Teile sehr schwierig war, Ausführungsfristen im vorhinein abzuschätzen.*

Betrieb des Kunsthauses

- 4.34.1 Für den Betrieb des Kunsthauses bestand die Überlegung, verschiedene Landeskultureinrichtungen wie das Landesmuseum, das Landestheater, die Landesbibliothek und die Naturschau in einer GesmbH zusammenzufassen und gemeinsam zu betreiben. Dadurch sollten Synergieeffekte zwischen den Kultureinrichtungen des Landes hauptsächlich im Verwaltungsbereich genützt werden. Weiters wurden höhere Einnahmen (zB durch Sponsoring, Besuchervolumen) für die GesmbH erwartet. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung stand noch nicht fest, welche Kultureinrichtungen im Rahmen der zu gründenden GesmbH betrieben werden sollten.

- 4.34.2 Nach Auffassung des RH könnte sich der kaufmännisch-administrative Bereich der Kultureinrichtungen für einen gemeinsamen Betrieb durch eine GesmbH eignen. Jedenfalls sollte aber trotz der geplanten Organisationsmaßnahmen die eigenständige Identität des Kunsthauses gewahrt bleiben. Im Falle der Errichtung einer Betriebsgesellschaft wäre die Dienststelle Kunsthaus Bregenz aufzulösen.
- 4.34.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung habe sie am 4. Februar 1997 den Beschluß zur Gründung einer Kulturhäuser-Betriebsgesellschaft mbH gefaßt. Die bisher als nachgeordnete Dienststellen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung geführten Institutionen Kunsthaus und Landesmuseum sollen aufgelöst und als Abteilung der Kulturhäuser-Betriebsgesellschaft mbH geführt werden.*

Neubau Mehrzweckgebäude beim Landeskrankenhaus Feldkirch

Prüfungsverlangen des Vorarlberger Landtages

- 4.35 Das Prüfungsverlangen von Abgeordneten des Vorarlberger Landtages hatte folgenden Inhalt:

"Im Hinblick auf den geplanten Zubau beim Landeskrankenhaus Bregenz sowie etwaiger weiterer Neu- und Zubauten bei Landeskrankenhäusern erweist sich die Tatsache, daß beim Neubau des Mehrzweckgebäudes beim Landeskrankenhaus Feldkirch doch beträchtliche Kostenüberschreitungen stattgefunden haben, gerade auch im Lichte des nunmehr vorliegenden Rechnungshofberichtes über das Kunsthaus Bregenz, als prüfenswert. Dies umso mehr, weil unserer Meinung nach beim LKH Feldkirch ähnliche Faktoren (Bodenbeschaffenheit, Baukostenkontrolle, Umplanungen etc) wie beim Kunsthaus zu der angesprochenen Kostenüberschreitung geführt haben, was zB die Marktgemeinde Götzis bis zum heutigen Tag dazu veranlaßt, die ihr vorgeschriebenen Mehrkosten nicht zu übernehmen.

Bei der Beantwortung einer Anfrage des Herrn Abgeordneten Mag Hörl an Herrn Landesrat Gorbach betreffend Bauten und aktuelle Bauvorhaben des Landes im Bereich Hoch- und Tiefbau hat Landesrat Gorbach im Landtag noch gemeint, daß die Schlußabrechnung für den Neubau des Mehrzweckgebäudes beim Landeskrankenhaus Feldkirch bekanntlich die bei der Eröffnung im September 1993 genannte Baukostensumme bestätigt hat. Damals war noch von 170 bis 180 Mill S die Rede gewesen, die Schlußabrechnung ergibt allerdings Gesamtbaukosten von 216 576 504 S. Das sind 60 % oder 81,5 Mill S mehr als die ursprünglich geplanten 135 Mill S."

- (1) *"Was waren die Gründe für die angeführten Kostenüberschreitungen bei den Gesamtbaukosten für den Neubau des Mehrzweckgebäudes beim LKH Feldkirch? Wie gestalten sich diese Überschreitungen im einzelnen?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Das Landeshochbauamt schätzte im Jahr 1988 die Kosten für das Bauwerk und die Außenanlagen mit 135 Mill S (ohne USt). Unter Hinzurechnung der Baupreissteigerungen zwischen 1988 und 1993, von Zusatzkosten in Höhe von 16 Mill S (notwendiger

Bodenaustausch, Unterkellerung in den Bereichen Rotes Kreuz und Labor, Umbau des östlichen Haupteinganges, Bauwerksfundierung), der Honorare sowie der Grundstückskosten errechnen sich Gesamtkosten von rd 216 Mill S (ohne USt).

- (2) *"Warum wurde vor Baubeginn keine Bodenuntersuchung durchgeführt, worauf in der Folge ein kompletter Bodenaustausch vorgenommen werden mußte?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Das Landeshochbauamt holte bereits 1985 - also rund vier Jahre vor Baubeginn - als Grundlage für den Architektenwettbewerb eine gutachtliche Stellungnahme zum Untergrundaufbau ein. Für die Erkundung waren fünf Kernbohrungen niedergebracht worden. Im Jahr 1988 forderte ein Statiker weitere Probebohrungen, die allerdings nicht veranlaßt wurden. Nach Auffassung des RH hat das Landeshochbauamt als Bauoberaufsicht der erfolgten Baugrunduntersuchung zu geringe Bedeutung beigemessen. Die mit der aufwendigen Bauwerksfundierung und dem Bodenaustausch verbundenen Projektkosten stellten weitgehend nicht vermeidbare Kosten dar.

- (3) *"Die Gemeinden haben sich aufgrund einer Kostenschätzung 1987 und einer Kostenermittlung 1988 zur Mitfinanzierung der sogenannten Rettungszentrale entschlossen. Wie sind Beschlüsse über Änderungen und Erweiterungen der den oben genannten Kostenschätzungen und -ermittlungen zugrundeliegenden Planungen zustande gekommen? Wo sind diese Beschlüsse gefaßt worden? Wie waren die Gemeinden einbezogen bzw wie wurden sie informiert?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Projektbezogene Entscheidungen wurden sowohl von der Miterrichtergemeinschaft als auch der eigens eingesetzten Baukommission vorbereitet bzw getroffen. Darüber hinaus befaßten diese Gremien in wesentlichen Angelegenheiten die Landesregierung. Zur umfassenden Information der Gemeinden wurden deren Vertreter zu den Sitzungen der Miterrichtergemeinschaft und der Baukommission eingeladen. Inwieweit Besprechungsinhalte danach an die betroffenen Gemeinden weitergegeben wurden, war für den RH nicht nachvollziehbar.

- (4) *"Wie konnte es dazu kommen, daß an einem fertiggestellten Gebäude eine Bodenabsenkung vorgenommen werden mußte, weil kein Rettungsauto in die Garagen einfahren konnte, da die Einfahrten zu niedrig waren? Wer ist für eine derartige Fehlplanung verantwortlich?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Die Planung und Bauausführung der Garagentore beruhten auf den im Raum- und Funktionsprogramm festgehaltenen Fahrzeugabmessungen. Die nachträgliche Forderung des Österreichischen Roten Kreuzes nach bestimmten Durchfahrthöhen war den Planern nicht bekannt. Eine Bodenabsenkung war nicht erforderlich. Die zusätzlichen Kosten für den Umbau von Garagentoren übernahm das Österreichische Rote Kreuz.

- (5) *"Warum wurde bei der Kostenvorschreibung an die Gemeinden die Indexerhöhung jeweils für das gesamte Gebäude und die volle Baudauer bemessen und durchgerechnet?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Die Gesamtkosten für das Mehrzweckgebäude berücksichtigten die mit den bauausführenden Unternehmungen vereinbarten Lohn- und Materialpreiserhöhungen. Darüber hinausgehende Indexerhöhungen waren nicht festzustellen.

- (6) *"Warum wurden seitens des Roten Kreuzes im Hinblick auf die Rettungszentrale nach Baubeginn zusätzliche Forderungen hinsichtlich Ausstattung, Raumangebot etc erhoben und realisiert? Wer hat über diese Mehraufwendungen entschieden? Wurde dies mit den Gemeinden akkordiert?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Laut dem Miterrichtungsvertrag vom Juni 1989 war die über eine bestimmte Grundausstattung hinausgehende Ausgestaltung der Wohnungseigentumseinheiten jedem Vertragspartner selbst vorbehalten. Dieser hatte auch die hierfür anfallenden Kosten selbst zu tragen. Die Miterrichtergemeinschaft und die Baukommission stimmten den vom Österreichischen Roten Kreuz gewünschten Zusatzleistungen zu. Den Gemeindevertretern wurde durch die Teilnahme an den Sitzungen dieser Gremien eine Informationsmöglichkeit geboten.

- (7) *"Hat es eine begleitende Baukostenkontrolle beim gesamten Bauvorhaben gegeben? Wenn nein, warum nicht?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Die Arbeitsgemeinschaft der Architekten führte gemeinsam mit dem Landeshochbauamt während der gesamten Baudauer eine Kostenverfolgung durch.

- (8) *"Wie haben die zuständigen Abteilungen im Amt der Vorarlberger Landesregierung ihre Aufgaben wahrgenommen?"*

Hiezu bemerkte der RH:

Die Tätigkeiten der Fachabteilungen IIIb-Vermögensverwaltung und VIIc-Landeshochbau führten zu keinen nennenswerten Beanstandungen durch den RH. Eine eindeutige Abgrenzung ihrer Aufgaben und Verantwortungsbereiche war jedoch unterblieben. Das Landeshochbauamt erbrachte in der Projektvorbereitungsphase und zu Baubeginn seine Tätigkeiten unzureichend.

Miterrichtungsvertrag

4.36.1 Im Juni 1989 schlossen das Land, das ÖRK-Landesverband Vorarlberg und die Medizinische Zentrallaboratoriums GesmbH-Feldkirch einen "Miterrichtungsvertrag" zur Errichtung eines ins Wohnungseigentum übergehenden Mehrzweckgebäudes beim LKH Feldkirch. Im Punkt IV dieses Vertrages wurde festgelegt, daß die Errichtungskosten von den Miterrichtern entsprechend einem Parifizierungsgutachten anteilig getragen würden. Die Parifizierung gemäß dem Wohnungseigentumsgesetz 1975 ergab folgenden Kostentragungsschlüssel:¹

	in %	in Mill S ohne USt
Land	42,11	84,4
ÖRK-Rettungszentrale	18,85	37,8
ÖRK-Blutbank	7,09	14,2
Medizinische Zentral- laboratoriums GesmbH	31,95	64,0
Gesamt	100,00	200,4 ²

Das Land stellte den 23 Gemeinden des Rot Kreuz-Sprengels Feldkirch für ihre Kostenbeteiligung an der "Rettungszentrale Feldkirch", einem Teil des Mehrzweckgebäudes, eine finanzielle Unterstützung in Aussicht. Im Verlauf der bis in das Jahr 1985 zurückreichenden Finanzierungsverhandlungen sagte das Land eine Unterstützung von ursprünglich 12 %, dann 15 %, später 18 % und zuletzt 20 % der Herstellungskosten oder rd 7,6 Mill S zu. Die Landesregierung stimmte im Oktober 1994 der Bezahlung dieses Betrages an die Gemeinden zu Lasten der Bedarfszuweisungen an die Gemeinden nach dem Finanzausgleichsgesetz zu.

Ein Vertrag zwischen dem Land und den die Rettungszentrale Feldkirch mitfinanzierenden Gemeinden hinsichtlich der Errichtung und Finanzierung des Bauprojekts erschien nicht erforderlich und kam auch nicht zustande.

Projektbezogene Entscheidungen wurden sowohl von der Miterrichtergemeinschaft als auch von der eigens eingesetzten Baukommission vorbereitet bzw getroffen. Darüber hinaus befaßten diese Gremien in wesentlichen Angelegenheiten die Landesregierung.

Zur umfassenden Information der Gemeinden wurden deren Vertreter regelmäßig zu den Sitzungen der Miterrichtergemeinschaft und der Baukommission eingeladen. Inwieweit Besprechungsinhalte danach an die betroffenen Gemeinden weitergegeben wurden, war für den RH nicht nachvollziehbar.

4.36.2 Die Miterrichtergemeinschaft, die Baukommission und die Landesregierung schufen nach Auffassung des RH gute Voraussetzungen für eine umfassende Information der die Rettungszentrale Feldkirch mitfinanzierenden Gemeinden über das Projekt.

¹ Mit der Parifizierung des Objekts erfolgte die Nutzwertfeststellung und Ermittlung jenes Prozentanteils an den Errichtungskosten, den der jeweilige Miteigentümer zu tragen hatte.

² Enthalten Baukosten (Aufschließung, Bauwerkskosten - Rohbau, Technik, Ausbau -, Einrichtung, Außenanlagen) und Honorarkosten laut ÖNORM B 1801-1.

Durch die Erhöhung der Bedarfszuweisungen des Landes an die Gemeinden des Rettungsbezirkes Feldkirch von 12 % auf 20 % der Herstellungskosten trug die Landesregierung zur Minderung der Kostenbelastung der Gemeinden bei.

Projektorganisation und -management

4.37.1 Mit dem Bauprojekt und dessen Abwicklung waren die Miterrichtergemeinschaft, die Baukommission, die Fachabteilungen IIIb-Vermögensverwaltung sowie VIIc-Landeshochbau und das Landeshochbauamt Feldkirch befaßt.

Die Verantwortung für die Verwirklichung des Bauprojekts lag vorrangig bei der Miterrichtergemeinschaft des Mehrzweckgebäudes. Dem Miterrichtungsvertrag vom Juni 1989 entsprechend setzten die Vertragsparteien eine Baukommission ein, der Vertreter des ÖRK, der Medizinischen Zentrallaboratoriums GesmbH-Feldkirch sowie des Landes angehörten. Diese hatte die weiteren Geschäfte im Zusammenhang mit der Planung und der Bauabwicklung zu besorgen und Entscheidungen der Landesregierung vorzubereiten. Eine detaillierte Festlegung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Baukommission durch die Miterrichtergemeinschaft unterblieb.

Vorsitzender der Baukommission war der für den Hochbau jeweils zuständige politische Referent. Sein Stellvertreter war der Leiter der Fachabteilung Hochbau. Der Vorsitzende der Baukommission und dessen Stellvertreter waren gleichzeitig erster bzw. zweiter Vertretungsbevollmächtigter der Miterrichtergemeinschaft. Seitens der Beamenschaft des Landes gehörte auch ein Mitarbeiter des Landeshochbauamtes Feldkirch der Baukommission an.

Mit wesentlichen Projektentscheidungen, zB Auftragsvergaben und der Genehmigung von Zusatzkosten, war neben der Miterrichtergemeinschaft und der Baukommission auch die Landesregierung befaßt.

Die Abteilung IIIb wirkte bis Ende 1990 auch an der Projektorganisation mit. Zu deren Hauptaufgaben zählten die Geschäftsführung für die Miterrichtergemeinschaft sowie die Unterstützung bei der Entwicklung des Raum- und Funktionsprogramms und bei der Terminplanung. Auf welche Art und Weise die Geschäfte zu erledigen waren, war im Miterrichtungsvertrag aber nicht geregelt.

Eine genaue Abgrenzung ihrer Aufgaben und des Verantwortungsbereiches zu jenem der Abteilung VIIc-Hochbau unterblieb. Die Abteilung VIIc übernahm zur Vermeidung von Mißverständnissen zwischen den beiden Fachabteilungen hinsichtlich der Aufgabenerledigungen im Dezember 1990 die von der Abteilung IIIb bis dahin wahrgenommenen Agenden.

Die Abteilung IIIb-Vermögensverwaltung lud im März 1989, also rund drei Monate vor Abschluß des Miterrichtungsvertrages, zur ersten Sitzung einer Baukommission für das Mehrzweckgebäude ein. Die Besetzungsliste zeigte als Vorsitzenden einen Landesrat und als dessen Stellvertreter den Vorstand der Abteilung IIIb. Auf welcher Grundlage die Baukommission einberufen und deren Mitglieder bestellt wurden, war für den RH nicht nachvollziehbar. Die Geschäfte der Baukommission führte ein Mitarbeiter des Landeshochbauamtes.

Der Abteilung VIIc-Landeshochbau oblag die Führungsverantwortung für das Bauprojekt sowie die Bauherrenvertretung und das Baumanagement.

Dem nachgeordneten Landeshochbauamt Feldkirch oblagen wesentliche Aufgaben wie die Oberbauleitung mit Kosten- und Terminverfolgung, die Vorbereitung der Entscheidungen für die Baukommission und Auftragsvergaben bis 100 000 S.

Das Landeshochbauamt betrieb die Klärung der tatsächlichen Baugrundverhältnisse - wie im folgenden erwähnt - nicht mit dem notwendigen Nachdruck. Die Folge war eine Vielzahl von Nachtragsangeboten und zusätzlichen Errichtungskosten. Seine Vorbereitung der Haustechnikprojekte und die Klärung der Einrichtung des Zentrallabors erfolgten verspätet, so daß der Innenausbau nicht kontinuierlich erfolgen konnte. Das Landeshochbauamt bezifferte den zeitlichen Verzug beim dazugehörigen Elektroprojekt mit mindestens einem halben Jahr.

Die Schwierigkeiten in der Projektabwicklung veranlaßten das Landeshochbauamt im Mai 1992, den für die Oberbauleitung zuständigen Mitarbeiter auszutauschen.

- 4.37.2 Nach Ansicht des RH fehlten die für eine reibungslose Projektabwicklung notwendigen Vereinbarungen sowohl zwischen der Miterrichtergemeinschaft und der Baukommission als auch zwischen den Fachabteilungen IIIb und VIIc. Es unterblieb die eindeutige Festlegung der Ziele, Aufgaben und Kompetenzen einzelner Projektbeteiligter.

Der RH vermerkte kritisch, daß die vom Landeshochbauamt eingesetzte Oberbauleitung in der Projektvorbereitungsphase und zu Baubeginn ihre Leistungen unzureichend erbrachte. Es gelang ihr nicht, von den Auftragnehmern der Miterrichtergemeinschaft termingerecht vollständige Planungen, Projektierungen und Ausschreibungen zu erwirken. Dadurch kam es zu Terminverzögerungen und zusätzlichen Baukosten.

Der RH empfahl, künftig frühzeitig die Projektverantwortlichkeiten, Ziele und Aufgaben eindeutig festzulegen, um einen reibungslosen Projektlauf sicherzustellen.

- 4.37.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die Feststellung des RH, daß eine Festlegung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Baukommission durch die Miterrichtergemeinschaft unterblieb, nicht zutreffend. Bereits in der Miterrichtergemeinschaftssitzung vom 27. November 1984 wäre die Einsetzung einer Baukommission beschlossen und als deren Aufgaben die im Beschluß der Landesregierung vom gleichen Tag für diese Baukommission vorgesehenen Aufgaben einvernehmlich bestätigt worden. In der Miterrichtergemeinschaftssitzung vom 12. März 1987 sei das sofortige Tätigwerden der Baukommission für notwendig befunden worden. Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen der Baukommission und dem Geschäftsführer der Baukommission seien vorgenommen worden.*

Die Miterrichtergemeinschaft bedürfe als Gesellschaft bürgerlichen Rechts für ihre Entstehung keines schriftlichen Vertrages; ein solcher könne mündlich geschlossen werden und auch durch schlüssiges Verhalten entstehen. Der Miterrichtungsvertrag sei bereits in der Miterrichtergemeinschaftssitzung vom 12. März 1987 grundsätzlich genehmigt worden. Die schriftliche Errichtung des Miterrichtungsvertrages sei unbestritten zweckmäßig, aus steuerlichen Rücksichten (Vorsteuerabzug) auch notwendig gewesen. Zu regeln habe er nur jene Bereiche gehabt, die für Bestand und Funktion der Mit-

errichtergemeinschaft ausschlaggebend waren, nicht jedoch detaillierte Aufzählungen von Zuständigkeiten und Aufgaben.

Nicht erst mit dem Abschluß des Miterrichtungsvertrages seien konstitutive Festlegungen getroffen worden, sondern mit dem Vertrag sei zum Teil eine bereits geübte Praxis festgeschrieben worden. Es könne daher aus der Feststellung des RH, daß die Baukommission schon vor Abschluß des Miterrichtungsvertrages einberufen wurde, nichts abgeleitet werden.

Die Kritik des RH, daß entsprechende Regelungen im Miterrichtungsvertrag fehlten, könne schon deswegen nicht nachvollzogen werden, weil es in der rechtlichen Qualität keinen Unterschied mache, ob eine Angelegenheit innerhalb oder außerhalb des Zusammenarbeitsvertrages geregelt sei.

Eine genaue Abgrenzung des Verantwortungsbereiches der Abteilungen IIIb-Vermögensverwaltung und VIIc-Landeshochbau sei zum Zeitpunkt der Grundlagenentwicklung wegen der Komplexität nicht möglich und schon gar nicht zweckmäßig gewesen, weil hiermit nur unnötige Barrieren aufgerichtet worden wären.

- 4.37.4 Der RH erwiderte, letzten Endes wäre nicht das Fehlen entsprechender Regelungen im Miterrichtungsvertrag, sondern die Tatsache von entscheidender Bedeutung für das Bauprojekt gewesen, daß die Verantwortlichkeiten und die Zuständigkeiten nicht in jenem Umfang wahrgenommen wurden, wie es bei einem derartigen Bauprojekt notwendig gewesen wäre. Er konnte sich der Ansicht der Landesregierung, wonach eine genaue Abgrenzung von Verantwortungsbereichen wegen der Komplexität des Bauprojekts weder möglich noch zweckmäßig gewesen wäre, nicht anschließen. Gerade in einem solchen Fall wäre zur Vermeidung jeglicher Mißverständnisse auf eine frühzeitige und eindeutige Festlegung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten besonders zu achten gewesen.

Projekttermine

- 4.38.1 Vertreter des Landes, der Vorarlberger Krankenhaus-BetriebsgesmbH, der Medizinischen Zentrallaboratoriums GesmbH-Feldkirch und des ÖRK berieten bereits im Jänner 1980 im Landeshochbauamt Feldkirch über die Errichtung eines "Multifunktionalen Gebäudes". Dieses sollte unter anderem eine Krankenpflegeschule, eine ÖRK-Rettungsabteilung, eine Blutbank, Räumlichkeiten für die erwähnten Gesellschaften und eine Pkw-Abstellhalle beinhalten.

Im Oktober 1984 wurde von einem Gremium - dem unter anderem der damalige Landesstatthalter, ein Landesrat, mehrere Beamte und Vertreter des ÖRK sowie der Vorarlberger Krankenhaus-BetriebsgesmbH angehörten - beschlossen, ein vorläufiges Funktionsprogramm zu überarbeiten und einen Architektenwettbewerb abzuhalten. Eine diesbezügliche Juryentscheidung lag im September 1985 vor.

Weitere wesentliche Projekttermine waren:

Genehmigung Vorentwurf 4	Jänner 1987
Architektenbeauftragung	März 1988
Genehmigung Vorentwurf 7	April 1988
Genehmigung Einreichplanung	November 1988
erste Sitzung Baukommission	März 1989
Abschluß Miterrichtungsvertrag	Juni 1989
Baubeginn	Oktober 1989
Gesamtfertigstellung	Mai 1993

Vom Architektenwettbewerb bis zur Gesamtfertigstellung verstrichen rund acht Jahre. Die Bauzeit betrug rund dreieinhalb Jahre. Das Landeshochbauamt ging in den Jahren 1987 und 1988 von einer Bauzeit von rund zweieinhalb Jahren aus.

- 4.38.2 Nach Ansicht des RH erschienen sowohl die gesamte Projektdauer als auch die Bauzeit für ein Projekt dieser Größenordnung zu lang. Darüber hinaus erfolgte der Abschluß des Miterrichtungsvertrages sowie die Aufnahme der Tätigkeit der Baukommission erheblich verspätet.
- 4.38.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die Projektdauer unter anderem durch eine länger dauernde Unterbrechung in der Vorentwurfsplanung nachteilig beeinflusst worden.*

Kostenentwicklung

- 4.39.1 Eine Grobkostenschätzung der Architektengemeinschaft vom Juli 1986 wies auf Grundlage der Vorentwurfspläne die Baukosten¹ mit 120 Mill S (ohne USt) aus.

Auf Grundlage der abgeschlossenen Einreichplanung schätzten die Architekten im Dezember 1988 die Baukosten mit 135 Mill S (ohne USt).

Im Oktober 1991 bezifferte das Landeshochbauamt die Baukosten mit 155,8 Mill S (ohne USt), wobei die Mehrkosten für den Bodenaustausch und die zusätzliche Unterkellerung in den Bereichen ÖRK sowie Labor enthalten waren.

Die Gesamtkosten für den Bodenaustausch, die zusätzliche Unterkellerung in den Bereichen Labor sowie Rotes Kreuz, den Umbau des östlichen Haupteinganges und die Bauwerksfundierung beliefen sich schließlich auf 16 Mill S.

Die Schlußübersicht des Bauprojekts zum 19. Dezember 1994 wies die Baukosten² mit 180 Mill S aus (ohne USt).

1 Enthalten die Bauwerkskosten (Rohbau, Technik, Ausbau) und die Kosten für Außenanlagen laut ÖNORM B 1801-1. Nicht enthalten sind Honorare, Grund- und Einrichtungskosten.

2 Enthalten die Bauwerkskosten sowie die Kosten für Aufschließung und Außenanlagen (laut ÖNORM B 1801-1).

Eine Gegenüberstellung der um den Baukostenindex bereinigten Kostenschätzungen der Jahre 1986 und 1988 mit der Abrechnungssumme zeigte folgendes:

	Hochrechnung des Landeshochbauamtes		Abrechnungssumme (Schlußrechnung)
	1986	1988 in Mill S ohne USt	1994
Baukosten geschätzt	120	135	–
Indexerhöhungen bis 1993	39	32	–
Zwischensumme	159	167	164
Zusatzkosten	16	16	16
Gesamtsumme	175	183	180

Der Hoch- und Schlußrechnung lagen die mit den Auftragnehmern des Landes vereinbarten Lohn- und Materialpreiserhöhungen zugrunde.

Die Miterrichtergemeinschaft für das Mehrzweckgebäude, die Baukommission und die Landesregierung stimmten den Mehrleistungen und Zusatzkosten jeweils zu.

- 4.39.2 Der RH vermerkte, daß die Kostenschätzungen der Jahre 1986 und 1988 und die Abrechnungssumme des Jahres 1994 innerhalb einer Bandbreite von $\pm 3\%$ lagen. Nach seiner Auffassung bewegten sich die Zusatzkosten von 16 Mill S unter Berücksichtigung der rund achtjährigen Projektarbeit und des in diesem Umfang nicht unbedingt vorhersehbaren Bodenaustausches in einem vertretbaren Kostenrahmen.

Begleitende Baukostenkontrolle

- 4.40.1 Im Februar 1987 erging von einer ARGE Kostenplanung ein Angebot an die Landesregierung für die Kostenplanung beim Mehrzweckgebäude. Die Honorarsumme für eine Kostenschätzung, -berechnung, -festlegung, -kontrolle und -dokumentation betrug bei einer honorarberechtigten Bausumme von 100 Mill S 1,4 Mill S. Im März 1987 beschloß die Miterrichtergemeinschaft für das Mehrzweckgebäude, daß "von den Leistungen im Hinblick auf die Überschaubarkeit des nicht sonderlich großen Bauvorhabens nicht Gebrauch gemacht werden soll".

Der Vertrag der Miterrichtergemeinschaft mit der ARGE Architekten vom März 1988 sah vor, daß letztere die Schätzkosten für die Bauleistungen nach Gewerken aufzugliedern, die jeweiligen Vergabesummen gegenüberzustellen und Abweichungen zu begründen hatte. Die ARGE Architekten führte gemeinsam mit dem Landeshochbauamt während der gesamten Baudauer derartige Kostengegenüberstellungen durch. Konsequenzen aus Kostenabweichungen, wie etwa Projektvereinfachungen und Änderung der Bauausstattung, unterblieben aber weitgehend.

- 4.40.2 Nach Auffassung des RH erforderte die wirksame Baukostenplanung vor allem eine vollständige und ausgereifte Projektplanung und die richtige Erfassung aller Bauleistungen in den Ausschreibungsunterlagen. Diese Voraussetzungen waren aber beim Projekt Mehrzweckgebäude - wie bei der Bauwerksfundierung, dem Garagenbereich und der Vielzahl von Nachtrags- und Regieleistungen ersichtlich - nicht gegeben.

- 4.40.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei mit dem Organisationsentwicklungsprojekt der Jahre 1992/93 ein detaillierter Ablaufplan für Bauprojekte festgelegt worden. Jener sehe auch eine intensive Projektvorbereitung vor, um die Termineinhaltung und die Kostensicherheit von Bauprojekten zu erhöhen.*

Baugrunduntersuchung

- 4.41.1 Im April 1985 erstellte der Leiter der Versuchsanstalt für Erdbau und Bodenmechanik an der Höheren Technischen Bundeslehr- und Versuchsanstalt (HTL) Rankweil als Grundlage für den Architektenwettbewerb beim Mehrzweckgebäude eine gutachtliche Stellungnahme zum Untergrundaufbau. Für die Erkundung waren fünf Kernbohrungen niedergebracht worden. Dabei wurde unter einer Lockergesteinsüberlagerung Fels angetroffen. Der Bodengutachter hielt fest, daß "auf der Basis des konstruierten Höhengschichtenplans lediglich eine grobe Abschätzung der Massen zulässig ist".

Laut einem Aktenvermerk des Landeshochbauamtes Feldkirch forderte ein im Jahr 1988 mit der statischen Bemessung befaßter Zivilingenieur im Herbst 1988 weitere Probebohrungen, die allerdings nicht veranlaßt wurden.

Im Februar 1989 wurden die Ausschreibungsunterlagen für die Baumeisterarbeiten veröffentlicht. Die ausschreibenden Architekten nahmen laut Landeshochbauamt bei den Aushubarbeiten durchwegs kiesiges Material an. Bei den Aushubarbeiten zeigte sich jedoch, daß bereichsweise zum Teil dem Bohrprofil widersprechendes Material (Bauschuttauffüllmaterial, blauer Lehm usw) angetroffen wurde. Folglich war ein Bodenaustausch unter der Fundierung notwendig. Als Setzungsausgleichslage bzw als flächenhafte Entwässerung mußte unter den Bodenplatten und Fundamenten gebrochener Schotter eingebracht werden.

Der erstbestellte Bodengutachter merkte an, "daß im vorliegenden Fall Bohrprofile inkompetenterweise von den Architekten interpretiert wurden, was in den Aushubpositionen zum Ausdruck kam". Eine schlüssige Aussage zu den tatsächlichen Bodenverhältnissen erschien ihm erst nach Aushub bis 50 cm über der Fundierungssohle möglich. Das Landeshochbauamt legte daraufhin fest, daß die Bodenverhältnisse für jeweils genau abgegrenzte Bereiche durch die HTL Rankweil gesondert zu beurteilen wären, was auch geschah.

Im Februar 1990 gab die Miterrichtergemeinschaft für das Mehrzweckgebäude weitere Baugrundsondierungen in Auftrag.

Die örtliche Bauaufsicht bezifferte die im Zusammenhang mit der aufwendigen Bauwerksfundierung und dem Bodenaustausch angefallenen Kosten mit rd 13,4 Mill S (ohne USt).

- 4.41.2 Nach Ansicht des RH hat das Landeshochbauamt als Bauoberaufsicht der erfolgten Baugrunduntersuchung zu geringe Bedeutung beigemessen. So fand die Forderung des Statikers aus dem Jahre 1988 nach weiteren Probebohrungen keine Berücksichtigung. Auch wurde die Interpretation seiner gutachtlichen Stellungnahme zum Untergrundaufbau allein den Architekten überlassen. Es wäre zweckmäßig gewesen, den Statiker mit den Ausschreibungsunterlagen für die Erdbauarbeiten zu befassen.

Die mit der aufwendigen Bauwerksfundierung und dem Bodenaustausch verbundenen Projektkosten stellten nach Auffassung des RH weitgehend nicht vermeidbare Kosten dar. Eine frühere Bestimmung der tatsächlichen Bodenverhältnisse hätte aber zu einer verbesserten Projektabwicklung beigetragen und die Ausführungsfrist verkürzt. Der RH empfahl, Projektvorbereitungen künftig genauer zu betreiben.

4.41.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die Forderung des Statikers nach weiteren Probebohrungen erst im Zuge der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, also zu einem sehr späten Zeitpunkt, gestellt worden. In Anbetracht der bereits vorgenommenen Bodenuntersuchungen sei dieser Forderung nicht mehr entsprochen worden, um den geplanten Baubeginn nicht zu verzögern.*

Dieser Umstand sei auch dafür ausschlaggebend gewesen, daß der Bodengutachter nicht neuerlich befaßt werden konnte, als die Ausschreibungsunterlagen für die Erdarbeiten vorlagen.

Die Kosten für Bodenaustausch und Spezialfundierungen in Höhe von rd 13,4 Mill S wären auch bei frühzeitigen weiteren Bodenuntersuchungen nicht zu vermeiden gewesen, sondern in jedem Fall entstanden.

4.41.4 Der RH erwiderte, die ungenügende Baugrunduntersuchung sei eine Auswirkung der mangelhaften Koordination von Projektierungs- und Planungsleistungen gewesen.

Änderungen im Garagenbereich Österreichisches Rotes Kreuz

4.42.1 Im August 1992 stellte das ÖRK-Landesverband Vorarlberg fest, daß die vorgesehenen Rettungsfahrzeuge mit einer Höhe von 2,77 m die Garagen mit einer Durchfahrtshöhe von 2,53 m nicht benutzen konnten. Seitens der ARGE Architekten wurde daraufhin erwidert, daß die Planung und Bauausführung auf den im Raum- und Funktionsprogramm festgehaltenen Fahrzeugabmessungen beruhte.

Die Rettungsabteilung Feldkirch verfügte über einen Notarztwagen mit einer Höhe von 2,77 m und neun Standardfahrzeuge mit einer Höhe von 2,22 m bzw 2,26 m. Daraus ergab sich die Sturzhöhe der Garagentore für die Standardfahrzeuge mit 2,50 m sowie für die Garage des Notarztwagens und der Waschbox mit 3,0 m. Eine nachträgliche Forderung des ÖRK, wonach bei allen Garagen eine Durchfahrtshöhe von 3,0 m benötigt werde, war den Planern nicht bekannt. Im September 1992 erklärte sich das ÖRK bei acht Garagen mit einer Durchfahrtshöhe von 2,90 m bzw 2,80 m einverstanden.

Die zusätzlichen Kosten für den Garagentorumbau in der Höhe von 350 000 S übernahm das ÖRK. Eine Bodenabsenkung war zur Schaffung der richtigen Durchfahrtshöhe nicht erforderlich.

4.42.2 Der RH vermerkte, daß wegen ungenügenden Informationsaustausches zwischen dem ÖRK und dem Planer eine Änderung der Garagentore notwendig wurde. Der RH empfahl, künftig auf eine ausgereifte Projektvorbereitung und Ausarbeitung von Projektdetails zu achten, um Ausführungsänderungen und zusätzliche Kosten zu vermeiden.

- 4.42.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung stammten die dem ursprünglichen Raumprogramm zugrundeliegenden Angaben für die Garagen der Rettungsfahrzeuge vom ÖRK-Landesverband Vorarlberg. Es sei die Aufgabe des jeweiligen Miterrichters gewesen, das Land oder den planenden Architekten rechtzeitig in Kenntnis zu setzen, falls sich die ursprünglich genannten Vorgaben veränderten. Dies geschah im vorliegenden Fall verspätet, weshalb der Forderung nach größeren Einfahrtshöhen nur mehr durch einen Umbau der Garagentore entsprochen werden konnte.*

Ausstattung Österreichisches Rotes Kreuz

- 4.43.1 Laut Miterrichtungsvertrag vom Juni 1989 war die über eine bestimmte Grundausstattung hinausgehende Ausgestaltung der Wohnungseigentumseinheiten jedem Vertrags- teil selbst vorbehalten. Dieser hatte auch die hierfür anfallenden Kosten selbst zu tragen. Eine Auflistung von Sonderausstattungen des ÖRK stand dem Landeshochbauamt nicht zur Verfügung.

Die wesentliche bauliche Änderung im Bereich des ÖRK betraf die zusätzliche Unterkellerung, die sich wegen der ohnehin notwendigen Fundierung bis auf den Felsboden anbot. Zusätzlich beanspruchte das ÖRK zehn Pkw-Einstellplätze. Diesen Zusatzleistungen stimmten die Miterrichtergemeinschaft und die Baukommission zu. Den Gemeindevertretern wurde durch die Teilnahme an den Sitzungen dieser Gremien eine Informationsmöglichkeit geboten. Der Parifizierung des Mehrzweckgebäudes gemäß dem Wohnungseigentumsgesetz 1975 lagen die vorstehenden Zusatzleistungen zugrunde.

- 4.43.2 Der RH stellte fest, daß mit der Zustimmung der Miterrichtergemeinschaft zu den wesentlichen baulichen Änderungen im Bereich des ÖRK und zu den Pkw-Einstell- plätzen den oben genannten vertraglichen Festlegungen der Kostenselbsttragung ent- sprochen wurde.

Nachtrags- und Regieleistungen

- 4.44.1 Aufbauend auf einer umfassenden Projektplanung sollten alle Bauleistungen und Liefe- rungen in den Ausschreibungen lückenlos erfaßt sowie Nachtrags- und Regieleistungen vermieden werden.

Beim gegenständlichen Bauvorhaben lag eine Vielzahl von Nachtragsangeboten und Regierechnungen vor. Die Notwendigkeit für Nachtragsangebote ergab sich durch un- zureichende Planungsleistungen, mangelhafte Ausschreibungsunterlagen sowie Projekt- änderungen. Die Kosten für Nachtrags- und Regieleistungen betragen 31 Mill S oder 17 % der Abrechnungssumme von 180 Mill S (ohne USt).

- 4.44.2 Der RH beanstandete, daß die Ausschreibungen viele Bauleistungen nicht erfaßten und diese als Nachtrags- sowie Regieleistungen erbracht werden mußten. Dies verdeutlichte die mangelhafte Projektarbeit bei der Planung und Ausschreibung von Bauleistungen.

Der RH empfahl, künftig zur Vermeidung von Nachtrags- und Regiekosten verstärkt auf die termingerechte Ausarbeitung vollständiger und ausgereifter Planungs- sowie Ausschreibungsunterlagen zu achten.

4.44.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei ein wesentlicher Teil der Nachtrags- und Regieleistungen auf die zusätzlich erforderlich gewordenen Leistungen bei den Baumeisterarbeiten für den Bodenaustausch, die Sonderfundierungen und die zusätzlichen Unterkellerungen zurückzuführen gewesen. Nachtrags- und Regieleistungen ließen sich nicht vermeiden; es wäre unwirtschaftlich, ein Projekt so weit auszuplanen, daß solche verhindert werden könnten.*

4.44.4 Der RH empfahl neuerlich nachdrücklich, Auftragnehmern vollständige Leistungen abzuverlangen, um Regie- sowie Nachtragsleistungen zu vermeiden.

S c h l u ß b e m e r k u n g e n

4.45 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Gebarung im Zusammenhang mit der EU wäre im Landeshaushalt übersichtlich darzustellen.
- (2) Die Innovationsbemühungen für die Landesverwaltung sollten künftig verstärkt projektmäßig abgewickelt werden.
- (3) Beim Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung sollte neben den Organisationseinheiten die Projektleitung zusätzlich eine eigene Bewertung der Möglichkeiten zur Aufgabenverminderung vornehmen.
- (4) Das Projekt Aufgabenreduktion und -auslagerung wäre vorrangig weiterzuführen und künftige aus den Projektergebnissen sich ergebende Personaleinsparungen zu verwirklichen.
- (5) Die Deregulierung des Landesrechts wäre verstärkt fortzusetzen.
- (6) Eine Richtlinie für die Erfassung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen wäre auszuarbeiten. Sie sollte auch von Gemeinden anwendbar sein.
- (7) Bei den Informatikprojekten des Landesrechnungswesens wären die aufgezeigten Einsparungspotentiale regelmäßig zu überprüfen.
- (8) Die Schadenersatzansprüche gegenüber dem beim Projekt Neubau Kunsthaus Bregenz tätigen Architekten wären mit dem notwendigen Nachdruck zu betreiben.
- (9) Bei Bauprojekten wären künftig die Ziele, Aufgaben und Kompetenzen der Projektbeteiligten eindeutig festzulegen.

Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Bregenz

P r ü f u n g s e r g e b n i s

Bregener Festspiele GesmbH

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses

- (1) Die Bregener Festspiele waren künstlerisch und wirtschaftlich erfolgreich, jedoch erreichten die Aufwendungen in den Jubiläumsjahren 1995 und 1996 Höchstwerte.*
- (2) Die Planung war flexibel; der Abschluß von Verträgen erfolgte erst nach Sicherstellung der Finanzierung von Produktionen.*
- (3) Steigende Personalaufwendungen, die hohe Anzahl unentgeltlich abgegebener Karten, teure Ausstattungen sowie das zu erwartende Einfrieren der Förderungszuwendungen auf das Ausmaß von 1995 und die kaum mehr steigerbaren Kartenpreise wirkten sich auf den Deckungsgrad im künstlerischen Bereich nachteilig aus.*
- (4) Organisatorische Reibungsverluste und das teilweise Fehlen einer Abstimmung mit der Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft beeinträchtigten eine effizientere und wirtschaftlichere Betriebsführung der Bregener Festspiele.*
- (5) Im Zusammenhang mit der Erweiterung des Festspiel- und Kongreßhauses mangelte es an einer wirtschaftlichen Nutzung dieser Räumlichkeiten für Veranstaltungen.*

Kenndaten der Bregener Festspiele GesmbH				
Gebarungsentwicklung:	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
	in Mill S			
Bilanzsumme	81,9	107,7	101,9	89,4
Betriebsaufwendungen	174,8	182,5	229,9	218,2
Betriebserträge	128,2	141,4	158,6	138,6
Abgang	46,6	41,1	71,3	79,6
Zahlungen der Förderungsgeber	70,6	66,0	68,2	71,5
	Anzahl			
Jahrespersonal	20	20	20	21
Saisonpersonal	668	647	758	662
Besucher	180 000	173 000	188 000	155 000
Vorstellungen	66	64	77	64

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 5.1 Der RH überprüfte im April und Mai 1996 die Gebarung der Spielzeiten 1992/93 bis 1994/95 der Bregenzer Festspiele GesmbH. Die Prüfungsmitteilungen wurden im November 1996 der Gesellschaft, dem damals zuständigen BMWVK, dem Land Vorarlberg und der Landeshauptstadt Bregenz zugeleitet. Zu den im Februar und März 1997 eingelangten Stellungnahmen gab der RH im Juni 1997 seine Gegenäußerungen ab.

Allgemeines

Rechtsverhältnisse

- 5.2 Im Jahr 1989 gründete der Verein Festspielgemeinde Bregenz mit einem Stammkapital von 5 Mill S und durch Einbringung der Unternehmung "Bregenzer Festspiele" als Sacheinlage die Bregenzer Festspiele GesmbH. Der Verein war Alleingesellschafter der Gesellschaft. 1993 erfolgte eine Änderung des Vereinsnamens auf Verein der Freunde der Bregenzer Festspiele. Die Hauptspielstätten der Gesellschaft waren die Seebühne und das Festspielhaus.

Förderungen

- 5.3 Die Gesellschaft erhielt zur Veranstaltung von jährlichen Festspielen von den Förderungsgebern Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz Förderungszuwendungen im Verhältnis 40 : 35 : 25. Eine 1989 befristet auf drei Jahre erteilte jährliche Förderungszusage verlängerte sich jeweils um ein weiteres Jahr, sofern nicht eine gegenteilige Erklärung abgegeben wurde.

Organe

- 5.4 Organe der Gesellschaft waren die Geschäftsführer und die Generalversammlung. Weiters war ein Beirat vorgesehen, der sich aus Mitgliedern des Vereins zusammensetzte. Ein 1982 eingerichtetes Kuratorium diente der Wahrung der Interessen der Förderungsgeber.

Unternehmensziele und Leitvorstellungen

- 5.5.1 Gegenstand der Gesellschaft war die Durchführung der Bregenzer Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen. Das Unternehmungsleitbild legte die Verankerung der Festspiele als internationales Unternehmen in der Bodensee-Region und die Erzielung eines möglichst hohen Eigendeckungsgrades fest. Schwerpunkte der Festspiele waren das Spiel auf dem See und die Aufführung selten gespielter Opernwerke im Festspielhaus.

Das Unternehmungskonzept der Gesellschaft sah ein duales Führungsprinzip mit einem Intendanten und einem kaufmännischen Geschäftsführer sowie die Abkehr vom kameralistischen Prinzip und den Übergang zur mehrjährigen Finanz- und Investitionsplanung vor.

5.5.2 Der RH begrüßte das Vorliegen eines Unternehmungsleitbildes.

5.5.3 *Die Gesellschaft ergänzte, sie wolle sowohl das Unternehmungskonzept als auch das Unternehmungsleitbild in einem dynamischen Prozeß weiterentwickeln.*

Wirtschaftliche Bedeutung

5.6.1 Die Gesellschaft vergab im Jahresdurchschnitt Aufträge im Wert von 50 Mill S an inländische Unternehmungen und leistete Beiträge und Steuern in der Höhe von 15 Mill S bis 24 Mill S. Die Gesamtkosten der baulichen Erweiterung des Festspiel- und Kongreßhauses wurden mit 249 Mill S limitiert. Die 800 Mitwirkenden und 100 000 auswärtige Besucher der Bregenzer Festspiele gaben zB in der Spielzeit 1994/95 mehr als 100 Mill S für Nächtigung, Verpflegung und andere Dienstleistungen aus.

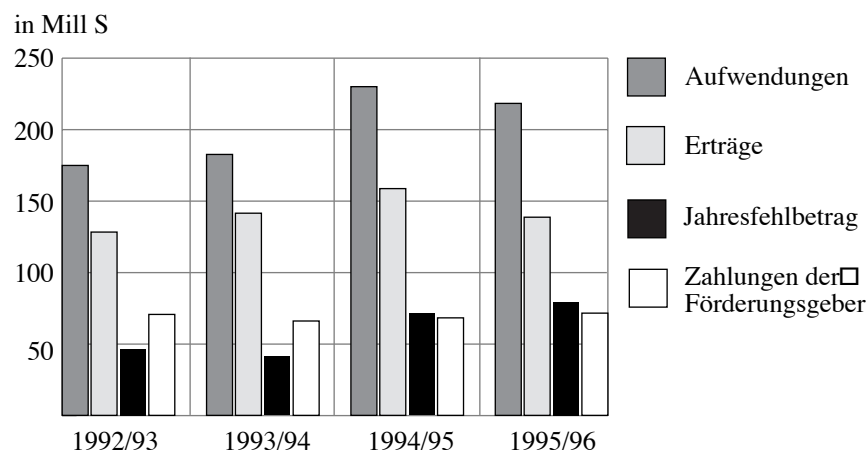
Zusätzlich zu diesen bewertbaren Effekten bewirkte der internationale Bekanntheitsgrad der Festspiele einen Imagegewinn für die Region. Laut einer 1995 durchgeführten Besucherbefragung kamen 61 % der Besucher aus Deutschland und 24 % aus Österreich. Der überwiegende Teil der Besucher, die generell über ein hohes Bildungsniveau verfügten, schätzte die besondere Atmosphäre der Seebühne.

5.6.2 Nach Ansicht des RH wird die Abhaltung der Festspiele und die Lukrierung der damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile auch künftig weitestgehend nur mit öffentlicher Unterstützung möglich sein. Zur Sicherung der Zukunft der Festspiele und zur bestmöglichen Entlastung der Förderungsgeber sollten nach Ansicht des RH ein qualitativ hochwertiges Angebot beibehalten, die Erlöse optimiert und der Anstieg der Kosten begrenzt werden. Dies wird Anstrengungen der Gesellschaft im wirtschaftlich-organisatorischen Bereich erfordern.

Rechnungswesen

Finanzielle Entwicklung

5.7 Die finanzielle Entwicklung stellt sich im Überblick wie folgt dar:



Wertpapiere

- 5.8.1 Die Gesellschaft wies in ihrer Bilanz Wertpapiere von zuletzt 0,4 Mill S aus, die unter anderem zur Finanzierung der Verpflichtungen aus den Pensionsverträgen mit den beiden Geschäftsführern dienten.
- 5.8.2 Nach Ansicht des RH waren die Wertpapiere entbehrlich, weil die Gesellschaft zur Bedeckung der Pensionsansprüche eine Rückdeckungsversicherung abgeschlossen hatte. Der RH empfahl, diese Wertpapiere zu veräußern.
- 5.8.3 *Die Gesellschaft sagte dies zu.*

Budget

- 5.9.1 Die Gesellschaft erstellte die Jahresvoranschläge für die nächsten zwei bis drei Spielzeiten im Wege ständiger Fortschreibung und legte sie - ebenso wie die mehrjährigen Programm- und Finanzierungskonzepte - jährlich dem Kuratorium zur Zustimmung vor.
- 5.9.2 Der RH beanstandete die teils erheblichen Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlichen Aufwendungen und Erträgen bei den Sprechtheaterproduktionen. Überdies wählte der Beirat der Gesellschaft die Sprechtheaterproduktionen erst nach Beschluß des Jahresvoranschlags durch das Kuratorium aus.
- Der RH empfahl, ungeachtet des mit 4,5 Mill S (1994/95) vergleichsweise geringen Budgets für die Sprechtheaterproduktionen künftig das Kuratorium jedenfalls über die Stückauswahl und die vorgesehenen finanziellen Mittel zu informieren.
- 5.9.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei die Stückauswahl kurzfristig erfolgt, weil der Sprechtheaterbereich hauptsächlich auf Koproduktionen angewiesen sei.*
- 5.9.4 Der RH nahm dies zur Kenntnis.

Förderungsmittel

- 5.10.1 Die Förderungsgeber stellten der Gesellschaft die Förderungsmittel nach einem Zahlungsplan in monatlich unterschiedlicher Höhe zur Verfügung. Bankguthaben der Gesellschaft von 61 Mill S führten dazu, daß ab 1994 die Förderungsmittel nicht nach dem Zahlungsplan, sondern erst in den Sommermonaten angewiesen wurden. Dennoch verfügte die Gesellschaft in der Spielzeit 1994/95 noch immer über Bankguthaben von 34 Mill S.
- 5.10.2 Der RH empfahl den Förderungsgebern, künftig die Zahlungspläne noch stärker auf den finanziellen Bedarf der Gesellschaft abzustellen.
- 5.10.3 *Das damals zuständige BMWVK sagte zu, künftig die Anweisung von Förderungsmitteln noch stärker auf die absehbare Liquiditätslage des Förderungsnehmers abzustimmen.*

Kartengebarung

Auslastung

5.11.1 Hinsichtlich der Auslastung war festzustellen:

- (1) Die Anzahl der Vorstellungen schwankte zwischen 64 (1993/94) und 77 (1994/95), wobei der Anteil der verkauften Karten zwischen 76,7 % (1993/94) und 83,2 % (1992/93) betrug. Ein Anteil von 1,8 % bis 2,1 % der Karten wurde unentgeltlich abgegeben; der in erster Linie durch Schlechtwetter beeinflusste Restkartenanteil lag zwischen 3,6 % und 10,8 %.
- (2) Das Spiel auf dem See umfaßte jährlich 26 Vorstellungen, für die insgesamt zwischen 80,3 % (1993/94) und 87 % (1992/93) der Karten verkauft wurden. Der Anteil unentgeltlich abgegebener Karten belief sich auf 1,1 % bis 1,2 %. In der Spielzeit 1993/94 erreichte der Restkartenanteil für das Spiel auf dem See schlechtwetterbedingt den höchsten Wert von 9,2 %, in den übrigen Jahren betrug er zwischen 1,2 % (1992/93) und 6,2 % (1994/95).

5.11.2 Der RH empfahl der Gesellschaft, künftig in den Rechnungsabschlüssen Angaben über die Auslastung aufzunehmen, im Hinblick auf die wirtschaftliche Aussagekraft jedoch nur die zahlenden Besucher zu berücksichtigen.

5.11.3 *Die Gesellschaft sagte dies zu.*

Ermäßigungen

5.12.1 Die Gesellschaft gab je Spielzeit zwischen 20 000 und 21 000 Karten mit einer Ermäßigung zwischen 5 % und 50 % ab. Beispielsweise standen den Mitgliedern einer gesetzlichen Interessenvertretung je Spielzeit bis zu 6 000 Karten, um bis zu 25 % ermäßigt, zur Verfügung. Der Wert dieser Ermäßigung betrug je Spielzeit mehr als 0,8 Mill S.

5.12.2 Wegen des hohen Anteils der ermäßigten Karten an den verkauften Karten (10 %) empfahl der RH, zur Erreichung höherer Einnahmen sowohl den Kreis der Anspruchsberechtigten einzuschränken als auch die Höhe der Ermäßigungen herabzusetzen. Der RH anerkannte, daß die den Reisebüros gewährten Ermäßigungen stetig gesenkt worden waren.

Unentgeltlich abgegebene Karten

Allgemeines

- 5.13 Insgesamt wurden von der Gesellschaft je Spielzeit zwischen 3 400 (1992/93) und 4 300 Karten (1994/95) im Wert von 2,4 Mill S (1992/93) bis 3,1 Mill S (1994/95) unentgeltlich abgegeben.

Ehren- und Freikarten

- 5.14.1 Der größte Anteil an unentgeltlich abgegebenen Karten entfiel auf Ehren- und Freikarten, die die Gesellschaft - überwiegend für Premieren - an Politiker, Beamte, Funktionäre von Interessenvertretungen, Mitarbeiter des Österreichischen Rundfunks, an Persönlichkeiten im In- und Ausland sowie an Mitglieder des Hauptausschusses des Vereins der Freunde der Bregenzer Festspiele ausgab. Wurden 1992/93 1 700 Ehrenkarten im Wert von 1,4 Mill S vergeben, so waren es 1994/95 bereits 1 800 Karten im Wert von 1,7 Mill S. Die Gesellschaft war mit diesbezüglich immer umfangreicheren Wünschen der Förderungsgeber konfrontiert.
- 5.14.2 Der RH empfahl, künftig Ehren- und Freikarten nur mehr jenen Personen zu gewähren, deren Besuch ausschließlich im künstlerischen oder wirtschaftlichen Interesse der Gesellschaft liegt. Anderen interessierten Persönlichkeiten sollten allenfalls Vorbezugsrechte für entgeltlich zu erwerbende Karten eingeräumt werden.
- 5.14.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft werde die Frage der Ehrenkarten für Vertreter der Förderungsgeber im Kuratorium zu besprechen sein; deren Anwesenheit liege jedoch im Interesse der überprüften Gesellschaft. Die Anzahl der an Mitglieder des Hauptausschusses des Vereins der Freunde der Bregenzer Festspiele vergebenen Freikarten sei 1996 um 25 % reduziert worden.*

Pressekarten

- 5.15.1 Die Anzahl der Pressekarten stieg im überprüften Zeitraum um 14 % von 1 025 (1992/93) auf 1 168 (1994/95). Interessierten Journalisten wurden für Vorstellungen auf der Seebühne je zwei Karten und für Vorstellungen im Festspielhaus je eine Karte zugeteilt.
- 5.15.2 Der RH empfahl, die Anzahl der Pressekarten zu verringern und künftig auch bei Vorstellungen auf der Seebühne nur noch eine Pressekarte abzugeben. Anstelle der Abgabe von unentgeltlichen Karten für Begleitpersonen sollte künftig ein Vorbezugsrecht für eine entgeltlich zu erwerbende Karte eingeräumt werden.
- 5.15.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft stelle jede Pressekarte eine gute Marketinginvestition dar.*

K a r t e n v e r t r i e b

- 5.16.1 Mit Ausnahme der Ehren-, Presse- und Generalprobenkarten führte die Kartengebarung das mit - abgesehen von zusätzlichem Saisonpersonal - drei Vollzeitkräften und zwei Teilzeitkräften besetzte Kartenbüro der Gesellschaft mittels EDV durch. Die EDV-Anlage entsprach nicht den Anforderungen an ein modernes Kartenvertriebssystem.
- 5.16.2 Der RH empfahl, die EDV-Anlage ehestmöglich zu ersetzen, um hiedurch einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz zu ermöglichen.
- 5.16.3 *Laut Mitteilung der Gesellschaft habe die mangelnde Bonität eines in Aussicht genommenen Lieferanten ein neues Kartenvertriebssystem verzögert. Nunmehr sei die Inbetriebnahme des neuen Systems im Jahre 1998 beabsichtigt.*
- 5.17.1 Ein wesentlicher Teil des Kartenumsatzes erfolgte über größtenteils im benachbarten Ausland befindliche Kartenvorverkaufsstellen, die für ihre Tätigkeit eine Provision erhielten. Im überprüften Zeitraum zahlte hierfür die Gesellschaft zwischen 1,5 Mill S (1992/93) und 1,3 Mill S (1994/95).
- 5.17.2 Der RH empfahl, den eingeschlagenen Weg der Verringerung der Provisionen fortzusetzen, um auch von den Kartenvorverkaufsstellen den vollen Kartenpreis zu erhalten.

A b g a b e n r e c h t l i c h e A n g e l e g e n h e i t e n

- 5.18.1 Das Bühnenbild für die Produktion von Fidelio wurde von der ursprünglich beauftragten Unternehmung nicht ordnungsgemäß ausgeführt. Durch die Beschäftigung anderer Unternehmungen sowie durch innerbetriebliche Kosten entstand für die Gesellschaft ein Schaden von 9,2 Mill S, den sie gerichtlich geltend gemacht hat.
- Die Gesellschaft leistete an die ursprünglich beauftragte Unternehmung Akontozahlungen von 8,7 Mill S ohne Rechnungslegung, so daß ein zusätzlicher Schaden von 1,5 Mill S wegen des nicht in Anspruch genommenen Vorsteuerabzuges entstand.
- 5.18.2 Der RH empfahl, künftig verstärkt die umsatzsteuerrechtlichen Bestimmungen zu beachten und die Ausstellung einer ordnungsgemäßen Rechnung zu verlangen.
- 5.18.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei zwischenzeitlich aufgrund eines gerichtlichen Vergleichs eine entsprechende Rechnung ausgestellt und der Vorsteuerabzug von 1,5 Mill S geltend gemacht worden.*

Marketing

- 5.19.1 Die Gesellschaft verfügte über ein 1991 erstelltes Konzept für Öffentlichkeitsarbeit.
- 5.19.2 Der RH beurteilte das Vorhandensein dieses Konzeptes und die Verwirklichung zahlreicher vorgeschlagener Maßnahmen positiv. Er regte an, das Konzept zu aktualisieren und dabei verstärkt die Ziele des Unternehmensleitbildes zu berücksichtigen.
- 5.19.3 *Die Gesellschaft gab bekannt, sie überarbeite bereits das Konzept.*
- 5.20.1 Die Aufwendungen der Gesellschaft für Werbung, Publikationen und Programme stiegen von 5,6 Mill S (1992/93) auf 9,2 Mill S (1993/94).
- 5.20.2 Der RH anerkannte die Notwendigkeit eines innovativen und flexibel agierenden Marketings, empfahl jedoch wegen der steigenden Aufwendungen, die Wirksamkeit der Marketingaktivitäten regelmäßig zu evaluieren.
- 5.20.3 *Die Gesellschaft sagte dies zu.*

Personalangelegenheiten

Geschäftsführer

- 5.21.1 Laut Dienstvertrag gebührte dem kaufmännischen Geschäftsführer der Gesellschaft zusätzlich zum vereinbarten Entgelt eine Teuerungszulage analog der Bezugssteigerungen für die Vorarlberger Landesbediensteten. Das Entgelt des Intendanten wurde hingegen nach dem Verbraucherpreisindex 1986 wertgesichert.
- 5.21.2 Der RH empfahl, die Bezüge der beiden Geschäftsführer künftig einheitlich entsprechend den Bezugssteigerungen der Bediensteten des Bundes als dem größten Förderungsgeber anzupassen.
- 5.21.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft erfolge die Wertsteigerung in dem ab 1. September 1997 geltenden Vertrag des Intendanten weiterhin nach dem Verbraucherpreisindex.*
- 5.21.4 Der RH erwiderte, für eine unterschiedliche Behandlung der Dienstverträge der beiden Geschäftsführer bestehe keine sachliche Notwendigkeit.

- 5.22.1 Die Gesellschaft hatte mit beiden Geschäftsführern Vereinbarungen abgeschlossen, wonach eine Zusatzpension nach einem mindestens zehnjährigen ununterbrochenen Dienstverhältnis gebührte. Für die zur Sicherung dieser Ansprüche abgeschlossenen Lebensversicherungen leistete die Gesellschaft jährlich zwischen 0,4 Mill S und 0,6 Mill S an Prämienzahlungen, wobei rund ein Drittel davon durch Eigenleistungen der Begünstigten gedeckt wurde.
- 5.22.2 Nach Ansicht des RH sollten die Geschäftsführer eine zusätzliche Altersvorsorge zur Gänze aus eigenen Mitteln tragen.
- 5.22.3 *Die Gesellschaft erwiderte, die Zusatzvereinbarungen seien mit Zustimmung des Kuratoriums abgeschlossen worden und könnten nicht einseitig geändert werden.*
- 5.23.1 Der Intendant befand sich jährlich zwischen 100 und 120 Tage auf Dienstreisen, wofür die Gesellschaft zwischen 0,4 Mill S und 0,6 Mill S aufwendete.
- 5.23.2 Der RH anerkannte, daß die exponierte Lage der Landeshauptstadt Bregenz eine umfangreiche Reisetätigkeit erforderlich machte, erachtete allerdings die langdauernde Abwesenheit des Intendanten im Hinblick auf das von der Gesellschaft vorgesehene duale Führungsprinzip als problematisch.
- 5.23.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei die Reisetätigkeit des Intendanten aus künstlerischen Gründen unumgänglich.*

Verwaltungspersonal

- 5.24.1 Das Verwaltungspersonal der Gesellschaft leistete jährlich bis zu 2 300 Überstunden, wofür jeweils Aufwendungen von 0,6 Mill S anfielen. Einzelne Mitarbeiter erbrachten bis zu 500 Überstunden jährlich.
- 5.24.2 Der RH wies darauf hin, daß die Erbringung derart hoher Überstundenleistungen mit einer hohen finanziellen Belastung verbunden und im Hinblick auf die Arbeitnehmerschutzbestimmungen bedenklich war.
- Er empfahl, Arbeitsabläufe zu untersuchen, moderne EDV-Ausstattung zur zeitlichen Entlastung der Mitarbeiter einzusetzen und den verstärkten Einsatz von Aushilfspersonal während der Festspielzeit zu überlegen.
- 5.24.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei sie bemüht, die Anzahl der Überstunden so gering wie möglich zu halten.*

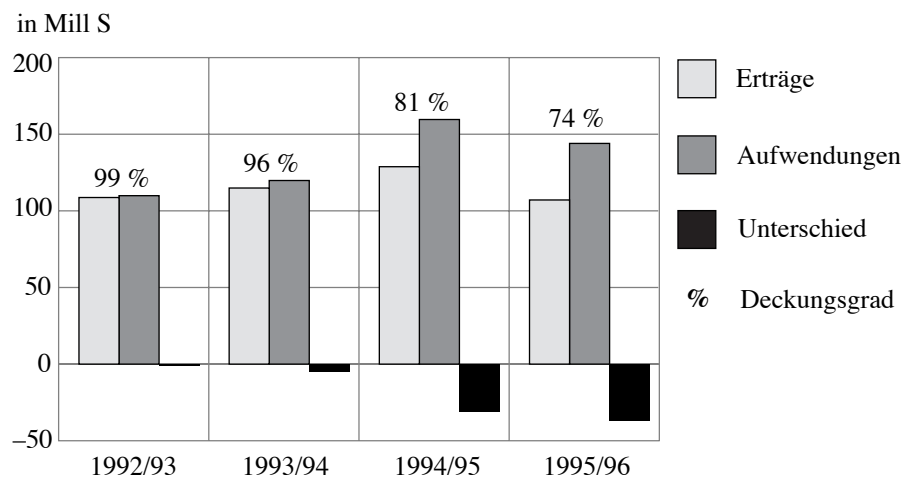
Technisches Personal

- 5.25.1 Das technische Personal bestand überwiegend aus Mitarbeitern der Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft, deren Arbeitsverhältnis nach dem Vorarlberger Landesbedienstetengesetz und Betriebsvereinbarungen geregelt ist. Die überprüfte Gesellschaft verfügte weiters über eigenes, nach den Bestimmungen des Kollektivvertrages für Festspielunternehmungen beschäftigtes technisches Personal, welches regelmäßig auch Leistungen für die Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft erbrachte.
- 5.25.2 Nach Ansicht des RH war die gleichzeitige Anwendung von zwei unterschiedlichen Dienst- und Entlohnungssystemen verwaltungsaufwendig, zumal alle Mitarbeiter Leistungen für beide Gesellschaften erbrachten. Der RH regte an, das Dienstrecht und das Entlohnungssystem für die Mitarbeiter des technischen Personals zu vereinheitlichen.
- 5.25.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei die Übernahme der Bediensteten von der Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft abgelehnt worden.*
- 5.26.1 Das technische Personal leistete für die Gesellschaft in der Spielzeit 1992/93 42 000 Arbeitsstunden; vor allem technische Probleme bei der Produktion von Fidelio bewirkten in der Spielzeit 1994/95 eine Zunahme auf 54 000 Arbeitsstunden bzw einen Mehraufwand von 6,9 Mill S.
- 5.26.2 Der RH empfahl, bei der Auswahl der Produktionen künftig verstärkt auf die finanziellen Folgen aufgrund der zeitlichen Belastung des technischen Personals Bedacht zu nehmen.
- 5.26.3 *Die Gesellschaft teilte mit, die bei Fidelio aufgetretenen technischen Probleme seien nicht von ihr verschuldet worden.*
- 5.27.1 Das technische Personal leistete jährlich zwischen 7 500 und 11 000 Mehranwesenheitsstunden (= Überstunden abzüglich konsumiertem Zeitausgleich), wobei wiederholt zeitliche Mehrleistungen je Person von 400 bis 500 Stunden anfielen. Bedingt durch die hohe Anzahl an Mehranwesenheitsstunden wurden Erholungsurlaube nur teilweise konsumiert, was bei einigen Mitarbeitern zu hohen Urlaubsguthaben führte.
- 5.27.2 Der RH erachtete eine derart hohe Anzahl von Mehranwesenheitsstunden im Hinblick auf die damit verbundenen finanziellen Belastungen und die Arbeitnehmerschutzbestimmungen für problematisch.
- 5.27.3 *Die Gesellschaft gab bekannt, sie strebe eine Reduktion der Mehranwesenheitsstunden an.*

- 5.28.1 Die durchschnittliche Bruttojahresverdienstsumme der technischen Bediensteten der Gesellschaft schwankte zwischen 350 000 S (1992/93 und 1993/94) und - bedingt durch die hohe Anzahl an Mehrleistungen - 440 000 S (1994/95). Im Vergleich dazu betrug 1994 der durchschnittliche Jahresverdienst eines Industriearbeiters 296 900 S.
- 5.28.2 Der RH empfahl, die Entwicklung der Aufwendungen für das technische Personal insbesondere bereits bei der Produktionsauswahl verstärkt zu beachten.
- 5.28.3 *Nach Ansicht der Gesellschaft seien die Durchschnittseinkommen in der österreichischen Industrie mit jenen einer Festspielunternehmung aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeitsbilder nicht vergleichbar.*
- 5.28.4 Der RH erwiderte, daß die Tätigkeiten und die gleichartigen Kriterien (wie häufige Nacharbeit und Sonn- und Feiertagsarbeit) einen Einkommensvergleich zulassen. Er vermißte weiterhin wirksame Maßnahmen der Gesellschaft gegen das stetige Ansteigen des Personalkostenanteils.
- 5.29.1 Aufgrund unzulänglicher Zusammenarbeit der überprüften Gesellschaft mit der Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft vor allem im Veranstaltungs-, Marketing- und Organisationsbereich übte das technische Personal für beide Gesellschaften Tätigkeiten aus, die von deren Verwaltungen wahrzunehmen gewesen wären.
- 5.29.2 In Anbetracht der ohnehin starken zeitlichen Belastung des technischen Personals regte der RH an, dieses von wesensfremden Tätigkeiten zu entlasten und auf die Kernaufgaben rückzuführen.

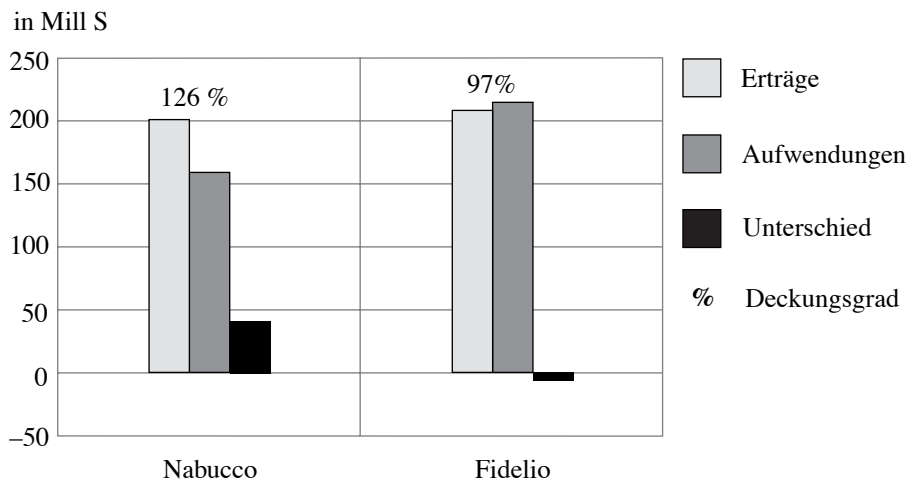
K ü n s t l e r i s c h e r B e r e i c h

- 5.30 Im Zeitraum 1992/93 bis 1995/96 lagen die Aufwendungen der Gesellschaft für die Veranstaltungen zwischen 109,9 Mill S und 159,6 Mill S. Die Erträge schwankten zwischen 107,1 Mill S und 128,8 Mill S. Das Verhältnis der Erträge zu den Aufwendungen (Deckungsgrad) verschlechterte sich in diesem Zeitraum von 99 % auf 74 %.



Spiel auf dem See

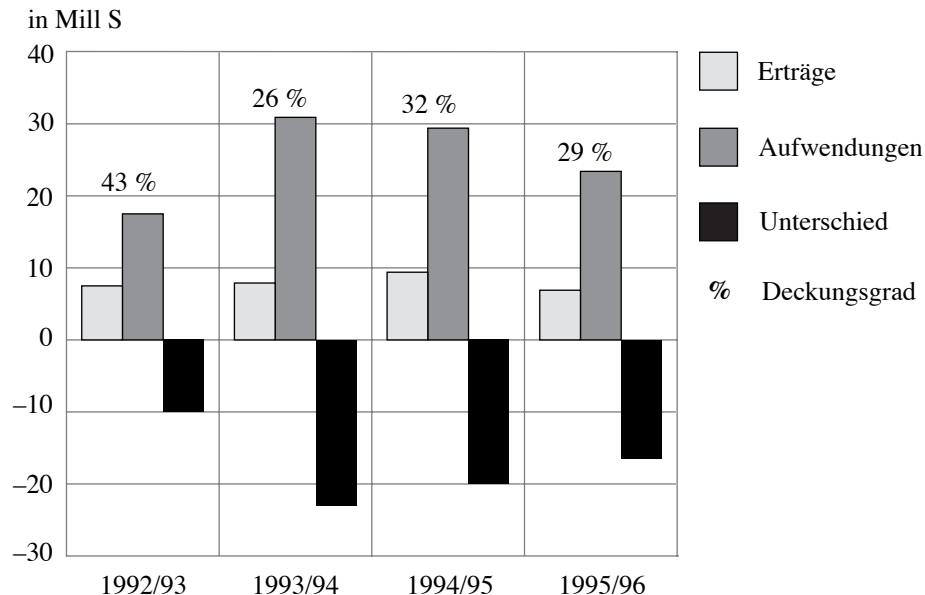
- 5.31.1 Beim Spiel auf dem See wurden in den Spielzeiten 1992/93 und 1993/94 für die Produktion von Nabucco 158,7 Mill S aufgewendet und 200,6 Mill S an Erträgen erzielt, was einen Deckungsgrad von 126 % bedeutete. Bei der in den beiden Folgesaisonen gespielten Produktion von Fidelio standen Aufwendungen von 214,3 Mill S Erträge von 207,9 Mill S gegenüber; dies ergab einen Deckungsgrad von 97 %. Die höheren Aufwendungen waren hauptsächlich auf die teure Ausstattung für Fidelio zurückzuführen.



- 5.31.2 Wegen des negativen Deckungsbeitrages bei der Produktion von Fidelio empfahl der RH, die Aufwendungen für das Spiel auf dem See, insbesondere hinsichtlich der Ausstattung, zu verringern.
- 5.31.3 *Die Gesellschaft teilte mit, daß die Aufwendungen für die Produktion von Fidelio als absolute Höchstwerte anzusehen seien. Für die nächste Produktion sei eine Reduktion der Aufwendungen um 25 % vorgesehen.*
- 5.32.1 Die ursprünglich beauftragte Unternehmung stellte das Bühnenbild für Fidelio aufgrund finanzieller Schwierigkeiten nicht ordnungsgemäß her, weshalb die Gesellschaft andere Unternehmungen beauftragen bzw Leistungen selbst erbringen mußte. Die ursprünglich angenommenen Kosten stiegen dadurch von 8,3 Mill S auf 17,5 Mill S. So war etwa für den Stahl- und Maschinenbau ein zu lieferndes Gesamtgewicht von 85 t zu 3,8 Mill S zugrundegelegt worden, tatsächlich wurden jedoch 250 t um 9 Mill S benötigt.
- 5.32.2 Der RH empfahl, verstärkt die Bonität und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bieter zu beachten, die laufende Kontrolle bei der Abwicklung zu intensivieren und möglichst genaue Ausschreibungsunterlagen zu erstellen.
- 5.32.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft habe sie bereits entsprechende zusätzliche Maßnahmen getroffen.*

Oper im Festspielhaus

5.33.1 Die Oper im Festspielhaus wies im Zeitraum 1992/93 bis 1995/96 einen Deckungsgrad zwischen 26 % und 43 % auf. Für die Durchführung der Oper im Festspielhaus waren in den vergangenen Jahren die positiven wirtschaftlichen Ergebnisse des Spiels auf dem See herangezogen worden.



5.33.2 In Anbetracht der deutlich verschlechterten wirtschaftlichen Lage des Spiels auf dem See empfahl der RH, eine nachhaltige Reduzierung der Aufwendungen für die Opernproduktionen vorzunehmen.

5.33.3 *Die Gesellschaft räumte ein, die Oper im Festspielhaus erfordere einen sehr hohen Unterstütsungsbeitrag, sah jedoch diese Programmsparte als unverzichtbar an, weil sie wesentlich zum künstlerischen Ruf der Bregenzer Festspiele beitrage.*

5.34.1 Die Gesamtaufwendungen für die 1994/95 als Koproduktion aufgeführte Oper im Festspielhaus betragen 29,4 Mill S und lagen damit nur wenig unter den Gesamtaufwendungen von 30,9 Mill S für die - nicht in Koproduktion entstandene - Aufführung der Spielzeit 1993/94.

5.34.2 Nach Ansicht des RH sollten Koproduktionen vor allem auch dazu dienen, die Gesamtaufwendungen des Bereiches der Oper im Festspielhaus deutlich zu reduzieren.

5.34.3 *Die Gesellschaft stimmte dem grundsätzlich zu.*

Sprechtheater

- 5.35.1 Die Sprechtheaterproduktionen wiesen einen Deckungsgrad zwischen 16 % und 27 % auf. Geringfügigen Steigerungen der Erträge standen stärker steigende Aufwendungen gegenüber. Dies war einerseits auf das erweiterte Angebot (von drei auf vier Stücke) und andererseits auf eine wesentliche Erhöhung der Aufwendungen für das künstlerische Personal zurückzuführen.
- 5.35.2 Der RH empfahl, die Anzahl der jährlichen Produktionen zurückzunehmen und den Deckungsgrad zu erhöhen.
- 5.35.3 *Die Gesellschaft teilte mit, in den Jubiläumsjahren 1994/95 und 1995/96 sei auch für die Sprechtheaterproduktionen mehr aufgewendet worden. Im übrigen seien aber die Gesamtaufwendungen für die Sprechtheaterproduktionen, bezogen auf das Gesamtbudget, gering.*

Konzerte

- 5.36.1 Der Deckungsgrad der Konzerte betrug im Zeitraum 1992/93 bis 1995/96 zwischen 42 % und 48 %. Die Aufwendungen stiegen in diesem Zeitraum von 6,5 Mill S auf 10,1 Mill S.

Die Konzerte der Wiener Symphoniker ergaben einen jährlichen Abgang zwischen 0,7 Mill S und 1,7 Mill S.

Bei den Konzerten anderer Orchester war der Deckungsbeitrag teilweise äußerst gering. So betrug etwa in der Spielzeit 1993/94 die Aufwendungen für zwei Konzerte 420 000 S, die dabei erzielten Erträge jedoch lediglich 20 000 S. Bei einem 1994/95 veranstalteten Konzert standen Aufwendungen von 133 000 S Erträge von lediglich 3 000 S gegenüber.

- 5.36.2 Der RH wies darauf hin, daß andere Festspiele derartige Orchesterkonzerte aufwandsdeckend durchführen. Hinsichtlich der Konzerte mit anderen Orchestern empfahl der RH, unter Abwägung künstlerischer und ökonomischer Gesichtspunkte eine Reduktion der Anzahl der Veranstaltungen zu überdenken.
- 5.36.3 *Die Gesellschaft führte die hohen Aufwendungen für die Orchesterkonzerte vor allem auf die hohe Anzahl von Proben zurück. Eine Erhöhung der Kartenpreise sei nicht durchführbar. Bei den Konzerten mit anderen Orchestern fühle sie sich verpflichtet, auch zeitgenössische Musik aufzuführen, was auch dem Wunsch des Förderungsgebers Bund entspräche.*

Laut Stellungnahme des damals zuständigen BMWVK lege es auch bei der Aufführung zeitgenössischer Musik auf eine wirtschaftliche und zweckmäßige Gebarung Wert.

Erweiterung des Festspiel- und Kongreßhauses

- 5.37.1 Im Jahr 1991 schlug eine Architektengemeinschaft eine Erweiterung des Festspiel- und Kongreßhauses um 48 000 m³ mit einem Kostenrahmen von 120 Mill S vor und begründete in der Nutzflächenstudie den geplanten Zubau mit der Erhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit und betriebswirtschaftlich sinnvollen Gebäudestrukturen.

Im Oktober 1995 vereinbarten die Landeshauptstadt Bregenz, die Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft und die überprüfte Gesellschaft eine bauliche Erweiterung des Festspiel- und Kongreßhauses und beschlossen letztlich die Errichtung eines Zubaus mit 77 000 m³ und ein Gesamtkostenlimit von 249 Mill S. Die Abweichungen von der Nutzflächenstudie wurden unter anderem mit den ungenügend vorgegebenen Raumhöhen und den fehlenden um- bzw neuzubauenden Erdgeschoßflächen begründet. Der Bund und das Land Vorarlberg verpflichteten sich, für den von der Landeshauptstadt Bregenz als Bauherrn errichteten Erweiterungsbau Förderungen im prozentualen Ausmaß der jährlichen Förderungen zu leisten. Der Erweiterungsbau soll künftig nur für Probenzwecke und als Werkstätte genutzt werden.

- 5.37.2 Der RH bemängelte, daß die Nutzflächenstudie den Bestand und die Notwendigkeiten nur ungenügend berücksichtigte, was letztlich zu einer wesentlichen Erweiterung der Kubatur und der Kosten führte.

Der RH regte an, eine Wirtschaftlichkeitsstudie über eine Bespielung der Probebühne durchzuführen. Bei einem zu erwartenden positiven Deckungsbeitrag sollte der Ausbau der Probebühne für Veranstaltungen überlegt werden.

- 5.37.3 *Die Gesellschaft sagte dies zu und ergänzte, sie selbst habe Interesse an der Nutzung der Probebühne für Veranstaltungszwecke.*

Organisation

- 5.38.1 Die Verwaltung, Instandhaltung und Nutzung des Festspiel- und Kongreßhauses außerhalb der Festspielzeit oblagen der zu 100 % im Eigentum der Landeshauptstadt Bregenz stehenden Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft, die für eine möglichst hohe Auslastung durch die Abhaltung von Veranstaltungen aller Art zu sorgen hatte. Während der Festspielzeit stand die alleinige Nutzung des Gebäudes der überprüften Gesellschaft zu.
- 5.38.2 Der RH erachtete das Vorhandensein von zwei Gesellschaften als nachteilig, weil teilweise deren Ziele einander widersprachen, die Programme außerhalb der Festspielzeit schlecht koordiniert und Verwaltungsstrukturen parallel vorhanden waren.

Der RH schlug nachstehende Handlungsalternativen vor, wobei die Qualität des Markennamens Bregenzer Festspiele jedenfalls gewahrt und vorhandene Synergieeffekte genutzt werden sollten:

- (1) Beibehaltung der beiden Gesellschaften, wobei der kaufmännische Geschäftsführer der überprüften Gesellschaft gleichzeitig kaufmännischer Geschäftsführer der Festspiel- und Kongreßhausgesellschaft sein könnte.

Allerdings wäre nach Ansicht des RH bei dieser Lösung ein Interessenkonflikt des kaufmännischen Geschäftsführers infolge teilweise unterschiedlicher Gesellschaftszwecke zu befürchten.

- (2) Auflösung der beiden Gesellschaften und Gründung einer neuen Betriebsgesellschaft mit den Gesellschaftern Verein der Freunde der Bregenzer Festspiele und Landeshauptstadt Bregenz zur optimalen Nutzung des Festspiel- und Kongreßhauses. Als Geschäftsführer wären der Intendant der Bregenzer Festspiele, ein Veranstaltungsleiter und ein kaufmännischer Geschäftsführer vorzusehen; der Beirat und das Kuratorium könnten beibehalten werden.

Mit dieser Lösung könnten nach Ansicht des RH im Personalbereich jährlich 3 Mill S eingespart werden und das Festspiel- und Kongreßhaus durch Vereinheitlichung der unternehmerischen Leitvorstellungen, des Controllings, des Marketings und der Verwaltung bestmöglich bespielt werden. Insgesamt gab der RH dieser Lösung den Vorzug.

- 5.38.3 *Laut Stellungnahme der Gesellschaft sei zunächst probeweise auf zwei Jahre ein gemeinsamer kaufmännischer Geschäftsführer für beide Gesellschaften bestellt worden.*

Weitere Feststellungen

- 5.39 Weitere Empfehlungen des RH betrafen die Tätigkeit eines externen Unternehmungsberaters, den Abschluß von mehrjährigen Verträgen mit Gastronomieunternehmungen, die Verringerung der Überstundenleistungen beim technischen Aushilfspersonal, erhöhte Kassenbestände während der Festspielzeit, die Überprüfung der Herstellungspreise einzelner Marketingartikel, fehlende Aufzeichnungen über den Einsatz von Statisten, den Abbau hoher Urlaubsansprüche, die Abgrenzung zwischen Dienst- und Werkverträgen, die weitestgehende Reduktion der Anzahl der Dienstkarten (für Rettung, Arzt, Feuerwehr) und sonstiger Freikarten (Sponsoren), die Anhebung der Kartenpreise für Generalproben, die sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Chormitglieder, die abgabenrechtliche Behandlung insbesondere von geringfügig Beschäftigten, die Reduktion der Überstunden beim technischen Aushilfspersonal, die Gestaltung der Sponsorenverträge und die Gestaltung der Masette.

S c h l u ß b e m e r k u n g e n

- 5.40 Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die Gehälter der Bediensteten sollten nur im unumgänglich notwendigen Ausmaß angehoben und Überstunden durch Zeitausgleich abgegolten werden.
 - (2) Die Aufwendungen für die Ausstattungen sollten ein finanzierbares Ausmaß nicht übersteigen und Leistungen nur im üblichen Rahmen honoriert werden.
 - (3) Die Preisermäßigungen für Karten und die Anzahl an Ehren- und Freikarten sollten erheblich eingeschränkt werden.
 - (4) Durch Gründung einer neuen, einheitlichen Betriebsgesellschaft sollten Synergiepotentiale genutzt werden.
 - (5) Über eine mögliche Bespielung der Probebühne sollte eine Wirtschaftlichkeitsstudie durchgeführt werden.

Wien, im Dezember 1997

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler